

СОДЕРЖАНИЕ

№3–4 (79–80) июль 2017

Журнал «Муниципальная Россия» издается по решению Президиума Общероссийского Конгресса муниципальных образований с мая 2009 года.

Учредитель и издатель: Ассоциация «Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс)»

#MP-НАВИГАЦИЯ

Для удобства читателей мы разработали систему навигации, которая поможет ориентироваться на страницах журнала.

3

#ПроектыКонгресса

MP представляет: рубрика #ПроектыКонгресса

Общероссийский Конгресс муниципальных образований переходит на проектное управление. Общим Собранием Конгресса от 20 апреля 2017 года определено 7 приоритетных проектов, которые должны войти в стадию реализации до конца 2017 года.

4

#ПроектыКонгресса

ИНТЕРАКТИВНАЯ КАРТА МСУ РФ 1.0

Благодаря Интерактивной карте МСУ РФ можно сравнить состояние местного самоуправления по различным отраслям, а также по федеральным округам, регионам и разным видам муниципалитетов.

5

#ПроектыКонгресса

ПРОЕКТ «КАРТА МСУ В РФ 1.0» ПРЕДСТАВЛЯЮТ:
Президент Конгресса Виктор Кидяев,
исполнительный директор Конгресса
Ольга Гай

7

#АктуальнаяТема

СТРАТЕГИЯ ДЛЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ.
МУНИЦИПАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ

Обзор выпуска: разработка и применение инструментов стратегирования для развития муниципальных образований.

10

#Актуальная тема

СТРАТЕГИЯ ДЛЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

«Основы государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года» составлены в логике Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ», при этом федеральный, региональный и муниципальный уровни согласованно работают на достижение общих приоритетов, но каждый – в рамках своей компетенции.

11

#Актуальная тема

ПРАВИЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
ДЛЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ

Разработку стратегий развития в Великом Новгороде и Старой Руссе сопровождает Консалтинговая компания Service Design Agency. О том, как создать успешную муниципальную стратегию интервью с управляющим партнером компании Романом Золиным.

13

#АктуальнаяТема

ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ: УПРАВЛЕНИЕ,
УЧИТЫВАЮЩЕЕ РЕАЛЬНОСТЬ

О подходах пространственного развития в статье первого заместителя ФГБУ «ЦНИИП Минстроя России», член-корреспондента РААСН Александра Кривога.

18

Редакция журнала:

127025, г. Москва, ул. Новый Арбат, 19,
оф. 1402, тел/факс (495) 697-75-98, (495) 697-59-34
E-mail: okmo.rf@mail.ru, press.congress@yandex.ru
Главный редактор – Елена Голубева.

Журнал «Муниципальная Россия зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций ПИ № ФС 77 – 69504 от 2 мая 2017 г.

Мнение авторов может не совпадать с мнением редакции. Авторские материалы предлагаются читателям в редакции авторов. Перепечатка материалов и использование их в любой форме, в том числе и в электронных СМИ, возможны только с разрешения редакции.

Отпечатано:
ООО «Типография «Перфектум»,
428000, г. Чебоксары,
ул. К. Маркса, 52,
тел. (8352) 32-05-01, 32-05-02.
Тираж 2 000. Цена свободная.

#ПалатыКонгресса #ВнутригородскиеМО

ЕСЛИ ЖИТЬ СООБЩА, ЖИЗНЬ СТАНОВИТСЯ ПРОЩЕ

Интервью с Председателем Палаты Конгресса внутригородских муниципальных образований, Председателем Совета муниципальных образований г. Санкт-Петербурга, главой Финляндского муниципального округа Санкт-Петербурга Всеволодом Беликовым.

26

#КомитетыКонгресса

PER ASPERA AD ASTRA!

Интервью с председателем Комитета Конгресса по стратегическому развитию, депутатом ГД ФС РФ Виктором Зубаревым.

31

#КомитетыКонгресса

Участие ТОС в стратегическом планировании на муниципальном уровне

ТОСы способны, с одной стороны, воспринять, поддержать и «приземлить» инициативы местной администрации, а с другой, максимально раскрыть социальный потенциал жителей территории. Если стратегия опирается на инициативу «снизу», разработчиками стратегического плана выступают граждане через орган ТОС.

35

#Правоприменение #БюджетныйУчет

ОСОБЕННОСТИ УЧЕТА ИМУЩЕСТВА КАЗНЫ

В статье рассматриваются вопросы, с которыми чаще всего сталкиваются бухгалтера муниципального образования – учет имущества казны.

37

#Правоприменение #АктуальнаяТема

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Инструкция к стратегическому планированию.

39

#Государство&МСУ #АктуальнаяТема

КАЖДОМУ МУНИЦИПАЛИТЕТУ – СВОЮ СТРАТЕГИЮ!

Согласно законопроекту № 66082-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», представительные органы муниципального образования получают исключительное право на утверждение документов стратегического планирования и внесение в них изменений.

44

#Государство&МСУ

ФЗ-172 ПО ВЕРТИКАЛИ И ПО ГОРИЗОНТАЛИ

О стратегическом планировании в материале с председателем Комитета Государственной Думы ФС РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Алексеем Диденко

45

#Государство&МСУ

РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ VS МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Проблематика реализации Указа Президента РФ от 16.01.2017г. №13 «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» в части межбюджетных отношений.

47

#Государство&МСУ #Минюст

**ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЕ
МАТЕРИАЛЫ О РАЗВИТИИ СИСТЕМЫ МСУ В РФ**

Данные Минюста России за период 2016 г. - начало 2017 г.

49

#Государство&МСУ #Минюст

О МУНИЦИПАЛЬНОЙ СТАТИСТИКЕ ОТ МИНЮСТА

Ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС при Президенте РФ, ст.н.с. Центра комплексных социальных исследований Института социологии РАН, к.ю.н. Роман Петухов представил свое видение о муниципальной статистике.

69

#АссоциацииМСУ

**АССОЦИАЦИЯ «СОВЕТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА»**

Рубрика рассказывает о партнерах Конгресса.
В этом номере – СМО Северной столицы.

70

#АссоциацииМСУ

АССОЦИАЦИЯ ГОРОДОВ ПОВОЛЖЬЯ

Ассоциация городов Поволжья одна из немногих,
активно участвующих в законотворческой деятельности.

72

#МуниципальныйДайджест

**БЛАГОУСТРОЙСТВО ДОЛЖНО БЫТЬ
КОМПЛЕКСНЫМ**

Забайкальский город не использует реагенты и соли для посыпания
дорог улиц зимой. Чем еще интересен опыт по благоустройству –
читайте в нашем материале.

74








#МуниципальныйДайджест

**БЛАГОУСТРОЙСТВО ГОРОДСКИХ ТЕРРИТОРИЙ
И ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРОСТРАНСТВ**











Опыт и предложения городов – членов Ассоциации городов Поволжья

77

#MP-НАВИГАЦИЯ**Приоритетные проекты Конгресса:**

-  Ресурсный центр поддержки советов муниципальных образований субъектов РФ и муниципальных образований
-  Интерактивная карта состояния местного самоуправления в РФ 1.0 (интерактивное приложение к ежегодному докладу Конгресса «О состоянии местного самоуправления в РФ и предложения по совершенствованию организации и осуществления местного самоуправления»)
-  «22 тысячи» (образовательный проект)
-  Национальный муниципальный форум
-  Проектный офис по реализации проектов развития муниципальных образований
-  Редизайн медиапродуктов Конгресса
-  Поддержка деятельности ТОС

Иные знаки:

-  Важно!
-  Надо запомнить!
-  Срочно!
-  Проблема
-  Решение
-  Мнение эксперта
-  Позиция Конгресса
-  Результаты
-  Лучшая практика
-  Вопрос – Ответ
-  Инструкция

МР представляет: рубрика #Проекты Конгресса

Общероссийский Конгресс муниципальных образований переходит на проектное управление своим развитием.

Это означает, что под каждое актуальное направление в деятельности Конгресса формируется отдельный проект с четко определенной миссией, целями, задачами, показателями и сроками их выполнения, а также ресурсами и командой.

Общим Собранием Конгресса от 20 апреля 2017 года определено 7 приоритетных проектов, которые должны войти в стадию реализации до конца 2017 года. Ради чего эти проекты создаются, кем и как они реализуются, какие результаты получены, что получается или не получается, и почему? На эти и другие вопросы отвечают материалы новой рубрики МР **#Проекты Конгресса**.

Промежуточные итоги проекта **«Редизайна медиапродуктов Конгресса»** вы, уважаемые читатели, можете оценить прямо сейчас – по этому выпуску «Муниципальной России». Конгресс стремится сделать свой журнал полезным, современным, интересным, динамичным и уникальным продуктом на рынке печатных СМИ для представителей местного самоуправления. Но главное – журнал должен соответствовать миссии и статусу Конгресса, который является единственной легитимной и уполномоченной Национальной ассоциацией местных властей РФ.

Поэтому мы приняли новые подходы к содержанию «МР» и сформировали рубрику, в которой сохранили лучшие наработки за весь период выхода журнала в печать. Мы также изменили оформление журнала и для удобства читателей создали систему знаков навигации (иконок).

Второе важное направление в рамках этого проекта – создание новостного сайта по адресу www.okmo.news с единой лентой сообщений о деятельности Конгресса и его учредителей (советов муниципальных образований субъектов РФ и межрегиональных ассоциаций муниципального сотрудничества). В «дорожную кар-

ту» реализации проекта включена регистрация сайта в качестве электронного СМИ. Это позволит вывести новости о Конгрессе в основные информационные Интернет-потоки.

Переход пользователей Интернета по ссылкам из поисковых систем и новостных агрегаторов включит еще одну ключевую функцию сайта – он должен стать «визитной карточкой» Конгресса и представлять Конгресс широкой публике. Таким образом сайт призван решать проблему низкого уровня узнаваемости Конгресса, который был создан 11 лет назад, но практически неизвестен обществу.

Неизвестность ограничивает возможности Национальной ассоциации местных властей РФ влиять на результаты принятия государственных решений в отношении местного самоуправления, представлять и защищать интересы муниципальных образований на федеральном уровне и в общественно-политическом пространстве.

Следует указать, что в рамках этого проекта Конгресс воспринимается как целое, которое больше суммы своих частей – отдельных руководителей или представителей. Только такой подход позволит усилить лоббистские возможности Конгресса, позволит ему полноценно выполнять свои уставные цели и задачи.

Проект направлен, с одной стороны, на укрепление имиджа Общероссийского Конгресса муниципальных образований, с другой стороны, на структурирование информации о работе Конгресса.

Информационные потоки в рамках проекта будут разграничены по функциям:

- аналитический и общественно-политический журнал предназначен для трансляции в муниципальное сообщество объективных сведений о государственной политике в отношении местного самоуправления, ключевых трендах, влияющих на эту политику, методических подходах и рекомендациях, а также о технологиях и проблемах муниципального управления и местного самоуправления;

- новостной сайт-визитка представит Конгресс и его членов широкой аудитории;

- электронный информационный бюллетень #КонгрессМуниципаловРФ с методическими приложениями по различным вопросам муниципального управления и обзоров изменений законодательства снабдит муниципальное сообщество оперативной и полезной информацией. Конгресс рассылает бюллетень по всем советам муниципальных образований субъектов РФ и межрегиональным ассоциациям межмуниципального сотрудничества с тем, чтобы члены Конгресса использовали его в своей деятельности и распространяли среди своих учредителей и партнеров также для использования в работе;

- страница Конгресса на «Фейсбуке», куда выкладываются заметки, ссылки на полезные материалы и фотографии с мероприятий Конгресса.

В рамках проекта 4 медиапродукта Конгресса составляют единую систему и взаимодополняют друг друга. Срок реализации данного этапа проекта – IV квартал 2017 года. ■

ИНТЕРАКТИВНАЯ КАРТА МСУ РФ 1.0

Подходи быстро, говори кратко, проси мало, уходи борзо!

Петр I

Согласно п. 2 Распоряжения Правительства РФ от 31.01.2000 года № 162-р (в ред. распоряжения от 29.05.2014 года № 913-р) Конгресс уполномочен ежегодно готовить и предоставлять доклад Правительству РФ «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления» (далее – «Доклад»).

Доклад о состоянии местного самоуправления предназначен для удовлетворения потребности Правительства РФ в информации, которая, во-первых, поступает непосредственно с мест, а во-вторых, – анализируется и обобщается носителями муниципальной позиции.

Первый Доклад Конгресса был подготовлен в 2016 году. Только федеральная его часть составляла почти 200 страниц, а вместе с региональной частью Доклад занимал более 900 страниц. Он основывался на материалах, предоставленных советами муниципальных образований субъектов РФ, а также на данных экспертов, вовлеченных в его подго-

товку. Это был первый опыт Конгресса по системному анализу состояния местного самоуправления в России.

Доклад Конгресса-2016 имел ряд недостатков. Региональные доклады представили менее половины советов муниципальных образований субъектов РФ. Полученные материалы отличались и по форме, и по содержанию, а также по охвату территории региона. Визуальный ряд Доклада-2016 был беден, что затрудняло его представление широкой аудитории. Совокупность этих факторов существенно понизила тот огромный лоббистский потенциал,

который был заложен в Доклад Конгресса изначально.

В 2017 году была принята новая концепция подготовки документа. Доклад нацелен на решение задач, поставленных перед Конгрессом Правительством РФ еще в 2014 году, здесь все осталось по-прежнему. Однако отношение самого Конгресса к этой работе изменилось и очень существенно. Начиная с 2017 года, подготовка Доклада уже не воспринимается только лишь как почетная обязанность. Отныне Доклад – это основной инструмент лоббирования интересов местного самоуправления.



Выполняя распоряжение Правительства, Конгресс реализует и свой приоритет. Важно донести обоснованную муниципальную позицию до всех заинтересованных органов федеральной власти и защищать интересы местного самоуправления, опираясь на точные и системно изложенные данные.

В 2017 году Доклад Конгресса получил новую миссию – служить базой для системного управления изменениями муниципальной реальности.

Чтобы изменения стали управляемыми, они должны быть измеримы по качеству и количеству, а принятые единицы измерения – сопоставимы.

В январе 2017 года Конгрессом была разработана система показателей, позволяющих измерить состояние проблемных вопросов местного значения. Эта система легла в основу единой Модельной формы для региональных и федерального докладов.

ПОКАЗАТЕЛИ СОСТОЯНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ПРИНЯТЫЕ КОНГРЕССОМ В ЯНВАРЕ 2017 ГОДА

По видам муниципальных образований: городские округа, городские округа с внутригородским делением, муниципальные районы, городские поселения, сельские поселения, внутригородские муниципальные образования.

По годам: 2015 год и 2016 год.

1. Административно-территориальное деление:

- 1.1. количество муниципальных образований;
- 1.2. из них являются членами Совета муниципальных образований;
- 1.3. количество населения муниципального образования.

2. Экономика и бюджетно-финансовое обеспечение местного самоуправления:

- 2.1. консолидированный местный бюджет;

- 2.2. доходы бюджета муниципального образования в расчете на 1 жителя муниципального образования, включая межбюджетные трансферты;
- 2.3. доходы бюджета муниципального образования в расчете на 1 жителя муниципального образования, исключая межбюджетные трансферты;
- 2.4. объем собственных доходов бюджета муниципального образования в расчете на 1 жителя муниципального образования;

- 2.5. объем собственных доходов бюджета муниципального образования без учёта межбюджетных трансфертов и трансферто-замещающих нормативов;
 - 2.6. расходы бюджета муниципального образования в расчете на 1 жителя муниципального образования;
 - 2.7. количество видов муниципальной поддержки бизнеса, осуществляемой на территории муниципального образования;
 - 2.8. количество денежных средств, выделяемых муниципальным образованием в рамках поддержки бизнеса;
 - 2.9. количество мероприятий Национального рейтинга, реализуемых на территории субъекта РФ с участием муниципального образования.
- 3. Кадровое обеспечение органов местного самоуправления**
- 3.1. численность муниципальных служащих;
 - 3.2. численность работников органов местного самоуправления;
 - 3.3. количество пенсионеров, получающих муниципальную пенсию;
 - 3.4. кадровая обеспеченность муниципальными служащими с профильным образованием;
 - 3.5. количество муниципальных служащих, прошедших повышение квалификации;
 - 3.6. общий объем средств, потраченных на образование муниципальных служащих;
 - 3.7. среднемесячная заработная плата работников органов местного самоуправления, включая начисления;
 - 3.8. среднемесячная пенсия, выплачиваемая за счет местного бюджета;
- 3.9. среднемесячная заработная плата выборного должностного лица (главы муниципального образования), включая начисления.
- 4. Судебная практика, взаимодействие с контрольно-надзорными органами:**
- 4.1. общее количество проверок органов местного самоуправления;
 - 4.2. количество запросов в органы местного самоуправления;
 - 4.3. общее количество судебных решений, вынесенных в отношении органов местного самоуправления;
 - 4.4. количество поданных прокурором заявлений в суд;
 - 4.5. приблизительное количество денежных средств, необходимых на исполнение судебных решений;
 - 4.6. количество исполнительных производств в отношении органов местного самоуправления;
 - 4.7. количество поданных прокурором протестов/представлений в отношении органов местного самоуправления;
 - 4.8. количество возбужденных административных производств в отношении должностных лиц органов местного самоуправления;
 - 4.9. количество штрафов;
 - 4.10. сумма штрафов.
- 5. Участие граждан в осуществлении местного самоуправления:**
- 5.1. количество образованных ТОСов в муниципальном образовании;
 - 5.2. количество ТОСов, зарегистрированных в качестве юридических лиц;
 - 5.3. количество ТОСов, фактически осуществляющих свою деятельность.

Цифровые данные региональных докладов проходят обработку и представляются в обоснование выводов текстовой части Доклада. Платформа визуализации создана на основе административной карты РФ.

Работа над картой выделена в отдельный проект Конгресса, т.к. этот формат требует системного управления множеством переменных, расширения и корректировки их перечня и технологий сбора данных.

Важнейшим направлением реализации проекта является укрепление прямой и обратной связи Конгресса с советами муниципальных образований субъектов РФ. Значительная роль в подготовке Доклада отведена ассоциациям межрегионального межмуниципального сотрудничества, палатам, комитетам и научно-экспертному совету Конгресса.

Появилась возможность сравнить состояние местного самоуправления по различным отраслям, а также по федеральным округам, регионам и разным видам муниципалитетов.

Цвета, которыми отмечены территории регионов на карте, — это визуализация оценки эффективности региональной политики в отношении муниципальных образований: от насыщенного зеленого (высшая оценка, лучшая практика) до насыщенного красного (низшая оценка, сигнал тревоги). Чем больше на карте красных зон, тем выше должен быть уровень решения проблемы.

Во всплывающей таблице данных по региону присутствуют поля для сравнения по принятым показателям: «На 1 муниципальное образование», «Количество муниципальных образований», «Количество муниципальных служащих» и др. Схему таких подстановок теперь можно легко определять и переопределять при необходимости.

Можно оценить реальные расходы на текущее содержание глав, депутатов и служащих органов местного самоуправления, вычленив из них «несгораемые» обязательства по выплате муниципальных пенсий (вклад

в прошлое) и сопоставив эти данные с расходами на развитие муниципальных кадров (вклад в будущее). Зная о проблеме фиктивных ТОСов, создаваемых по приказу в короткие сроки, Конгресс принял показатель «Количество ТОСов, фактически осуществляющих свою деятельность».

При помощи карты можно дать оценку и наиболее большому вопросу местного самоуправления — бюджетному. Ключевым показателем принят уровень доходов муниципального образования в расчете на 1 жителя.

Проект является постоянно действующим, т.к. его сверхзадача — создание и развитие механизмов внедрения муниципальной повестки во внутреннюю политику Российской Федерации. ■

ПРОЕКТ «КАРТА МСУ В РФ 1.0» ПРЕДСТАВЛЯЮТ:



Президент Конгресса
Виктор Кидяев,
исполнительный директор
Конгресса **Ольга Гай**

— Виктор Борисович, Ольга Юрьевна, расскажите, пожалуйста, о том, как возникла идея проекта? Конгресс ведь раньше ничего подобного не делал...

Виктор Кидяев:

— Идея выросла из работы над Докладом Правительству России в 2016 году. Он получился очень большой. Как сказал бы Уинстон Черчилль, небывалая толщина этого документа защищала его от опасности быть прочитанным. Мы сдали этот Доклад Правительству. Получили отзывы от Минюста и Минфина, которые прочитали наш труд, за что коллегам — большое человеческое спасибо. В чем-то поддержали нас, а в чем-то — не согласились.

Диалог с Правительством, с профильными федеральными министерствами по Докладу начался. Его надо продолжать, но продолжать так, чтобы получить результат. Работать ради галочки (вот, мы выполнили Распоряжение Правительства, а дальше — хоть трава не расти!), согласитесь, никому не интересно. Прежде всего, советам муниципаль-

ных образований субъектов Федерации, у которых есть много своих забот.

Мы задумались о том, как нам при помощи Доклада добиться решения тех проблем, о которых нам сообщают советы.

политическими методами. Сегодня каждый регион получил возможность определять, какой будет его внутренняя политика в отношении местного самоуправления. Но мы не должны забывать и о том, что политика — это концентрированное выра-

Первое, что пришло на ум, — это сделать их настолько очевидными, наглядными, чтобы никто и подумать не смог от них отмахнуться. А это требует нового формата. Поэтому была выбрана цифра, для наглядности мы добавили цвет и разместили это все на карте.

На эту мысль нас навело последнее Послание Президента России Федеральному Собранию, в котором Владимир Владимирович Путин призвал всех представителей власти содействовать развитию цифровой экономики в России.

— Причем здесь Конгресс?

Виктор Кидяев:

— Конечно, вопросы местного самоуправления, во многом, относятся к политической сфере и решаются

жение экономики. Экономiku делают люди, а люди живут в муниципалитетах. Никакие, даже самые правильные, экономические программы не будут эффективными — цифровые



они или не цифровые, если не решить базовые проблемы на местах, в местном самоуправлении. Но чтобы эти проблемы решить, надо понять их причины.

Ольга Гай:

– Должна добавить, что наглядность и очевидность, использование цифровых форматов – тренды современного управления. Прежде всего, бизнес-управления. Сегодня эти технологии все активнее проникают во власть. Это – программные бюджеты, стратегическое планирование, проектирование и т.д.

Конгресс, который объединяет советы муниципальных образований всех регионов, может и должен стать исследовательским центром по вопросам местного самоуправления. В рамках цифровой экономики надо создать нишу и для цифрового местного самоуправления. По крайней мере, можно будет увидеть и просчитать риски управления этим институтом, сопоставить развитие местного самоуправления с развитием экономики.

– Звучит громко. А как это будет осуществляться?

Виктор Кидяев:

– Это уже осуществляется. На первом этапе Конгресс разработал и распространил по советам муниципальных образований единую форму модельного регионального доклада. Изначально там цифровая часть с показателями за 2015–2016 годы отделена от текстовой. Федеральный доклад имеет такую же структуру. Свои доклады нам прислали 73 региональных совета муниципальных образований и 5 межрегиональных ассоциаций муниципалитетов.

Затем началась обработка пришедшей информации. Цифровую часть мы отразили в виде таблиц, которые заложили в нашу Карту. Текстовая часть региональных докладов в первичном обобщении была представлена Общему Собранию Конгресса, которое состоялось 20 апреля этого года.

Работа над текстом и картой продолжается, в том числе, и с учетом замечаний от коллег из Минюста. В нее вовлечены все органы Конгресса, наши учредители и партнеры, депутаты Государственной Думы, которые вошли в комитеты Конгресса. Одновременно на базе региональных советов муниципальных образований Конгресс создает сеть

«пилотных» площадок для отработки механизмов подготовки Доклада.

– Какие советы стали «пилотами» Конгресса и в чем заключается их роль?

Виктор Кидяев:

– На данный момент это – советы муниципальных образований Татарстана, Дагестана, Чукотки, Красноярского и Пермского краев, Астраханской, Иркутской, Оренбургской, Ростовской, Саратовской, Тамбовской, Томской и Тюменской областей, Москвы и Санкт-Петербурга. Эти советы – «соль» Конгресса. Самые сильные, самые активные, имеющие за плечами большой опыт представления и защиты интересов местного самоуправления в своих регионах. Ведь быть «пилотом» в этом проекте, где все создается на ходу, экспериментальным путем, – это не столько почетно, сколько сложно. Предстоит провести очень большую работу. Я хочу поблагодарить коллег за то, что они согласились участвовать в проекте.

Ольга Гай:

– Мы распределяем между советами задачи по организации сбора информации по различным направлениям. Кто-то возьмет на себя показатели по контрольно-надзорной деятельности, кто-то займется финансовым сектором, кто-то экономическим, кто-то – полномочиями и так далее. Нам надо понять: какие в регионах есть возможности для сбора информации, какие есть риски получения искаженных данных и чем может помочь Конгресс для того, чтобы наладить поступление нужной информации. Эту технологию можно найти только «в поле», информационные потоки в одночасье, по приказу не возникают.

В итоге мы рассчитываем создать инструкцию для всех членов Конгресса по работе над своими докладами и Докладом Правительству РФ.

Одновременно мы смотрим: как между собой взаимодействуют показатели развития местного самоуправления, правильно ли мы их определили? Не исключено, что в следующем году будет принята уже иная система показателей.

– То есть в итоговом варианте карты показатели будут иными?

Ольга Гай:

– Я бы вообще не стала говорить об итоговом варианте. Думаю, что

его просто не может быть. К осени текущего года Конгресс представит карту и текстовую часть Доклада в формате 1.0. В следующем году регистр карты будет уже 2.0 и т. д. Это зависит и от результатов работы с «пилотами», и от приоритетов развития России.

Виктор Кидяев:

– Уже сейчас к нам поступают предложения расширить перечень наших показателей от коллег из министерств и Государственной Думы. Очевидно, что той статистической информации о состоянии дел на местах, которая имеется на федеральном уровне, не хватает. Требуется больше данных и иные подходы к их обработке.

Минюст представил свой доклад «Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в РФ» за 2016 – начало 2017 года. Коллеги провели колоссальную работу и сделали мониторинг очень высокого качества. И все же он отражает только те вопросы, которые находятся в ведении Минюста. Минфин, в свою очередь, представляет данные о консолидированных местных бюджетах. Это тоже очень ценная информация, за которую мы должны поблагодарить коллег.

Однако эти базы существуют отдельно друг от друга. А как оценить влияние, скажем, модели формирования главы муниципального образования на местный бюджет или экономику? Вот, одни говорят, что главу надо избирать на прямых выборах. Другие, – что надо назначать по результатам конкурса. А почему – «надо»? Никто не обосновывает эти требования реальными фактами. Конгресс предлагает: давайте сначала выясним, какие последствия есть у той или иной модели для муниципалитета, для региона, а потом уже будем говорить «надо» или «не надо». И так – по всем вопросам.

– Но ведь информация – как бомба: в неловких руках может и взорваться. Насколько открытой будет эта карта?

Виктор Кидяев:

– Заказчиком и адресатом Доклада является Правительство России. Это – главное. Конечно, Правительство получит все материалы в систематизированном виде и полный доступ к карте. Эту базу коллеги смогут использовать как дополнительный инструмент для

принятия решений. В том числе, по вопросам развития отдельных регионов и при оценке эффективности деятельности органов государственной и муниципальной власти.

Что же касается доступа других заинтересованных сторон, в том числе, и граждан, то будут отдельные решения по каждой категории.

Слово, как говорят, не воробей, вылетит — не поймаешь. Нельзя допустить, чтобы таким трудом собранные данные повредили социальной и политической стабильности и целостности России. Наш проект должен служить интересам государства, которые заключаются в развитии и процветании каждой территории, в повышении качества жизни граждан. Поэтому Конгресс, как Национальная ассоциация местных властей России, будет очень аккуратно решать вопрос открытости сведений. Только при этом условии Конгресс сможет реализовать свою миссию и выполнить свои задачи.

— **Миссия — модное слово. В чем она состоит для Конгресса?**

Виктор Кидяев:

— Мы сформулировали ее так: стремимся к усилению роли и влияния местного самоуправления при формировании повестки внутренней и внешней политики Российской Федерации, Конгресс всегда ориентируется на улучшение качества жизни населения.

Наш проект призван представлять состояние местного самоуправления как многоплановую систему муниципальной деятельности. Можно будет увидеть, где и какие есть проблемы, сравнить эти данные по регионам и муниципалитетам, получить направление для поиска и тиражирования лучших практик или же базу для дискуссии на федеральном и региональном уровнях.

Я работал главой Zubovo-Польянского района Республики Мордовия и знаю, что все взвешенные федеральные решения, но также и все неувязки воплощаются в жизнь именно на муниципальном уровне. Если решение хорошо просчитано, будет успешной и его реализация «на земле», в муниципалитете. В качестве хорошего примера могу привести пакет федеральных программ по развитию села. В сельских поселениях строят социальные объекты, жилье для тех, кто пользуется услугами этих учреждений. Одно-

временно в это жилье и, что немало важно, на сельхозпредприятия проводят газ. Здесь мы видим комплексное решение: люди обеспечены работой, жильем и услугами социальной сферы, качество их жизни повышается.

Однако порой практика выявляет несогласования или пробелы. Тогда глава муниципального образования должен изобретать «велосипед», чтобы свести одну программу с другой, при этом уложиться в рамки своего бюджета и не выйти за пределы своих полномочий. У кого-то получается, а у кого-то нет. Заложниками ситуации становятся наши жители. Они не должны страдать от того, что «наверху» кто-то с кем-то не посоветовался, не договорился!

Муниципальная работа всегда ориентирована на население. Органам местного самоуправления отступать или сваливать ответственность перед жителями некуда и не на кого. Социальная и политическая стабильность, экономический рост всей нашей России невозможны без благополучия граждан. Об этом неоднократно говорил и Президент России Владимир Владимирович Путин. Поэтому Конгресс увязывает внедрение муниципальных вопросов в федеральную повестку и их решение с повышением качества жизни населения.

— **Возвращаемся к карте. Для нее необходимо особое программное обеспечение. В Исполнительной дирекции Конгресса создан штат программистов?**

Ольга Гай:

— Наверное, было бы удобно создать отдельное IT-подразделение в дирекции, но наш бюджет ограничен. Однако отсутствие денег не означает отсутствие возможностей. Многие успешные компании сегодня работают на аутсорсинге, привлекая партнеров из числа профессиональных организаций. Все рычаги управления, все полномочия по принятию стратегических решений при этом сохраняются в компании, которая выступила с инициативой. Что мы и делаем в рамках нашего проекта.

— **А деньги на эту работу откуда?**

Ольга Гай:

— А здесь я скажу еще одно «страшное» слово, за которым кроется большая перспектива не только

для Исполнительной дирекции, но и для всех членов Конгресса. Это — фандрайзинг.

Мы привыкли к тому, что один покупает, потому что у него есть деньги, а другой продает, потому что ему нужны деньги. Или же кто-то что-то захватывает, потому что он сильнее, а другой вынужден уступить, потому что он слабее. В этой логике, если нет денег, нет силы, ты ничего не можешь. В современном мире такие плоские схемы неэффективны. Сейчас на первый план выходят не деньги или сила, а социальные и моральные ценности — идеи, ради которых человек готов жить и создавать. Без этого ни один проект не будет развиваться.

Умение находить ресурсы, партнеров, вовлекать их в свою работу для получения общего позитивного результата сегодня входит в плоть и кровь некоммерческого сектора, к которому относится и наш Конгресс. Пора и нам начинать жить в XXI веке, иначе какой от нас толк?

— **Последний вопрос — о критериях эффективности проекта. Чем можно измерить: успешен он или нет?**

Виктор Кидяев:

— Мы определили для себя 2 ключевых критерия.

Первый — диалог между Конгрессом и федеральными органами в рамках Доклада. Этот показатель мы уже выполняем. Интерес к карте большой, а из него вырастает и интерес к предложениям по решению проблем, которые будут представлены в текстовом виде.

Второй критерий — это применение полученной информации государством в целях формирования эффективной политики в отношении местного самоуправления в России и ее регионах. Об этом судить пока еще рано.

Уже сейчас нам понятно, что направление работы выбрано правильное. Проект востребован на всех уровнях и, очевидно, что только Конгрессу с его статусом и полной охвата муниципальных образований по силам его реализовать. ■



СТРАТЕГИЯ ДЛЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ

Тема выпуска – разработка и применение инструментов стратегирования для управления развитием муниципальных образований. Муниципалитеты представлены, с одной стороны, как административно-территориальные единицы РФ, которые взаимодействуют между собой, входят в составы регионов и всей страны. Иными словами, муниципалитет – базовый элемент в системе управления территорией страны. Во-вторых, это ограниченная заселенная территория, на которой сформированы и осуществляют публичные полномочия органы местного самоуправления.



Елена Голубева, главный редактор журнала «Муниципальная Россия»

Формально, стратегическое управление на муниципальном уровне – это деятельность органов местного самоуправления по разработке и реализации документов стратегического характера. Однако практика показывает, что эти документы не всегда способствуют развитию территории. Порой реализация одного решения затрудняет или вовсе исключает реализацию другого решения. Бывает и так, что документ вписан в систему, но все же не работает. Почему?

Традиционный ответ муниципалов: «Денег нет. Дайте нам денег, и будет счастье!» Своих средств у муниципалитетов, действительно, нет, но их нет и у государства – в таком количестве, чтобы осчастливить всех и сразу. Государство готово выделять муниципалитетам деньги, но только под конкретные проекты. Проекты вырастают из программ, а программы – из стратегий. И тогда во весь рост встает вопрос качества стратегического пакета, которым располагает муниципалитет. Здесь все как у людей: просишь денег – объясни, на что. Не словами и манифестами, а документами – стратегиями, планами, прогнозами и отчетами.

Чтобы муниципальные затраты на разработку стратегических инструментов управления окупались, а полученные государственные средства работали на прогресс территории, в этом выпуске сформирована подборка материалов. Часть ее посвящена государственной политике, как актуальной, так и перспективной. Это:

- обзор «Основы государственной политики регионального развития РФ» (**#АктуальнаяТема**);
- статья научного руководителя Центрального научно-исследовательского и проектного института Минстроя России Александра Кривова о стратегии пространственного развития (**#АктуальнаяТема**);
- справка о законопроекте № 66082-7, которым предлагается распространить стратегирование на все виды муниципалитетов (**#Государство&МСУ**);
- позиция председателя Комитета ГД ФС РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Алексея Диденко, высказанная им на XV «Форуме стратегов» (**#Государство&МСУ**);
- репортаж с заседания подкомитета по реализации профильных

государственных программ РФ Комитета ГД ФС РФ по федеративному устройству и вопросам МСУ, где обсуждались перспективы реализации Основ государственной политики регионального развития (**#Государство&МСУ**).

О муниципальном стратегировании и его нюансах рассказывается во второй части блока. Читайте в этом выпуске:

- интервью с консультантом по разработке стратегий развития для бизнеса и муниципальных образований Романом Золиным (**#АктуальнаяТема**);
- интервью с депутатом ГД ФС РФ, председателем Комитета Конгресса по стратегическому развитию Виктором Зубаревым (**#КомитетыКонгресса**);
- статью Андрея Алешкина, члена Комитета Конгресса по стратегическому развитию, о возможностях участия ТОСов в стратегическом планировании (**#КомитетыКонгресса**);
- методическую справку по формированию пакета документов стратегического планирования на муниципальном уровне (**#Правоприменение**). ■

СТРАТЕГИЯ ДЛЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Для человека, который не знает, к какой гавани он направляется, ни один ветер не будет попутным.

Луций Анней Сенека Младший

На Всероссийском съезде муниципальных образований, который состоялся в г. Суздале в ноябре 2013 года, говорилось о необходимости разработки государственной стратегии развития местного самоуправления – по образу и подобию Указа Президента РФ Б.Н. Ельцина от 15 октября 1999 г. № 1370.

16 января 2017 году Указом Президента РФ № 13 утверждены «Основы государственной политики регионального развития РФ» на период до 2025 года. В документе определены национальные интересы России в сфере регионального развития, а также ключевые принципы, цели и задачи государственной политики регионального развития.

Муниципальная компонента включена в каждый раздел «Основ» как обязательный элемент системы управления территориями. Социально-экономическое развитие субъектов Федерации рассматривается в увязке с развитием муниципальных образований как городского, так и сельского типа.

«Основы государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года» составлены в логике Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ». Для нее характерно целостное восприятие системы публичной власти в России, где федеральный, региональный и муниципальный уровни согласованно работают на достижение общих приоритетов, но каждый – в рамках своей компетенции.

Согласование муниципального развития с региональным является условием для реализации муниципальных инициатив. Фактически, Указ № 13 от 16.01.2017 создает базу для государственной концепции развития местного самоуправления, которую ждет муниципальное сообщество России.

Государственная политика регионального развития – система приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов РФ и муниципальных образований.

Документом установлен учет объективных особенностей социально-экономического развития регионов и муниципалитетов при реализации на их территориях федеральных приоритетов. Основной целью регионального развития определено обеспечение устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации через максимально полное раскрытие потенциала и саморазвития регионов и городов, создание комфортной среды жизнедеятельности граждан.

Предусмотрено увеличение доли собственных доходов региональных и местных бюджетов и увеличение нормативов отчислений от налогов и сборов вышестоящего уровня бюджетной системы. Ожидаемые результаты: сокращение объема расходов на дотации из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ, формирование положительного импульса для развития региональной экономики, повышение уровня жизни населения, оптимизация системы расселения и размещения производительных сил, создание условий для гармонизации межнациональных отношений и этнокультурного развития народов.

Указанные подходы будут транслироваться и на муниципальный уровень.

В качестве первого условия регионального развития принято федеративное устройство РФ и самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления своих полномочий.

Среди целей документа определены:

- повышение качества жизни граждан на всей территории страны;
- повышение конкурентоспособности экономики РФ на мировых рынках на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, а также максимального привлечения населения к решению региональных и местных задач.

ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ:

1. Инфраструктурное обеспечение пространственного развития экономики и социальной сферы РФ на уровне регионов и муниципальных образований. В числе мероприятий – выделение ассигнований из федерального бюджета для стимулирования реализации региональных и муниципальных полномочий по строительству (реконструкции) инфраструктурных объектов регионального и местного значения.

Важно, что инфраструктура понимается как средство, условие соци-

Государственная политика регионального развития – система приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов РФ и муниципальных образований.



ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ:

1. Снятие инфраструктурных ограничений для опережающего развития территорий с низким уровнем социально-экономического развития и высокой плотностью населения.
2. Инфраструктурное и социальное обустройство территорий с низкой плотностью населения и перспективами к наращиванию экономического потенциала.
3. Сдерживание оттока населения с важных в геополитическом отношении территорий путем создания благоприятных социальных условий.
4. Увеличение количества точек роста экономики.
5. Реализация мероприятий по улучшению экологической ситуации и развитию в крупных городских агломерациях транспортной инфраструктуры, обеспечивающей экономическую связанность городов с прилегающими к ним территориями, а также городских агломераций между собой.
6. Сокращение различий в качестве жизни в городах и сельской местности.

разований на период до 2025 года. Предусмотрены дополнительные налоговые отчисления от доходов, собранных на территории сверх плана, и гранты из федерального бюджета регионам и из регионального бюджета муниципалитетам, достигающим наиболее высоких темпов наращивания собственного экономического потенциала и снижения уровня дотационности территорий;

– выполнение социальных обязательств перед гражданами.

5. Разграничение полномочий. Уточнение полномочий всех уровней власти, совершенствование их финансового обеспечения и организация эффективного исполнения указанных полномочий (с максимальным привлечением населения к участию в государственном и муниципальном управлении). Планируется:

– провести мониторинг расходных обязательств регионов и муниципалитетов и их фактического исполнения;

– определить минимально необходимые объемы финансирования для исполнения полномочий – для учета потребности в финансировании указанных обязательств за счет федеральных ассигнований;

– поэтапно упразднить федеральные неэффективные льготы по региональным и местным налогам, а также федеральным налогам, зачисляемым в региональные и местные бюджеты. Вместо этого вводится адресная поддержка приоритетных для регионов проектов и проектов инфраструктурных компаний;

– исключить возможность устанавливать в федеральном законодательстве обязательные требования к порядку и условиям определения объемов расходов региональных и местных бюджетов – за исключением случаев предоставления федеральных субсидий. Указанные требования можно включать в рекомендации, которые регионы и муниципалитеты исполняют на добровольной основе;

– внедрить дополнительные механизмы привлечения граждан РФ к участию в государственном и муниципальном управлении, повышения их гражданской ответственности при решении вопросов социально-экономического и политического развития территорий, а также механизмы учета мнения населения при решении указанных вопросов. ■



ально-экономического развития территорий. Исходя из этого, в данной группе задач определены приоритетные направления государственных программ.

2. Привлечение частных инвестиций в негосударственный сектор экономики на региональном и местном уровнях. Здесь федеральные, региональные и муниципальные инициативы по формированию приоритетных инвестиционных проектов, программ и планов по инфраструктурному, отраслевому и социальному обустройству территорий представлены в виде самостоятельных, но увязанных друг с другом уровней единой системы. В число заинтересованных участников также включены субъекты естественных монополий со своими инвестиционными программами.

Обеспечение взаимосвязи стратегического, бюджетного и отраслевого планирования, внедрение механизмов гарантированного финансирования предусмотренных указанными документами мероприятий определены в качестве условий успешной реализации поставленной задачи.

3. Кадровая политика. Совершенствование механизмов регулирования внутренней и внешней миграции с учетом прогнозируемых потребностей регионов и муниципальных образований в трудовых ресурсах за счет организационной и финансовой поддержки социально-бытового обустройства граждан и иных мер.

4. Развитие экономики и эконо-

мической инициативы в регионах и муниципалитетах. Стимулирование субъектов РФ и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала.

В практику ежегодного бюджетного планирования на федеральном уровне вводится новый инструмент – перечень приоритетных расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований, подлежащих софинансированию из федерального бюджета (с одновременным запретом на федеральное софинансирование обязательств регионов и муниципалитетов, не включенных в перечень).

Предусмотрены укрупнение (объединение) целевых межбюджетных трансфертов и повышение самостоятельности субъектов Федерации в выборе способов достижения поставленных целей при использовании межбюджетных трансфертов, а также повышение финансовой ответственности за неэффективное использование бюджетных средств.

Регионы и муниципалитеты могут рассчитывать на федеральные трансферты при соблюдении следующих условий:

– проведение единой государственной политики в соответствующих отраслях экономики;

– наращивание собственного экономического потенциала в соответствии со стратегией пространственного развития РФ, стратегиями социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных об-



ПРАВИЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ



Консалтинговая компания Service Design Agency сопровождает разработку стратегий развития в Великом Новгороде и Старой Руссе. О том, как создать успешную муниципальную стратегию, читателям МР рассказывает управляющий партнер компании Роман Золин.

— Роман Александрович, с 2018 года городские округа и муниципальные районы должны начать «жить» по стратегиям. ФЗ-172 «О стратегическом планировании в РФ» был принят еще в 2014 году. Кажется бы, 4 года — приличный срок, однако многие муниципалитеты не готовы. Почему?

— Дело в том, что еще 4 года назад никто не требовал от муниципалитета стратегии — ни по закону, ни по жизни. Все обслуживали интересы населения в рамках 131-го ФЗ, а этот закон не обязывал никого заниматься стратегированием. Затыкали дыры, тушили пожары, решали другие вопросы. Горизонт планирования — максимум 3 года. В основном муниципалитеты принимали ежегодные концепции социально-экономического развития, которые считались стратегиями.

Сейчас закон вынуждает муниципальные образования задуматься о том, как и на что им жить в горизонте уже пятнадцати лет. При этом все идет к тому, что государственное софинансирование будет выделяться только под те муниципальные программы, которые разработаны в рам-

ках муниципальных стратегий, соответствующих требованиям ФЗ-172.

— С чего надо начинать работу над стратегией?

— С ответа на вопрос: «Зачем?» Зачем муниципальному образованию нужна стратегия? Если ради того, чтобы выполнить свою обязанность перед законом, то можно что-то написать, формально подходящее под требования ФЗ-172. Таких стратегий появилось уже немало. Написали, положили «в стол» и живем дальше. Правда, бюрократическая стратегия никому не нужна: ни население ее не принимает, ни бизнес, и даже власть не понимает, как этой стратегией управлять.

Но если стратегия нужна для развития территории (а развитие — это, в том числе, рост доходов), то требования ФЗ-172 обретают совсем иной смысл. Строго говоря, это уже требования не к структуре и содержанию документа, а к организации мышления и действия.

При этом глава каждого муниципалитета (и «сильного», и «слабого») испытывает дискомфорт от понимания дефицита ресурсов и непонимания, куда все движется. Это

порой парализует. Но бывает еще и третья довлеющая сила, которая, к счастью, работает позитивно. Ведь инициатором стратегии не обязательно должен быть глава. Это может быть любой из его заместителей по вопросам экономики или даже социальной сферы. Это могут быть и общественники, которые понимают, что без вдохновляющего образа будущего уже просто невозможно. И тогда глава (или тот, кто отвечает за это) под этой принудительной силой реальности начинает мыслить стратегически.

— Мыслить — это одно, а написать — это другое. Вряд ли у отдаленных сельских районов есть деньги на экспертов. Как им быть?

— Все думают, что разработка стратегии требует больших денег. Но на самом деле, это вопрос энергии, вопрос времени, вопрос заинтересованности, вопрос мотивации и вопрос политической воли.

Например, стратегию в Старой Руссе инициировало и генерировало профессиональное сообщество, а власть уже потом присоединилась. В команде был только один представитель администрации Старорус-

ского района, который курировал вопросы экономики. Остальные 15 человек представляли отели, рестораны, туристские продукты, — они и были заказчиками и оплачивали привлекаемые услуги. Администрация района не потратила ни копейки. В Великом Новгороде официальным заказчиком является стратегический комитет, куда вошли руководители городских предприятий, а разработка ведется общественным движением «Совет горожан».

Как минимум, в небольших городах и сельских муниципалитетах можно создать стратегические комитеты из людей и организаций, которые так или иначе участвуют в развитии муниципального образования. Задача главы — собрать их всех под свою политическую волю. Если эти люди поймут, зачем им нужна стратегия, увидят в ней свой интерес, то профинансируют и составление документов, и их внедрение.

Простой пример. Земельный банк под строительство жилой недвижимости в Великом Новгороде уже расписан. Через 8 лет мест под новые жилые дома просто не будет. Для строительного бизнеса это время пролетит мгновенно. Уже сейчас застройщикам нужен новый банк земли, т.е. речь идет о развитии городской агломерации. А это формирование пригородных проектов, межмуниципальное сотрудничество, деление территорий, развитие субурбий, определение новых правил землепользования и застройки и т.д. Поэтому серьезные строительные компании в стратегии очень заинтересованы, ведь они получают новое перспективное видение и могут сами участвовать в его формировании. Столь же высокая степень заинтересованности у местного водоканала или теплоэнергетиков, они тоже хотят развиваться и понимать свою перспективу на 10–15 лет вперед.

В небольших муниципальных образованиях, где нет крупных застройщиков, надо звать в партнеры предпринимателей, интеллигенцию, общественность. Местная элита — она есть в любом сообществе. Это не обязательно те, у кого много денег, но обязательно те, кто активен на территории. Они в любом случае будут «инвестировать» в стратегию, если не свои средства, то свои компетенции, идеи, социальный авторитет.

Кстати, небольшому муниципалитету и не нужно садиться за раз-

работку всех документов по ФЗ-172. Достаточно обозначить себя в своем плане по участию в реализации стратегии вышестоящего уровня. И тогда эта территория получит свою стратегию в рамках общего плана развития, например, района или региона.

— **Т.е. нашему сельскому району сначала надо дождаться, пока стратегию примет область?**

— Нет, ждать не нужно. Если известно, что такая стратегия разрабатывается, обсуждается, нужно начинать переговоры.

Как возникает общественное согласие? Только в результате переговоров многих заинтересованных лиц. А если много участников ведут переговоры, то есть и посредник, который этот процесс сопровождает. Это может быть ответственный департамент в структуре администрации губернатора, региональный совет муниципальных образований или же, как в Великом Новгороде, наша компания и Совет горожан. Задача посредника — соединить и синхронизировать все интересы, привести «акционеров» территории к общему согласию, чтобы они смогли создать документ, который удовлетворял бы их всех.

Поэтому нашему сельскому району нужно найти того, кто обеспечивает балансировку интересов «акционеров» вышестоящей стратегии, и с его помощью включаться в переговоры и заявлять о своем интересе.

— **Как все же должна быть написана правильная стратегия?**

— Ответ на вопрос: «Как написать?» — далеко не первый в списке нужных вопросов.

Существует порядка десяти разных ответов на этот вопрос, т.е. формальных подходов, и каждый может сработать эффективно или не сработать вообще.

— **Почему?**

— Потому, что какой бы подход к написанию стратегии не использовался, основная задача — вовлечение людей в процесс ее разработки и, особенно, в процесс ее реализации.

Поэтому вторым вопросом должен стать: «Кто мы?» Кто будет участвовать в определении миссии, целей и задач стратегии?

Любая стратегия — это документ общественного согласия.

Любая стратегия, как бы мы ее не формировали, — это документ общественного согласия. Он должен соз-

даваться именно так. Сама по себе бумажка — она ничего не значит. Очень важно выявить всех «акционеров» — тех, кто формирует бюджет своими налогами, и тех, кто влияет на общественное мнение. Т.е. нужны те, кто создает как финансовый, так и политический доход территории. Их надо собрать вместе и сбалансировать их интересы. От позиции и действий этих людей зависит: примут граждане стратегию или не примут, будет она работать или не будет.

К сожалению, восьмидесяти процентам населения ничего не нужно. Люди, как правило, зациклены на своих домохозяйствах, семьях и проблемах, их не интересует политика, жизнь города, государства. Это проблема не только в России, так во всем мире происходит. Везде активных людей меньше, чем пассивных. Чтобы эти 80% максимально вовлечь, нужно применять определенные социальные технологии. Одна из них — сделать своими союзниками активных и уважаемых в местном сообществе людей.

— **Вы не упомянули органы местного самоуправления. Разве они не являются «акционерами»?**

— Конечно, являются. Но они — не единственные.

Сейчас муниципалитеты должны развивать экономику и инфраструктуру. Задача поставлена не федеральным законом, а уже на более высоком уровне. Я говорю об Указе Президента № 13 от 16 января 2017 года «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Муниципалитеты, конечно, тоже привлекают средства на свои территории — те же дотации и трансферты из вышестоящих бюджетов. Но экономический рост органы местного самоуправления в одиночку обеспечить не смогут. Чтобы создать такой образ будущего, ради которого люди захотят жить и работать в этом муниципальном образовании (а без этого никакой стратегии не построишь), нужны все его «акционеры».

— **Поясните, что значит «образ будущего»?**

— Это ответ на вопрос: «Чего конкретно мы хотим достичь через 15 лет?» Такой ответ, с которым, в той или иной степени, согласятся все «акционеры» и будут готовы транслировать в свою среду, в народ. Это должен быть вдохновляющий образ,



По сути, вопрос «имеется ли у вас стратегия?» задается не о документе с таким названием, а об управлении. Управляете вы ситуацией на своей территории или нет?

побуждающий к действию. Его разработка — дело само по себе непростое, но это — лишь первый этап.

Дальше необходимо договориться о путях достижения «образа будущего». Без плана конкретных действий и ответственных за эти действия любая стратегия обычно отправляется «в стол», а любая муниципальная программа будет неэффективна.

Сейчас, когда требуется эффективность бюджетных расходов, на федеральном уровне все чаще и чаще обращают внимание на увязку стратегии, плана по ее реализации и конкретной программы или проекта. Строить, скажем, детские сады только ради их строительства становится не модно. Сколько уже было случаев, когда муниципалитет получал пустующее дошкольное учреждение, которое еще и содержать надо в полном объеме за свой счет!

Бюджетных денег на все нужды не хватает, и власти все больше задумываются о целесообразности за-

трат. Без стратегии, которая отвечает на вопрос «зачем?» (зачем этому конкретному муниципалитету нужен новый детский сад?), обосновать целесообразность федерального или регионального софинансирования муниципальных проектов становится все сложнее. Это — объективный фактор.

По сути, вопрос «имеется ли у вас стратегия?» задается не о документе с таким названием, а об управлении. Управляете вы ситуацией на своей территории или нет? Если у вас нет стратегии и плана по ее реализации, значит, вы живете в хаосе, не понимаете, куда и зачем двигаться, и ресурсы тратите неэффективно.

Тяжелее всего становится, когда цель вроде бы была, а потом растворилась в текущей суете, как обычно и происходит без плана реализации. Как когда-то сказал Джордж Сантяна, «после того, как мы окончательно потеряли из виду цель, мы удвоили наши усилия».

— У Вашей компании есть опыт разработки муниципальной стратегии от начала и до конца?

— Да, у нас есть опыт со Старой Руссой, и я о нем расскажу. Но сначала должен сообщить об одном нюансе. То, о чем я говорю, — вдохновляющий образ будущего — это маркетинговый термин, и он относится к стратегиям бизнеса. Как правило, этот термин не применяется в стандартной процедуре муниципального стратегирования. Однако мы считаем, что стратегия должна продвигать и продавать территорию — это ее прямое назначение. Также по своему опыту мы знаем, что маркетинг (а также взаимодействие и конкуренция с другими территориями) лучше любых других механизмов помогает отыскать общий знаменатель для разных интересов.

Как только мы включаем маркетинг, переговоры между различными интересантами выходят на поле совместного позиционирования. С этого момента все встает на свои места, людям становится не интересно просто «делить пирог». Они начинают говорить о совместной деятельности по производству и продвижению уникальных муниципальных продуктов. Если вдохновляющий образ





будущего найден верно, т.е. если все его поддерживают и каждый нашел свое место в нем, если уникальный продукт определен, то территория получает колоссальный импульс к развитию.

В Старой Руссе мы сопровождали стратегию, которая, в конце концов, выстроилась вокруг идеи развития туризма и сельского хозяйства, которые для города и района являются базовыми отраслями. В процессе переговоров между «акционерами» к традиционному отдыху в грязелечебнице добавился еще и гастрономический туризм, сельский туризм, торговля, сервис, сельхозпроизводство и т.п. Каждый нашел свою нишу, а район может рассчитывать на мультипликативный эффект от роста турпотока: занятость, развитие трудовых компетенций, повышение налогооблагаемой базы, развитие смежных отраслей.

Но начиналось все с констатации факта: так дальше жить нельзя. Бывший императорский курорт, где есть лечебная грязь, которая считается эталонной, соляные источники с уникальной минеральной водой, превратился в захолустный депрессивный городок с частным санаторием, в который пройти можно, только заплатив 50 рублей.

Рушане же хотели привлечь больше богатых туристов, и мы вместе с ними на стратегических сессиях стали искать драйверы маркетинга, которые будут продвигать город, и нашли. Например, в Старой Руссе есть дом-музей Достоевского, где он написал «Братьев Карамазовых». Весь мир учит русский язык по Достоевскому, за границей он до сих пор — модный автор. Но иностранному туристу-любителю Достоевского или русскому богатому интеллектуальному туристу в Старой Руссе, как мы выяснили, делать нечего: ни сувениров, ни кафе, ни приличных гостиниц, ни уникальных развлечений, связанных только с этим местом. Даже книгу Достоевского было не купить. Нужны были свои инфраструктура и индустрия впечатлений.

— Создавать туристическую инфраструктуру дорого. Должны появиться люди с большими деньгами, которые на свой страх и риск построят гостиницы, развлекательные комплексы...

— Любая инвестиция — это «пятьдесят на пятьдесят». Инвестор в любом случае рискует.

Но в случае со Старой Руссой это был не вопрос разовой крупной инвестиции, а вопрос малых инвестиций, а значит, — веры самих горожан.

Открыть малое кафе или небольшой магазинчик с сувенирами и книгами недорого. Провести фестиваль, детский лагерь, посвященный творчеству Достоевского, тоже по силам местной туротрасли. Вера в успех — это главный драйвер маркетинга любой территории.

Спросите любого успешного человека, как он всего добился, и вы узнаете, что сначала он родил идею и поверил в нее. Эта идея была обычной гипотезой. Но лишь до того момента, пока он не убедил всех, что это станет возможно.

— Вы сталкивались со случаями, когда традиционно ведущие отрасли территории или ее драйверы роста противоречили друг с другом?

— Как раз сейчас мы занимаемся именно таким случаем. В Великом Новгороде, с одной стороны, есть множество исторических и культурных объектов. Только одних памятников средневековья под охраной ЮНЕСКО в городе более пятидесяти. С другой стороны, город является транспортным и логистическим узлом между Москвой и Санкт-Петербургом. Также там развивалась военная и гражданская радиоэлектроника, химическая промышленность, есть немалый научно-технический и производственный

потенциал. Поэтому здесь стратегия более сложная.

Исходя из этого, мы формировали 28 рабочих групп по двенадцати направлениям. Фактически, разрабатывается 12 стратегий, которые предстоит свести воедино. Например, в стратегии туризма создается единый дизайн впечатлений, в коммунальном хозяйстве — единый стандарт предоставления коммунальных услуг. Все они направлены на то, чтобы у жителей города была работа и достойные условия для жизни.

Отдельная стратегия создается для привлечения новых жителей с нужными квалификациями. Нам необходимо привлечь человеческий ресурс определенного качества, который будет развивать город. Соответственно, эта часть стратегии нацелена именно на жителей других регионов, чтобы они стали резидентами города.

— Но ведь и тех, кто живет в Великом Новгороде и хочет переехать в Санкт-Петербург или в Москву, тоже надо удерживать...

— Проблема всех муниципальных образований и регионов — это переселение качественного человеческого капитала в лучшие условия.

В Новгородской области деревни вымирают потому, что люди переезжают сначала в районный центр, потом — в Великий Новгород, а далее — в Петербург или Москву. Некоторые не возвращаются, и их места занимают люди из муниципалитетов послабее. Как правило, при такой замене теряется качество человеческого потенциала. Другие возвращаются (на самом деле большинство), но уже с негативным опытом. Это — «подбитые птицы»: ехали за счастьем, а счастья не нашли. Если эти процессы не стабилизировать, то ухудшается состояние экономики. Ведь уровень развития экономики зависит от качества рынка труда, которое, в свою очередь, подстраивается под качество человеческого капитала. Падение экономики ведет к падению налоговых доходов местного бюджета, а все начинается с того, что молодежь уезжает.

— Можно ли, в принципе, удерживать молодых людей, если они уже хотят уехать? Можно ли сделать так, чтобы успешные выпускники столичных вузов вернулись жить и работать в родной город?

— Для этого и нужна стратегия. Ведь основная миссия стратегиче-

ского планирования (если брать идеологический уровень) — это создать вдохновляющий образ будущего и объяснить людям: что и как будет развиваться, чтобы им здесь стало хорошо, и как они могут повлиять на то развитие, которое их касается.

Молодые люди склонны искать счастья на стороне. Но чтобы уехать и не вернуться, человеку нужна смелость и свой личный образ будущего на новом месте. Объяснить людям, что именно здесь будет все прекрасно — это, на самом деле, ключевая задача власти. Это ее ответственность — создать и продвигать территорию как ценность. И ее ответственность — найти компромисс с принудительной силой реальности, которая выражается в том, что у людей есть свои представления о собственном будущем.

Сейчас Великий Новгород позиционируется как «Родина России». Хорошее, на самом деле, позиционирование, в нем много уникальных смыслов, которые не может позволить себе другая территория. Это аутентичное позиционирование — культурное и историческое наследие для всех горожан, но это наследие людьми недооценено. Они не пытаются получить с этого выгоду, общественную ренту. Поэтому горожанам нужно объяснять, что на самом деле, турпоток на «Родину России» надо сформировать сначала в своих мыслях, поверить в него, проговорить его, договориться относительно выгод и только потом записывать в стратегию. Тогда бренд «Родина России» начнет работать на развитие Великого Новгорода.

Дело в том, что наши мысли опережают действия и определяют нашу жизнь. Если мы не будем мыслить стратегически, если мы сами не поверим в собственную перспективу, мы не сможем продвинуться ни на шаг. Вместо прогресса получим регресс.

— По законодательству, в рамках которого работают все органы власти, стратегия — это пакет документов с конкретными названиями и функциями. Все то, о чем Вы говорите, в этом пакете не предусмотрено...

— Требование к документам — это всего лишь требование к документам. Сами по себе они являются упаковкой. Если у вас есть начинка, т.е. вы понимаете, куда двигаетесь, у вас есть позиционирование, у вас есть уникальный продукт, вы пони-

маете вашу базовую экономику и у вас есть люди, которые участвуют в развитии, то создание документов (упаковки для всей этой начинки) — дело десятое.

Почему все топчутся на месте, хотя в ФЗ-172 подробно расписали: какие должны быть документы? Потому, что нет точной методологии их разработки. Чиновник привык сначала изучать одобренный образец, а потом писать что-то похожее. Но не существует таких образцов муниципальных стратегий, с которых можно было бы списать, и не будет никогда. В каждом муниципальном случае надо понимать существующую реальность и выстраивать образ будущего так, чтобы он и вдохновлял, и был достижимым при согласовании всех ресурсов и возможностей.

— Но как может среднестатистический глава что-то сегодня определять, если у него непонятные полномочия, не хватает бюджета, масса обременений и ограничений?

— И все же у этого главы есть люди, которые живут в этом муниципальном образовании. У этого главы есть территория, где обязательно найдется своя «изюминка». Основной капитал любой местной власти — это население и территория.

В послевоенное время вся европейская часть СССР лежала в руинах, не было ресурсов, не было денег. Весь послевоенный подъем получился только благодаря людям. Они видели вдохновляющий образ будущего, мечтали о том, как их родные места будут развиваться. Люди вкладывали в восстановление страны свою энергию, знания, волю, и ресурсы появлялись.

— Вы обозначили много вопросов для муниципальных стратегов. А какой из них — самый главный?

— Это вопрос: «Как выстроить диалог с жителями?»

Стратегия — это инструмент управления, а муниципальное управление — это процесс принятия сложных решений в условиях постоянно разнотящихся интересов и ограниченных ресурсов. Да, возможности муниципалитета, как и любого другого сообщества или органа власти, всегда ограничены, но при правильном подходе это ограничение можно снять за счет вовлечения новых ресурсов. Главное, помнить о том, что ресурсы развития не падают откуда-то извне (из космоса или от правительства). Люди всегда генерируют их сами. ■



ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ: УПРАВЛЕНИЕ, УЧИТЫВАЮЩЕЕ РЕАЛЬНОСТЬ

Национальная система расселения РФ (в рамках представления о пространственной организации страны, ее территориальной структуре) – это глобально и национально воспринимаемая целостность взаимодействующих друг с другом расселенческих образований всех форм и размерности. Речь идет о городах, поселениях, их агломерациях, системах расселения всех масштабов и генезиса, которые объединяются своим географическим положением, государственными и административно-территориальными границами, а также системой инфраструктур, включая управленческую.



Александр Кривов, Первый заместитель ФГБУ «ЦНИИП Минстроя России», член-корреспондент РААСН

Составляющими объектами являются при этом административно-территориальные единицы и регионы, включаемые в макрорегионы, а также физико-географические, экономико-географические и линейно-коммуникационные (в том числе продукто- и энергопроводящие) структуры. Планировать развитие объекта такого ранга как националь-

ная система расселения (во-первых, уникального, единичного, а во-вторых – предельного по сложности и многомерности) можно лишь поэлементно, согласно уровням управления и типам задач управления, которые решаются каждым из них.

Национальный комплекс активов в виде земель, участков и объектов жилого, общественного, админи-

стративного, коммерческого использования, природного, оборонного, производственного и инфраструктурного назначения, связан с участием объектов недвижимости в генерации национального валового продукта. Структура размещения на территории РФ мест расселения населения и дислокации производительных сил, целенаправленное

воздействие на эти структуры и процессы с учетом исторической и актуальной специфики страны, составляет содержание пространственного развития в РФ.



Подобно геостратегическому анализу, экономическому и оборонному планированию, осуществляемым на картографической основе глобуса, **пространственное развитие России использует в качестве своего инструмента территориальное планирование, градостроительное зонирование и планировку территорий на картографической основе страны, регионов, муниципальных образований.**

Это единственный на сегодня способ правового распорядительного регулирования и регламентации использования земель, участков, объектов, установления видов и параметров их использования. Относится он к полномочиям органов местного самоуправления и транслируется в части размещения объектов федерального и регионального уровней из документов территориального планирования соответствующих уровней как обязательный. Расселенческие структуры — агломерации, системы расселения, национальная система

расселения, в том числе, в структуре приграничных взаимодействий, — в качестве объектов планирования не рассматриваются.

Как принципиально новый документ, продолжающий линию Генеральной схемы расселения на территории РФ, **Стратегия пространственного развития РФ (СПР РФ) представляет собой документ, устанавливающий ориентиры развития всех форм пространственно-территориальных структур и образований, основные способы и средства их достижения.** Формирование вслед за стратегией инструментов ее детализации и воплощения потребует расширения состава объектов планирования пространственного и территориального развития по отношению

к тем, которые определены действующим законодательством. В том числе, в силу весьма сложной и неоднозначной картины внешних и внутренних вызовов, вставших перед РФ.

Стратегия национальной безопасности РФ, утвержденная Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683, устанавливает направления и формы развития страны, обеспечивающие устойчивость развития государства и общества в условиях вызовов первых десятилетий XXI века. Стратегия указывает в качестве одного из главных направлений национальной безопасности «совершенствование национальной системы расселения и системы размещения производительных сил на территории РФ».

Стратегия национальной безопасности РФ является сегодня единственным документом общегосударственного уровня, устанавливающим объективную реальность и значимость для России таких образований как национальная система расселения и система размещения производительных сил.

Контекст развития

1. Факторами, непосредственно влияющими на характер развития и являющиеся его объективными ограничениями и направляющими условиями, выступают:

- специфика приграничных ситуаций, прежде всего на юго-западном, северо-западном, восточном направлениях;

- санкционно-блоковые вызовы с неопределенным сроком действия и влияния на благополучие РФ;

- недостаточный объем венчурных и прямых инвестиций в основные производственные фонды;

- высокий уровень износа основных фондов в инфраструктурных секторах, в жилищной сфере и системах коммунального хозяйства, высокая амортизация основных производственных фондов в ряде секторов, включая ресурсодобывающие;

- нарастающие диспропорции в развитии всех типов городов и населенных пунктов при всём различии причин, создающих комплексы острых проблем и конфликтов для

каждого из типов городов, включая города федерального значения;

- неопределенный характер обеспечения роста уровня и качества жизни населения в условиях рыночных способов поставки продуктов потребления и использования при ограниченном платежеспособном спросе основной части населения, особенно в части решения жилищных потребностей домохозяйств.

2. Последствиями вышеуказанных факторов являются:

- ожидаемый ограниченный объем инвестиций и капитальных вложений в новое развитие, растущая доля вынужденных затрат всех видов ресурсов на ремонты, модернизацию, реконструкцию в целях предотвращения аварийности, обеспечения надежности и устойчивости техносферы;

- объективно обусловленная необходимость развития оборонного, военно-промышленного и военно-строительного комплексов;

- необходимость развития ряда технологий, принципиальных для

устойчивости будущего страны, в том числе, учет возможных глобальных трансформаций и катастроф природного и техногенного характера;

- необходимость качественного и принципиально важного для безопасности общества и государства перехода к более надежным и устойчивым системам жизнеобеспечения, пересмотру сложившихся градостроительных стереотипов и принципов. Следует изменить действующие или принять новые подходы к организации градостроительства и территориальной структуры расселения на уровне градо-производственных кластеров, агломераций и национальной системы расселения.

3. Решение многих из указанных выше проблем может быть осуществлено оперативно, либо начата подготовка к их осуществлению. Необходимым условием для этого является четкость соответствия предметных (отраслевых, секторальных) направлений деятельности профильным и межотраслевым управленческим структурам.



Сегодня нормативно-правовое и нормативно-техническое обеспечение территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки, межевания, застройки территорий, регулирования развития комплекса коммунальной инфраструктуры, информатики, городского транспорта, размещения производств, установление видов использования и категорий земель, — то есть всего, что составляет совокупность предметов пространственного развития, не имеет связного и логически цельного концептуального и содержательного структурирования. Сферы ответственности органов исполнительной власти размыты, часто пересекаются и, главное, исключают возможность не только выработки

надежно работающего механизма регулирования развития, но и платформы его создания.

Это проявляется, в частности, в отсутствии платформы, необходимой для реализации поручений Президента РФ по итогам заседания Государственного Совета РФ, состоявшегося 17 мая 2016 г. (Пр-1138ГС).

4. Идеология управления и формирования стратегии пространственного развития, включенная в закон 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ», может рассматриваться как наиболее высокий уровень постановки и решения проблем, связанных с пространственным развитием. Это определено Постановлением Правительства РФ от 20.08.2015 № 870 «О содержа-

нии, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития РФ, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации». В рамках указанной идеологии разрабатываются предложения о совершенствовании системы расселения на территории РФ и приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории РФ в соответствии с Основами государственной политики регионального развития РФ (утв. Указом Президента РФ № 13 от 16.01.2017).

5. Базовым социально-экономическим явлением для формирования систем расселения и структуры размещения производительных сил, выступает процесс урбанизации.

Урбанизация

Пространственная проекция процессов урбанизации обобщенно проявляется в форме поселений всех размеров, типов и их групп с расположенными в них, либо территориально связанными с ними производствами. Процентное соотношение городского и сельского населения принято считать важным признаком уровня социально-экономического развития страны. Сегодня к оценке этого уровня привлекаются такие дифференцированные показатели как доли занятых в промышленности, сельском хозяйстве, сфере услуг и других.

В РФ доля городского населения составляет около 75%, что соответствует уровню развитых стран. Вместе с тем характеристики социальной структуры, параметров и пространственных показателей урбанизации в России отличаются рядом уникальных черт и особенностей. Это связано с исторической стремительностью процессов массовой урбанизации, географической и пространственной размерностью страны.

Стратегия пространственного развития, способная обеспечить рост уровня жизнестойкости и конкурентоспособности страны в XXI веке, требует решений, которые базируются на сильных, характерных именно для России, формах урбанизации. Именно они должны быть использованы практикой стратегического и территориального планирования.

Российская урбанизация обладает уникальной особенностью: наличием двух жилищ — городского и дачного/сельского у двух третей городских жителей страны.

При соотношении городского населения к сельскому (75% к 25%) совокупная численность жителей России, пользующихся негородским (круглогодичным либо сезонным) жильем и участками земли, превышает 80% от общего количества населения и имеет тенденцию к росту за счет высокой доли индивидуального жилищного строительства.

Отличительным фактором урбанизации России является также ее историческая одномоментность, когда численность городского населения выросла с менее чем 1/3 в 1913 году до более чем 2/3 к середине XX века. Социалистическое градостроительство в 1956-1985 годах создало почти 2 млрд кв.м нового многоэтажного жилого фонда, преимущественно, в полносборном исполнении. Многоквартирные здания индустриального строительства в 5 и 9 этажей на свободных территориях, с небольшими квартирами на одну семью и объектами социально-обслуживания, размещаемыми в плотной застройке в радиусе пешеходной доступности, формировали городской образ жизни. И этот образ жизни дополнялся, как правило, наличием периодически посещаемого сельского или дачного участка.

Полносборные жилые здания имели упрощенные и предельно экономичные объемно-конструктивные и технические решения. Рассчитывались на срок эксплуатации в несколько десятков лет при обязательности проведения обследования и необходимого ремонта после первых 25 лет эксплуатации. Централизованные инженерные сети, которыми оборудовалась вся новая застройка, подлежали периодическому ремонту и реконструкции в более короткие интервалы.

Сегодня по прошествии всех нормативных сроков ремонта для значительных объемов жилого фонда, созданного в 1955-1980 годах, страна сталкивается с необходимостью осуществления столь же стремительной реурбанизации. В условиях особой поддержки государством коммерческого жилого строительства мно-



гоквартирных домов и природы рыночного реагирования застройщиков именно на платежеспособный спрос, низкая платежеспособность большинства населения вынуждает искать формы проведения реурбанизации, отвечающие запросам граждан и возможностям государства.

Стремительность процесса основной волны урбанизации (периода массового индустриального многоквартирного жилищного строительства в форме достаточно плотной застройки кварталов и микрорайонов), сменилась за два последних десятилетия застройкой еще более плотной. Градостроительные нормы перестали ограничивать плотность фонда применительно к планировочным единицам городской застройки. Взрывным образом возникла проблема автомобилей в городе – их стоянок, пропускной способности улично-дорожной сети, взаимодействия с общественным транспортом. Многие неблагоприятные качества пространственной организации жизни городов усугубляются сложившимися методами коммерческой за-

стройки, интенсифицирующей выход торгуемой недвижимости на частных земельных участках при минимизации вложений в общественную инфраструктуру городов и поселений.

При этом износ сетей и объектов коммунальной инфраструктуры достигает 60–80%, в срочном ремонте нуждается около 300 тысяч многоквартирных домов. Эти и другие характеристики состояния жилищно-коммунального хозяйства свидетельствуют о вероятности крупных чрезвычайных ситуаций, порождае-

мых чисто техническими причинами. При этом резервное жизнеобеспечение санитарно-гигиеническими и сезонными средствами не предусмотрено.

ЖКХ занимает первое место в рейтинге проблем, по мнению россиян (данные Минстроя России). Угроза аварий в системах жизнеобеспечения городов под воздействием объективно наступающих сроков истощения ее работоспособности определяет жесткую необходимость осуществления адекватной профилактической политики.

Большие объемы строительства в 1950–1980-х годах, обеспечившие стремительность процесса урбанизации России, требуют по прошествии полувека таких же объемов ремонта, реконструкции либо сноса. Иначе – ветшающие инфраструктура и города. Стратегия должна предложить выход: как адаптировать эту проблему к реальным возможностям общества и государства, какие новые формы урбанизации должны быть привлечены и использованы в ходе ее развития?

Агломерации и структуры расселения

Стратегия национальной безопасности России выдвинула на передний план систему расселения и размещения производительных сил. Это связано указанными выше объективными обстоятельствами. Потенциальная аварийность, узкий диапазон надежности инфраструктуры и технических систем ЖКХ городов и всех урбанизированных многоэтажных застроек с централизованным жизнеобеспечением, сопровождается возможными опасностями одномоментного нарушения их пригодности для проживания, особенно в связи с суровыми сезонными факторами.

Двойственная природа российской урбанизации, уникальной по обычаю существования у большинства населения двух жилищ (городского и дачного), отражается в структуре городских и региональных систем пространственного распределения местожительства населения. Городская агломерация – это исходный элемент, включающий обе системы расселения: городскую и суб-городскую (сельскую), где проживает постоянное, так и временное население.



Город – это замкнутое улично-транспортной сетью, формами застройки и административными границами образование, обособляющее себя от природы, соединенное с другими городами системами внешнего транспорта: от города до города через пространство второй, сельской, системы расселения.

Объективно формируется двуконтентное строение агломераций и включающих систем расселения:

а) городская урбанизированная многоквартирная форма застроек с централизованными системами коммунальной инфраструктуры в границах генеральных планов городов как населенных пунктов;

б) территориально рассредоточенные суб-городские и сельские дачно-поселенческие образования. Их размещение и развитие рассматривается в генеральных планах городских округов, либо схемах территориального планирования, как правило, отдельно от развития города-центра. Население фиксируется по месту регистрации, одна-

ко межселенная миграция к местам приложения труда осуществляется без помех.

Это означает, что в одной и той же системе расселения существует несколько функционально самостоятельных образований и компонентов, образующих многоуровневую синергичную структуру. Ее составные компоненты могут являться взаимными поставщиками и потребителями услуг, формируя в целом инфраструктуру многослойного хозяйственного и рыночного контура для населения, содействуя его предпринимательской активности.

Регионы, системы расселения, агломерации обладают своей спецификой производств, базируются

на сырьевых, перedelъческих либо высокотехнологичных приоритетах. Это определяет их запрос на инфраструктуру и коммуникационно-транспортные формы включения в рынки местного, федерального, глобального уровней.

Предпосылки для формирования и гармоничного развития нового образа и качества жизни максимально реализуются в случае правильной пространственной организации города и прилегающих к нему территорий по условиям доступности, ландшафтного и экологического качества среды, уровня благоустройства и комфортности жилища. Одновременно дачно-поселенческие образования играют роль дублирующего (в случае возможных ЧС) местонахождения городского населения. Сеть таких поселений может представлять собой планировочную структуру, формирующуюся по иным, нежели чем чисто городские районы, правилам: по природно-ландшафтному и исторически сложившимся закономерностям.

Сегодня консолидированное пространственное планирование развития городов и их групп во взаимосвязи с дачно-поселенческими суб-городскими территориями отсутствует. Метафора агломерации не имеет конструктивного градостроительного содержания. Роль агломераций как исходных кластерных элементов более крупных систем расселения и производства не рассматривается территориальным планированием и градостроительным проектированием. Этот пробел является сильнейшим изъяном отечественного градостроительства, что предопределяет многие недостатки пространственной организации национальной системы расселения.

При этом в реальности формируется практика нового типа урбанизации в модели «город – суб-городская дачно-поселенческая система – сельские агропромышленные образования – агломерации – внутрирегиональные системы расселения – межрегиональные системы расселения – на-

циональная система расселения». Освоение пространственным планированием деятельности, обеспечивающей развитие новой модели урбанизации, становится насущной практической задачей.

Основные принципы новой модели урбанизации:

1. Развитие индивидуального жилищного строительства.

Необходимо создать демпфирующую расселенческую структуру для жителей многоквартирных домов в случаях техногенных аварий, сбоях ЖКХ и др.. Следует выстроить эшелонированную систему защиты населения городов с централизованными системами жизнеобеспечения и отсутствием резервных форм и средств жизнеобеспечения при чрезвычайных ситуациях разного типа в соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации.

В принципе – индивидуальный жилой дом с участком (усадебный) – сам по себе является особой формой частного предпринимательства. Развитие ИЖС подразумевает появление своеобразной экосистемы государственно-частного партнерства, не просто осваивающей сложившийся сектор рынка, но представляющей собой этап восходящей формации ГЧП, который позволит создать новый смысловой стержень идеи национального развития. Поэтому целесообразно поощрять индивидуальное жилищное строительство как отдельно стоящих, так и блокированных жилых домов для постоянного и/или временного проживания, как правило, с участком и локальной либо автономной системой инженерного оборудования. Строительство осуществляется за счет средств граждан, не связано с институтом ипотеки, использует различные формы кредитов и займов, личное трудовое участие домохозяйств и их кооперацию. В денежном выражении указанная модель более экономна, чем коммерческое многоэтажное жилье.

Возрастающая доля индивидуального жилищного строительства в

общем объеме ввода жилья позволит компенсировать падение объемов ввода квартир в секторе многоэтажного жилища, который наблюдается в связи с сокращением объемов платежеспособного спроса населения на этот сектор рынка недвижимости и углубляющимся структурным расхождением различных его секторов. Сегодня на депозитах населения находится более 10 триллионов рублей. Домохозяйства с высоким и средним уровнями дохода и удовлетворяющими их городскими квартирами всё чаще ориентируются на приобретение либо улучшение второго жилища – загородных домов, пригодных для постоянного проживания.

Следует учитывать, что резкое снижение минимальной и средней площади квартир в строящемся многоквартирном коммерческом жилом фонде закрывает перспективы демографического роста стартовых домохозяйств с ограниченным денежным доходом. Средняя площадь вводимых и планируемых к строительству квартир ежегодно уменьшается, она уже в несколько раз уступает средней площади строящихся объектов ИЖС. Поэтому политику, направленную на рост рождаемости в молодых семьях следует проводить по линии поощрения ИЖС.

2. Содействие росту производств. Развитие ИЖС позволит также трансформировать структуру и размещение мест приложения труда в сторону уменьшения числа финансово-торговых предприятий и роста числа производств различного профиля. Размещение новых технопарков, производств и строительных оболочек различных видов предпринимательства экономически оправдано переносится на территории суб-городских ареалов, где уже располагаются жилые комплексы и объекты, которые могут стать основным местом жительства, проходя преобразование из дачи в усадьбу или дом.

3. Развитие транспортных коммуникаций.

При этом следует обеспечить выход улично-дорожных городских сетей в суб-городское пространство несколькими транзитными и вылетными магистралями. Они уже сейчас образуют базовую планировочную сеть агломераций, на которую ориентируются ареалы улично-дорожной сети малых поселений индивидуального жилья. В свою очередь такие

Целенаправленное содействие развитию института двойного жилища «городская квартира – дача или дом (усадебный)» и «дом – городская квартира (студия)» является системообразующим элементом нового пространственного планирования и проектирования.

поселения формируют дорожные коммуникации между собой и между предприятиями. Так образуется двуединая система расселения: межгородского, межагломерационного значения – один уровень, межпоселенческие нетранзитные сетевые транспортные структуры – другой.

Сеть коммуникаций, соединяющая малые поселения, малые города, хутора, деревни, становится формой усиления горизонтальных связей, которые поддерживают всю сеть малых поселений и деревень в жизнеспособном состоянии. В узлах городских вылетных магистралей располагаются въезды-выезды, соединяющие их с локальными улично-дорожными сетями и локальными трассами. За счет этого множество небольших поселений, расположенных по всё более разреженной сетке при удалении от центров систем расселения, объединяются в целостную структуру. Эта структура обеспечивает доступ к пространствам обширнейших внутренних территорий страны, где

граждане России должны иметь возможность расселения.

Первая сеть коммуникаций федерального, межрегионального, регионального значения – авиасообщение, ВСМ, ж/д, автосообщение между агломерациями и системами расселения. Это весьма разряженная сеть. Наряду с ее развитием необходимо решать новую задачу – всё пространство страны должно быть раскрыто с точки зрения доступности территории для жизни и производства.

4. Освоение (заселение) пустующих пространств внутри РФ.

Территория России имеет сегодня структуру землепользования, при которой в площади застройки занимают лишь 0,4% и 1,1% всей территории страны земли – это земли поселений. По этому показателю РФ в десятки раз уступает другим странам. Такая скученность во многом была вызвана практикой социалистического градостроительства, ориентированного на централизованные инженерные и вещательные

системы ЖКХ и, как следствие, на гомогенность и достаточно высокую плотность типовой городской застройки. Современные технологии создания распределенных, локальных и автономных систем жизнеобеспечения снимают эти ограничения.

5. Развитие информационно-цифровых технологий.

Глобальные коммуникации и связи, социальные сети, перевод значительной части научно-технического и гуманитарного контента в цифровые формы, высокий уровень компьютеризации не только всех юридических, но и физических лиц, снимает большинство коммуникационных и информационных проблем, связанных с территориальной удаленностью. Работа через интернет, в том числе инициация развития социальных групп и движений с локальной, региональной и страновой цивилизационной спецификой, становится (наряду с работой по ведению домохозяйств) особо привлекательной формой занятости, снижающей нагрузку на рынки наемного труда.

Пространственное и территориальное планирование

Необходимо включить пространственное планирование в систему деятельности по территориальному планированию, градостроительному зонированию и планировке территорий.

Цель – повышение эффективности инструментов регулирования, планирования и проектирования территориально-пространственных объектов развития.

В настоящее время при территориальном планировании развития регионов, городских округов и поселений объекты территориального планирования определяются по признаку административных границ с жестким закреплением сфер компетенций по соответствующим уровням. Генеральные планы развития поселений готовятся на территории, которая ограничена чертой населенного пункта, в том числе в составе городских округов. Указанное ограничение препятствует проработке связанных структур «город – суб-го-

родские территории – производства – системы дачного, усадебного, сельского жилья».

В то же время суб-городские зоны мегаполисов и больших городов, где располагаются многоэтажные жилые комплексы, начинают наполняться новыми дачными и коттеджными поселками, производственными, коммунальными и другими нежилыми зонами. Это приводит к образованию неупорядоченных лоскутных, функционально микшированных территорий и ландшафтов, не соотносимых с административными границами муниципальных (региональных) образований. Такие конгломераты сегодня называют агломерациями, их совокупности рассматриваются как системы расселения. Однако целост-

ное проектирование таких образований не осуществляется, поскольку в качестве объектов территориального планирования они не существуют и не имеют структурно-правовой идентификации.

Необходимо дополнить объекты территориального планирования теми, о которых говорится в Основах государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года (утв. Указом Президента РФ № 13 от 16.01.2017). Речь идет о макрорегионах, а также включаемых в состав макрорегионов и регионов их территориальных элементов: агломераций, региональных и иных систем расселения, межотраслевых и межрегиональных схем развития инфраструктуры и размещения производств.

При планировании развития систем расселения и агломераций следует учесть, что границы этих образований не являются административными и не могут быть к ним приравнены.

Системы расселения и агломерации имеют заметно выраженные про-





межуточные зоны (подобно границам климатических поясов) на стыках их территорий и могут накладываться друг на друга, образуя разные слои принадлежности. По привязке к транспортной инфраструктуре слой можно отнести к одной системе расселения, либо агломерации, по самоидентификации и месту регистрации жителей – к другой, по занятости в производстве – к третьей.

Для приведения практики управления и регулирования в соответствие с реальностью перечень существующих объектов проектирования и планирования должен быть дополнен новым видом объектов, имеющим пространственную и над- (меж-) муниципальную (региональную) природу, заниматься которым будет пространственное планирование. Следует также обеспечить этому новому виду объектов полную правовую идентификацию.

Указанные объекты имеют макрорегиональный, межрегиональный, региональный, межлокальный (межмуниципальный) уровни, которым соответствуют определенные системы расселения, агломерации, бассейновые и природно-ландшафтные зоны, пространственные системы хозяйствования, расселения и размещения производств. Примеры: Северный морской путь, зоны влияния высокоскоростной магистрали Москва-Казань-Екатеринбург, трассы Транссиб и др. Такие территориально-пространственные объекты включают многоуровневые системы транспортных, коммунальных и иных инфраструктур федерального, регионального и местного уровней, территории различных категорий и назначения земель, поселения и населенные пункты любых типов и размерности.

Сложность сопряжения многих информационных слоёв разной предметности и масштаба требует новых инструментов, методов и разработки специальных информационно-цифровых технологий пространственного планирования и соответствующей организационно-проектной формы институтов такого планирования.

В документах пространственного развития объекты планирования не привязываются жестко к административным границам, но определяются конфигурациями расселения, размещения производств, ландшафтно-бассейновыми ареалами, транспортными коммуникациями, узлами и коридорами. Соответственно, и организационное обеспечение разработки этих документов должно иметь надотраслевой и федерально-модерируемый характер.

«Главный планировщик» как формируемый межотраслевой и межрегиональный институт должен обладать высоким уровнем возможностей в сфере регулирования развития. Прежде всего, – возможность участия в подготовке региональных и местных стратегий социально-экономического развития, схем территориального планирования федерального и регионального уровней, нормативов градостроительного проектирования, комплексных межрегиональных и межмуниципальных схем развития систем коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры. Предстоит не только увязать и состыковать программы развития муниципальных образований, но добиться нового качества синергии развития.

Структуры и объекты планирования пространственного развития

Одной из ключевых задач Стратегии пространственного развития России является конкретизация новых структурных составных частей и элементов расселения и размещения производительных сил в качестве объектов пространственного планирования и проектирования.

К ним могут быть отнесены макрорегиональные системы расселения и размещения производств. Например, Арктика, Урал Поляр-

ный, бассейн озера Байкал и другие территории, которые являются фундаментальными составляющими страны. Управление их развитием осуществляется в рамках пространственного планирования в увязке и соподчиненности с пространственным планированием развития регионов, входящих в их состав. Это позволит обеспечить интеграцию региональных и межмуниципальных систем расселения, агломера-

ций, производственно-селитебных и промышленных кластеров в макрорегиональные системы.

Наличие макрорегиональных проектов национального развития на долгосрочный и поколенческий горизонты исторического времени направлено на то, чтобы придать текущим планировкам целенаправленный и согласованный характер.

В перспективе вся территория страны должна быть охвачена еди-



ной структурой соподчиненных, различающихся по профилю, масштабам территориального охвата, срокам и технико-экономической конкретности, документов.

Организационное обеспечение такой мультимодальности проектных систем потребует специальной подстройки управления. В настоящее время активно формируются такие проектные и информационные системы:

- территориальное планирование федерального, регионального, местного уровней с обязательностью учета решений вышележащих уровней нижележащими;

- государственные информационные, геоинформационные системы;

- муниципальные информационные системы обеспечения градостроительной деятельности и др.

Исходя из таргетированных параметров СПР РФ, Схемы территориального планирования (СТП) субъектов РФ должны обозначить ожидаемые ареалы развития агломераций своих городов-административных центров и иных значимых городов региона. Также в схемы территориального планирования субъектов РФ следует включить проектные показатели по структуре землепользования в части развития территорий поселений и застройки, земель промышленного и сельскохозяйственного назначения, лесного и водного фондов, основной сети коммуникаций. Система указанных показателей будет характеризовать направления развития пространственной организации региона в целом.

Должна быть проведена корректировка Стратегий социально-эконо-

и мер, содействующих развитию человеческого капитала: закреплению производственных кадров предприятий таких городов. Успешный опыт реализации крупнейших научно-технических программ базировался, в том числе, на обеспечении благоприятных условий жизни для работающих. Опыт Дубны, Новосибирского Академгородка (исследовательская сфера), Пензы, Челябинска, Красноярска, Северодвинска (производство) и целого ряда других городов подтверждает это правило.

Сегодня возможно на базе производств, практически, всех городов с предприятиями ВПК и других высоких технологий обеспечить создание производственно-расселенческих кластеров: для работников предприятий организовать отвод участков и оперативное строительство комфортных индивидуальных и квартирных жилых домов в составе градостроительных образований с полноценными системами социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры. Для этого можно использовать широкий спектр нефинансовых инвестиций (территориальное планирование и градостроительное зонирование, трудовое участие граждан, местные строительные материалы) и сбережения домохозяйств, а также отвод территорий для малого, в первую очередь индивидуального, жилищного строительства. Такие социально-производственные комплексы можно в течение немногих лет сделать лидерами по росту производств весьма востребованной в стране и мире продукции, по качеству жизни и привлекательности для постоянного высококвалифицированного населения.

С этой целью в «пилотном» режиме потребуются провести актуализацию документов территориального планирования ряда регионов и их производственных столиц ВПК, например, Челябинска, Красноярска, Перми, Омска. Также в решении проблем регенерации моногородов возможен вариант развития, предусматривающий отвод близлежащих территорий в объеме нескольких тысяч гектар под создание усадеб для жителей этих городов, сохраняющих при желании и возможности городское жилище. ■

Документы пространственного планирования являются в перспективе обобщающими материалами, переводящими решения стратегий социально-экономического развития в территориально-пространственное измерение, а также транслирующими в стратегии СЭР территориальные параметры и ограничения, которые обусловлены природными и иными объективными условиями.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации (СПР РФ) должна установить основные направления развития национальной системы расселения страны. Также в этом документе следует определить структуру и соотношение географических ареалов размещения производительных сил и расселения, различных видов использования территорий, конфигурацию и мощность главных агломераций и мегаполисов, сети населенных мест, включая малые и сельские, основные пучки коммуникаций, инфраструктуры, обороны и безопасности страны.

СПР РФ должна также сформулировать таргетированные показатели и параметры социально-экономического развития макрорегионов и крупнейших регионов, подготовить предложения по совершенствованию межрегиональных и региональных систем расселения. На уровне регионов и межмуниципальных территорий СПР РФ может наметить реализацию пилотных проектов пространственного развития.

мического развития и СТП регионов для трансляции решений Стратегии пространственного развития, а также трансляция изменений, проведенных в ходе корректировки СТП регионов, решений в документы территориального планирования муниципальных образований с учетом новых условий развития.

Исторически сложившаяся система расселения и размещения производства обладает высокой инертностью, и вносимые в нее изменения требуют значительных затрат на развитие обеспечивающей инфраструктуры. В текущем интервале времени инвестиционные ограничения требуют совместить безусловное достижение целей бесперебойного функционирования и устойчивого развития институтов и предприятий военно-производственного комплекса (ВПК) и иных высокотехнологических отраслей.

Инструменты пространственного планирования, исходя из конкретизированной оценки условий для городов – центров ВПК, могут позволить осуществить ряд действий



ЕСЛИ ЖИТЬ СООБЩА, ЖИЗНЬ СТАНОВИТСЯ ПРОЩЕ



Интервью с Председателем Палаты Конгресса внутригородских муниципальных образований, Председателем Совета муниципальных образований г. Санкт-Петербурга, главой Финляндского муниципального округа Санкт-Петербурга Всеволодом Беликовым.

– Всеволод Федорович, расскажите читателям журнала, для чего в Конгрессе была создана Палата внутригородских муниципальных образований?

– Во-первых, ради того, чтобы оказать помощь коллегам из внутригородских районов городских округов с внутригородским делением. Эти внутригородские муниципальные образования – новая история, введенная Федеральным законом № 136-ФЗ. На сегодня у нас есть три таких городских округа: Челябинск, Самара и Махачкала, где только завершается формирование правового пакета законодательных актов, оформляющих деятельность местных властей.

Если муниципальные районы, городские и сельские поселения, городские округа прошли достаточно долгий путь формирования и становления эффективных способов реализации вопросов местного значения (в первую очередь, в понимании алгоритмов и методов реализации этих полномочий, изучения лучших практик), то в городах федерального значения и городских районах муниципалитеты шли каждый своим путем.

У Москвы своя история, у Петербурга – своя. Севастополь совсем недавно подключился, его история только формируется. Так же начала формироваться (буквально пару лет назад) история муниципалитетов Самары, Махачкалы и Челябинска. Поэтому и была создана Палата, чтобы опыт Москвы и Санкт-Петербурга, как «старожилов» в местном самоуправлении, был распространен, изучен, проанализирован и внедрен в Севастополе и в трех городах – Челябинске, Самаре и Махачкале. Естественно, при этом каждый должен учитывать специфику и традиции местного самоуправления в своем регионе.

– Как вы видите совместную работу таких непохожих друг на друга муниципалитетов в составе Палаты?

– С одной стороны, непохожи, но с другой – очень похожи. Практическая реализация вопросов местного значения, например, в Санкт-Петербурге очень созвучна тому, как исполняют свои полномочия внутригородские муниципальные образования Самары, Махачкалы и Челябинска. Это стало видно в ходе

недавнего заседания рабочей группы Палаты в Петербурге. Мы обменялись с коллегами существующими проблемами, интересным опытом их решения, и нашли очень много общего, несмотря на то, что местная власть в Санкт-Петербурге самая опытная – существует уже 19 лет. Так что при всей кажущейся непохожести задачи перед нами стоят одни и те же. И проблемы одни и те же. И способы решения мы пытаемся найти универсальные. И это получается.

– Каковы основные задачи Палаты?

– Основной задачей Палаты является выработка и анализ существующих практик деятельности органов местного самоуправления в самых разных сферах. Будь то формирование бюджета и его исполнение, взаимодействие с органами государственной власти, реализация вопросов местного значения, работа с гражданским обществом, организация мероприятий для жителей (досуговых, спортивно-массовых), новации в области благоустройства. Наша цель – найти интересные решения, модели, алгоритмы, лучшие практики и поделиться ими. На этом



этапе очень важно установить партнёрские отношения между муниципалитетами, развивать местную дипломатию внутри страны через установление побратимских связей. Также взаимодействие может работать на уровне общественных организаций, субъектов малого предпринимательства. Большую роль в этой работе играют Советы муниципальных образований.

Между тем, в Челябинске, Махачкале и Самаре сегодня нет такой формализованной объединяющей силы. Конечно, есть свои лидеры, есть инициативные встречи глав, но нет органа, который сплотил бы их, регулярно защищал интересы муниципалитетов этих трех городов. Наверное, такими точками встречи и взаимодействия, центрами притяжения должны стать горсоветы этих городов. Я надеюсь, что Челябинск покажет пример. Глубокоуважаемый в нашем муниципальном сообществе Станислав Иванович Мошаров – председатель городской Думы Челябинска – опытный и эффективный руководитель. Эту работу, я думаю, он в Челябинске поднимет, и на ее результаты будут ориентироваться другие города.

Одна из важных задач – все-таки разобраться: есть ли смысл расширять практику создания городских округов с внутригородским районным делением? Посмотреть, проанализировать, понять, как люди относятся к этому: насколько улучшилась управляемость, стало ли чище, стали ли местные власти работать эффективнее.

Мне, например, интересен опыт Самары. Там есть горсовет, отдельно он не избирается. Избрали семь районных советов, они по пять человек делегируют в городской совет, где каждый отстаивает свои районные интересы. И уже нет в принципе столкновений, конфликта, потому что они все от конкретной земли. Нет двойного уровня – «здесь я на горсовете сижу, я круче, а вы там ниже». Он такой же депутат и районного совета, и городского. Это нормальная и эффективная практика, главное, чтобы это было понятно и принято самими жителями. А также, чтобы эта практика позволяла максимально эффективно решать поставленные задачи, чтобы любые конфликты интересов были сведены до минимума.

В итоге, главная задача Палаты – через какое-то время сказать: «Знаете, это здорово! Такая практика очень интересна, важна в крупных городах. Надо создавать двухуровневые модели, потому что люди лучше стали жить, в подъездах стало чище, гражданская активность повысилась, на улицах стало зеленее и безопаснее». Или наоборот, какие-то дополнительные расходы появились, какое-то непонимание, люди не поняли структуру, система не прижилась. Как эта история будет развиваться? Это зависит от нас, нашей совместной работы. В том числе и на площадке Палаты. Одна из важнейших задач – апробировать этот механизм.

Считаю, что внутригородским муниципальным образованиям Самары, Махачкалы и Челябинска обязательно нужно найти механизмы сотрудничества на уровне своих городов. Наш опыт показывает, что благодаря межмуниципальной координации и формализованному всестороннему обсуждению любых проблем, значительно повышается эффективность местного самоуправления. Если жить сообща, жизнь становится проще.





– Над какими проблемами будет работать Палата? Какие из них, на Ваш взгляд, должны быть решены в первую очередь?

– Нам хотелось бы установить партнерские отношения между всеми муниципалитетами, входящими в состав Палаты. Такая работа уже начата. Чтобы 111 муниципалитетов Санкт-Петербурга нашли себе партнеров в муниципалитетах Махачкалы, Самары, Челябинска. Как мы уже это сделали с Севастополем

– 10 муниципалитетов этого города нашли партнеров в Санкт-Петербурге. Также мы заключили соглашение между Советом муниципальных образований Севастополя и Санкт-Петербурга. Сейчас муниципалитеты Севастополя наделяются полномочиями, схожими с полномочиями Санкт-Петербурга: по вопросам благоустройства, организации досуга, спортивно-массовой работы, профилактики правонарушений и др.

У нас в Санкт-Петербурге более 50 вопросов местного значения, и мы занимаемся очень большой работой: от содержания дорог местного значения до уборки водных акваторий и содержания воинских захоронений, от сбора, вывоза мусора, уборки территорий до содержания зеленых зон, от профилактики наркомании, дорожно-транспортного травматизма до борьбы с экстремизмом и терроризмом и воспитания толерантности. Это большой пласт работы, который мы выполняем во взаимодействии с органами государственной власти Санкт-Петербурга. Для нас это уже четко выстроенная система, и мы с радостью делимся с коллегами опытом.

Заключено соглашение о сотрудничестве между Советами Москвы и Санкт-Петербурга. Работа по установлению партнерских связей с муниципалитетами Махачкалы, Самары и Челябинска уже начата. Считаю, что нам необходимо запускать горизонтальную связь между муниципалитетами. А вертикальную мы выстраиваем в рамках Общероссийского конгресса муниципальных образований.

– Существует ли успешная российская или зарубежная практика решения указанных проблем? Приведите, пожалуйста, примеры.





— Такой практики я не знаю. Мы ее только выстраиваем. Опять-таки, с учетом специфики нам понятно, что и как нужно делать, и мы это делаем. Мы просто изучаем решение отдельных проблем, стоящих перед муниципалитетами вообще — европейскими и в РФ. И опыт других наших Палат тоже показателен. Но все-таки у нас несколько особый путь.

— Можно ли измерить эффективность Палаты? Назовите, пожалуйста, показатели эффективности.

— Мы не ставили такую задачу — изобрести интегральный пока-

затель или систему показателей нашей деятельности. Показатель эффективности в данном случае это, в первую очередь, отношение муниципалитетов. Только надо учитывать не количество встреч, написанных писем, каких-то методичек, рекомендаций. А наличие системы живого общения глав, обмена актуальными идеями и предложениями в режиме постоянного диалога. Например, мы приехали в другой город (Челябинск, Самару или Махачкалу), и сказали: «Знаете, ребята, несмотря на то, что у вас молодые муниципалитеты, мы столько у

вас научились! Спасибо вам!» Вот главная цель.

Если через какое-то время руководители наших шести городов скажут: «Все здорово! Мы не зря собрались вместе, мы многому научились, установили дружеские и партнерские связи, многое увидели». Это и будет самый правильный показатель нашей работы.

— Какие результаты Вы ожидаете от работы Палаты в 2017–2018 годах?

— Мы ожидаем, что все друг с другом перезнакомятся, начнут работать на уровне «муниципалитет-муниципалитет», «глава-глава», что в Самаре, Челябинске и Махачкале будут партнерские муниципалитеты с Москвой, Севастополем и Санкт-Петербургом. Конечно, мы будем тиражировать большой опыт Санкт-Петербурга в сфере организации местного самоуправления, при этом обучаясь и развиваясь сами.

Я очень много увидел интересного в Самаре, Челябинске. Они молодцы! Об основных идеях и направлениях их работы я уже проинформировал руководство Санкт-Петербурга. Мы даже вносим изменения в законодательные акты, чтобы выйти на тот уровень, который за короткое время



(буквально два года) прошли эти муниципалитеты. Мы должны объединить лучшее наших городов, и самый удобный способ сделать это – взаимодействовать в рамках Палаты.

Еще одним важным результатом работы должна стать системная ревизия регионального и федерального законодательства об организации местного самоуправления во внутригородских муниципальных образованиях и, как следствие, подготовка предложений для органов государственной власти по совершенствованию правовых основ деятельности наших муниципалитетов.

– Кого из экспертов Палата будет привлекать к своей работе? Предполагается ли привлечение других Палат и Комитетов Конгресса к работе Палаты?

– Конечно, нам важны эксперты Общероссийского Конгресса. Это наша головная база. Мы привлекаем их. В меньшей степени это эксперты из научного и педагогического сообщества (хотя мы все ближе начинаем сотрудничать с подразделениями РАНХиГС). Но в первую очередь, это те эксперты, которые работают в нашем Конгрессе, в комитетах Конгресса.

Президент нашего Конгресса Виктор Борисович Кидяев поставил перед нами задачи на последнем Общем Собрании, потом у нас было несколько рабочих совещаний.

Задачи абсолютно понятные, конкретные. Например, сейчас мы должны все дружно включиться в работу по проекту «Комфортная среда». Наша основная цель – не улучшение

жизни муниципалитета как такового, а создание комфортной жизни конкретного горожанина (самарца, челябинца, махачкалинца, севастьяпольца, москвича, петербуржца) благодаря изучению новых и использованию уже зарекомендовавших себя на практике подходов, методов и механизмов организации работ по благоустройству территории.

Я очень доволен, что благодаря общению с коллегами из других городов наша работа становится более осмысленной, понятной, более эффективной. Очень ценю, что в этой работе для меня большим другом и помощником стал Дудочкин Владимир Евгеньевич – председатель Совета муниципальных образований города Москвы, глава города Троицка. В высшей степени компетентный и профессиональный человек, обладающий своим уникальным опытом.

– Каковы перспективы развития Палаты в горизонте 5–10 лет?

– Хочется, чтобы в нашем Конгрессе была большая и устойчивая профессиональная группа сотрудников исполнительной дирекции ОКМО, которые независимо от смены руководства муниципалитетов, перенимали бы и хранили всю историю работы Конгресса и лучшие муниципальные практики, чтобы ничто не было утеряно. Это особенно важно для тех, кто только начинает работать в нашей системе.

В рамках формируемой летописи должен появиться набор готовых управленческих решений, чтобы они могли использоваться вновь пришедшими руководителями городов.

Чтобы все, что нажито непосильным трудом, не пошло по ветру, а эффективные результаты деятельности Палаты сохранялись для других поколений.

– Вы 23 года отдали вооружённым силам, а потом стали работать в органах местного самоуправления. Чем полезен опыт военной службы в муниципальной работе?

– Чему армия учит? Она учит брать на себя ответственность, принимать непростые решения, которые могут быть не очень популярны. Я всегда выступаю за широкое коллегиальное обсуждение и совместное принятие решений, однако, ответственность при этом всегда ложится на руководителя. И он должен уметь нести эту ответственность. И этим отличаются в подавляющем большинстве главы наших муниципалитетов. Чем полезен армейский опыт? Системный анализ, работа на конкретный результат – в этом вооруженные силы России и органы местного самоуправления похожи.

– У Вас есть жизненный девиз или ключевой принцип действия? Какой?

– Первый мой принцип в армии был всегда «делай, что должно и будь, что будет». Сейчас добавил ещё один: «если ты помог на своем посту одному человеку в течение дня, значит, день прожит не зря». По большей части у нас всех это получается. ■

КОМИТЕТ ПО СТРАТЕГИЧЕСКОМУ РАЗВИТИЮ: PER ASPERA AD ASTRA!



Интервью с председателем Комитета Конгресса по стратегическому развитию, депутатом ГД ФС РФ Виктором Зубаревым.

— Виктор Владиславович, расскажите, пожалуйста, читателям МР, зачем в Конгрессе создан Комитет по стратегическому развитию, и почему Вы согласились стать его председателем?

— Отвечу сначала на второй вопрос, а потом перейду к первому.

Будучи министром экономического развития Красноярского края, я работал над стратегией социально-экономического развития региона до 2030 года. Это оказалось непросто — представить образ будущего нашего края, учитывая неоднородность его территорий по уровню развития и специфике экономики. Два года у нас ушло на то, чтобы подготовить стратегию, и уже в рамках этой работы мы готовили переход к стратегическому планированию на муниципальном уровне.

Я ездил по территориям, обсуждал с главами перспективы участия их муниципалитетов в реализации краевых приоритетов с учетом собственного потенциала, ведь успешная реализация краевой стратегии возможна только при комплексном развитии каждого муниципалитета как составляющего единой социально-экономической системы региона.

Это была трудная, но интересная работа, ценный для меня опыт, который я хочу развивать уже в статусе депутата Государственной Думы. По-

этому, когда Виктор Борисович Кидяев предложил депутатам Госдумы принять участие в работе Конгресса, я сказал, что хотел бы заниматься вопросами стратегического развития. Президент Конгресса поддержал мою инициативу, за что я ему очень благодарен.

Виктор Борисович в свое время возглавлял Зубово-Полянский район, который под его руководством стал одним из самых развитых муниципалитетов в Мордовии, в том числе и за счет правильно выстроенной системы управления развитием территории. Он хорошо знает, что грамотное долгосрочное планирование всегда приносит высокий результат, и предложил создать отдельный Комитет, посвященный стратегическому развитию.

— Каковы основные задачи Комитета Конгресса по стратегическому развитию?

— Сегодня в России на всех уровнях — от федерального до муниципального — идет процесс стратегического планирования. Это те документы, где будут отражены — где тезисно, где более подробно — пути развития муниципалитетов, регионов, страны в целом. Должны быть определены миссии, поставлены цели и задачи.

Это очень масштабная работа, не имеющая аналогов, наверное, с периода разработки в советское время планов создания территориально-производственных комплексов (ТПК). Но тогда во главу угла ставился производственный фактор, а теперь речь идет о всестороннем развитии, причем определяющим фактором является развитие человеческого потенциала, человеческого капитала территории.

Согласно ФЗ-172, городские округа и муниципальные районы должны принять свои стратегии. Все бы хорошо, но существуют известные и старые, как мир, проблемы местного самоуправления — нехватка в муниципалитетах специалистов, финансовых ресурсов и административных возможностей. Они затрудняют любое планирование, а особенно — стратегическое.

Дело осложняется еще и тем, что сегодня муниципальные образования по России в целом еще не имеют полного методического обеспечения для выполнения требований ФЗ-172.

Федеральный уровень (я имею в виду профильное Минэкономразвития), делает очень много, но для муниципалитетов эти наработки надо еще адаптировать. Дело в том, что в Минэкономразвития России есть



два заместителя министра, которые занимаются вопросами, интересующими Комитет. Это — Олег Владиславович Фомичев, курирующий стратегическое планирование, и Александр Витальевич Цыбульский, отвечающий за территориальное и пространственное планирование. Оба направления на федеральном уровне существуют параллельно, а в муниципальной реальности они пересекаются. Опять муниципалитет попал «между двух огней», и что конкретно надо делать — не понятно.

— Но ведь есть региональные стратегии...

— Региональные стратегии, если они приняты, могут помочь муниципалитетам при определении общих ориентиров. Однако они отвечают не столько на вопрос «к чему надо стремиться?», сколько на вопрос «к чему стремиться не надо». Ответ этот очень важный, но его недостаточно.

Если стратегия субъекта Федерации изначально не создавалась при участии муниципальных образований, как это было в Красноярском крае, то муниципалитеты должны немало потрудиться, чтобы найти себя среди региональных приоритетов, целей и задач. И зачастую эту чрезвычайно важную работу, которая определит — будет ли эта территория развиваться, получит ли государственное финансирование на свои проекты? — органам местного самоуправления приходится осуществлять без методической поддержки.

Ведь нельзя просто так взять и отразить в документе все пожелания муниципалитета. Необходимы опросы населения, серьезная исследовательская работа, нормативная база, рекомендации, сопутствующие сборники и т.д.

Прояснить ситуацию, возможно, даже инициировать разработку комплексного и квалифицированно-го методического обеспечения для муниципального стратегического планирования, — основная задача нашего Комитета.

— Как Вы планируете ее решать?

— Сейчас Комитет при участии моих коллег по Государственной Думе ведет обсуждение вопросов формирования единой системы стратегических документов с учетом муниципальных потребностей с участием обоих заместителей Министра

экономического развития РФ. Понимание мы уже нашли. Сейчас определяем форматы нашего взаимодействия, чтобы к первому заседанию Комитета были готовы конкретные предложения или рекомендации коллегам в муниципалитетах.

Конечно, стратегический план муниципалитета должен отвечать общим целям и задачам региона, страны. Проблема «вписывания» муниципальной стратегии может быть решена за счет кооперирования, общих подходов к разработке долгосрочных планов Федерации и регионов. Это — звенья одной цепи, по-другому мы не сможем обеспечить комплексное развитие территорий.

Второй момент — целью стратегического планирования является социально-экономическое развитие территорий. Муниципалитетам нужны стимулы для их собственной экономической инициативы, а создать их можно только путем изменения налоговой политики и межбюджетных отношений на федеральном уровне.

При Правительстве Российской Федерации созданы рабочие группы под председательством двух вице-премьеров Дмитрия Николаевича Козака и Александра Геннадиевича Хлопонина, которые в 2010-2011 годах готовили предложения по децентрализации как в административно-правовой, так и в бюджетно-финансовой сферах. Я в свое время участвовал в этой работе. Обе группы давно не собирались, тем не менее они существуют до сих пор. Возможно, через Конгресс получится возобновить дискуссию на уровне Правительства, чтобы к моменту снятия моратория на изменение межбюджетных отношений и налоговой системы (а это рано или поздно произойдет) у нас были готовы взвешенные предложения по укреплению экономических основ местного самоуправления и созданию условий для стратегического управления муниципальным развитием.

— Но пока рабочие группы при Правительстве не возобновили работу, что делать муниципалитетам?

Иконка «Инструкция»

— Мой совет: посмотреть на стратегию развития своего региона и выбрать из нее все самое для себя подходящее. А уже вокруг этого строить свою стратегию, опираясь на свою уникальность.

Я считаю, что местную специфику как объективный фактор надо учитывать обязательно, и тогда можно будет превратить ее в ресурс развития. Для одних территорий основная парадигма социально-экономического роста может быть в АПК, для других — в индустриализации, для третьих — в образовании и т.д.

Приведу пример. Есть в моем избирательном округе Краснотуранский район, он расположен на берегу Красноярского водохранилища. Когда я туда впервые приехал говорить о стратегии, люди требовали построить там завод, чтобы создать рабочие места. А там, действительно, нет промышленности, но есть выявленные запасы меди и никеля. При этом район славится чистыми песчаными пляжами, красивейшей природой и целебным воздухом. Люди туда приезжают отдохнуть и порыбачить, пока — «дикарями». Иными словами, там есть большой потенциал к развитию туризма, оздоровительного и экологического отдыха.

Но я тогда не стал спорить, а сказал: «Хорошо, давайте начнем работать над стратегией и определим, какой путь развития для вас важнее. Захотите разрабатывать медь и никель, будем строить металлургический комбинат. Только вы подумайте о том, как это будет сочетаться с вашей же идеей застроить побережье водохранилища детскими лагерями?»

Не бывает экологически чистой металлургии. Комбинат превратит Краснотуранский район в хорошую, крепкую промышленную зону, и, конечно, появится много специализированных рабочих мест. Но тогда придется создавать особую систему подготовки кадров для этого комбината, а про курорт придется забыть навсегда. Коллеги подумали и ответили: «Нет, не надо нам комбината! Давайте лучше заниматься развитием сельского хозяйства и туризма».

Мы определили, что в районе будут развиваться растениеводство и животноводство, построены зерно- и овощехранилища, налажено производство и хранение молочных продуктов. С учетом хорошей логистики сельхозпродукция района может выйти на рынок Красноярского края и даже соседних регионов: Хакасии и Кемеровской области. Флагманским направлением, которое послужит продвижению района в крае и других регионах, определен пляж-



ный отдых и сопутствующие услуги. Так Краснотуранский район стал частью туристического кластера юга Красноярского края. До 2030 года и далее район будет развиваться под девизом: «Территория, благоприятная для работы и проживания населения и комфортного отдыха гостей».

Осенью я планирую посетить эти места, узнаю, как там идут дела. Если все успешно, будем проецировать опыт на другие территории нашей страны.

– А существует ли уже реализованная успешная российская практика стратегического планирования? Есть ли удачные примеры за рубежом, которые можно применять в российских условиях?

– Очень неплохо проработаны документы долгосрочного планирования в Татарстане. Они сопряжены с общей стратегией региона, с формированием новых центров экономического роста.

Интересен опыт планирования социально-экономического развития ряда азиатских государств (например, Китая и Японии). Но, конечно, надо смотреть: насколько этот опыт подходит к нашим условиям.

Стратегические документы в России вертикально интегрированы по приоритетам. Однако российские просторы и большая непохожесть наших территорий по многим показателям требуют инициативы «снизу».

Балансировка этих встречных потоков на сегодня является важнейшей задачей для всех, кто занимается стратегическим планированием, иначе ничего не получится. Даже в моем избирательном округе выделяются 3 совершенно разные по всем параметрам группы территорий: город-миллионник Красноярск, а также районы к западу и к югу от Красноярска. И даже внутри этих зон идет своя дифференциация! Поэтому на каждой территории надо выявить свою специфику и строить свою стратегию с учетом краевых приоритетов.

– Какие результаты от работы Комитета Вы ожидаете уже в 2017–2018 годах? По каким критериям Вы будете оценивать эффективность этой работы?

– Комитет только начал свою работу – выводы об эффективности пока делать рано. Оценкой же станет ускорение процесса подготовки муниципальных долгосрочных планов, который должен быть завершен в 2019 году.

Мы планируем помочь органам местного самоуправления поставить стратегическую работу на научно-техническую основу, помочь уйти от плоских схем к постиндустриальным технологиям проектной деятельности.

– Что Вы имеете в виду?

– Прежде всего, надо отказываться от слепой веры в организующую

силу рынка, в то, что все сложится хорошо само собой. Если мы принимаем за стратегическое планирование развитие территории, то даже расстановку малых торговых точек надо обсуждать и просчитывать: где мы их создаем, для кого, какую пользу эти точки принесут территории, и как они повлияют на достижение целей стратегии?

К сожалению, на практике торговые точки ставятся кем попало и где попало, а потом органы местного самоуправления начинают с ними бороться. Навыки советского планирования во многом утрачены, а «дикий» рынок привел к тому, что вместо здоровой конкуренции и улучшения качества жизни граждан мы получили хаос и понижение качества жизни. Чтобы усилия предпринимателей и местных властей не расходовались впустую, нужна стратегия, нужен план ее реализации, нужны программы, включенные в этот план, с перечнями конкретных мероприятий.

– Будет ли у Комитета свой пул экспертов? Кто в него войдет?

– Вопрос задан очень вовремя. Как раз сейчас мы определяем круг тех экспертов, которые готовы помочь в работе Комитета. Конечно, это специалисты ведущих научных центров страны, к примеру, Плехановского университета. Мы пригласили к сотрудничеству известных экономистов, специалистов мини-



стерств и госучреждений, в частности, курирующих заместителей Министра экономического развития. В наш пул войдут и консультанты по проектной деятельности, и практики, которые сегодня работают в режиме проектного управления.

Кроме того есть эксперты, известные в своих регионах. С некоторыми из них я продуктивно работал — из Московской области, Башкортостана, Татарстана, Красноярского края, Хакасии. Впоследствии мы расширим географию наших региональных экспертов. И, конечно, сами органы местного самоуправления — уверен, им есть, что сказать и чем поделится.

— Будете ли Вы привлекать Палаты и другие комитеты Конгресса к решению задач, связанных со стратегическим развитием муниципальных образований?

— Конечно, ведь Конгресс — это единый механизм, действующих в интересах нашего государства и жителей нашей страны, и единая площадка, где согласовываются интересы всех участников процессов развития территории.

Обсуждая планы Комитета, мы столкнулись с необходимостью решать вопросы межбюджетных отношений. Нельзя же муниципалитетам вечно стоять с протянутой рукой, но и примитивное перекладывание доходов из одного бюджета в другой тоже ничего не даст. Когда мне говорят, мол, давайте заберем налоги у государства и отдадим муниципалитетам, и сразу будет хорошо, я всегда спрашиваю: «А почему вы уверены, что будет хорошо?» Понятно, что сегодня муниципалитетам «не до жиру, быть бы живу», они рады каждой копейке, но всегда надо просчитывать последствия. Далеко не все муниципальные образования выиграют, если им отдать экономические налоги или тот же НДФЛ. Здесь надо искать более тонкие решения.

И здесь мы будем активно сотрудничать с Комитетом Конгресса по бюджетно-налоговым вопросам и социально-экономическому развитию, который возглавляет моя коллега по Госдуме Надежда Сергеевна Максимова. Потому что стратегическое планирование само по себе, в отрыве от укрепления местных бюджетов, муниципалитетам не нужно. Кстати, одной из важнейших целей системы стратегического планирования, которая создается в рамках

ФЗ-172 — создать работающие стимулы для развития экономики на всех уровнях: от федерального до муниципального.

Еще нельзя забывать и о тех депутатах Госдумы, которые ранее работали в органах местного самоуправления. Сегодня некоторые из них возглавили другие комитеты Конгресса. Их опыт, их видение ситуации Комитет, конечно, будет активно привлекать к решению своих задач.

— Существует ли стратегия для «стратегического» Комитета Конгресса? Каковы перспективы развития Комитета в горизонте 5–10 лет?

— Стратегия развития Комитета неразрывно связана со стратегией развития Конгресса. Мы будем в своей части способствовать защите интересов местного самоуправления, которые воспринимаем как неотъемлемую часть интересов всей Российской Федерации.

Конгресс сегодня становится главной площадкой объединения муниципальных образований и защиты их интересов на федеральном уровне. Уверен, что в перспективе эта роль сохранится. По большому счету, Конгресс курирует (т. е. определяет приоритеты его работы) руководство Российской Федерации во главе с Владимиром Владимировичем Путиным. Так уж устроено у нас в стране, что любой сигнал сначала должен дойти до самых «верхов», чтобы вопрос начал решаться. Конгресс — это та структура, которая объединяет сигналы с мест, чтобы донести их до руководства России и дать импульс к их решению.

— Вы предложили оказать содействие по включению муниципальной тематики в программу очередного Красноярского экономического форума. Насколько это выполнимо?

— У нас в стране не так много площадок, где можно открыто и главное с пользой обсуждать экономические проблемы, и Красноярский экономический форум — одна из них. Я знаю, что на форум приезжают сотни руководителей местного самоуправления и депутатов муниципальных образований.

К сожалению, до сих пор муниципальная тема со своей особенной спецификой не рассматривалась отдельно в рамках форума. Думаю, что пора наверстывать упущенное. Это может быть муниципальный день в

рамках форума или какой-то мощный сегмент, который будет значимым дополнением к его основной повестке. Ведь стратегические партнеры форума, инвесторы, которые туда приезжают, работают не в вакууме, а на конкретной (т. е. муниципальной) земле и взаимодействуют, в том числе и с органами местного самоуправления. Уверен, что им есть, о чем поговорить с представителями местного самоуправления, для них эта тема может быть интересной.

— Виктор Владиславович, Вы имеете богатый опыт работы на региональном уровне. Чем он полезен для Вас как для председателя Комитета Конгресса по стратегическому развитию?

— Работу в территории знаю не по книгам, а в реальности. Их сложности, которых очень много, понимаю пути решения. И конечно, это существенно помогает в рамках комитетской работы — мы говорим с представителями местного самоуправления на одном языке, нет никакого непонимания.

Но я еще буду использовать свой опыт жизни обычного гражданина Российской Федерации. Мы все живем в своих муниципальных образованиях, и все хотим, чтобы в наших домах было светло и тепло, а улицах — чисто, красиво и безопасно. Простые люди сравнивают муниципалитеты между собой по наличию рабочих мест и уровню зарплаты, качеству образования и здравоохранения, возможности отдохнуть и развлечься и т.д. Все это должно быть учтено в муниципальных стратегиях и увязано со стратегиями региональными.

— Последний вопрос: у Вас есть жизненный девиз? Какой?

— У меня их два. Первый: «Per aspera ad astra!». На русский язык с латыни это переводится как «Через тернии — к звездам!» Этот девиз я взял себе еще в 15 лет, когда увлекся спортом и стремился добиться успехов в этом деле.

Второй: «Слово порождает действие». Я его понимаю так, что любая действенная и полезная инициатива должна получить путевку в жизнь. ■

УЧАСТИЕ ТОС В СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ



Развитие ТОС является сейчас первоочередной задачей для российского общества, в том числе и потому, что ее решение ведет к переосмыслению основ местного самоуправления с учётом территориальных особенностей регионов. По существу, речь идёт о выборе новых ориентиров и моделей развития муниципальных образований в Российской Федерации. Важная роль в этом созидательном процессе принадлежит институтам гражданского общества, о необходимости развития которых, высказался президент России В.В.Путин в своём ежегодном послании Федеральному Собранию.

Андрей Алешкин, член Комитета по стратегическому развитию ОКМО, к.ю.н.

Согласно ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), территориальное общественное самоуправление является одной из форм участия населения в местном самоуправлении. При условии максимального раскрытия потенциала местного сообщества ТОС может стать наиболее значимым институтом гражданского общества и наиболее эффективной формой народного волеизъявления из всех, предусмотренных законом. Дело в том, что опрос населения нельзя отнести к формам активного участия жителей в местном самоуправлении, а собрания и конференции граждан пока остаются вспомогательными инструментами, в том числе и потому, что условия для развития народной правотворческой инициативы еще не созрели.

В ст. 27 Федерального закона №131-ФЗ территориальное общественное самоуправление определяется, как самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Данное определение не дает четкого понимания назначения и характера территориального общественного самоуправления. Более того, оно содержит три спорных элемента:

- самоорганизация;
- инициатива;
- вопросы местного значения.

Действуя в интересах местного сообщества, граждане и их объединения в большинстве случаев исходят из стоящих перед ними в опре-

деленный период на конкретной территории проблем и задач, а не из актуального на данный момент перечня вопросов местного значения.

В качестве рабочего определения можно предложить следующее:

- Территориальное общественное самоуправление – это особый вид общественного объединения, основанный на принадлежности его членов к определенной территории, имеющей зарегистрированные в установленном порядке границы.

- Это особый вид общественного объединения, принадлежность к которому определяется местом жительства на территории, официально зарегистрированной как входящей в состав ТОС.

Главный недостаток законодательного регулирования деятельности ТОС заключается в том, что в Федеральном законе №131-ФЗ и

большинстве положений о ТОС муниципальных образований детально прописаны лишь организационные моменты – порядок создания ТОС, разработка устава, утверждение границ, регистрация в органах местного самоуправления и т.д. При этом совершенно не разъясняются возможности, которые открывает ТОС гражданам в содержательной деятельности – решении проблем и задач территории.

ТОСы, плотно занимаясь содержательной деятельностью, способны, с одной стороны, воспринять, поддержать и «приземлить» инициативы местной администрации, а с другой, максимально раскрыть социальный потенциал жителей территории.

В то же время следует отметить, что, рассматривая общественно-полезные направления деятельности населения, реализуемые в форме ТОС, мы упустили из вида одну очень важную сферу – экономическую. Это объясняется отсутствием на сегодняшний день общеизвестных сведений об указанной ТОСовской практике. В то же время, я полагаю, что, именно решение экономических вопросов силами институтов общественного самоуправления может заметно повысить гражданскую активность и общественный интерес к ТОСам. В основе этого предположения – высокая заинтересованность всех без исключения жителей в удовлетворении своих материальных потребностей.

В настоящее время развиваются новые подходы к формированию и реализации стратегических планов через инициативу «снизу», исходящую от граждан либо поддержанную гражданами. Очевидно, что территориальные общественные самоуправления (ТОСы) имеют большой потенциал к тому, чтобы объединить вокруг себя активных жителей (в том числе предпринимателей, чей бизнес связан с данной территорией) и стать площадками для выработки и реализации стратегических планов муниципальных образований.

Эти подходы органически вписываются в структуру современной рыночной экономики. Они позволяют рассматривать ТОС как экономическую единицу (домохозяйство), которая является одним из основных хозяйствующих субъектов на специфическом рынке человеческого

капитала (производство и воспроизводство социальных структур, моделей общественных отношений, типов индивидуального поведения, человеческих отношений, эмоций, чувств и т.д.).

Через общественно-стратегический план органа ТОС могут быть реализованы следующие элементы стратегического плана социально-экономического развития муниципального образования:

- участие в процессе социально-экономического развития муниципального образования основной массы населения в границах деятельности ТОС;
- активизация процесса социально-экономического развития локальной территории как части территории муниципального образования;
- формирование конкретных механизмов реализации принципов местного самоуправления (самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения, исходя из своих интересов);
- практическое решение целей и задач, определенных в стратегическом плане муниципального образования, с учетом индивидуальных особенностей территории деятельности ТОС;
- применение современной технологии стратегического планирования, где ТОС является площадкой формирования общественного мнения.

Если стратегия опирается на инициативу «снизу», разработчиками стратегического плана выступают граждане через орган ТОС. Этот способ, по сравнению с имеющимся опытом «административной» или «экспертной» разработки документов стратегического планирования, имеет ряд преимуществ:

- в отличие от фирмы-разработчика ТОС и его органы управления никуда не исчезнут, потому, что территория их деятельности одновременно является местом их постоянного проживания;
- с ТОСа и его органов легко спросить за порученную работу, т.к. они подотчетны жителям конкретной территории;
- ТОС и его органам легче мобилизовать общественность и привлечь ее к разработке стратегического плана. ТОСы и их органы, по определению, формируются из числа об-

щественников, а значит, пользуются большим доверием у населения, чем органы местного самоуправления;

- ТОСу не нужно давать деньги напрямую из бюджета, а только необходимо создать условия и передать ресурс (муниципальное имущество и земельные участки) для того, чтобы он сам мог заработать финансовые средства для развития подведомственной ему территории, в т.ч. и на разработку общественно-стратегического плана своей территории, как части муниципального образования.

Таким образом, ключ к решению социально-экономических проблем лежит в области человеческого фактора. Данный подход при непосредственном участии населения позволит выделить сильные и слабые стороны территории, разработать стратегии повышения её конкурентоспособности. Такая основа позволит органам ТОС определить своё место в муниципальном развитии. Ибо без активного участия граждан в общественной жизни, без формирования и развития сознания, ответственности индивида за общество, невозможно ни устойчивое экономическое благосостояние, ни социальное равновесие.

Общественно-стратегический план, как новый инструмент развития и расширения бизнеса, открывает для деловых кругов следующие возможности:

1. создание благоприятного климата для предпринимательства через взаимодействие бизнеса и населения;
2. взаимовыгодная хозяйственная интеграция (создание новых коммерческих структур с участием органа ТОС и др.), открывающая новые перспективы для развития и расширения бизнеса;
3. демонстрация гражданской ответственности за территорию, на которой работают предприниматели, а, следовательно, рост их положительного имиджа и укрепление их деловой репутации.

Резюмируя, можно сказать, что **ТОС как элемент непосредственной демократии на местах может быть главным фактором социально-экономического роста территории и стать источником стратегического планирования по ключевым социокультурным и экономическим направлениям развития.** ■

ОСОБЕННОСТИ УЧЕТА ИМУЩЕСТВА КАЗНЫ



Как показывает практика, для бухгалтера муниципального образования учет имущества казны – непростая тема. В данной статье рассмотрим вопросы, с которыми чаще всего бухгалтера встречаются в своей практической работе.

Марина Зародова, бухгалтер-аналитик Компании Гарант (mo.grnt.ru), lk1c@grnt.ru.



Что является имуществом казны?

Имущество казны – это имущество, находящееся в собственности публично-правового образования, но не закрепленное за государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения и оперативного управления (статьи 214 и 215 ГК РФ).

Такое имущество числится на балансе органов государственной власти (местного самоуправления), на которые возложены функции управления и распоряжения государственным (муниципальным) имуществом.

В чем особенность ведения учета имущества казны?

Порядок бюджетного учета имущества казны устанавливается нормативно-правовым актом уполномоченного органа соответствующего публично-правового образования.

Такие объекты имущества отражаются в бюджетном учете в стоимостном выражении без ведения инвентарного и аналитического учета объектов имущества, если иное не предусмотрено учетной политикой субъекта учета (п. 143 Инструкции № 157н).

Должна ли начисляться амортизация на имущество казны?

На объекты нефинансовых активов с даты их включения в состав имущества казны амортизация не начисляется, если иное не установлено правовым актом по бюджетному учету казны.

При выбытии имущества из состава казны расчет и единовременное начисление суммы амортизации за период его нахождения в казне производится учреждением (правообла-

дателем) при принятии к учету объекта по основанию закрепления за ним права оперативного управления, если иное не определено правовым актом по бюджетному учету казны. При этом указанный расчет осуществляется на основании данных о его первоначальной (балансовой, остаточной) стоимости, иной стоимости объекта, отраженной в реестре государственной (муниципальной) казны, и с учетом срока нахождения в составе имущества казны в порядке, предусмотренном п.п. 84-93 Инструкции №157н. То есть к такому имуществу с момента выбытия его из состава имущества казны применяются общие правила начисления амортизации.

Как отразить поступление имущества в состав казны?

Объекты нефинансовых активов принимаются в состав казны по их

первоначальной (фактической) стоимости с одновременным принятием к учету, в случае наличия, суммы начисленной на объекты амортизации (п. п. 23, 29 Инструкции № 157н).

Объекты имущества, стоимость которых при поступлении в состав казны неизвестна или равняется нулю, подлежат обязательной оценке.

Рассмотрим несколько практических примеров.

Обратите внимание, в Инструкции № 162н не указаны корреспонденции счетов по принятию в состав казны бесхозяйного имущества, а также неучтенных объектов имущества, выявленных в ходе проведения проверок и (или) инвентаризации. Соответствующие бухгалтерские записи следует закрепить в правовом акте по бюджетному учету казны.

Пример 1. Орган местного самоуправления заключил контракт на строительство здания. По окончании строительства построенный объект принят к учету в состав имущества казны.

В бюджетном учете должны быть отражены следующие бухгалтерские записи:

Содержание операции	Дебет	Кредит
Отражены вложения в объект имущества казны	1 106 11 310	1 302 31 730
Здание принято к учету в состав казны	1 108 51 310	1 106 11 310

Пример 2. В рамках межбюджетных отношений в казну сельского поселения передан автомобиль. Балансовая стоимость автомобиля составляет 600 000 руб., сумма начисленной амортизации по нему на момент включения в состав казны – 250 000 руб.

В учете принимающей стороны (органа местного самоуправления) необходимо сделаны следующие бухгалтерские записи:

Содержание операции	Дебет	Кредит	Сумма, руб.
Получен автомобиль в состав казны	1 108 52 310	1 401 10 151	600 000
Отражена ранее начисленная на автомобиль амортизация	1 401 10 151	1 104 58 410	250 000

Данные операции в бюджетном учете можно отразить по аналогии с порядком принятия к учету иных нефинансовых активов.

Следует отметить, что при наличии на территории муниципального образования бесхозных объектов недвижимости, уполномоченному органу местного самоуправления необходимо обратиться в орган, осуществляющий государственную регистрацию права на недвижимое

имущество, с заявлением о поставке на учет данных объектов в качестве бесхозных. Бездействие

органа местного самоуправления в данной ситуации может быть признано незаконным.

Пример 3. По решению суда в состав казны принят бесхозный объект недвижимого имущества (самовольная постройка). Текущая оценочная стоимость имущества установлена в размере 350 000 руб.

В бюджетном учете органа местного самоуправления могут быть сделаны следующие бухгалтерские записи:

Содержание операции	Дебет	Кредит	Сумма, руб.
Принят в состав казны объект недвижимого имущества	1 108 51 310	1 401 10 180	350000

Как отразить внутреннее перемещение имущества казны?

Имущество казны, передаваемое в безвозмездное (возмездное) пользование, отражается в бюджетном учете по счету 1 108 00 000 путем внутреннего перемещения объекта (по дебету, кредиту). При такой передаче имущество не выбывает из состава имущества казны.

Одновременно балансовая стоимость имущества, переданного в возмездное пользование, учитыва-

ется на забалансовом счете 25 «Имущество, переданное в возмездное пользование (аренду)», а переданного в безвозмездное пользование —

на забалансовом счете 26 «Имущество, переданное в безвозмездное пользование» (п.п. 381, 383 Инструкции № 157н).

Пример. Орган местного самоуправления передает в аренду нежилое здание, входящее в состав имущества казны. Стоимость здания равна 1 500 000 руб.

В бюджетном учете должны быть отражены следующие бухгалтерские записи:

Содержание операции	Дебет	Кредит	Сумма, руб.
Передано нежилое здание, входящее в состав казны, в аренду	1 108 51 310 Забалансовый счет 25	1 108 51 310	1 500 000

Как отразить выбытие имущества из состава казны?

Причины выбытия имущества из состава казны могут быть следующими:

- передача учреждениям, организациям;
- реализация, приватизация;
- списание в результате износа, ветхого состояния, порчи, уничтожения и т.д.;
- иные основания, предусмотренные законодательством РФ.

При выбытии объектов из состава казны списанию подлежат их стоимость, а также, в случае наличия, сумма амортизации, начисленная на дату включения имущества в состав казны (п. 29 Инструкции № 157н).

Меры административной ответственности за нарушение порядка учета имущества казны

За представление заведомо недостоверной бюджетной отчетности уполномоченных должностных лиц органов государственной власти (местного самоуправления), казенных учреждений могут привлечь по ст. 15.15.6 «Нарушение порядка представления бюджетной отчетности» КоАП РФ. Штрафы в размере от 10 000 до 30 000 рублей по данной статье налагают, в частности, за:

- неотражение (неполное отражение) стоимости переданных

Пример. По распоряжению руководителя органа местного самоуправления из муниципальной казны в оперативное управление муниципальному казенному учреждению передано оборудование. Первоначальная стоимость оборудования составляет 168 000 руб., сумма начисленной амортизации до поступления оборудования в казну — 64 000 руб. В составе казны оборудование числится шесть месяцев, амортизация с даты его включения в состав имущества казны не начислялась. Срок полезного использования оборудования семь лет.

В учете передающей (органа местного самоуправления) и принимающей (муниципального казенного учреждения) сторон должны быть отражены следующие бухгалтерские записи:

Содержание операции	Дебет	Кредит	Сумма, руб.
В учете передающей стороны			
Передано оборудование в оперативное управление казенному учреждению	1 401 20 241	1 108 52 410	168000
	1 104 58 410	1 401 20 241	64000
В учете принимающей стороны			
Получено оборудование в оперативное управление:	1 101 34 310	1 401 10 180	168000
	1 401 10 180	1 104 34 410	64000
Отражено единовременное начисление амортизации за время нахождения оборудования в составе казны*	1 401 20 271	1 104 34 410	12000

*Ежемесячная сумма амортизации составит 2 000 руб. (168 000 руб. / 84 мес.), сумма амортизационных отчислений за шесть месяцев — 12 000 руб. (2 000 руб. x 6 мес.)

в аренду (безвозмездное пользование) объектов имущества казны на забалансовых счетах 25 «Имущество, переданное в возмездное пользование (аренду)» и 26 «Имущество, переданное в безвозмездное пользование» соответственно;

– за неотражение объектов на счете 108 в случае, если имущество числится в составе казны публично-правового образования, но при этом не передано в оперативное управление (хозяйственное ведение) государственных (муниципальных) учреждений и предприятий. ■

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ



Принципы стратегического планирования:

1. Принцип единства и целостности: единство принципов и методологии организации и функционирования системы стратегического планирования, единство порядка осуществления стратегического планирования и формирования отчетности о реализации документов стратегического планирования.

2. Принцип разграничения полномочий: осуществление установленных законодательством РФ полномочий органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления муниципальных образований, в пределах которых участники стратегического планирования самостоятельно определяют цели и задачи социально-экономического развития на своем уровне и обеспечения национальной безопасности РФ, а также пути достижения этих целей и решения этих задач.

3. Принцип преемственности и непрерывности: разработка и реализация документов стратегического планирования осуществляются участниками стратегического планирования последовательно с учетом результатов реализации ранее принятых документов стратегического планирования и с учетом этапов реализации документов стратегического планирования.

4. Принцип сбалансированности системы: согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации.

5. Принцип результативности и эффективности: выбор способов и методов достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ должен основываться на необходимости достижения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов в соответствии с документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках планирования и программирования.

6. Принцип ответственности участников: участники стратегического планирования несут ответственность за своевременность и качество разработки и корректировки документов стратегического планирования, осуществ-

ления мероприятий по достижению целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ и за результативность и эффективность решения задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством РФ.

7. Принцип прозрачности (открытости): документы стратегического планирования, за исключением документов или их отдельных положений, в которых содержится информация, относящаяся к государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне, подлежат официальному опубликованию.

8. Принцип реалистичности: при определении целей и задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ участники стратегического планирования должны исходить из возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков.

9. Принцип ресурсной обеспеченности: при разработке и утверждении (одобрении) документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных этими документами, в пределах ограничений, определяемых документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках прогнозирования.

10. Принцип измеряемости целей: должна быть обеспечена возможность оценки достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки, используемых в процессе стратегического планирования.

11. Принцип соответствия показателей целям: показатели, содержащиеся в документах стратегического планирования и дополнительно вводимые при их корректировке, а также при оценке эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов мест-

ного самоуправления, должны соответствовать целям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ.

12. Программно-целевой принцип: определение приоритетов и целей социально-экономического развития и

обеспечения национальной безопасности РФ, разработку взаимосвязанных по целям, срокам реализации государственных программ РФ, государственных программ субъектов РФ, муниципальных программ и определение объемов и источников их финансирования.

Полномочия органов местного самоуправления:

1. Определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития РФ и субъектов РФ.

2. Разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования.

3. Мониторинг и контроль этих документов.

4. Иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами.

Документы системы стратегического планирования муниципального образования:

1. Порядок разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития муниципального образования и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

В содержании документа следует отразить:

- порядок разработки стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- порядок корректировки стратегии социально-экономического развития муниципального образования (в

том числе в рамках согласования с приоритетами, целями и задачами стратегий социально-экономического развития РФ и субъекта РФ);

– порядок общественного обсуждения проекта стратегии социально-экономического развития муниципального образования в процессе разработки и корректировки;

– порядок мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

Из Приложения №1 к постановлению Исполнительного комитета г. Набережные Челны (Республика Татарстан) от «21» января 2016 № 187:

Глава 4. Порядок общественного обсуждения проекта Стратегии в процессе разработки и корректировки

23. Подготовку и проведение общественного обсуждения проекта Стратегии в процессе разработки и корректировки организует уполномоченный орган.

24. Общественное обсуждение обеспечивается путем размещения на официальном сайте города проекта Стратегии с указанием следующей информации:

- 1) срок начала и завершения процедуры проведения общественного обсуждения проекта Стратегии;
- 2) юридический адрес и электронный адрес уполномоченного органа, контактный телефон сотрудника уполномоченного органа, ответственного за свод предложений и замечаний;
- 3) порядок направления предложений и замечаний к проекту Стратегии;
- 4) требования к предложениям и замечаниям.

25. Уполномоченный орган размещает на официальном сайте проект

Стратегии, а также информацию, указанную в пункте 24 настоящего Порядка.

26. Общественное обсуждение проекта Стратегии проводится в срок не менее 10 дней.

27. Предложения и замечания к проекту Стратегии носят рекомендательный характер.

28. После истечения срока проведения общественного обсуждения проекта Стратегии уполномоченный орган на основании поступивших предложений и замечаний к проекту Стратегии в 10-дневный срок дорабатывает проект Стратегии, а также готовит сводную информацию о поступивших предложениях и замечаниях по итогам проведения общественного обсуждения проекта Стратегии и направляет ее на рассмотрение в заинтересованные органы местного самоуправления муниципального образования город Набережные Челны.

29. Решение о принятии (отклонении) поступивших предложений и замечаний по итогам проведения общественного обсуждения проекта

Стратегии утверждается протоколом уполномоченного органа. Протокол по итогам проведения общественного обсуждения проекта Стратегии утверждается руководителем уполномоченного органа и размещается на официальном сайте не позднее, чем через 20 дней после истечения срока завершения проведения общественного обсуждения.

30. Обсуждение проекта Стратегии в процессе разработки и корректировки может проводиться в рамках деятельности проектных площадок с приглашением представителей общественных организаций.

31. Проектные площадки формируются с целью выработки и обсуждения предложений об основных направлениях Стратегии.

32. Количество проектных площадок определяется уполномоченным органом в соответствии с планируемыми основными направлениями Стратегии.

33. В число участников проектных площадок включаются:

1) руководитель проектной площадки — заместитель Руководителя Исполнительного комитета, в ведении которого находятся вопросы соответствующего направления Стратегии;

2) модератор — представитель разработчиков Стратегии, который вместе с руководителем предлагает тематику обсуждений, разрабатывает программу и сценарии мероприятий, проводимых на проектной площадке, приглашает докладчиков и ведет заседания;

3) члены проектной площадки — представители органов местного са-

моуправления муниципального образования город Набережные Челны, общественных объединений, организаций города Набережные Челны и других участников стратегического планирования.

34. Состав постоянных участников проектной площадки определяется руководителем проектной площадки.

35. Основная форма работы проектной площадки — очные и заочные обсуждения, концентрирующиеся вокруг стратегического анализа, целевых ориентиров и проектов, включаемых в Стратегию.

36. К участию в работе проектной площадки могут привлекаться представители органов муниципального образования город Набережные Челны, общественных объединений, организаций города и других участников стратегического планирования, не являющиеся постоянными участниками проектной площадки.

37. Результаты обсуждений оформляются протоколом, подписываемым руководителем площадки. Оформленные материалы, выработанные на площадке, обязательны к рассмотрению при подготовке текста Стратегии.

2. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования.

В содержании документа следует отразить:

— оценку достигнутых целей социально-экономического развития муниципального образования (в т.ч. анализ социально-экономического положения муниципального образования);

— определение приоритетов, целей, задач и направлений социально-экономического развития муниципального образования (с учетом приоритетов, целей, задач и направлений социально-экономического развития субъекта РФ);

— определение качественных и количественных показателей достижения целей социально-экономического развития муниципального образования, сроки и этапы реализации стратегии;

— ожидаемые результаты реализации стратегии;

— оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии;

— информацию о муниципальных программах, утверждаемых в целях реализации стратегии.

3. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

В содержании документа следует отразить:

— этапы реализации стратегии, выделенные с учетом установленной периодичности бюджетного планирования;

— цели и задачи социально-экономического развития муниципального образования, приоритетные для каждого этапа реализации стратегии (с учетом приоритетных целей и задач, определенных в плане реализации стратегии субъекта РФ);

— показатели реализации стратегии и их значения, установленные для каждого этапа реализации стратегии;

— комплексы мероприятий и перечень муниципальных программ, обеспечивающие достижение на каждом этапе реализации стратегии долгосрочных целей социально-экономического развития муниципального образования, указанных в стратегии.

Из Постановления администрации Гатчинского муниципального района Ленинградской области от 26.04.2016 №1489:

Основной целью разработки Плана мероприятий является обеспечение реализации Стратегии на основе рационального использования природно-ресурсного и социально-экономического потенциала Гатчинского муниципального района.

Задачами разработки Плана мероприятий являются:

— детализация целей и задач Стратегии Гатчинского муниципального района (в том числе МО «Город Гатчина»);

— разработка системы мероприятий по достижению стратегических целей, задач и приоритетов развития Гатчинского муниципального района (в том числе МО «Город Гатчина») на каждом этапе реализации Стратегии;

— определение отраслевых (функциональных) органов и структурных подразделений администрации Гатчинского муниципального района, ответственных за реализацию Плана мероприятий (в соответствии с кури-

руемыми направлениями);

— определение перечня муниципальных программ, обеспечивающих достижение долгосрочных целей социально-экономического развития Гатчинского муниципального района (в том числе МО «Город Гатчина») на каждом этапе реализации Стратегии;

— определение показателей реализации Стратегии и их значений, установленных для каждого этапа реализации Стратегии.

4. Порядок разработки прогноза социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный (долгосрочный) период.

Цели и задачи:

— определение периода действия, условий актуализации, состава показателей, основных вариантов прогноза социально-экономического развития;

— формирование основы для разработки иных документов стратегического планирования;

— формирование механизма координации прогноза с другими документами социально-экономического развития.

В содержании документа следует отразить:

— сроки подготовки промежуточных материалов и итогового прогноза;

— порядок межведомственного взаимодействия участников разработки прогноза;

— период, на который разрабатывается прогноз;



– условия и порядок актуализации и продления периода действия прогноза;

- состав прогнозируемых показателей;
- описание и разработка конкретных вариантов развития событий (не менее трех, учитывающих консервативный, базовый и целевой сценарии, а также согласованных с прогнозами социально-экономического развития РФ и субъекта РФ на соответствующий период);
- определение внешних (неконтролируемых) и внутренних (управляемых) факторов и явлений, оказывающих значимое воздействие на уровень и качество социально-экономического развития;
- максимальные сроки прогнозирования;
- обеспечение полной координации и соответствия с бюджетным прогнозом;
- практическая ценность (детально определенная) применения прогноза в процессе разработки, реализации и контроля прочих документов стратегического планирования.

5. Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный (долгосрочный) период.

Цели и задачи:

- определение наиболее вероятных сценариев социально-экономического развития на среднесрочный (долгосрочный) период с учетом сценариев социально-экономического развития РФ и субъектов РФ на тот же период;
- выявление основных структурных и качественных изменений экономики,
- разработка основы для иных документов стратегического планирования, включая отраслевые стратегии.

В содержании документа следует отразить:

- основные исходные социально-экономические показатели муниципального образования (в том числе добавленная стоимость, уровень инфляции, численность и структура населения, фонд оплаты труда, прибыль организаций, состояние окружающей среды и природных ресурсов и т.д.);
- оценку факторов и ограничений экономического роста муниципального образования на среднесрочный (долгосрочный) период;
- основные гипотезы, использованные для разработки прогноза;
- целевые количественные и качественные показатели, отражающие перспективы развития основных отраслей экономики (видов экономической деятельности) и инфраструктуры муниципального образования с учетом прогнозов социально-экономического развития РФ и субъектов РФ на тот же период;
- общее обоснование, методологию и систему применения нескольких вариантов прогноза (консервативного, базового и целевого);
- описание подходов и методов повышения эффективности использования внутренних (управляемых) факторов социально-экономического развития;
- подходы и условия реализации муниципальной политики, направленной на социально-экономическое развитие (основные параметры муниципальных программ).

6. Порядок разработки и реализации бюджетного прогноза муниципального образования на среднесрочный (долгосрочный) период.

Цели и задачи:

Определение периода действия, условий актуализации, состава показателей, основных вариантов

бюджетного прогноза, установление предельных объемов финансового обеспечения долгосрочных обязательств, включая механизм его (прогноза) координации с другими документами социально-экономического развития.

В содержании документа следует отразить:

- сроки подготовки промежуточных материалов и итогового прогноза;
- порядок межведомственного взаимодействия участников разработки прогноза;
- период, на который разрабатывается прогноз;
- условия и порядок актуализации и продления периода действия прогноза;
- состав прогнозируемых показателей;
- объемы финансового обеспечения государственных (муниципальных) программ;
- основные характеристики бюджета;
- описание и разработка конкретных вариантов (не менее трех, учитывающих консервативный, базовый и целевой сценарии развития событий);
- основные направления налоговой, бюджетной и долговой политики, действующей в субъекте РФ, специфику ее реализации на территории муниципального образования и особенности межбюджетного регулирования на долгосрочный период;
- классификацию, оценку (на основе прогнозируемых параметров) основных бюджетных рисков и меры по их профилактике;
- подходы, принципы, условия, цели и задачи корректировки налогово-бюджетной и долговой политик, межбюджетного регулирования в случае реализации того или иного варианта прогноза;
- предметное и реализуемое описание применения бюджетного прогноза в бюджетном процессе, а также при разработке и исполнении документов стратегического планирования.

7. Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период.

Бюджетный прогноз создается как инструмент реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования. В отличие от плана реализации стратегии он определяет финансовые показатели достижения поставленных целей и задач.

Цели и задачи:

- оценка основных параметров бюджетов бюджетной системы, структуры доходов, расходов и долга, условий межбюджетного регулирования, налоговой, бюджетной, долговой политики;
- выявление основных бюджетных рисков (и их профилактика);
- установление финансовых параметров для документов стратегического планирования и долгосрочных обязательств.

В содержании документа следует отразить:

- основные характеристики бюджетной системы;
- объемы финансового обеспечения муниципальных программ;
- структуру бюджетных доходов;
- структуру бюджетных расходов;
- структуру бюджетного долга;
- подходы, цели, задачи, ожидаемые результаты реализации налогово-бюджетной и долговой политик муниципального образования;



– общее обоснование, методологию и систему изменения нескольких вариантов прогноза (консервативного, базового и целевого);

– классификацию, оценку бюджетных рисков с определением источников возникновения, управляемости,

вероятности наступления, стоимостной оценки, периода действия (интенсивность по годам) и показателя/показателей бюджета, на который влияют указанные риски. Исходя из этого, определяются и меры профилактики бюджетных рисков;

Из «Методических рекомендаций органам государственной власти субъектов РФ по долгосрочному бюджетному планированию»:

Источником риска выступает конкретный фактор, показатель, оказывающий значимое и измеримое воздействие на основные характеристики бюджета субъекта РФ и местного бюджета. Например, речь идет о прогнозируемом фонде оплаты труда, ожидаемых доходах в форме межбюджетных трансфертов, уровне инфляции.

Управляемость риска характеризуется степенью воздействия на вероятность, масштабы и условия реализации риска.

Здесь критерием выступает именно возможность принятия тех или иных мер профилактики соответствующих бюджетных рисков, подготовка и реализация которых находится либо в сфере преимущественной компетенции субнациональных органов власти, либо, напротив, зависит от действий или бездействия федеральных органов исполнительной власти, состояния мировых или региональных финансовых и сырьевых рынков. То есть, в первом случае, помимо очевидной возможности принятия соответствующих профилактических мер, направленных на мини-

мизацию возможностей наступления или масштабов негативных последствий реализации соответствующих бюджетных рисков, субъекты РФ и (или) муниципальные образования способны относительно качественно и достоверно, с достаточной вероятностью, прогнозировать наступление подобных событий. К этой категории «управляемых» бюджетных рисков относятся, например, вопросы эффективности бюджетного планирования и бюджетных расходов, реализации налоговой политики по региональным и местным налогам и сборам, проведения результативной долговой политики и межбюджетного регулирования и так далее.

Для второй категории «неуправляемых», то есть, внешних рисков, основной характеристикой является их непредсказуемость. Так, например, возможность в должной мере оценить перспективы изменения уровня спроса и предложения на основные производимые товары, работы и услуги, потребление которых осуществляется за пределами конкретного административно-территориального образования

или даже в других странах, зачастую, для органов государственной власти субъекта РФ или органов местного самоуправления является задачей или исключительной сложности, или же ее решение позволяет предполагать практически неограниченные варианты развития событий.

При этом часть соответствующих бюджетных рисков может переходить из одной категории в другую. Например, риски, связанные с возможным сокращением объемов финансовой поддержки из федерального бюджета являются достаточно предсказуемыми (федеральный бюджет утверждается на трехлетний период) и управляемыми (для целевых межбюджетных трансфертов достаточно обеспечить соблюдение соответствующих условий представления данных средств) в пределах планового периода, однако в последующие годы приобретают признаки неуправляемости.

ГАРАНТ.РУ:

<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71170186/#ixzz4lF8rl6yQ>

– установление конкретных принципов достижения целевых параметров бюджетной системы, равно как и значений самих параметров;

– перечень муниципальных программ, реализуемых в рамках плана реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, с указанием сроков их действия и объемов финансирования.

Из «Методических рекомендаций органам государственной власти субъектов РФ по долгосрочному бюджетному планированию»:

Основным источником сведений, гипотез, планов и проектов для реализации долгосрочного бюджетного планирования являются концепции, стратегии социально-экономического развития, долгосрочные прогнозы социально-экономического развития, планы и программы достижения конкретных стратегических целей. При этом базой для прогнозирова-

ния бюджетных показателей будет с необходимостью выступать именно прогноз социально-экономического развития на требуемый период, содержащий также всю совокупность сведений, применяемых для расчета доходов, расходов, условий привлечения и обслуживания заемных средств и прочих показателей долгосрочного бюджетного прогноза. Тем

самым, полноценному внедрению долгосрочного бюджетного планирования должна предшествовать работа по созданию системы прогнозирования социально-экономического развития в целом.

ГАРАНТ.РУ:

<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71170186/#ixzz4lF8rl6yQ>

8. Муниципальная программа (муниципальные программы по направлениям стратегии в соответствии с планом по ее реализации). Программа комплексного развития инфраструктуры муниципального образования.

Муниципальные программы должны быть увязаны со стратегией социально-экономического развития через такие инструменты как бюджет муниципального образования и бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период. ■



КАЖДОМУ МУНИЦИПАЛИТЕТУ – СВОЮ СТРАТЕГИЮ!

Когда писался закон «О стратегическом планировании в РФ», шли переговоры с разработчиками о включении в него муниципальной части. Сторонники муниципальной позиции говорили, что первые стратегии в РФ были приняты рядом городов еще в конце 1990-х годов, и будет правильно создать на федеральном уровне правовую основу для муниципальных стратегий. В законе появились нормы о стратегировании в муниципальных районах и городских округах. К стратегическому планированию в поселениях и во внутригородских муниципалитетах законодатели первоначально относились скептически.



По мере развития событий начали меняться подходы к распределению бюджетных трансфертов. На первый план вышла тема эффективности и обоснованности расходов, которые регионы и муниципалитеты осуществляют при софинансировании от вышестоящих бюджетов. Считается, что эффективность расходов является следствием развитого программного и проектного управления в рамках стратегического планирования. Наличие полного пакета стратегических документов зачастую воспринимается как гарантия целесообразности выделения трансфертов и последующей эффективности их реализации¹. Поэтому предлагается распространить действие ФЗ-172 на все без исключения муниципалитеты.

В декабре 2016 года Правительство РФ внесло в Государственную Думу законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который зарегистрирован под № 66082-7.

Предлагается внести изменения в сам ФЗ-172, а также в федеральные законы от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и от 14.07.1992 № 3297-1 «О ЗАТО» в части, касающейся региональных и муниципальных полномочий в сфере стратегического планирования.

Утверждение программ социально-экономического развития субъекта РФ будет отменено. Вместо него регионы получат полномочие по утверждению порядка осуществления стратегического планирования в субъекте РФ. Порядок разработки, корректировки, утверждения (одобрения) документов стратегического планирования будет утверждать и определять высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ. Также регионы должны будут заниматься организацией и осуществлением стратегического планирования в соответствии с ФЗ-172 на своих территориях.

Кроме того предусматривается наделение органов местного самоуправления всех муниципалитетов

полномочиями в сфере стратегического планирования. Соответствующее дополнение перечня вопросов местного значения коснется также и ЗАТО. Изменения будут отражены в статье 39 ФЗ-172.

Одновременно будут упразднены полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по принятию и реализации планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований. На смену КСЭРам приходят стратегии.

Согласно законопроекту, представительные органы муниципального образования получают исключительное право на утверждение документов стратегического планирования и внесение в них изменений.

Также законопроектом предлагается внести в ФЗ-131 норму о том, что проект Генерального плана муниципального образования должен выноситься на публичные слушания, как это и определено в Градостроительном кодексе РФ.

Законопроект № 66082-7 получил поддержку парламентов Кабардино-Балкарии и Татарстана, Алтайского края, Астраханской и Томской областей, Ямало-Ненецкого автономного округа. 10 марта 2017 года Государственная Дума РФ приняла его в первом чтении. ■

¹ Об этом говорили депутат Госдумы РФ, председатель Комитета Конгресса по стратегическому развитию Виктор Зубарев и управляющий партнер консалтинговой компании Service Design Agency Роман Золин. Интервью с ними опубликованы в рубриках «#КомитетыКонгресса» и «#АктуальнаяТема».

ФЗ-172 ПО ВЕРТИКАЛИ И ПО ГОРИЗОНТАЛИ



Алексей Диденко, председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ

«О стратегическом планировании в РФ»

был принят после многолетнего обсуждения.

Во время его прохождения через Государственную Думу в него были внесены многочисленные поправки. В итоге он распространил свое действие и на муниципальный уровень.

Насколько учтены в нем ошибки прошлого, появилась ли в России система стратегического планирования? Эта тема обсуждалась на пленарном заседании «Уроки стратегий прошлого для стратегий будущего» на XV Общероссийском форуме «Стратегическое планирование в регионах и городах России: диалог в поисках согласованности». Участниками площадки стали представители различных органов власти и бизнеса. Свою точку зрения озвучил председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Алексей Диденко.

По мнению парламентария, при определении подходов к стратегии развития нужно учитывать особенности национального менталитета. В российском обществе существует высокая степень персонализации, ориентации на авторитет. Она несколько отличается на федеральном, региональном уровнях в силу конституционных основ. На федеральном уровне основным источником и инициативы, и решения является Президент России. Однако в регионах и муниципалитетах складывается иная ситуация.

«Представителями регионов отмечалось, что в субъектах очень многое зависит от личности губернатора и его личной заинтересованности в определении стратегических приоритетов, целей и задач, — подчеркнул Алексей Диденко. — Управленческие команды в регионах меняются гораздо чаще, чем региональные элиты, которые оказываются более устойчивыми в силу разных механизмов. Очень часто бывает, что вместе с губернатором пропадают тот запал и та стратегия, которую он определил».

В субъектах Федерации бывали случаи, когда на смену одному губернатору приходил другой, представляющий иные политические силы. Чтобы минимизировать риск разрушения «до основания» нарождающейся системы стратегического управления, необходимо повышать роль региональных парламентов, т.к. они представляют интересы региональных элит, заинтересованных в реализации уже принятой стратегии. «Это обеспечит более устойчивое достижение показателей социально-экономического развития, большую сбалансированность механизмов управления, а самое главное — вов-

лечение в процессы формирования, обсуждения и утверждения стратегии большого круга заинтересованных сторон. В первую очередь, речь идет о политических партиях, активной общественности и наших избирателях, — считает парламентарий. — Социально-экономическая сфера развивается не в каких-то стратегиях и программах. Это развитие обеспечивают люди, которые живут в конкретных городах, поселках, селах. И те стратегии, которые принимаются, должны восприниматься и поддерживаться этими людьми».

«Инклюзивность, вовлечение всех заинтересованных сторон в процесс стратегического планирования нам представляется очень важной. Должно происходить вовлечение муниципалитетов в процесс разработки региональной стратегии, и регионов — в разработку федеральной стратегии, использование лучших практик разработки стратегии. Многие субъекты Федерации, не дожидаясь принятия федерального закона, активно эту работу вели и сформировали свои успешные практики, которые ставятся всем в пример», — отметил депутат.



Стоит ли обеспечивать проникновение сквозных показателей, целей, приоритетов, индикаторов социально-экономического развития до уровня сельского поселения? Такие рассуждения возникают часто и имеют обоснование в действующих межбюджетных отношениях.

«Иногда говорят, что у нас пирамида полномочий перевернута вместе с доходной базой. Некоторое время назад полномочия были сконцентрированы в центре. Затем они, в том числе, и обязательства по выполнению майских указов, опускались на региональный уровень. Постепенно, инертно, но и доходная база спустилась к субъектам Федерации. Если раньше мы говорили о том, что схема распределения полномочий и доходных источников выглядит, как пирамида, перевернутая вершиной вниз, то теперь это больше похоже на ромб. В течение ряда лет основная часть доходной базы продолжает оставаться на уровне субъекта Федерации», — сообщил Алексей Диденко.

В ходе этой дискуссии неоднократно отмечалось, что «ромбовидная» модель полномочий и доходов, в целом, демонстрирует свою жизнеспособность. В частности, концентрация полномочий и доходов на региональном уровне позволяет «удерживать на плаву», т. е. обеспечивать жизнедеятельность в муниципальных образованиях с депрессивной экономикой.

«Очень часто муниципалитеты получают финансовую помощь на цели развития только в виде субсидий, поэтому глубина стратегических «погружений», на наш взгляд, должна доходить до уровня городских и сельских поселений. Поэтому, когда мы говорим о том, что приходится распределять доходы регионального бюджета между муниципальными образованиями, нужно также оценивать эффективность работы не только городов и районов, но и поселений».

Рассуждения о стратегии, вовлечении регионов и муниципалитетов в процессы стратегического планирования неизбежно возвращают участников дискуссий к проблемам бюджетного федерализма, к экономической самодостаточности субъектов Федерации и муниципальных образований.

«Нужно подумать о политике бюджетной сбалансированности.

Когда мы у успешных и активных регионов берем часть дохода и распределяем неэффективным, неуспешным регионам, это производит весьма зловещее впечатление, демотивирует полезную экономическую инициативу, — считает Алексей Диденко. — Поэтому если говорить о распределении полномочий в процессе стратегического планирования по вертикали, безусловно, необходимо вовлекать и муниципальные образования: города и районы. Вопрос стратегирования на уровне поселения остается дискуссионным, здесь могут быть разные точки зрения, но, очевидно, что потенциал для диалога имеется».

Параллельно отмечалась необходимость дальнейшей децентрализации полномочий и финансов, причем эта задача решается как раз при стратегическом планировании в соответствии с ФЗ-172. Участники дискуссии говорили о том, что этот тренд необходимо целенаправленно развивать, чтобы задачи и их обеспечение распределялись между разными уровнями публичной власти эффективно, т.е. субсидиарно.

Не последнюю роль в успешном стратегировании играет набор выбранных приоритетов. «Если мы принимаем социально-ориентированную стратегию, мы привлекаем инвестиции в человеческий капитал, в социальную сферу. Сегодня это очень важно, ведь люди живут, рождаются, учатся, работают, рожают детей, воспитывают внуков, умирают в поселениях, городах, населенных пунктах». Социально-ориентированные стратегии обеспечивают ста-

бильность и рост демографических показателей и развитие рынка труда, что, в свою очередь, позитивно влияет на экономику и позволяет получить более высокий уровень доходов в бюджет.

Докладчик обратил внимание на уникальную особенность разработки и реализации именно муниципальной социально-ориентированной стратегии: в ходе этих процессов формируются доверительные взаимоотношения и сотрудничество между главой муниципального образования (в целом органами местного самоуправления) и населением. «Иза того, что доходная база у нас концентрировалась в центре и на уровне регионов, с элементарными вопросами местного значения, с проблемами жизнеобеспечения, которыми должен заниматься глава сельского поселения, люди обращаются чаще к Президенту страны, в Правительство, к губернатору, нежели к своему местному главе», — так пояснил ситуацию Алексей Диденко. Если же стратегия формируется местными властями и жителями совместно, то уровень взаимодействия между главой, депутатами и жителями, в том числе и по вопросам жизнеобеспечения, повышается.

Одним из факторов успешной работы над стратегией является всеобщая вовлеченность, и при этом необходимо организовать работу так, чтобы все участники разработки и реализации стратегии достигли консенсуса. На первый план, по мнению докладчика, выходит работа региональных и муниципальных представительных органов.

«Мы исходим из объективной реальности: из принципа разделения властей. Представляется целесообразным распределить процесс стратегирования как по вертикали, так и по горизонтали, — подчеркнул парламентарий. — По аналогии с бюджетным процессом мы предлагаем оставить исключительное, суверенное право Президента России, главы страны, на разработку и предложение стратегий на федеральном уровне. Если же мы говорим о региональном и муниципальном уровнях, то представляется, что разработка и реализация стратегии должны лежать на исполнительных органах власти, а ее принятие и обсуждение, конечно, должны происходить на площадках представительных органов».

РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ VS МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ



В январе текущего года вступил в силу Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

Ирина Митина, заместитель главного редактора журнала «Муниципальная Россия»



Депутаты Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления обсудили бюджетные аспекты реализации данного документа. Дискуссия состоялась на заседании подкомитета по реализации профильных государственных программ Российской Федерации. В частности, рассмотрен проект постановления Правительства РФ «О внесении изменений в государственную программу РФ «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». Участвовали депутаты Государственной Думы, представители профильных министерств и ведомств, а также органов исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации.

Отмечено, что документ предусматривает совершенствование механизмов стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к наращива-

нию собственного экономического потенциала путем совершенствования системы формирования, распределения и предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета одного уровня бюджетной системы РФ в бюджет другого уровня.

Чтобы добиться поставленной цели, по мнению депутатов, необходимо каждый год определять в законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год перечень приоритетных расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований, подлежащих софинансированию из федерального бюджета. При этом деньги должны быть целевыми. Кроме того следует обязать органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления проводить единую государственную политику в соответствующих отраслях экономики, наращивать собственный экономический потенциал в соответствии со стратегиями социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований

на период до 2025 года. Выполнение указанных обязательств предложено определить в качестве одного из важнейших условий предоставления межбюджетных трансфертов.

Аудитор счетной палаты Юрий Росляк отметил, что необходимо провести уточнение полномочий федеральных органов государственной власти, субъектов РФ и местного самоуправления. «Необходимо совершенствование их финансового обеспечения и организация эффективного исполнения полномочий посредством мониторинга расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований, — считает Юрий Витальевич, — анализа их фактического исполнения, определение минимально необходимых для исполнения таких обязательств объемов финансирования с учетом потребности в финансировании обязательств за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета».

С 2012 года страна перешла на реализацию целевых программ

развития, которые индивидуальны для каждого субъекта РФ. В то же время, по мнению Счетной Палаты РФ, субъекты Федерации на данный момент не в состоянии выполнять свои полномочия в полном объеме. Поэтому федеральные деньги

должны быть сконцентрированы и направлены в те регионы, где проблемы стоят наиболее остро. «Это значит, что должна быть система персонифицированного учета расходных обязательств по каждому субъекту», — считает Юрий Росляк.

Только после исследования территорий можно выработать методы управления региональными и муниципальными финансами, между тем действующая программа и вносимые в нее изменения не содержат инструментов для мониторинга.

Из Заключения Счетной Палаты РФ на проект постановления Правительства РФ «О внесении изменений в государственную программу РФ «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» № ЗСП-37/13-01 от 13 марта 2017 года.

Проведенная Минфином России инвентаризация расходных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления оказалась недостаточной, в связи с чем требуется ее продолжение, а результаты подлежат уточнению и корректировке, т.к. отсутствует объективная оценка расходных обязательств субъектов РФ в связи с исполнением указов Президента РФ от 7 мая 2012 года и заданий госпрограмм. Не учитывается также проблематика компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов РФ в ходе их исполнения.

Действующий порядок составления реестров рас-

ходных обязательств субъектов РФ и сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ, утвержденный приказом Минфина России от 1 июля 2015 года № 103н, не может рассматриваться как инструмент оценки реальной потребности в средствах на исполнение полномочий, возложенных на субъекты РФ, что исключает возможность его применения для анализа финансовой обеспеченности субъектов РФ и учета его результатов при реализации мер по совершенствованию межбюджетных отношений и повышению сбалансированности бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований.

Преодоление существующих проблем требует полной инвентаризации нормативно закрепленных и фактически осуществляемых полномочий и обеспечивающих их реализацию финансовых ресурсов на всех уровнях публичной власти, а также определения пределов децентрализации полномочий возможностями их организационного и финансового их обеспечения.

«Дотации из федерального бюджета не обеспечивает покрытия расходов бюджетов субъектов Российской Федерации исходя из ограниченности их объемов, реальную сбалансированность бюджета на необходимые текущие расходы (выплату заработной платы, выплаты социального характера, финансирование жилищно-коммунального хозяйства и сектора государственного управления). Отсутствуют принципы обеспечения сбалансированности и методики формирования минимального бюджета, выделения приоритетных расходов, методология и инструменты объективной оценки состояния формирования и исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации», — процитировал заключение счетной палаты Председатель подкомитета Комитета ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по реализации профильных государственных программ Российской Федерации Александр Пятикоп.

Проведенная Минфином России инвентаризация расходных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления оказалась недостаточной. Данные мероприятия необходимо продолжить,

а результаты необходимо уточнить и скорректировать. «Отсутствует объективная оценка расходных обязательств субъектов РФ. При проведении мониторинга и других мероприятий по сбору и оценке информации необходимо учитывать региональную специфику. Так, например, расходные обязательства субъектов РФ занижаются, и планируются исходя из фактических возможностей бюджета по доходам на соответствующий финансовый год», — резюмировал собрание Александр Пятикоп.

Участники заседания также отметили, что проблема высокой задолженности региональных бюджетов перед коммерческими кредитными организациями сохраняет свою остроту. «В Калининградской области из 14 млрд. рублей долгов регионального бюджета — 7 млрд. рублей это кредиты, взятые под 12-14% в коммерческих банках. В то же время кредит Минфина предоставляется под 0,5%. Дельта составляет 850 млн. рублей — ощутимая сумма для небольшого региона с населением менее 1 млн. человек. Она могла бы быть направлена на выполнение социально-значимых проектов, а также и на создание условий для развития бизнеса, что приведет к

увеличению числа рабочих мест, а значит, и к пополнению доходной части регионального и местных бюджетов», — сообщил Александр Пятикоп. По мнению депутата, необходимо наращивать практику по замене коммерческих кредитов на кредиты Минфина.

По итогам заседания его участники пришли к общему мнению, что основной задачей реализации Указа Президента РФ от 16.01.2017г. №13 «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» в части межбюджетных отношений является эффективное и ответственное исполнение вышеуказанных направлений с **внесением необходимых корректировок в бюджетное и налоговое законодательство РФ** с возможной оптимизацией сроков и организационных затрат. Только при ответственном и грамотном подходе, в том числе и к разработке основополагающих документов стратегического планирования, станет возможным выполнение задач государственной политики регионального развития на период до 2015 года, обозначенных в Указе Президента. ■



ИНФОРМАЦИОННО- АНАЛИТИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ О РАЗВИТИИ СИСТЕМЫ МСУ В РФ

(данные Минюста России за 2016 г. – начало 2017 г. опубликованы на сайте Министерства в разделе «Развитие федеративных отношений и местного самоуправления: Мониторинг развития системы местного самоуправления»)

Настоящие информационно-аналитические материалы (третья редакция) подготовлены Министерством юстиции РФ в соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства РФ Д.Н.Козака от 20 января 2015 г. № ДК-П16-207.

При подготовке указанных материалов использовались обобщенные

данные, подготовленные и представленные органами исполнительной власти субъектов РФ специально для целей указанного мониторинга (фактические данные запрашивались по состоянию на 1 марта 2017 г.) при содействии территориальных органов Минюста России, данные федеральных регистров нормативных пра-

вовых актов субъектов РФ и муниципальных нормативных правовых актов, государственных реестров муниципальных образований и уставов муниципальных образований, тексты законов субъектов РФ и уставов муниципальных образований.

1. Основные изменения в законодательстве РФ

В 2016 году основополагающий законодательный акт, регулирующий общественные отношения в сфере местного самоуправления, – Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) изменялся 7 раз (федеральные законы от 15 февраля 2016 г. № 17-ФЗ, от 2 июня 2016 г. № 171-ФЗ, от 23 июня 2016 г. № 197-ФЗ, от 3 июля 2016 г. № 298-ФЗ, от 28 декабря 2016 г. № 465-ФЗ, от 28 декабря 2016 г. № 494-ФЗ, от 28 декабря 2017 г. № 501-ФЗ), еще 2 раза – в апреле 2017 года (федеральные законы от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ и от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ). Изменения, внесенные в Федеральный закон № 131-ФЗ, в основном были связаны с устранением

пробелов и неточностей, выявленных в ходе его реализации, и носили локальный характер.

Наиболее заметной новацией в 2016 году стало дополнительное регулирование условий и процедур проведения конкурсов на замещение должностей глав муниципальных образований (Федеральный закон от 2 июня 2016 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ») и изменение правил обсуждения и внесения изменений в уставы муниципальных образований (Федеральный закон от 2 июня 2016 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»), в начале 2017 года – изменение условий образования городских

округов (Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»).

В субъектах РФ нормотворчество в сфере местного самоуправления было связано преимущественно с корректировкой параметров, ранее включенных в законы субъектов РФ в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Фе-

деральный закон № 136-ФЗ), таких как перераспределение полномочий, дополнительное закрепление вопросов местного значения за сельскими поселениями, определение порядка формирования представительных органов муниципальных районов, а также порядка избрания глав муниципальных образований и их места в системе органов местного самоуправления.

Значительный объем нормотворческой работы выполнен органами государственной власти субъектов РФ в 2016 году в связи с реализацией Постановления Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П по делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской

области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» (далее – Постановление № 30-П) в части предоставления органам местного самоуправления поселения большей свободы усмотрений при определении системы организации местного самоуправления. По состоянию на начало 2017 г. лишь несколько субъектов РФ (республики Адыгея и Ингушетия, Чеченская Республика, Калужская область) не завершили работу по приведению своего законодательства в соответствие с вышеуказанным Постановлением.

В 2015–2016 гг. территориальными органами Минюста России был выявлен 31 нормативный правовой акт субъекта РФ, противоречащий

федеральному законодательству. В результате принятых мер в 28 из них указанные акты приведены в соответствие с федеральным законодательством. Наиболее известный случай связан с попыткой нескольких субъектов РФ (Карачаево-Черкесская Республика, Республика Мордовия, Московская и Самарская области) осуществить перераспределение закрепленных за органами местного самоуправления городских и сельских поселений полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена (что допускается Федеральным законом № 136-ФЗ), с последующим наделением указанными полномочиями органов местного самоуправления муниципальных районов под видом делегирования отдельных государственных полномочий.

2. Государственная регистрация уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы

На 1 января 2017 г. на территории РФ зарегистрировано и внесено в государственный реестр уставов муниципальных образований 319 261

устав муниципального образования и муниципальный правовой акт о внесении в них изменений (60 172 устава, 259 089 муниципальных ак-

тов), из которых 185 982 являются действующими, 9 615 не вступили в силу, 123 662 отменены или признаны утратившими силу.

Таблица 1. Информация о регистрации уставов муниципальных образований (по состоянию на 1 января 2017 г.)

Федеральный округ	Количество зарегистрированных уставов и муниципальных актов, единиц	из них:			
		действующие	не действующие в части	не вступившие в силу	недействующие
Центральный	57 000	39 012	0	1 183	16 805
Северо-Западный	16 354	10 682	0	323	5 349
Южный	26 810	7 493	0	1 535	17 782
Северо-Кавказский	20 511	5 903	0	385	14 223
Приволжский	78 113	44 611	0	2 736	30 766
Уральский	26 096	23 044	0	785	2 267
Сибирский	59 000	31 964	2	1 010	26 024
Дальневосточный	35 377	23 273	0	1 658	10 446
ВСЕГО	319 261	185 982	2	9 615	123 662

Количество поступивших на государственную регистрацию уставов и муниципальных правовых актов о внесении в них изменений за 2016 год уменьшилось на 20% по сравнению с 2015 годом. Так, в 2016 году в тер-

риториальные органы Минюста России поступило на государственную регистрацию 30 869 уставов и муниципальных правовых актов (в аналогичном периоде 2015 года – 38 816). Зарегистрировано в 2016 году 27 912

уставов и муниципальных правовых актов (в 2015 году – 34 229), что на 18% меньше в сравнении с 2015 годом, отказано в государственной регистрации 1 310 уставов и муниципальным актам (в 2015 году – 2 379).

Таблица 2. Сравнительный анализ регистрационных действий территориальных органов Минюста России за 2015 и 2016 гг.

Федеральный округ	Количество уставов и муниципальных актов, единиц									
	поступивших на государственную регистрацию*		зарегистрированных		в государственной регистрации которым отказано		возвращенных с государственной регистрации без рассмотрения		находящихся на государственной регистрации на конец отчетного периода	
	2015 г.	2016 г.	2015 г.	2016 г.	2015 г.	2016 г.	2015 г.	2016 г.	2015 г.	2016 г.
Центральный	7 208	5 176	6 362	4 665	457	251	299	144	90	116
Северо-Западный	2 632	1 778	1 799	1 285	511	236	241	175	81	82
Южный	3 437	2 768	2 651	2 227	223	175	454	310	109	56
Северо-Кавказский	3 024	1 823	2 707	1 677	18	13	254	61	45	72
Приволжский	9 069	7 332	8 263	6 767	292	219	369	205	145	141
Уральский	2 742	2 221	2 479	2 047	80	60	79	67	104	47
Сибирский	6 876	6 313	6 132	5 731	74	52	584	486	86	44
Дальневосточный	5 232	4 312	3 836	3 513	724	304	478	447	194	48
ВСЕГО	40 220	31 723	34 229	27 912	2 379	1 310	2 758	1 895	854	606

* Данный параметр включает количество уставов и муниципальных актов, поступивших на государственную регистрацию в отчетном периоде, а также находившихся на государственной регистрации на начало отчетного периода.

3. Территориальная организация местного самоуправления

По состоянию на 1 мая 2017 г. в РФ по уточненным данным органов исполнительной власти субъектов РФ насчитывается 22 136 муниципальных образований, в том числе: 1 765 муниципальных районов;

1 555 городских поселений; 17 944 сельских поселения; 583 городских округа; 3 городских округа с внутригородским делением (города Махачкала, Самара, Челябинск);

19 внутригородских районов в городских округах; 267 внутригородских муниципальных образований в границах городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь).

Таблица 3. Количество муниципальных образований в разрезе по федеральным округам (по уточненным данным субъектов РФ по состоянию на 1 мая 2017 г.)

Федеральные округа	Количество муниципальных образований, единиц	в том числе:						
		муниципальных районов	городских поселений	сельских поселений	городских округов	городских округов с делением	внутригородских районов	внутригородских территорий
Центральный	4 611	395	441	3 509	120	–	–	146
Северо-Западный	1 432	146	206	916	53	–	–	111
Южный	1 994	157	96	1 690	41	–	–	10
Северо-Кавказский	1 615	105	31	1 436	39	1	3	–
Приволжский	5 793	439	334	4 926	84	1	9	–
Уральский	1 349	93	77	1 062	109	1	7	–
Сибирский	4 065	318	243	3 427	77	–	–	–
Дальневосточный	1 277	112	127	978	60	–	–	–
ВСЕГО	22 136	1 765	1 555	17 944	583	3	19	267

Наименьшая численность муниципальных образований отмечена в Магаданской области (9), городе Севастополе (10), Сахалинской области (19) и Ненецком автономном округе (21), **наибольшая** – в Республике Татарстан (955), Республике Башкортостан (895) и Республике Дагестан (761).

Наибольшая численность муниципальных районов – в Алтайском крае (59), городских поселений – в Московской области (80), городских округов – в Свердловской области (68), внутригородских муниципальных образований – в Москве (146).

Средняя численность – 260 муниципальных образований в расчете на субъект РФ с учетом городов федерального значения и 267 муниципальных образований на субъект

РФ без учета городов федерального значения, из них 22 муниципальных района, 19 городских и 221 сельское поселение, 7 городских округов.

Муниципальные районы насчитывают от 1 поселения (Алеутский район Камчатского края) до 42 поселений (Хасавюртовский район Республики Дагестан), исключением является Северо-Енисейский район Красноярского края, который поселений не имеет. Среднестатистический муниципальный район насчитывает 11 поселений (1 городское и 10 сельских). 114 муниципальных районов в пределах 21 субъекта РФ включают в себя помимо поселений также межселенные территории.

40 городских округов обладают статусом ЗАТО (поселок Локомотив-

ный Челябинской области в соответствии с Указом Президента РФ от 23 сентября 2016 г. № 493 «Об упразднении закрытого административно-территориального образования – поселка Локомотивный Челябинской области» с 1 января 2017 г. утратил этот статус), 12 городских округов и одно внутригородское муниципальное образование в г. Москве (бывший городской округ Троицк) – статусом наукограда.

Наименьшая документально зафиксированная численность жителей муниципального образования составляет 6 человек в сельском поселении Ком в Республике Коми, наибольшая – 1 млн 584 тыс. жителей в городском округе Новосибирске.

Таблица 4. Муниципальные образования с наименьшей и наибольшей численностью населения (по видам)

Вид муниципального образования	с наименьшим числом жителей	с наибольшим числом жителей
Муниципальный район	Алеутский район Камчатского края – 683 жителя	Одинцовский район Московской области – 321,3 тыс. жителей
Городское поселение	Кунерминское городское поселение Казачинско-Ленского района Иркутской области – 30 жителей	Город Энгельс Саратовской области – 263,3 тыс. жителей
Сельское поселение	Сельское поселение Ком Койгородского района Республики Коми – 6 жителей	Каневское сельское поселение Краснодарского края – 46,2 тыс. жителей
Городской округ	Городской округ Славный Тульской области – 1 865 жителей	Город Новосибирск – 1 584 тыс. жителей
Городской округ с внутригородским делением	Город Махачкала – 578,0 тыс. жителей	Город Челябинск – 1 192 тыс. жителей
Внутригородской район	Самарский район города Самары – 30,9 тыс. жителей	Промышленный район города Самары – 279,2 тыс. жителей
Внутригородское муниципальное образование в городе федерального значения	Муниципальное образование поселок Серово (Санкт-Петербург) – 272 жителя	Муниципальный округ Марьино (Москва) – 252,4 тыс. жителей
Муниципальное образование – административный центр субъекта РФ	Город Магас Республики Ингушетия – 6 880 жителей	Город Новосибирск – 1 584 тыс. жителей

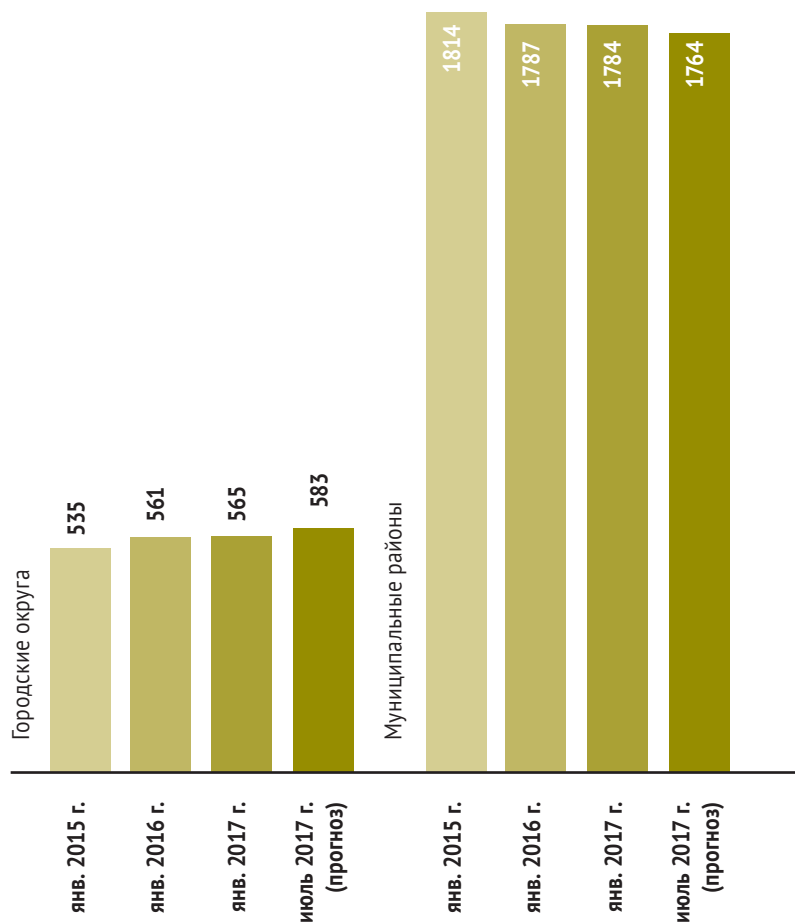
Как правило, сельское поселение насчитывает несколько сотен или тысяч жителей, городское поселение – несколько тысяч или десятков тысяч жителей, муниципальный район – несколько десятков тысяч жителей, городской округ – несколько десятков или сотен тысяч жителей. Медианная численность жителей составляет 21,5 тыс. жителей для муниципального района, 7,9 тыс. жителей для городского поселения, 1,1 тыс. жителей для сельского поселения и 47,0 тыс. жителей для городского округа.

Площадь городских округов составляет от 1 кв.км (поселок Горный

Забайкальского края) до 91,8 тыс. кв.км (Среднеканский городской округ Магаданской области), муниципальных районов – от 33 кв.км (Светлогорский муниципальный район Калининградской области) до 880 тыс. кв.км. (Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район Красноярского края). Площадь 86% муниципальных районов и 93% городских округов находится в пределах 10 тысяч квадратных километров, что соответствует квадрату со стороной 100 километров и при наличии автомобильных дорог или иных путей сообщения позволяет обеспечить жителям транспортную

доступность до административных центров и обратно в течение рабочего дня. В то же время площадь 27% от общего числа городских округов превышает тысячу квадратных километров. Это примерно соответствует площади города Москвы до присоединения новых территорий в 2012 г., что ставит под сомнение перспективы развития городской инфраструктуры на территориях таких округов в обозримом будущем. Также следует отметить, что площадь более 60% сельских поселений насчитывает более 100 кв.км, что соответствует квадрату со стороной 10 километров.

Динамика изменения количества муниципальных районов и городских округов (по данным Минюста России)



В течение 2016 года (с учетом вступивших в силу в этот период законов субъектов РФ) было осуществлено **97 изменений территориальной организации местного самоуправления**, в том числе 51 случай изменения границ муниципальных образований в пределах субъекта РФ, 45 случаев преобразования муниципальных образований и 1 случай упразднения поселения (Аксарайский сельсовет Красноярского района Астраханской области). 38 из 45 преобразований – объединение сельских поселений, проводившихся в Республике Коми, Удмуртской Республике, Алтайском и Хабаровском краях, Архангельской, Астраханской, Вологодской, Липецкой и Саратовской областях; один случай объединения городского поселения с сельским имел место в Кировской области. Три случая изменения статуса муниципального образования без изменения его границ имели место в 2016 году: преобразование Заневского сельского поселения в

городское в Ленинградской области, городского поселения Кубачи в Республике Дагестан в сельское и преобразование городского поселения Сунжа (ранее известного как станица Орджоникидзеvская) в Республике Ингушетия в городской округ.

Комбинированные преобразования, связанные с объединением всех поселений, входящих в состав муниципального района в одно городское поселение с наделением его статусом городского округа, были произведены в конце 2016 года в Багратионовском, Неманском и Полесском муниципальных районах Калининградской области (изменения вступили в силу с 1 января 2017 г.).

В начале 2017 года масштабные изменения территориальной организации местного самоуправления, связанные с образованием большого числа городских округов, были произведены в Московской области и Ставропольском крае, менее значительные – в Сахалинской и Тверской областях, «точечные» (связанные с

объединением двух или нескольких поселений) – в Вологодской, Ивановской, Костромской, Нижегородской и Пензенской областях.

В Московской области в ходе «первой волны» преобразований в декабре 2016 г. – январе 2017 г. были образованы городские округа на территориях Зарайского, Красногорского, Луховицкого, Люберецкого, Рузского и Павлово-Посадского муниципальных районов, в ходе «второй волны» в марте–апреле 2017 г. – на территории Истринского и Шатурского муниципальных районов, а также на объединенной территории городского округа Коломна и Коломенского муниципального района (указанное преобразование обозначено как объединение поселений с городским округом).

В Сахалинской области в декабре 2016 г. – январе 2017 г. объединены Углегорское городское поселение, Шахтерское городское поселение и Бошняковское городское поселение Углегорского муниципального района с образованием нового Углегорского городского округа. Таким образом, Сахалинская область стала вторым после Магаданской области субъектом РФ, вся территория которого распределена между городскими округами.

В Тверской области в марте – апреле 2017 г. образован новый городской округ на территории Осташковского муниципального района, а также объединено несколько сельских поселений.

В Ставропольском крае с 1 мая 2017 г. вступили в силу принятые в 2016 – 2017 гг. законы об образовании новых городских округов на территориях Благодарненского, Изобильненского, Ипатовского, Кировского, Нефтекумского, Новоалександровского, Петровского и Советского муниципальных районов. Кроме того, с 1 июня 2017 г. вступает в силу закон Ставропольского края об образовании нового городского округа на объединенной территории городского округа Георгиевск и Георгиевского муниципального района.

Укрупнение муниципальных образований и создание новых городских округов (прежде всего в Московской области) вызвало значительный общественный резонанс и стало предметом дискуссий в экспертном сообществе.

Динамика изменений, произведенных в 2016 году и начале 2017

Таблица 5. Изменение количества муниципальных образований в разбивке по видам в 2016 году и первой половине 2017 года

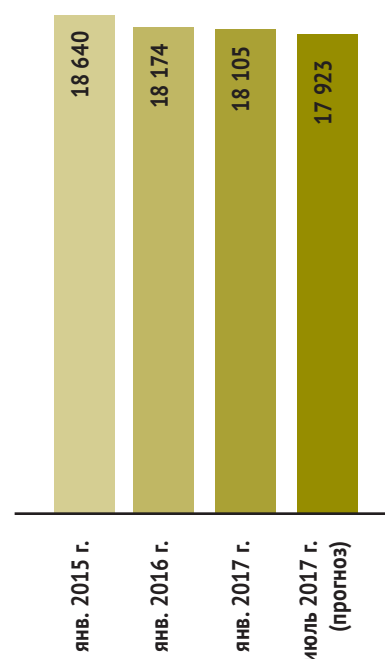
Количество муниципальных образований, в т.ч.	по состоянию				
	на 1 января 2016 г.	на 1 января 2017 г.	на 1 марта 2017 г.	на 1 мая 2017 г.	на 1 июля 2017 г. (прогноз)
муниципальных районов	1 787	1 784	1 777	1 765	1 764
городских поселений	1 590	1 586	1 572	1 555	1 555
сельских поселений	18 174	18 105	18 080	17 944	17 923
городских округов	561	565	572	583	583
городских округов с делением	3	3	3	3	3
внутригородских районов	19	19	19	19	19
внутригородских муниципальных образований	267	267	267	267	267
ВСЕГО	22 401	22 329	22 290	22 136	22 119

года и затронувших в общей сложности 36 из 85 субъектов РФ, подтверждает ранее выявленные тенденции по уменьшению численности муниципальных образований (-72 в 2016 г., -193 за 4 месяца 2017 г.), и прежде всего – сельских поселений (-69 в 2016 г., -161 за 4 месяца 2017 г.), а также по увеличению количества городских округов (+4 в 2016 г., +18 за 4 месяца 2017 г.). Вместе с тем необходимо отметить, что данные преобразования в масштабах РФ не носят массового характера и ошутимо затрагивают территории лишь нескольких субъектов РФ.

После завершения процедур принятия органами местного самоуправления и государственной регистрации преобразованных (вновь образованных) муниципальных образований в территориальных органах Минюста России указанные муниципальные образования включаются в государственный реестр муниципальных образований.

По состоянию на 1 марта 2017 г. в указанный реестр включено 22 291 муниципальное образование, включая 1790 муниципальных районов, 1 571 городское поселение, 18 077 сельских поселений, 564 городских округа, 3 городских округа с внутригородским делением, 19 внутригородских районов в городских округах, 267 внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения. Расхождение между данными реестра и данными, представленными органами исполнительной власти субъектов РФ, носит технологический характер и в 5 случаях связано с неурегулированностью статуса сельских поселений так называемого «Бежтинского участка» в Цунтинском районе Республики Дагестан, в остальных случаях – с незавершенностью процедур принятия и государственной регистрации уставов вновь образованных (преобразованных) муниципальных образований.

Изменения количества сельских поселений (по данным Минюста России)



4. Полномочия органов местного самоуправления и их перераспределение

Базовый перечень вопросов местного значения, установленный статьями 14, 15, 16 и 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ (с изменениями, внесенными Федеральным законом № 136-ФЗ и другими федеральными законами), в 2016 году составил 39 вопросов местного значения для городских поселений, 13 – для сельских поселений (оставшиеся 26 вопросов местного значения на терри-

тории сельских поселений решаются органами местного самоуправления муниципальных районов), 40 – для муниципальных районов, 44 – для городских округов, 13 – для внутригородских районов.

Изменения в перечни вопросов местного значения в 2016 – 2017 гг. не вносились, однако с 1 января 2017 г. вопрос местного значения городского поселения, муниципального

района и городского округа, сформулированный как «до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности» (пункт 33.2 части 1 статьи 14, пункт 8.2 части 1 статьи 15, пункт 9.2 части 1 статьи 16 Федерального закона

№ 131-ФЗ) утратил силу в связи с истечением срока его действия, определенного законодателем.

При этом Федеральный закон № 131-ФЗ позволяет расширять перечни вопросов местного значения сельских поселений с 13 до 25 (с 2017 г. фактически до 24), а внутригородского района – в пределах перечня вопросов местного значения городского округа.

Расширенные перечни вопросов местного значения сельских поселений действуют в 60 субъектах РФ. Почти во всех субъектах РФ, принявших такие законы, за всеми сельскими поселениями закреплена одна и

тот же объем полномочий. Исключения составили Иркутская и Тюменская области, а также Ямало-Ненецкий автономный округ, которые применили дифференцированный подход к поселениям разных муниципальных районов. В 2016 году дополнительные вопросы местного значения были закреплены за 14,0 тыс. поселений, а в 2017 г. – за 14,1 тыс., что составило соответственно 77% и 78% от общего их числа. При этом на 6,2 тыс. поселений в 2016 году и 6,7 тыс. поселений в 2017 году было возложено более 10 дополнительных вопросов местного значения, а на 3,8 тыс. поселений в 2016 году и

3,1 тыс. поселений в 2017 году – все вопросы местного значения поселений (за исключением вопросов, закрепление которых за сельскими поселениями не допускается федеральным законом).

Кроме того, сохраняет значение договорной механизм передачи отдельных полномочий по решению некоторых вопросов местного значения по соглашениям между органами местного самоуправления муниципальных районов и входящих в их состав поселений. Данный механизм так или иначе востребован более чем двумя третями муниципалитетов.

По сведениям органов исполнительной власти субъектов РФ, в 2016 году 762 муниципальных района передали часть своих полномочий по решению своих вопросов местного значения 199 городским и 6,8 тыс. сельским поселениям; в 2017 году соответственно 752 муниципальных района передали часть своих полномочий 209 городским и 7,0 тыс. сельским поселениям.

В свою очередь, в 2016 году органы местного самоуправления 1 129 городских и 13,2 тыс. сельских поселений передали часть своих полномочий 1 361 муниципальному району; в 2017 г. 1 085 городских и 12,7 тыс. сельских поселений передали свои полномочия 1 348 муниципальным районам. При этом около 5,0 тыс. поселений в 2016 году и около 5,1 тыс. поселений в 2017 году частично или полностью передали муниципальным районам свои полномочия в бюджетно-финансовой сфере, более 4,5 тыс. поселений в 2016 году и более 4,2 тыс. поселений в 2017 году – полномочия в сфере градостроительства, территориального планирования, землепользования и застройки, более 600 поселений в 2016 году и более 500 поселений в 2017 году – полномочия по благоустройству территорий, более 900 поселений в 2016 году и более 1000 поселений в 2017 году – полномочия по решению 11 и более вопросов местного значения.

Законами Республики Дагестан, Самарской и Челябинской областей определены полномочия городских округов с внутригородским делением Махачкалы, Самары и Челябинска и входящих в их состав внутригородских районов. При этом за внутригородскими районами полностью закреплены 3 вопроса местного значения в городском округе Махачкала, 4 вопроса – в городском округе Самаре и 11 вопросов – в городском округе Челябинске. Кроме того, за городскими округами Махачкалой, Самарой и Челябинском закреплены соответственно 13, 15 и 20 вопросов местного значения на условиях разграничения отдельных полномочий по их решению с внутригородскими районами, входящими в их состав.

Законы о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ (с передачей полномочий по решению вопросов местного значения от органов местного самоуправления к органам исполнительной власти субъектов РФ), принимаемые в рамках реализации регулятивных пол-

номочий органов государственной власти субъектов РФ, предоставленных им Федеральным законом № 136-ФЗ, в 2016 году действовали в 38 субъектах РФ и затрагивали 5,2 тыс. муниципальных образований; в 2017 году такие законы действуют в 42 субъектах РФ и затрагивают 4,4 тыс. муниципальных образований (с 2017 года вступили в силу законы о перераспределении полномочий в Республике Коми, Республике Северная Осетия – Алания, Белгородской, Калининградской и Тверской областях, утратил силу в Республике Мордовия).

Некоторое снижение числа муниципальных образований, затронутых законами о перераспределении полномочий, связано с принятием Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 334-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ», в соответствии с которым полностью утратили полномочия по распоряжению (предоставлению) земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, все сельские поселения (в том числе

те, у которых эти полномочия ранее были изъяты при перераспределении полномочий). При этом соответствующие полномочия в 2016 – 2017 гг. частично или полностью изымались у муниципальных образований законами 30 субъектов РФ. В ряде регионов они затронули лишь административные центры субъектов РФ (города Архангельск, Белгород, Барнаул, Волгоград, Воронеж, Екатеринбург, Курск, Кызыл, Липецк, Тула, Элиста, Якутск), в некоторых регионах – определенную группу муниципальных образований (Приморский край, Иркутская, Тюменская и Псковская области). Несколько реже объектом перераспределения становятся полномочия органов местного самоуправления в сферах архитектуры, градостроительства и территориального планирования (включая полномочия по утверждению генеральных планов, правил землепользования и застройки, выдаче разрешений на строительство и т.д.), электро-, газо- и водоснабжению территорий, природопользованию, дорожной деятельности и транспортного обслуживания населения.

Законы, предусматривающие повсеместное перераспределение значительного массива (от 11 и более) полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения сразу в нескольких сферах деятельности, действуют в 4 субъектах РФ – Московской, Орловской и Ульяновской областях, а также Ненецком автономном округе. Наиболее распространенной практикой является перераспределение группы полномочий в одной или нескольких смежных сферах, затрагивающие все муниципальные образования определенного вида (типа). В то же время в некоторых субъектах РФ (Удмуртская Республика, Забайкальский и Приморский край, Волгоградская, Иркутская, Кемеровская и Тюменская области) перераспределение полномочий затрагивает совокупность муниципальных образований, сгруппированных по территориальному принципу (например, Владивостокскую агломерацию в Приморском крае, приграничные муниципальные образования в Псковской области). Так или иначе перераспределение полномочий не является массовым явлением и как инструмент регулирования применяется весьма локально.

Принципиально иная ситуация сложилась с механизмом наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (делегирование полно-

мочий) с предоставлением органам местного самоуправления субвенций на их осуществление, предусмотренным Конституцией РФ и статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ. Законы о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями приняты в 84 из 85 субъектов РФ (за исключением города федерального значения Севастополя). Адресатом делегированных государственных полномочий являются органы государственной власти всех без исключения муниципальных районов и городских округов, около 75% городских и 90% сельских поселений, а в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге – всех внутригородских муниципальных образований. Нередкой является ситуация осуществления органами местного самоуправления нескольких десятков делегированных государственных полномочий.

Отдельные государственные полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления (делегированные полномочия), подразделяются на 3 группы:

- полномочия РФ, делегированные напрямую органам местного самоуправления;

- полномочия РФ, делегированные органам государственной власти субъекта РФ с правом их частичного или полного делегирования

органам местного самоуправления (субделегирование);

- полномочия органов государственной власти субъектов РФ по вопросам совместного ведения РФ либо ее субъектов, делегированные органам местного самоуправления.

Напрямую органам местного самоуправления делегированы два вида федеральных государственных полномочий – составление списков присяжных заседателей и осуществление первичного воинского учета в поселениях, в которых отсутствуют военные комиссариаты.

Еще 30 федеральных государственных полномочий в соответствии с 15 федеральными законами **переданы органам государственной власти субъектов РФ с правом дальнейшей передачи органам местного самоуправления (субделегирования)**. К этой группе относятся полномочия по осуществлению регистрации актов гражданского состояния, по проведению Всероссийской переписи населения и Всероссийской сельскохозяйственной переписи, по обеспечению жильем и компенсационными выплатами отдельных категорий граждан – ветеранов, бывших военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, пострадавших в результате Чернобыльской аварии, аварии на производственном объединении «Маяк» и испытаний на Семипалатинском полигоне.

Наиболее часто в числе делегируемых органам местного самоуправления полномочий органов государственной власти субъектов РФ оказываются полномочия в сфере опеки и попечительства, а также полномочия по созданию и обеспечению деятельности административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, по профилактике безнадзорности несовершеннолетних, по отлову и содержанию безнадзорных домашних животных, а также делегируемые муниципальным районам полномочия по предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений. Несколько реже передаются органам местного самоуправления полномочия в сфере жилищно-коммунального хозяйства (включая регулирование тарифов на услуги организаций коммунального хозяйства), здравоохранения, социальной защиты и транспортного обслуживания населения, поддержки сельскохозяйственного производства.

5. Гражданская активность местных сообществ

Одной из форм непосредственного осуществления местного самоуправления населением является местный референдум. По имеющимся сведениям, в 2016 году было проведено 1 555 местных референдумов в 10 субъектах РФ. Кроме того, 19 местных референдумов назначено на первую половину 2017 года.

В подавляющем большинстве случаев местные референдумы были связаны с введением механизма самообложения (единственным известным исключением стал референдум в городском поселении Ногинске Московской области об организации работы наземного электрического транспорта – городского трамвая, признанный не

состоявшимся из-за недостаточной активности граждан). В 2016 году референдумы по самообложению проводились 1554 раза, из них 1429 раз в Республике Татарстан, 122 раза в Кировской области, 13 раз в Пермском крае, 10 раз в муниципальных образованиях еще 7 субъектов РФ. При этом рекордные показатели принадлежат Республике Татарстан,

в которой в 2016 году в 796 муниципальных образованиях (из которых 15 городских поселений и 781 сельское) в рамках самообложения было собрано более 160 миллионов рублей. Подобная активность граждан поощряется путем софинансирования местных инициатив из республиканского бюджета.

Кроме того, в 6 субъектах РФ (республики Дагестан и Ингушетия, Архангельская, Ленинградская, Московская и Мурманская области) проводились **голосования об изменении статуса муниципальных образований**, в большинстве случаев окончившиеся одобрением предлагаемых изменений. При этом следует отметить, что большинство осуществленных в 2016 г. – начале 2017 г. преобразований муниципальных образований проводились на основе мнений, выраженных представительными органами муниципальных образований, затрагиваемых преобразованиями.

Весьма редкой формой непосредственного решения гражданами вопросов местного значения остаются **сходы граждан**, периодически проводимые в малочисленных поселениях, как правило, насчитывающих не более 100 жителей (в нескольких случаях – от 100 до 300 жителей), обладающих активным избирательным правом, и исполнявшие полномочия представительных органов муниципальных образований. Такая форма осуществления местного самоуправления предусмотрена уставами 1 городского поселения (г. Иннополис Верхнеуслонского района Республики Татарстан, в котором на начало 2016 года насчитывалось 96 постоянно проживающих граждан) и 83 сельских поселений в 21 субъекте РФ. Больше всего таких поселений в Красноярском крае – 14 поселений, Республике Саха (Якутия) – 13 поселений, Чеченской Республике – 11 поселений, Хабаровском крае – 10 поселений. При этом во многих таких поселениях численность населения имеет устойчивую тенденцию к сокращению, а некоторые из них фактически покинуты населением, вследствие чего перед органами государственной власти субъектов РФ стоит вопрос об их упразднении.

В то же время общераспространенными формами гражданской активности являются **собрания граждан** (в 2016 году проводились

85,9 тысяч раз, за первые 2 месяца 2017 года – 11,6 тысяч раз) и публичные слушания (95,6 тысяч раз в 2016 году, 7,4 тысяч раз за первые 2 месяца 2017 года). При этом необходимо отметить, что при решении ряда вопросов местного значения (принятие и изменение уставов муниципальных образований, утверждение и изменение местных бюджетов, вопросы территориального планирования, изменение территориальной организации местного самоуправления и т.п.) проведение публичных слушаний является обязательным. Несколькими реже проводятся опросы граждан – 5,1 тыс. в 2016 году, 0,7 тыс. за первые 2 месяца 2017 года, а также конференции (собрания делегатов) – 5,5 тыс. в 2016 году, 1,2 тыс. за первые 2 месяца 2017 года.

Из необязательных (факультативных) форм участия граждан в решении вопросов местного значения получили распространение **территориальное общественное самоуправление (ТОС)**, прямо предусмотренное Федеральным законом № 131-ФЗ, а также **институт сельских старост**, предусмотренный законодательством ряда субъектов РФ.

По данным органов исполнительной власти субъектов РФ, на территориях более 4,8 тысяч муниципальных образований, представляющих 76 субъектов РФ, **созданы 27,6 тысяч территориальных общественных самоуправлений**, уставы которых зарегистрированы в органах местного самоуправления, из них около 2,5 тысяч зарегистрированы также в качестве некоммерческих организаций. При этом ТОС охватывают как городские, так и сельские территории: около 15,5 тыс. ТОС создано на территориях городских поселений, городских округов и городов федерального значения, около 12,1 тыс. ТОС – на территориях сельских поселений. Более 400 муниципальных образований сотрудничают с 2,5 тыс. ТОС на основе соглашений, предусматривающих использование ими бюджетных средств для участия в осуществлении мероприятий по благоустройству территорий, а также по решению иных вопросов местного значения.

Институт ТОС распространен по стране крайне неравномерно, однако в целом тяготеет к регионам Центрального, Приволжского и Южного федеральных округов

с высокой плотностью населения. Наибольшее развитие движение ТОС получило в республиках Башкортостан, Бурятия и Марий Эл, Краснодарском крае, Архангельской, Белгородской, Воронежской, Кировской и Тамбовской областях. **Абсолютным рекордсменом является Краснодарский край, в котором действуют 6,0 тыс. ТОС**, охватывающих территории всех городских и сельских поселений, а также городских округов, существующих на территории края. При этом следует отметить неравномерное распространение ТОС не только в масштабах страны, но и зачастую по многим соседним субъектам РФ со сходными социально-демографическими параметрами.

Сельские старосты назначены (избраны) и действуют в 24,1 тыс. сельских населенных пунктах, охватывающих около 4,3 тыс. муниципальных образований (из которых 3,8 тыс. – сельские поселения) в пределах 42 субъектов РФ. Данный институт получил наибольшее распространение в Удмуртской и Чувашской республиках, Владимирской, Вологодской, Ленинградской, Тверской, Тульской и Нижегородской областях, причём в Тверской области (7,1 тыс.) и Удмуртской Республике (2,1 тыс.) они действуют в большинстве сельских населенных пунктов. Данный институт в целом востребован в субъектах РФ, где сельские поселения представляют собой достаточно крупные территориальные образования, охватывающие большое число находящихся на существенном удалении друг от друга населенных пунктов, в которых прямые коммуникации между населением и органами местного самоуправления затруднены в силу указанных обстоятельств. При этом в субъектах РФ с достаточно компактными поселениями (в частности, в регионах Южного и Северо-Кавказского федерального округа) институт сельских старост развития не получил.

6. Система организации местного самоуправления

Система организации местного самоуправления (включая порядок формирования представительного органа муниципального образования, способ избрания главы муниципального образования и его статус председателя представительного органа муниципального образования и (или) главы местной администрации) определяется законами субъектов РФ и принимаемыми в соответствии с ними уставами муниципальных образований в рамках, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ и иными федеральными законами. При этом законы субъектов РФ, регулирующие вопросы организации местного самоуправления, были приняты в соответствии с Федеральным законом № 136-ФЗ во второй половине 2014 г. — начале 2015 г., а в дальнейшем неоднократно подвергались корректировке, в том числе под влиянием более поздних изменений, внесенных в Федеральный закон № 131-ФЗ, а также упомянутого выше Постановления № 30-П.

Порядок формирования представительных органов муниципальных районов (прямые выборы или «система делегирования» — формирование представительного органа из числа глав и депутатов поселений,

исходя из их равного представительства или по заранее установленной квоте) определяется законами субъектов РФ и принимаемыми в соответствии с ними уставами муниципальных районов.

Повсеместное применение системы прямых выборов в представительные органы муниципальных районов предусмотрено законами **38 субъектов РФ** (из 80 субъектов РФ, в которых образованы муниципальные районы); еще в 2 субъектах РФ (Республике Коми и Тверской области) применение системы прямых выборов поставлено в зависимость от критериев, под которые подпадают все муниципальные районы.

Повсеместное применение системы делегирования предусмотрено законами в **23 субъектах РФ** (республики Дагестан и Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, республика Карелия и Крым, Ставропольский край, Белгородская, Волгоградская, Вологодская, Костромская, Липецкая, Ленинградская, Московская, Нижегородская, Новгородская, Орловская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Тамбовская, Тульская, Ульяновская, Ярославская области). Еще в одном субъекте РФ (Республике Татарстан) применение системы делегирования поставлено в зависи-

мость от критериев, под которые подпадают все муниципальные районы.

В **3 субъектах РФ** (Камчатский край, Калужская и Мурманская область) **система прямых выборов и система делегирования** применены к разным, указанным в законах субъектов РФ, муниципальным районам. В 12 субъектах РФ (республики Бурятия, Марий Эл и Мордовия, Амурская, Астраханская, Воронежская, Ивановская, Курская, Саратовская, Тюменская области, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра) законами субъектов РФ допускается применение обеих систем в соответствии с уставами самих муниципальных районов.

В соответствии с законами субъектов РФ из 1777 представительных органов муниципальных районов, подлежащих формированию, 893 должны быть избраны на муниципальных выборах, 589 — сформированы по системе делегирования, 295 — сформированы одним из вышеуказанных способов в соответствии с уставами муниципальных районов. С учетом положений как законов субъектов РФ, так и уставов муниципальных образований в 1074 муниципальных районах представительные органы должны формироваться путем прямых выборов, в 703 — по системе делегирования.

Таблица 6. Порядок формирования представительных органов муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением (по состоянию на 1 марта 2017 г.)

Представительные органы муниципальных образований, в т.ч.:	подлежащие формированию в соответствии с законами субъектов РФ				
	на муниципальных выборах	методом делегирования	в порядке, установленном уставами муниципальных образований	в том числе	
				на муниципальных выборах	методом делегирования
муниципальных районов	893	589	295	181	114
городских округов с делением	—	—	3	—	3

По данным органов исполнительной власти субъектов РФ, по состоянию на 1 марта 2017 г. из 1778 сформированных и действующих представительных органов муниципальных районов 1168 были избраны на муниципальных выборах, 610 — методом делегирования. Отличия показателей, фиксирующих фактическое положение дел, от

установленных положений обусловлены случаями изменения порядка формирования представительных органов муниципальных образований (что, как правило, не влечет досрочного прекращения полномочий ранее сформированных составов), роспуска (самороспуска) представительных органов муниципальных образований, а также происходящи-

ми в ряде субъектов РФ процессами преобразования муниципальных образований.

При формировании представительных органов городских округов с внутригородским делением Махачкалы, Самары и Челябинска применяется система делегирования с заранее установленными в соответствии с Республики Дагестан, Самар-

ской и Челябинской области квотами внутригородских районов. При этом численность представителей от каждого внутригородского района составляет от 2 до 9 депутатов в Самаре, 7 депутатов в Челябинске, 15 депутатов в Махачкале.

В городских и сельских поселениях (за исключением 84 малочисленных поселений, в которых функции представительного органа осуществляются сходом граждан), в городских округах (кроме округов с внутригородским делением), во внутригородских районах (в городских округах с внутригородским делением) и во внутригородских муниципальных образованиях (в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе) представительные органы избираются на муниципальных выборах.

На момент сбора информации (1 марта 2017 г.) представительные органы были сформированы и действовали в 22 200 муниципальных образованиях, из них:

- 21587 составов избраны на муниципальных выборах (из них 20508 избраны по мажоритарной избирательной системе с одномандатными либо многомандатными избирательными округами, 1079 – по пропорциональной либо смешанной пропорционально-мажоритарной избирательной системе);
- 613 составов избрано по системе делегирования (в 610 муниципальных районах и 3 городских округах с внутригородским делением).

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ (с учетом изменений, внесенных Федеральным законом № 136-ФЗ и другими федеральными законами) законами субъектов РФ и принимаемыми в соответствии с ними уставами муниципальных образований **может быть установлен один из трех способов избрания главы муниципального образования:**

- избрание на муниципальных выборах (далее – «муниципальные выборы»);
- избрание депутатами представительного органа муниципального образования из своего состава (далее – «из состава депутатов»);
- избрание депутатами представительного органа муниципальных образований из числа претендентов, представленных конкурсной комиссией (далее – «конкурсная система» или «по конкурсу»).

В главы малочисленный поселений, в которых представительный орган не формируется, а его полномочия осуществляются сходом граж-

дан, в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ также должны избираться на сходах (до принятия Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ главы таких поселений избирались на муниципальных выборах).

При этом исходя из положений вышеназванных федеральных законов, а также с учетом правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом РФ в Постановлении № 30-П, вопросы определения порядка избрания глав муниципальных образований должны регулироваться законами субъектов РФ с учетом следующих требований:

- для муниципальных районов, городских округов (городских округов с внутригородским делением), внутригородских районов и внутригородских муниципальных образо-

ваний может быть установлен как альтернативный, так и безальтернативный порядок избрания главы муниципального образования;

- для городских поселений, сопоставимых с городскими округами, может быть установлен безальтернативный порядок избрания главы муниципального образования, если они подпадают под критерии, которые должны быть сформулированы в самом законе;

– для прочих городских поселений, а также для всех без исключения сельских поселений должны быть предусмотрены положения, позволяющие им самим выбрать порядок избрания главы муниципального образования; во всяком случае, сельские поселения не могут быть лишены возможности закрепить в своих уставах положения о прямых выборах глав муниципальных образований.

Повсеместное применение конкурсной системы применительно к главам муниципальных районов и

городских округов предусмотрено законами 28 субъектов РФ (республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Мордовия, Алтайский, Камчатский, Краснодарский, Красноярский, Пермский, Приморский и Ставропольский края, Архангельская, Волгоградская, Ивановская, Липецкая, Магаданская, Московская, Омская, Оренбургская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Смоленская, Тамбовская, Тверская и Челябинская области, Еврейская автономная область).

Повсеместное избрание глав муниципальных районов и городских округов депутатами представительных органов предусмотрено законами 19 субъектов РФ (республики Алтай и Башкортостан, Кабардино-Балкарская и Карачаево-Черкесская республики, республики Крым, Северная Осетия – Алания, Татарстан и Тыва, Удмуртская и Чеченская республики, Белгородская, Брянская, Вологодская, Калужская, Ленинградская, Ростовская, Рязанская, Тульская и Ульяновская области).

При этом в Тверской области и в Республике Татарстан применение вышеуказанных систем формально обусловлено критериями, под которые подпадают все городские округа и муниципальные районы данных субъектов РФ.

Повсеместное применение системы прямых выборов глав муниципальных районов и городских округов предусмотрено законами 3 республик – Бурятии, Саха – Якутии и Хакасии.

К системе прямых выборов также тяготеет Томская область, в которой она применяется во всех муниципальных районах и городских округах за единственным «вынужденным» исключением ЗАТО Северск. Как известно, главы ЗАТО избираются по конкурсу в соответствии со статьей 4 Закона РФ от 14 июля 1992 г. «О закрытом административно-территориальном образовании» (в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 297-ФЗ). В Мурманской области избираемые по конкурсу главы 5 ЗАТО также представляют собой исключение из общего правила об избрании глав городских округов и муниципальных районов представительными органами указанных муниципальных образований из своего состава.

В остальных субъектах РФ (за исключением 3 городов федерального значения, в которых нет ни муниципальных районов, ни городских округов) законами субъектов РФ закрепляются 2–3 способа избрания глав муниципальных районов и го-

родских округов. При этом в 7 субъектах РФ (Иркутская, Курганская, Нижегородская, Пензенская, Томская, Ярославская области и Чукотском автономном округе) закреплена одна общая система с единственным обозначенным в законе исключением. В

4 субъектах РФ (Республика Карелия, Хабаровский край, Новгородская область, Еврейская автономная область) одна система установлена для муниципальных районов, другая – для городских округов, в прочих регионах применяются иные сочетания.

В соответствии с законами субъектов РФ из 1777 глав муниципальных районов и 572 глав городских округов, подлежащих избранию, 142 главы муниципальных районов и 35 глав городских округов должны быть избраны на прямых выборах, главы 509 муниципальных районов и 123 городских округов – из состава депутатов, главы 892 муниципальных районов и 369 городских округов – по конкурсу, главы 234 муниципальных районов и 45 городских округов – одним из вышеуказанных способов в соответствии с уставами данных муниципальных образований. С учетом положений как законов субъектов РФ, так и уставов муниципальных образований в 236 муниципальных районах и 50 городских округах главы должны избираться на муниципальных выборах, в 605 муниципальных районах и 132 городских округах – из состава депутатов, в 936 муниципальных районах и 390 городских округах – по конкурсу.

По данным органов исполнительной власти субъектов РФ, по состоянию на 1 марта 2017 г. из 1749 избранных и действующих глав муниципальных районов и 558 глав городских округов соответственно 446 и 157 глав были избраны на муниципальных выборах, 762 и 205 глав – из состава депутатов, 541 и 196 глав – по конкурсу. Отличия показателей, фиксирующих фактическое положение дел, от установленных положений обусловлено изменениями положений законов и уставов муниципальных образований (не влекущих досрочного прекращения полномочий ранее избранных глав), случаями досрочного прекращения полномочий глав муниципальных образований, а также происходящими в некоторых субъектах РФ процессами преобразования муниципальных образований.

В регулировании законами субъекта РФ **выборов глав городских поселений**, исходя из позиции Конституционного Суда РФ, могут быть применены следующие подходы:

- закрепление системы прямых выборов для всех городских поселений;

- закрепление системы с отличием от прямых выборов способом избрания (из депутатов или по конкурсу) глав городских поселений, сопоставимых с городскими округами, одновременно с закреплением формальных критериев, соответствие городского поселения которым будет являться основанием для применения такой системы;

- закрепление нескольких способов избрания главы городского по-

селения, одним из которых являются прямые выборы с тем, чтобы органы местного самоуправления поселения определили способ избрания главы в уставе поселения.

В 48 субъектах РФ (с учетом изменений в законодательстве Республики Тыва с апреля 2017 г. – в 49 субъектах РФ) для всех городских поселений предусмотрена возможность выбора из двух или трех способов избрания главы городского поселения, одним из которых являются муниципальные выборы.

В 14 субъектах РФ для всех либо части городских поселений, подпадающих под закрепленные в них критерии, установлен альтернативный способ избрания главы, отличный от прямых выборов – из депутатов (республики Башкортостан и Коми, Татарстан, Удмуртская Республика, Вологодская, Ленинградская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Омская, Пензенская и Ростовская области, Ямало-Ненецкий автономный округ) либо по конкурсу (Пермский край). Ещё в 7 субъектах РФ (Республика Бурятия, Волгоградская, Смоленская, Тверская, Челябинская, Ярославская области) к городским поселениям применяются обе системы.

Соответствующие критерии могут быть связаны, в частности, с численностью жителей, административным статусом поселения (как правило, статусом административного центра муниципального района), осуществлением администрацией муниципального района на функций администрации поселения, осуществлением органами

местного самоуправления поселения определенных делегированных государственных полномочий, расположением территориальных органов исполнительной власти, федеральных судов, мировых судей, государственных предприятий и учреждений, воинских частей и т.п., финансово-экономическими показателями (доля субвенций в доходах местных бюджетов), особенностями статуса самого поселения или территории, на которой оно расположено – «моногорода», приграничные территории и т.п. В некоторых субъектах РФ (Республика Татарстан, Нижегородская область и др.) критерии сформулированы таким образом, что под них подпадают все находящиеся на их территориях городские поселения.

В 3 субъектах РФ – Республике Саха (Якутия), Иркутской области, Чукотском автономном округе – главы городских поселений подлежат избранию на прямых выборах.

В 5 субъектах РФ – Республике Адыгея, Республике Тыва, Краснодарском крае, Чеченской Республике, Калужской области по состоянию на 1 марта 2017 г. изменения в законы, вытекающие из Постановления № 30-П и касающиеся городских поселений, внесены не были (в законодательство Республики Тыва соответствующие изменения внесены в марте 2017 г.). Еще в 9 субъектах РФ – республиках Алтай и Ингушетия, Магаданской, Оренбургской, Сахалинской и Тюменской областях, а также в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе) городские поселения отсутствуют.

В соответствии с законами субъектов РФ из 1572 глав городских поселений, подлежащих избранию, главы 138 поселений должны быть избраны на муниципальных выборах, главы 261 поселения – из состава депутатов, главы 129 поселений – по конкурсу, глава 1 поселения (Иннополис) – на сходе граждан, главы 1 043 поселений – одним из вышеуказанных способов в соответствии с уставами муниципальных районов. С учетом положений как законов субъектов РФ, так и уставов муниципальных образований в 439 поселениях главы должны избираться на муниципальных выборах, в 750 поселениях – из состава депутатов, в 382 поселениях – по конкурсу.

По данным органов исполнительной власти субъектов РФ, по состоянию на 1 марта 2017 г. из 1553 избранных и действующих глав поселений соответственно 612 были избраны на муниципальных выборах, 748 – из состава депутатов, 192 – по конкурсу, 1 (глава городского поселения Иннополис) – на сходе граждан.

Законами 2 субъектов РФ (Чукотского и Ямало-Ненецкого автономных округов) система прямых выборов установлена как единственно возможная для всех сельских поселений, в 3 субъектах РФ (Краснодарском крае, Иркутской и Новгородской областях) – для большинства сельских поселений, в 1 субъекте РФ (Республике Саха – Якутия) – для части сельских поселений. В то же время в Республике Ингушетия, Чеченской Республике, Калужской области и до недавнего времени в Республике Тыва для всех сельских поселений был установлен иной, помимо муниципальных выборов, способ замещения должности глав муниципальных образований – из состава депутатов (за исключением поселений, в которых функции представительного органа осуществляются сходом граждан). Избрание глав сельских поселений на сходе граждан, как было отмечено выше, предусматривается в 21 субъекте РФ.

В большинстве субъектов РФ для всех сельских поселений (с некоторыми исключениями, касающимися сельских поселений со сходами граждан, и иногда также сельских поселений – административных центров субъектов РФ) законами установлена возможность применения двух или трех способов избрания глав поселений с тем, чтобы конкретный способ избрания главы для каждого поселения был установлен его уставом. Исходя из уставов сельских поселений в 8 субъектах РФ система прямых выборов является единственной и еще в 17 субъектах РФ – преобладающей (охватывающей более двух третей сельских поселений); в 21 субъекте РФ система с избранием главы поселения из со-

става депутатов представительных органов является единственной и еще в 8 субъектах – преобладающей; «конкурсная» система является единственной в 6 субъектах РФ и еще в 13 – преобладающей. При этом следует отметить, что преобладающие практики сформировались в большинстве субъектов РФ в 2014 – 2016 гг., когда способы избрания глав всех муниципальных образований (не исключая сельских поселений) должны были определяться законами субъектов РФ.

В соответствии с законами субъектов РФ, действующими по состоянию на 1 марта 2017 г., избранию тем или иным способом подлежат главы 18080 сельских поселений. Уставами муниципальных образований определен порядок избрания глав 18076 сельских поселений, из которых 4793 должны избираться на муниципальных выборах, 7296 – из состава депутатов, 5954 – по конкурсу, 83 – на сходах граждан. Фактически из 17949 глав сельских поселений 6504 главы избраны на муниципальных выборах, 7662 главы – из состава депутатов, 3718 – по конкурсу, 65 – на сходах граждан.

В соответствии с законами Республики Дагестан, Самарской и Челябинской областей главы городских округов с внутригородским делением Махачкалы, Самары и Челябинска и главы 10 внутригородских районов в городах Махачкале и Челябинске подлежат избранию (и избраны фактически) по конкурсу; в то же время главы 9 внутригородских районов города Самары подлежат избранию (и избраны фактически) депутатами внутригородских районов из своего состава.

Порядок избрания глав внутригородских муниципальных образований в субъектах РФ – городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе определяется законами указанных субъектов РФ и уставами указанных муниципальных образований.

В 145 из 146 внутригородских муниципальных образований города Москвы и 111 муниципальных образований города Санкт-Петербурга предусматривается возможность избрания глав муниципальных образований на муниципальных выборах

или из состава депутатов; уставами всех вышеуказанных муниципальных образований предусмотрено избрание глав из состава депутатов. Исключением в границах города Москвы является бывший городской округ Троицк, глава которого избирается по конкурсу. В 10 муниципальных образованиях города Севастополя способ, предусматривающий избрание главы муниципального образования из состава депутатов предусмотрен как единственно возможный. Фактически по состоянию

на 1 марта 2017 г. 261 глава внутригородского муниципального образования избран из состава депутатов и 1 глава по конкурсу.

Фактически (по состоянию на 1 марта 2017 г.) главы муниципальных образований избраны в 22 093 муниципальных образованиях, из них:

- на муниципальных выборах – 7 719 глав (34,9%);
- из состава депутатов – в 9 647 глав (43,7%);
- по конкурсу – 4 661 глава (21,1%);
- на сходах – 66 глав (0,3%).

При этом главы 53 муниципальных районов одновременно возглавляют одно из входящих в его состав городских поселений, а главы 58 муниципальных районов – одно из сельских поселений. Такая практика имеет место в 19 субъектах РФ в

Таблица 7. Способы избрания глав муниципальных образований, установленные законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований* (по состоянию на 1 марта 2017 г.)

Количество глав муниципальных образований, в т.ч.	подлежащих избранию				ВСЕГО
	на муниципальных выборах	из состава депутатов	по конкурсу	на сходах	
глав муниципальных районов	236	605	936	–	1 777
глав городских поселений	439	750	382	1	1 572
глав сельских поселений**	4 793	7 296	5 954	83	18 076
глав городских округов	50	132	390	–	572
глав городских округов с делением	–	0	3	–	3
в т.ч. глав муниципальных образований – административных центров (столиц) субъектов РФ***	8	36	36	–	80
глав внутригородских районов	–	9	10	–	19
глав внутригородских муниципальных образований	–	266	1	–	267

* Способ избрания глав муниципальных образований определяется исходя из положений законов субъектов РФ применительно к муниципальным районам, городским округам (городским округам с внутригородским делением), городским поселениям, внутригородским районам и внутригородским муниципальным образованиям в городах федерального значения, а также применительно к вновь образованным сельским поселениям, в которых еще не приняты и (или) не зарегистрированы уставы, и исходя из положений уставов муниципальных образований применительно к сельским поселениям а также к иным муниципальным образованиям, для которых законом субъектов РФ не определен способ избрания главы муниципального образования либо предусмотрено несколько возможных способов его избрания

** Без учета глав 5 сельских поселений так называемого «Бежтинского участка» Цунтинского района Республики Дагестан, способ избрания глав которых не определен ни законами Республики Дагестан, ни их действующими уставами, принятыми и зарегистрированными в установленном порядке

*** 77 муниципальных образований – административных центров (столиц) субъектов РФ являются городскими округами, еще 3 – городскими округами с внутригородским делением; они не являются видом муниципальных образований, сведения по ним не учитываются отдельно при общем суммировании

Таблица 8. Действующие главы муниципальных образований по способу избрания (по состоянию на 1 марта 2017 г.)

Количество глав муниципальных образований, в т.ч.	избранных				ВСЕГО
	на муниципальных выборах	из состава депутатов	по конкурсу	на сходах	
глав муниципальных районов	446	762	541	–	1 749
глав городских поселений	612	748	192	1	1 553
глав сельских поселений	6 504	7 662	3 718	65	17 949
глав городских округов	157	205	196	–	558
глав городских округов с делением	–	0	3	–	3
в т.ч. глав муниципальных образований – административных центров (столиц) субъектов РФ	17	39	22	–	78
глав внутригородских районов	–	9	10	–	19
глав внутригородских муниципальных образований	–	261	1	–	262
ВСЕГО	7 719	9 647	4 661	66	22 093

тех случаях, когда в соответствии с законами субъектов РФ и уставами муниципальных районов представительный орган муниципального района формируется методом делегирования, а глава указанного муниципального района избирается из состава депутатов и существует в

19 субъектах РФ. С учетом указанного совмещения статусов всего в РФ насчитывается 21982 главы, возглавляющих 22093 муниципальных образования.

Из 80 глав муниципальных образований – административных центров и столиц субъектов РФ

(существующих во всех субъектах РФ, кроме Московской и Ленинградской областей, а также городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) 33 главы в соответствии с законами субъектов РФ подлежат избранию из состава депутатов, еще 33 главы –

по конкурсу, 7 глав (в Абакане, Екатеринбурге, Кемерово, Новосибирске, Томске, Хабаровске, Якутске) – на муниципальных выборах, еще 7 глав (в Благовещенске, Воронеже, Йошкар-Оле, Орле, Тюмени, Улан-Удэ, Ханты-Мансийске) – в порядке, установленном уставами муниципальных образований. Фактически из 78 действующих глав муниципальных образований – административных центров субъектов РФ 17 избраны на муниципальных выборах, 39 из состава депутатов, 22 по конкурсу (в городах Курске и Тамбове должности глав муниципальных образований по состоянию на 1 марта 2017 г. были никем не замещены).

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, законами субъ-

вания, наделенного статусом сельского поселения либо внутригородского муниципального образования в городе федерального значения, может быть предусмотрено, что глава муниципального образования исполняет обязанности председателя представительного органа муниципального образования и возглавляет местную администрацию одновременно. Такая возможность имеется вне зависимости от наличия или отсутствия соответствующих положений в законе субъекта РФ.

В соответствии с законами субъектов РФ главы 472 муниципальных районов, 301 городского поселения, 107 городских округов и 9 внутригородских районов в г. Самаре должны исполнять обязанности председа-

5907 глав муниципальных образований в 1020 муниципальных районах, 794 городском и 3742 сельском поселении, 337 городских округах, 3 городских округах с внутригородским делением, 10 внутригородских районах и 1 внутригородском муниципальном образовании в городе федерального значения возглавляют местные администрации.

11452 главы муниципальных образований в 11361 сельском поселении и 91 внутригородском муниципальном образовании в городах федерального значения совмещают функции председателей представительных органов муниципальных образований и глав местных администраций.

Таблица 9. Сочетание способов избрания действующих глав муниципальных образований и их места в системе органов местного самоуправления

Главы муниципальных образований	избранные			
	на выборах	из депутатов	по конкурсу	на сходах
председательствующие в представительных органах	63	4 671	–	–
возглавляющие местные администрации	2 887	67	2 887	66
совмещающие указанные обязанности	4 769	4 909	1 774	–

ектов РФ и уставами муниципальных образований главы муниципальных образований должны либо исполнять функции председателя представительного органа муниципального образования, либо возглавлять местную администрацию.

Главы муниципальных образований, избранные по конкурсу или на сходе граждан (в поселениях, в которых сходом граждан также осуществляются полномочия представительного органа) главы муниципальных образований возглавляют местную администрацию. В отношении глав муниципальных образований, избираемых на муниципальных выборах или из состава депутатов, подобных ограничений и предписаний относительно их места в системе органов местного самоуправления федеральным законодательством не предусмотрено. В то же время главы городских и сельских поселений – административных центров муниципальных районов, в которых местная администрация не формируется в связи с осуществлением ее полномочий администрацией муниципального района, возглавляют представительный орган поселения.

Уставом муниципального образо-

вателя представительного органа муниципального образования. Главы 1 153 муниципальных районов, 385 городских поселений, 430 городских округов, 3 городских округов с внутригородским делением Махачкалы, Самары и Челябинска, главы 10 внутригородских районов в г. Махачкале и г. Челябинске, а также глава внутригородского муниципального образования «городской округ Троицк» в городе Москве должны возглавлять местные администрации. Главы 152 муниципальных районов, 886 городских поселений, 35 городских округов и 266 внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения должны исполнять те или иные полномочия в соответствии с уставами муниципальных образований.

Фактически из 22093 глав муниципальных образований 4734 главы (в 729 муниципальных районах, 759 городских и 2846 сельских поселениях, 220 городских округах, 9 внутригородских районах и 170 внутригородских муниципальных образованиях в городах федерального значения) возглавляют представительные органы муниципальных образований.

Относительно сочетаний способов избрания глав муниципальных образований и осуществляемых ими полномочий из 22093 избранных глав муниципальных образований:

– 4909 глав избраны из состава депутатов и совмещают функции председателей представительных органов и глав местных администраций;

– 4769 глав избраны на муниципальных выборах и совмещают функции председателей представительных органов и глав местных администраций;

– 4671 глава избран из состава депутатов и исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования;

– 2887 глав избраны на муниципальных выборах и возглавляют местные администрации;

– 2887 глав избраны по конкурсу и возглавляют местные администрации;

– 1774 главы избраны по конкурсу и совмещают функции председателей представительных органов и глав местных администраций;

– 67 глав избраны из состава депутатов и возглавляют местные администрации;

– 66 глав избраны на сходах граждан и возглавляют местные администрации;

– 63 главы избраны на муниципальных выборах и исполняют обязанности представительных органов муниципальных образований.

Как правило, главы муниципальных образований, избранные на муниципальных выборах (за исключением глав сельских поселений), возглавляют местные администрации, а избранные из состава депутатов возглавляют представительные органы муниципальных образований. Весьма редкими сочетаниями являются избрание на муниципальных выборах с функциями председателя представительного органа (г. Екатеринбург, некоторые муниципальные образования Республики Карелия, Амурской, Астраханской, Вологодской, Московской областей и некоторых других субъектов РФ) и избрание из состава депутатов с функциями главы местной администрации (г. Иркутск, некоторые муниципальные образования Удмуртской Республики, Ставропольского края и Орловской области).

В свою очередь, практика совмещения главами сельских поселений, избранными по конкурсу, функций председателей представительных органов муниципальных образований и глав местных администраций, существующая в 13 субъектах РФ (республики Бурятия, Дагестан, Красноярский, Ставропольский и Хабаровский края, Архангельская, Кемеровская, Курганская, Липецкая, Новосибирская, Омская, Оренбургская и Челябинская области), неоднозначно оценивается Верховным Судом РФ и другими судами общей юрисдикции.

В 210 городских и 61 сельском поселении, являющихся административными центрами 271 муниципального района, в соответствии с уставами указанных поселений и муниципальных районов местные администрации не формируются, их полномочия осуществляются администрациями муниципальных районов, а главы поселений осуществляют полномочия председателей представительных органов. Подобная практика применяется в 41 субъекте РФ, при этом в 22 субъектах РФ применяется в 1–2 муниципальных

районах, в 6 субъектах РФ – в 3–5 муниципальных районах, а в 13 субъектах РФ (Республика Тыва, Архангельская, Брянская, Владимирская, Ивановская, Ленинградская, Новгородская, Орловская, Саратовская, Смоленская, Тульская, Тюменская, Ульяновская области) – более чем в 5 муниципальных районах. Значительное распространение такая практика получила в Центральном, Северо-Западном федеральных и Уральском федеральных округах, где она применяется соответственно в 122 из 399, в 45 из 146 и в 21 из 93 муниципальных районов.

В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об основах организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований» в муниципальных образованиях образованы и действуют контрольно-счетные органы, входящие в структуру органов местного самоуправления. При этом в 1,0 тыс. городских поселениях и 11,3 тыс. сельских поселениях контрольно-счетные органы не образованы, их полномочия на основании подписанных соглашений переданы муниципальным районам.

7. Состав депутатов представительных органов, должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих

На момент предоставления информации органами исполнительной власти субъектов РФ (1 марта 2017 г.) из 242,5 тыс. депутатских мандатов, существовавших в составе 22200 представительных органов муниципальных образований, были замещены 235,8 тыс. мандатов, еще около 6,7 тыс. мандатов оставались вакантными. Из 226,8 тыс. мандатов в 21 587 составах, избранных на муниципальных выборах, замещено действующими депутатами около 220,2 тыс. мандатов. При этом в 1079 составах, избранных по пропорциональной или смешанной (пропорционально-мажоритарной) системе, было избрано по спискам, выдвинутым избирательными объединениями, около 10,7 тыс. депутатов. В свою очередь, в 613 составах представительных органов муниципальных районов и городских округов с

внутригородским делением, сформированных по системе делегирования, было направлено 15,6 тыс. депутатов от поселений (из которых 1530 депутатов представляют городские поселения, остальные – сельские) и 135 депутатов от внутригородских районов.

С учетом совмещения «делегированными» депутатами депутатских статусов в поселении и муниципальном районе либо в городском округе с внутригородским делением 11,6 тысячами депутатов, общая численность депутатского корпуса насчитывает 224,2 тыс. человек.

Из 220,2 тыс. депутатов, избранных на муниципальных выборах, 119,0 тыс. (54%) – мужчины, 101,1 тыс. (46%) – женщины; 29,1 тыс. (13%) в возрасте от 18 до 35 лет, 94,1 тыс. (43%) в возрасте от 36 до 50 лет, 96,8 тыс. (44%) в возрасте старше 50 лет. 125,1 тыс. избранных депутатов

(57%) имеют высшее образование, из них 15,3 тыс. – высшее экономическое, 9,5 тыс. – высшее юридическое, 4,2 тыс. – высшее по специальности «Государственное и муниципальное управление», 5,7 тыс. – два и более высших образования, 1,3 тыс. – ученую степень.

Из 15,6 тыс. депутатов, избранных по системе делегирования, 10,7 тыс. (69%) – мужчины и 4,9 тыс. (31%) – женщины; 1,5 тыс. (10%) в возрасте от 18 до 35 лет, 6,8 тыс. (44%) в возрасте от 36 до 50 лет, 7,2 тыс. (46%) в возрасте старше 50 лет. 12,2 тыс. (78%) делегированных депутатов имеют высшее образование, из них 1,8 тыс. – высшее экономическое, 1,1 тыс. – высшее юридическое, 0,6 тыс. – по специальности «Государственное и муниципальное управление», 0,6 тыс. – два и более высших образования, 0,1 тыс. – ученую степень.

Таблица 11. Депутаты представительных органов муниципальных образований по социально-демографическим характеристикам (в абсолютных числах, тыс. чел. и в процентах от общего числа)

Депутаты представительных органов	ВСЕГО	мужчины		женщины		18–35 лет		36–50 лет		старше 50 лет		с высшим образованием	
		тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%
муниципальных районов (избранные)	20,8	13,9	67	6,9	33	1,9	9	8,1	39	10,9	52	16,7	80
городских поселений	20,1	11,6	58	8,5	42	2,6	13	8,1	43	8,9	44	15,0	75
сельских поселений	163,1	82,5	51	80,7	49	22,6	14	71,2	44	69,3	43	78,8	48
городских округов	12,3	8,8	72	3,4	28	1,5	12	5,2	42	5,6	46	11,1	91
внутригородских районов	0,53	0,37	71	0,16	29	0,10	19	0,25	48	0,17	33	0,50	94
внутригородских территорий	3,3	1,8	55	1,5	45	0,39	12	1,0	30	1,9	58	3,0	92
муниципальных районов (делегированные)	15,5	10,6	68	4,9	32	1,5	9	6,8	44	7,1	46	12,1	78
городских округов с делением (делегированные)	0,13	0,11	85	0,02	15	0,02	17	0,06	47	0,05	36	0,13	98

Депутаты представительных органов муниципальных образований, как правило, работают на непостоянной основе; на постоянной основе могут работать не более одной десятой от установленного числа депутатов. Всего 7,9 тыс. депутатов (3,6%), избранных на муниципальных выборах, и около 440 депутатов (2,8%), избранных методом делегирования, работают на постоянной основе. При этом вплотную приближаются к достижению 10-процентного предела городские округа – административные центры субъектов РФ (7,6%) и внутригородские муниципальные образования в городах федерального значения (8,6%).

Главы муниципальных образований избраны и действуют в 22290 муниципальных образованиях, включая 1749 муниципальных районов, 1553 городских и 17948 сельских поселений, 55 городских округов, 3 городских округа с внутригородским делением, 19 внутригородских районов, 262 внутригородских муниципальных образования. С учетом совмещения главами 53 городских и 58 сельских поселений также должностей глав муниципальных районов всего 22891 человек возглавляют 22990 муниципальных образований.

Большинство глав муниципальных образований работают на по-

стоянной основе; на непостоянной основе работают 473 главы муниципальных районов (27%), 561 глава городского поселения (36%), 3 067 глав сельских поселений (17%), 64 главы городского округа (11%), 9 глав внутригородских районов (47%), 48 глав внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения (18%) и 6 глав муниципальных образований – административных центров субъектов РФ (8%).

Из 21 981 главы муниципальных образований (111 из которых совмещают функции глав двух муниципальных образований одновременно) 15195 мужчин и 6 786 женщин; 1653 человека в возрасте до 35 лет, 8772 человека в возрасте от 35 до 50 лет и 11556 человек старше 50 лет. 17309 глав имеет высшее образование, из них 2577 – высшее экономическое, 1711 – высшее юридическое, 1419 – по специальности «Государственное и муниципальное управление», 1204 – два и более высших образования, 232 – ученую степень.

В муниципальных образованиях, главы которых исполняют обязанности председателей представительных органов (но не возглавляют местные администрации), главы местных администраций назначаются по

конкурсу (при этом в 210 городских и 61 сельских поселениях, являющихся административными центрами муниципальных районов, местные администрации поселений не формируются, а главы администраций не назначаются). Из 4444 назначенных глав администраций 718 работают в муниципальных районах, 527 – в городских поселениях, 2807 – в сельских поселениях, 215 – в городских округах, 12 – во внутригородских районах, 165 во внутригородских территориях городов федерального значения. Среди них 3 189 мужчин и 1 255 женщин; 385 человек в возрасте до 35 лет, 1 917 – от 35 до 50 лет, 2 144 человека – старше 50 лет. 4145 человек имеют высшее образование, из них 679 – высшее экономическое, 549 – высшее юридическое, 411 – по специальности «Государственное и муниципальное управление», 444 – два и более высших образования, 67 – ученую степень.

Деятельность органов местного самоуправления по сведениям органов исполнительной власти субъектов РФ по состоянию на 1 марта 2017 г. обеспечивают около 308,6 тыс. муниципальных служащих, из которых 292,3 тыс. работают в местных администрациях, 8,2 тыс. в аппаратах представительных органов и 8,1 тыс. в иных органах местного

Таблица 12. Главы муниципальных образований по социально-демографическим характеристикам (в абсолютных числах и в процентах от общего числа)

Главы муниципальных образований	ВСЕГО	мужчины		женщины		18–35 лет		36–50 лет		старше 50 лет		с высшим образованием	
		тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%
муниципальных районов	1 749	1582	88	206	11	50	3	654	37	1045	60	1702	97
городских поселений	1 553	1214	78	339	22	79	5	654	42	820	53	1424	92
сельских поселений	17 948	11851	66	6097	34	1498	8	7190	40	9260	55	13 456.	75
городских округов	558	486	87	72	12	16	3	236	42	306	55	556	99,6
городских округов с делением	3	3	100	0	0	0	0	1	33	2	66	3	100
в т.ч. городских округов – административных центров субъектов РФ	78	71	91	7	9	2	3	30	38	46	59	77	99
внутригородских районов	19	17	89	2	11	0	0	13	68	6	32	19	100
внутригородских территорий	262	176	67	86	33	14	5	69	26	179	68	255	97

Таблица 13. Главы местных администраций, назначенные по контракту, по социально-демографическим характеристикам (в абсолютных числах и в процентах от общего числа)

Главы местных администраций	ВСЕГО	мужчины		женщины		18–35 лет		36–50 лет		старше 50 лет		с высшим образованием	
		тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%
муниципальных районов	718	644	90	74	10	29	4	300	42	389	54	715	99,6
городских поселений	527	410	78	117	22	57	11	253	48	217	41	524	99,4
сельских поселений	2807	1826	65	981	35	273	10	1188	42	1346	48	2514	90
городских округов	215	196	91	19	9	5	2	102	47	108	50	215	100
в т.ч. административных центров субъектов РФ	39	39	100	0	0	1	3	19	49	19	49	40	100
внутригородских районов	12	10	83	2	17	0	0	9	75	3	22	12	100
внутригородских территорий городов федерального значения	165	103	62	62	38	19	12	65	39	81	49	165	100

самоуправления, а также 108,0 тыс. работников органов местного самоуправления, не являющихся муниципальными служащими. В 4,9 тыс. муниципальных образованиях действуют муниципальные программы подготовки (повышения квалификации) муниципальных служащих,

при этом 56,2 тыс. муниципальных служащих прошли переподготовку или повышение квалификации в 2016 году, еще 4,8 тыс. проходят или прошли ее в начале 2017 года. Кроме того, около 1 900 граждан проходит целевое обучение по договорам с органами местного самоуправления.

115,1 тыс. (37,2%) муниципальных служащих работают в органах местного самоуправления муниципальных районов, 111,9 тыс. служащих (36,3%) – в городских округах, 59,9 тыс. служащих (19,4%) в сельских поселениях, 13,9 тыс. служащих (4,6%) – в городских поселениях, 3,8 тыс. слу-

жащих (1,2%) – во внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения, 2,9 тыс. служащих (0,9%) – в городских округах с делением, 1,1 тыс. служащих (0,4%) – во внутригородских районах. При этом 54,7 тыс. служащих (17,8%) работает в органах местного самоуправления муниципальных образований – административных центров субъектов РФ.

В среднем на каждое муниципальное образование приходится

по 14 служащих. На муниципальный район – 65 служащих, на городское поселение – 9 служащих, на сельское поселение – 3 служащих, на городской округ – 196 служащих, на городской округ с делением – 956 служащих, на внутригородской район – 58 служащих, на внутригородское муниципальное образование в городе федерального значения – 14 служащих, на муниципальное образование – административный центр субъекта РФ – 684 служащих.

По социально-демографическому составу 75% муниципальных служащих – женщины, 32% – лица не старше 35 лет и 6% – не старше 25 лет; 90% – лица с высшим образованием, причем 29% с высшим экономическим образованием, 15% с высшим юридическим образованием, 7% обучались по специальности «Государственное и муниципальное управление», 6% имеют два или более высших образования, 0,5% – ученую степень.

Таблица 14. Муниципальные служащие по социально-демографическим характеристикам (в абсолютных числах, тыс. чел. и в процентах от общего числа)

Муниципальные служащие	ВСЕГО	мужчины		женщины		18–35 лет		36–50 лет		старше 50 лет		с высшим образованием	
		тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%
муниципальных районов	115,1	29,5	26	85,6	74	36,0	31	50,7	44	28,3	25	113,6	99
городских поселений	13,9	3,7	26	10,2	74	4,7	34	6,1	44	3,1	22	12,1	87
сельских поселений	59,9	14,8	25	45,1	75	16,6	28	26,4	44	16,8	28	42,6	70
городских округов	111,9	26,7	24	85,1	76	40,0	36	47,0	42	24,9	22	107,7	96
городских округов с делением	2,9	0,66	23	2,2	77	0,41	27	1,4	51	0,64	22	2,8	99
в т.ч. городских округов – административных центров субъектов Российской Федерации	54,7	13,8	25	40,9	75	21,2	39	21,4	39	12,1	22	53,1	97
внутригородских районов	1,1	0,36	33	0,73	67	0,4	37	0,39	35	0,3	27	1,1	98
внутригородских территорий городов федерального значения	3,8	0,96	25	2,8	75	1,2	32	1,6	42	1,0	26	3,6	95
ВСЕГО	308,6	76,7	25	231,9	75	99,8	32	133,7	43	75,1	24	277,5	90

8. Досрочное прекращение полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

В 2016 году отмечен 131 случай досрочного прекращения полномочий представительных органов муниципальных образований, из которых 72 связаны с преобразовани-

ями муниципальных образований, 14 – с самороспуском, 11 – с судебными решениями о неправомерности составов, 6 – с роспуском в соответствии с законами субъектов

РФ, в 28 случаях – по иным основаниям.

За тот же период досрочно прекращены полномочия 912 глав муниципальных образований, из них в 769

муниципальных образованиях (в том числе в 10 муниципальных образованиях — административных центрах субъектов РФ) в связи с отставкой по собственному желанию, в 51 случаях в связи со смертью должностных лиц, в 8 случаях в связи с удалением в отставку представительным органом муниципального образования, в 29 случаях —

в связи с вступлением в силу обвинительных приговоров, в 42 случаях — в связи с упразднением или преобразованием муниципального образования, в 13 случаях — по иным основаниям. В 76 случаях досрочно прекращались полномочия глав местных администраций, в том числе 46 раз — в связи с добровольной отставкой, 3 раза — в связи

со смертью, 26 раз — в связи с преобразованием муниципального образования, 1 раз — по иным основаниям.

В 3 случаях решения о досрочном прекращении полномочий были отменены в судебном порядке, 2 главы муниципального образования и 1 глава местной администрации восстановлены в должности.

Таблица 15. Количество случаев досрочного прекращения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления в 2016 году

Досрочное прекращение полномочий органов местного самоуправления*	представительных органов муниципальных образований (ропуск, самороспуск, неправомочность состава)	глав муниципальных образований (удаление в отставку или обвинительный приговор)	глав местных администраций (досрочное расторжение контракта по суду, отрешение от должности, обвинительный приговор)
муниципальных районов	6	7	—
городских поселений	10	4	—
сельских поселений	14	25	—
городских округов	1	1	—
в т.ч. административных центров субъектов Российской Федерации	—	—	—
внутригородских территорий в городах федерального значения	—	—	—
ВСЕГО	31	37	—

* За исключением случаев досрочного прекращения полномочий должностных лиц местного самоуправления в связи с добровольной отставкой (расторжением контракта по собственной инициативе или по соглашению сторон), а также досрочного прекращения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления в связи с изменениями территориальной организации местного самоуправления

9. Статус органов местного самоуправления как юридических лиц. Муниципальные организации и межмуниципальное сотрудничество

По сведениям органов исполнительной власти субъектов РФ, статусом юридического лица обладают 44,8 тыс. органов местного самоуправления, из них 21,5 тыс. — местные администрации, 13,4 тыс. — представительные органы, 3,9 тыс. отраслевые и 0,7 тыс. — территориальные органы местных администраций, 2,5 тыс. — контрольно-счетные и 0,3 тыс. — иные органы местного самоуправления.

Около 5,9 тыс. муниципальных образований являются учредителями муниципальных унитарных предприятий, почти 11,9 тыс. — учредителями муниципальных учреждений (не считая органов местного самоуправления, наделенных статусом юридических лиц), всего в об-

щей сложности ими создано около 11 тыс. муниципальных унитарных предприятий и около 125 тыс. муниципальных учреждений.

Во всех 85 субъектах РФ созданы организации межмуниципального сотрудничества — советы муниципальных образований субъектов РФ. В указанных советах состоит подавляющее большинство (около 20,7 тыс.) муниципальных образований страны.

В то же время 478 муниципальных образований участвуют в иных межмуниципальных некоммерческих организациях, 314 — в межмуниципальных хозяйственных обществах. 675 муниципальных образований имеют двусторонние договоры о межмуниципальном сотрудничестве в пределах субъектов РФ, в которых

они расположены, более 472 — с муниципальными образованиями других субъектов РФ (большое число таких договоров заключено муниципальными образованиями Республики Крым). 419 муниципальных образований имеют договоры о внешнеэкономическом сотрудничестве, включая договоры с «городами-побратимами» и соглашения о приграничном сотрудничестве.

Органы местного самоуправления почти 5 тыс. муниципальных образований являются учредителями либо соучредителями средств массовой информации, более 16,3 тыс. муниципальных образований имеют официальные сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». ■

О МУНИЦИПАЛЬНОЙ СТАТИСТИКЕ ОТ МИНЮСТА



Роман Петухов, в.н.с. Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС при Президенте РФ, ст.н.с. Центра комплексных социальных исследований Института социологии РАН, к.ю.н.



19 мая 2017 года Министерство юстиции РФ разместило на своем сайте очередной «Информационно-аналитический материал о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации» с данными за 2016 и начало 2017 года. Это уже третий такой документ, подготовленный Минюстом. Первые два содержали данные по состоянию на 1 марта 2016 и 1 марта 2015 года, соответственно.

Почему стоит обратить внимание на эти документы? Ответ прост – потому, что в них представлены количественные данные, крайне важные для понимания состояния местного самоуправления в масштабах всей страны.

Сегодня в открытом доступе есть всего два источника информации о муниципалитетах. Это, во-первых, ежегодный статистический бюллетень Росстата «Формирование местного самоуправления в РФ», основанный на данных органов исполнительной власти субъектов РФ по форме № 1 – администрация федерального статистического наблюдения «Сведения о муниципальных образованиях». В бюллетене Росстата представлены сведения о количестве муниципальных образований в целом и по отдельным видам, количестве созданных органами местного самоуправления муниципальных учреждений и об утвержденных

местных бюджетах, в том числе, о предусмотренных ими объемах доходов и расходов, а также об их дефицитности или профицитности.

Вторым источником является упомянутый выше информационно-аналитический материал Минюста. У него есть несколько серьезных плюсов. Прежде всего, надо отметить широкий охват тем, по которым представляются данные, структурированных по разделам: территориальные основы, гражданская активность, перераспределение полномочий, система органов местного самоуправления, состав депутатского корпуса. Кроме того, в отличие от Росстата, для которого сведения о муниципальных образованиях лишь один из многих видов собираемых данных, в Минюсте подготовкой документа занимается профильный Отдел развития федеративных отношений и местного самоуправления, костяк которого составляют специалисты несколько лет назад упраздненного Министерства регионального развития.

Однако у мониторинга Минюста есть и определенные особенности, которые надо учитывать. В частности, не до конца понятна методика сбора и анализа данных. Данные поступают от региональных органов либо напрямую, либо через территориальные органы Минюста в соответствующих субъектах Федерации.

Кроме того, в материал включены сведения четырех федеральных баз данных, которые ведет Минюст: федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов РФ, федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов, государственный реестр муниципальных образований и государственный реестр уставов муниципальных образований. Тем не менее, до конца не ясно – насколько полны исходные сведения, на основе которых Минюст готовит свой итоговый документ.

Несмотря на эту оговорку, мониторинг Минюста сегодня является уникальным документом, содержащим данные, очень важные для всех, кто занимается муниципальной проблематикой.

В завершении следует напомнить, что организация регулярных статистических наблюдений была одним из важнейших направлений земской реформы 1860-х годов. Земские статисты собрали огромный массив данных не только о деятельности земских учреждений, но и в целом об устройстве общественной жизни. В земскую коллекцию Вольного экономического общества Российской Национальной библиотеки включено порядка 15 тыс. земско-статистических изданий. Как правило, эта информация была открыта для анализа.

Такое внимание не было случайностью, т.к. за ним стояли прагматические цели сбора информации, необходимой для эффективного муниципального и государственного управления. Как представляется, эта потребность остается крайне актуальной и сегодня. ■

1 См.: Официальный сайт Минюста. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>

2 См.: Официальный сайт Росстата. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453

3 Абрамов В. Ф., Живоздрова С. А. Земская статистика – национальное достояние // Социологические исследования. – 1996. № 2. С. 99.

АССОЦИАЦИЯ «СОВЕТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА»

Ассоциация учреждена 17 декабря 2005 года на съезде представительных органов муниципалитетов Санкт-Петербурга и объединяет 111 внутригородских муниципальных образований. В исполнительной дирекции Совета работают 4 человека.

Основной целью Совета является содействие развитию местного самоуправления в Санкт-Петербурге. Кроме того Совет осуществляет:

- взаимодействие между органами местного самоуправления и государственными органами РФ и Санкт-Петербурга;
- содействие в реализации прав граждан на осуществление местного самоуправления, поддержку гражданских инициатив;
- выражение, представление и защита общих интересов муниципалитетов Санкт-Петербурга, их представление в Общероссийском Конгрессе муниципальных образований,

международных организациях межмуниципального сотрудничества;

– содействие решению вопросов обеспечения жизнедеятельности и повышения качества жизни населения, социально-экономического развития муниципалитетов Санкт-Петербурга.

Представители Совета делегированы в региональные комитеты и комиссии, участвуют в заседаниях Правительства Санкт-Петербурга, координационных и совещательных органов, созданных при руководителях города. Совет организует участие муниципалитетов в разработке и корректировке городского

законодательства, в том числе и по вопросам формирования бюджета Санкт-Петербурга.

В свою очередь, в положения о деятельности двадцати трех отраслевых комитетов городского Правительства внесены нормы, обязавшие их оказывать информационную и организационно-методическую помощь органам местного самоуправления, в том числе – и по вопросам повышения квалификации, подготовки и переподготовки муниципальных кадров.

Кадровая работа составляет еще одно важное направление в деятельности Совета. В частности, Совет активно участвует в формировании муниципального блока кадрового резерва Санкт-Петербурга.

У Совета муниципальных образований Санкт-Петербурга есть собственная награда – Почетный знак, учрежденный в сентябре 2011 года. Знак присуждается руководителям за заслуги в развитии местного самоуправления, межмуниципального сотрудничества, системы муниципального управления, подготовке, переподготовке и повышении квалификации муниципальных кадров, безупречную и эффективную работу в органах местного самоуправления, органах государственной власти, осуществляющих функции в сфере местного самоуправления.

Дополнительно муниципальную инициативу Совет стимулирует путем проведения ежегодных конкур-





Работа Совета получила высокую оценку губернатора. 10 марта 2017 года, выступая перед участниками Съезда, Георгий Полтавченко подчеркнул: «В целом 2016-й год показал, что исполнительная власть и местное самоуправление в Санкт-Петербурге способны действовать солидарно, грамотно, энергично и своевременно».

сов совместно с заинтересованными органами власти Санкт-Петербурга. Конкурсы помогают выявлять лучшие муниципальные и общественные практики. В текущем году проходит десятый по счету конкурс по благоустройству муниципальных территорий. Конкурс для муниципальных и районных СМИ проводится уже в пятнадцатый раз. Призы присуждаются за творческий подход и новаторство в освещении вопросов местного самоуправления, патриотизма, истории родного города и т.д. Учрежден отдельный конкурс по военно-патриотическому воспитанию.

В 2017 году Совет участвует в Года экологии в России. В помощь муниципалитетам разработан Модельный годовой план, предусматривающий проекты по озеленению, разделному сбору мусора, приему ртуть-содержащих отходов и батареек от населения, привлечению граждан к выявлению, пресечению и ликвидации стихийных свалок, и т.д. В октябре Совет подведет итоги этой работы в рамках отдельного конкур-

са, посвященного «Году экологии в России».

Работа Совета получила высокую оценку губернатора. 10 марта 2017 года, выступая перед участниками Съезда, Геннадий Полтавченко подчеркнул: «В целом 2016-й год показал, что исполнительная власть и местное самоуправление в Санкт-Петербурге способны действовать солидарно, грамотно, энергично и своевременно. Сегодня есть конкретные результаты по всем основным направлениям нашей с вами совместной деятельности».

По решению Съезда от 10 марта 2017 года свою работу Совет выстраивает с учетом Послания Президента РФ Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 года, приоритетов Стратегии экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года, а также планов Общероссийского Конгресса муниципальных образований.

Так в начале 2017 года Конгресс распространил по регионам Модельный закон «О взаимодействии органов государственной власти

субъекта РФ с советом муниципальных образований субъекта РФ», где среди прочих норм советы наделяются правом законодательной инициативы на региональном уровне. 20 июня 2017 года в городское Законодательное Собрание внесен законопроект «О взаимодействии органов государственной власти Санкт-Петербурга с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Санкт-Петербурга»». Инициатива поступила в городской парламент от Финляндского муниципального округа, который возглавляет председатель Совета **Всеволод Беликов**.

Лидер петербургских муниципалов активно участвует в деятельности Общероссийского Конгресса муниципальных образований. Всеволод Федорович – член Президиума Конгресса и председатель Палаты внутригородских муниципальных образований, заместитель руководителя делегации РФ в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы.

Совет развивает партнерские контакты как внутри страны, так и за рубежом. В активе – около 20 соглашений, в том числе с советами муниципальных образований Чечни, Севастополя, Москвы, Национальной ассоциацией мэров (Республика Корея), Конгрессом местных и региональных властей Республики Молдова, Союзом местного самоуправления Эстонии, Латвийской ассоциацией местных и региональных властей и др. ■

АССОЦИАЦИЯ ГОРОДОВ ПОВОЛЖЬЯ

Ассоциация городов Поволжья была образована в октябре 1998 года. В Самаре на Общем собрании глав семи крупнейших городов Поволжья – Казани, Нижнего Новгорода, Пензы, Самары, Саратова, Ульяновска и Чебоксар – был подписан договор об учреждении организации, которая положила начало взаимодействия муниципальных образований в новом ключе. Ассоциация, являясь некоммерческой организацией, объединяет на добровольной основе муниципальные образования Поволжского региона. Вместе с тем, она открыта для вступления в нее муниципальных образований из других регионов.

В феврале 2000 года присоединилась Йошкар-Ола, 1 ноября 2002 года ее ряды пополнили Астрахань и Саранск, в 2005 году – город-герой Волгоград, в 2009 – Киров. В 2015 году в состав Ассоциации вошли: Ижевск, Пермь, Уфа, Оренбург, Тольятти, Арзамас, Балаково, Дмитровград, Новокуйбышевск, Новоcheбоксарск, Сарапул, Sterлитамак и Сызрань. Таким образом, на сегодняшний день в состав Ассоциации входят 25 городов, в которых совокупно проживает более четырнадцати миллионов человек.

В настоящее время – это одна из наиболее динамично развивающихся межрегиональных ассоциаций России. Все города являются ближайшими соседями, имеют много общего в структуре управления городским хо-

зяйством и общие проблемы, что позволяет наиболее эффективно и оперативно использовать положительный и отрицательный опыт соседей.

Ассоциация городов Поволжья активно сотрудничает с федеральными органами государственной власти Российской Федерации, в том числе: Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, Комитетом Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, а также с аппаратом Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе.

Целью Ассоциации городов Поволжья является координация дея-

тельности городов Поволжья – членов АГП для более эффективного осуществления их прав и интересов.

Основными направлениями деятельности Ассоциации являются развитие сотрудничества между городами в торговой, научно-технической, гуманитарно-культурной и социальной сферах, а также интеграции городов Поволжья в вышперечисленных сферах. Члены организации активно участвуют в подготовке и реализации совместных проектов для решения общих проблем городов Поволжья. Совместно с партнерами, среди которых Общероссийский Конгресс муниципальных образований, Ассоциация оказывает содействие развитию и укреплению местного самоуправления в Российской Федерации и координацию деятельности органов местного самоуправления по повышению эффективности нормотворческой деятельности. С 2015 года Ассоциация является членом Общероссийского Конгресса муниципальных образований.

В настоящее время особую важность приобретают вопросы своевременного обмена информацией и методиками работы по решению наиболее проблемных вопросов городского хозяйства. Ассоциация городов Поволжья отводит этому вопросу достаточно много внимания. Организован регулярный выпуск информационных бюллетеней с обзором опыта работы администраций





**На сегодняшний день в состав Ассоциации входят
25 городов,
в которых совокупно проживает более
четырнадцати миллионов
человек.**

городов – членов Ассоциации в различных сферах деятельности.

Налажен информационный обмен различным вопросам, который помогает при принятии управленческих решений максимально учитывать опыт соседей и их практические наработки в различных сферах. Так в мае 2017 года обобщена и направлена членам Ассоциации информация об объемах выполненных работ, финансированию содержания и ремонта автомобильных дорог местного значения. Ранее был проведен сбор муниципальных практик и предложений по организации благоустройства.

АГП участвует в подготовке и проведении парламентских слушаний, круглых столов и заседаний комитетов, экспертизе проектов законов и нормативных актов, подготовке докладов и предложений для руководителей государственных органов.

Ассоциация участвовала в выполнении поручения Президента РФ В.В. Путина по итогам работы Всероссийского съезда муниципальных обра-

зований. В том числе – в разработке и обсуждении проекта ФЗ-136 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Абсолютное большинство предложений и замечаний Ассоциации приняты, учтены в доработанном законопроекте, подготовленном ко второму чтению и утвержденном в окончательной редакции. Один из членов Ассоциации – Самара – стал вторым российским городом, где выстраивается модель двухуровневого местного самоуправления на территории городского округа. В целом за последние 2 года членами Ассоциации сформулировано более 40 законодательных предложений, и многие из них учтены в региональных и федеральных нормативно-правовых актах.

В 2017 году ключевыми вопросами Повестки Ассоциации стали благоустройство дворовых и общественных пространств. Обсуждению вопросов благоустройства было посвящено Общее собрание членов АГП, которое состоялось в 16-19 мая

т.г. в Нижнем Новгороде. Обращаясь к его участникам, председатель АГП, мэр Казани Ильсур Метшин отметил: «Благоустройство городов, создание для жителей комфортных условий проживания, отдыха и новых общественных пространств – это одна из главных наших задач, решение которой находится под нашим постоянным контролем. 2017-й год в вопросы благоустройства вносит особый акцент, так как Указом Президента Российской Федерации он объявлен Годом экологии. Для наших городов, расположенных в бассейне реки Волга, Год экологии имеет первостепенное значение, так как кроме мероприятий по благоустройству городских территорий и охраны окружающей среды, мы должны направить все свои силы и средства на благоустройство набережных рек и озер, а также очистку водоемов».

Не менее важны темы жилищного обеспечения граждан и капитального ремонта многоквартирных домов. В октябре члены Ассоциации обсудят меры по обеспечению граждан РФ доступным и комфортным жильем. В годовом плане на апрель, июль и октябрь также значатся практические семинары «Капитальный ремонт МКД: от А до Я».

Кроме того в 2017 году Ассоциация рассмотрит вопросы молодежной муниципальной политики и проведет фестиваль пляжных видов спорта (пляжный футбол, пляжный волейбол) среди команд своих городов. ■

БЛАГОУСТРОЙСТВО ДОЛЖНО БЫТЬ КОМПЛЕКСНЫМ



В этом году город Улан-Удэ – столица Республики Бурятия – отпраздновал 350-летний юбилей. Наш город – один из старейших в Сибири и 42-й по численности населения в России, при этом молодой, современный и динамично развивающийся.

Александр Голков, мэр города Улан-Удэ

КОМПЛЕКСНОЕ РАЗВИТИЕ ГОРОДА

Ни для кого не секрет, что вопросы формирования городской среды должны рассматриваться комплексно. По законам урбанистики основные составляющие комфортной городской среды – это инфраструктура и общественные пространства.

Сегодня в Улан-Удэ ведется большая планомерная работа по разработке проектов планировок. Ими охвачено уже 69% территории города. В ближайшие два года будет актуализирован Генеральный план Улан-Удэ, разработанный еще в 2008 году. Ведь за это время многое изменилось.

Также разработаны основополагающие документы по развитию коммунальной инфраструктуры. Это три схемы: теплоснабжения, электроснабжения, водоснабжения и водоотведения. А в декабре 2014 года была принята программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры.

Еще одно направление, которое способствует комплексному развитию города – развитие застроенных территорий. Первый опыт реализации этого проекта уже появился, на сегодня заключено 13 договоров развития застроенных территорий. По всем площадкам инвесторами

разработаны и утверждены проекты планировок. Полностью расселено аварийное жилье, и уже на шести площадках строятся современные жилые дома и объекты благоустройства. Надеемся, что горожане оценят позитивные изменения по достоинству.

РЕКОНСТРУКЦИЯ ИСТОРИЧЕСКОГО КВАРТАЛА

В прошлом году завершились работы по реставрации и благоустройству первой улицы исторической части Улан-Удэ – улицы Соборной. Нам удалось сохранить уникальные объекты культурного наследия путем их реставрации, т.е. восстановлен внешний исторический облик улицы в целом. И это главное отличие от похожих проектов других городов. При реализации данного проекта были использованы в комплексе заключение концессионных соглашений и договоров о развитии застроенной территории.

В настоящее время остро стоит вопрос благоустройства исторических центров городов, особенно это касается городов Сибири. Эта работа требует больших финансовых затрат, которые ни местные бюджеты, ни предприниматели нести не готовы. Ведь в большинстве случаев исторический центр – это большой жилой

сектор с деревянной застройкой. Чаще всего он находится в аварийном состоянии, нет коммунальной инфраструктуры. Поэтому было бы целесообразно создать на уровне Российской Федерации серьезную грантовую программу по поддержке деревянного зодчества. Улан-Удэ готов участвовать в таких проектах, ведь сохраняя историю, мы создаем будущее.

Также требуется дополнительное законодательное решение в рамках реализации программы капитального ремонта, так как существующие нормативы не позволяют в полной мере профинансировать проектные работы и ремонт этих домов.

РАЗВИТИЕ ОТДАЛЕННЫХ МИКРОРАЙОНОВ

В 2000-е годы в связи с увеличением численности населения города Улан-Удэ начался активный рост застройки окраин. По инициативе депутатов городского совета с 2008 года реализуется программа по развитию отдаленных микрорайонов. Её основной задачей являются реализация наказов жителей этих микрорайонов по водоснабжению, электроснабжению, наружному освещению и благоустройству. Контроль за исполнением мероприятий осуществляют депутаты и сами жители.



С каждым годом мероприятия программы охватывают все больше отдаленных микрорайонов, а значит, решается больше проблем жителей города при их активном трудовом и финансовом участии.

ДЕТСКИЕ ПЛОЩАДКИ И ВНУТРИДВОРОВЫЕ ПРОЕЗДЫ

Также благоустраиваются и территории многоквартирных жилых домов. За 6 лет установлено 787 детских и спортивных площадок на общую сумму 233,9 млн. рублей, в том числе в юбилейный год построено 172 площадки.

Кроме установки детских площадок, с 2016 года ведется ремонт внутридворовых проездов. В Улан-Удэ они не ремонтировались десятки лет. В прошлом году был отремонтирован 201 участок, это и внутридворовая территория, и дворовые проезды. Общая площадь отремонтированного покрытия составляет более 123 тыс. квадратных метров на сумму 244 млн. рублей.

Активно используется механизм заключения энергосервисных контрактов. В результате система наружного освещения соответствует современным требованиям, а электропотребление снизилось на 30% по сравнению с базовым 2013 годом.

НОВЫЕ ПРАВИЛА БЛАГОУСТРОЙСТВА

Качество городской среды во многом зависит от того, как развиваются общественные пространства. В течение полутора лет в городе Улан-Удэ шла корректировка основного документа в сфере благоустройства. В новых Правилах благоустройства учтены все замечания общественности и контрольных органов.

Сейчас архитекторами готовится проект архитектурно-художественной концепции внешнего облика улиц, магистралей и территорий города Улан-Удэ, её обсуждение запланировано на ближайшее время.

ЗЕЛЁНЫЙ ГОРОД

С 2014 года в Улан-Удэ реализуется программа «Зелёный город». Ежегодно жители города, организации всех форм собственности, члены ТОС участвуют в экологических акциях и совместными усилиями высаживают порядка 12 тысяч саженцев деревьев и кустарников. Кроме того, 50 тысяч саженцев высаживается в пригородных лесах. Масштабная работа по озеленению была проведена в преддверие 350-летнего юбилея города Улан-Удэ. В частности, завершилась реконструкция трёх городских парков. Теперь это не просто зеленые зоны, а центры проведения

культурных и спортивных мероприятий, массовых праздников, таких как Новый год, Масленица и многие другие. В парках проводятся бесплатные занятия по оздоровительной гимнастике, играет духовой оркестр, работают танцплощадки для ветеранов. Без преувеличения можно сказать, что нам удалось сделать городские парки любимым местом отдыха горожан. Также в 2015 году было создано специальное учреждение – МАУ «Дирекция по паркам культуры и отдыха», которое обеспечивает комплексный подход к развитию зеленых зон города.

В СФЕРЕ БЛАГОУСТРОЙСТВА НУЖНЫ НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

В 2017 году всех нас ждут кардинальные изменения в сфере благоустройства. В конце прошлого года Минстрой России в рамках реализации приоритетных проектов утвердил паспорт программы «Формирование комфортной городской среды». Это долгожданный проект, реализация которого позволит получить хороший эффект и положительные отзывы горожан.

Также хочется отметить, что на федеральном уровне нужны дополнительные программы поддержки регионов в улучшении городской среды, в том числе в части производ-

ства и приобретения новых образцов спецтехники для уборки дорог и улиц. Для нашего региона это актуально, так как нам нельзя использовать химические реагенты, соли и т.д. Поэтому нужны программы по поддержке новых технологий в сфере благоустройства.

ОБРАТНАЯ СВЯЗЬ С ГОРОЖАНАМИ

Качество жизни горожан зависит и от того, как налажена обратная связь. В Улан-Удэ новым способом общения по созданию жизненных пространств стал краудсорсинг. Постоянно ведется работа по привлечению активной части населения к участию в решении вопросов местного значения. В 2014 году в Улан-Удэ был запущен портал «Доброгор.рф», и он показал свою эффективность – горожане его активно использовали.

В прошлом году мы внедрили новый сервис «Активный горожанин» в рамках проекта «Открытый Улан-Удэ», который позволяет жителям отправлять интересующие их вопросы и проблемы напрямую в городскую администрацию с любого гаджета. Теперь о самых насущных городских проблемах – несанкционированные свалки, бродячие собаки, недостатки в работе общественного транспорта – можно сообщить быстро и легко, без бумажных писем и записей на прием к чиновникам. И, что самое главное, каждое обращение будет в кратчайшие сроки рассмотрено и принято в работу.

Также ежегодно в каждом избирательном округе Улан-Удэ проводятся встречи населения с руководством города и депутатами горсовета. Такой формат позволяет выслушать конкретные вопросы горожан, подвести итоги и согласовать задачи на будущее.

ТОСЫ ИЗ УЛАН-УДЭ – ОДНИ ИЗ ЛУЧШИХ В РОССИИ

Активных людей, готовых трудиться на благо родного города, надо поддерживать. В Улан-Удэ для этого создана система грантов. Ежегодно проводится городской конкурс «Лучший социально – значимый проект ТОС». С 2013 года поддержано 39 проектов. 25 городских ТОСов стали победителями и призерами республиканского конкурса «Лучший ТОС». Практически все призовые средства направлены на благоустройство городской территории. Горожане убирают несанкциониро-

ванные свалки, а на их месте строят красивые и современные детские и спортивные площадки, за которыми сами же и ухаживают.

Также хочется отметить, что по итогам Всероссийского конкурса лучших муниципальных практик проект ТОС из города Улан-Удэ вошел в банк лучших практик в Российской Федерации с проектом «Главный ключ к здоровью – управление средой развития». Также в 2016 году ТОС «Зеленый двор» занял первое место в номинации «Двор мечты» во всероссийском конкурсе, объявленном ОЭОД «Зеленая Россия».

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ КОНТРОЛЬ В ДЕЙСТВИИ

Большое внимание уделяется предупреждению, выявлению и пресечению нарушений в сфере благоустройства. Для этого в 2013 году Улан-Удэ был создан отдел административного контроля. В 2015 году в связи с увеличением нагрузки ему был придан статус управления. По итогам трёх лет, надо сказать, что это решение было правильным. Сейчас данная служба вышла на точку безубыточности, сумма взысканных штрафов покрывает расходы на её содержание. Но это не является основной целью. Управление административного контроля – это, прежде всего, один из инструментов профилактики правонарушений.

В этой связи показателен пример Сингапура – одного из самых благоустроенных и чистых мест в мире. Где не только чисто, но и нельзя выбросить даже клочок бумажки, чтобы тебя не наказали полицейские, а жевательная резинка запрещена законом.

БАЙКАЛ – ВСЕМИРНОЕ НАСЛЕДИЕ

2017 год объявлен в России годом экологии. Для Улан-Удэ это более чем актуально. Сегодня перед городом стоит важнейший вопрос – снизить негативное воздействие сточных вод промышленных и коммунальных предприятий города на озеро Байкал. Для этого разработана проектная документация по реконструкции городских очистных сооружений. Общая стоимость проекта составляет 2,6 млрд. рублей.

Вместе с тем это лишь часть вопроса. Необходимо в комплексе решать проблемы обращения с отходами, в том числе путем внедрения

новых технологий в их переработке, захоронении и утилизации. В настоящее время федеральным законом эти полномочия переданы на региональный уровень. Существует необходимость законодательно разделить полномочия в этой сфере. К примеру, сегодня у надзорных органов нет четкого понимания, за кем закреплена ликвидация стихийных свалок.

Также надо отметить, что Российская Федерация имеет международные обязательства по сохранению Байкала и прилегающей к нему территории как объекта всемирного природного наследия.

На нашей территории установлены повышенные требования экологического характера, и есть ряд проблем, решение которых требуется незамедлительно. Собственными средствами при сложившейся системе межбюджетных отношений, когда с одного налогового рубля с территории Улан-Удэ из вышестоящего бюджета Республики Бурятия возвращается вместе с трансфертами всего 28 копеек, решить эти проблемы невозможно.

Между тем Улан-Удэ является важным транспортным въездным узлом России, здесь находится международный аэропорт, Транссибирская железная дорога. Сегодня Улан-Удэ имеет 16 городов-побратимов из стран Японии, Кореи, Китая и Монголии. Постоянно растет поток российских и зарубежных туристов, почти все едут на Байкал. Мы приветствуем решение Правительства об отдельном приоритетном проекте «Байкал: Великое озеро Великой страны». Но дополнительно к этому нужно компенсировать затраты на экологический фактор. Такие регионы, как Республика Бурятия, нуждаются в дополнительной поддержке.

Как писал Александр Солженицын, «повседневная реальная жизнь людей зависит на четыре пятых или больше не от общегосударственных событий, а от событий местных, и поэтому от местного самоуправления, направляющего ход жизни в округе». Сегодня на муниципалитетах лежит особая ответственность. Именно от нашей работы зависит уровень жизни людей и отношение жителей нашей страны к государственной власти. Поэтому нужно приложить максимум усилий, чтобы города были процветающими и развивающимися, а жизнь горожан – еще более комфортной. ■

БЛАГОУСТРОЙСТВО ГОРОДСКИХ ТЕРРИТОРИЙ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРОСТРАНСТВ

Опыт и предложения городов – членов Ассоциации городов Поволжья

Тема благоустройства актуальна для всех городов, поскольку в 2017 году началась реализация приоритетного национального проекта по формированию комфортной городской среды. Выделено 20 500 млн.рублей из федерального бюджета. У муниципалитетов впервые появилась возможность организовать дворовые и общественные пространства с участием государственных средств.

Вопросам благоустройства была отведена отдельная дискуссионная площадка на общем собрании Ассоциации городов Поволжья, которое состоялось в Нижнем Новгороде в мае текущего года. По выступлениям и докладом участников дискуссии можно проследить наиболее актуальные общие проблемы:

- правила благоустройства территорий ряда городов отменены или опротестованы (полностью или отдельные положения), что существенно затрудняет деятельность муниципалитетов по реализации полномочий в сфере благоустройства;
- относительная неопределенность содержания деятельности по благоустройству ввиду его тесной связи с другими видами деятельности, которые регулируются федеральными и региональными нормативными правовыми актами (например, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, строительство и реконструкция дорог, градостроительство и прочее);
- отсутствие четкого правового регулирования порядка участия собственников зданий (помещений

в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий, а также определения понятия «прилегающая территория» в федеральных нормативно-правовых актах.

- отсутствие возможности перераспределения полномочий в сфере благоустройства между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления;
- неопределенность региональных полномочий в части установления административной ответственности за нарушение правил благоустройства территории в связи с наличием в федеральных нормативно-правовых актах положений, которые регламентируют отдельные вопросы благоустройства;
- ограниченность бюджетных ресурсов муниципальных образований, что не позволяет полностью финансировать мероприятия по благоустройству;
- низкая вовлеченность населения в благоустройство;
- неопределенность муниципальных полномочий по обращению с отходами. До сих пор остается неясным термин «участие» в деятель-

ности по сбору, транспортировке, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению ТБО на территории соответствующих городских округов;

- отсутствие у домовладельцев частного сектора и садоводческих некоммерческих товариществ обязанности по сбору и вывозу твердых коммунальных отходов. Муниципалитеты вынуждены возмещать организациям-перевозчикам затраты, связанные за оказание услуг по вывозу мусора за счет бюджетных средств.

Актуальной проблемой является признание отдельных пунктов правил благоустройства несоответствующими действующему законодательству, поскольку они воспроизводят экологические, санитарно-эпидемиологические и иные требования, предусмотренные федеральными актами, ответственность за нарушение которых наступает в соответствии с федеральным законодательством, в том числе и по КоАП РФ. Аналогичную позицию выражают и органы прокуратуры. Таким образом, возможность муниципального контроля за исполнени-



ем правил благоустройства и методы поощрения к их исполнению фактически отсутствуют.

Действующие муниципальные правила благоустройства разработаны на основе Методических рекомендаций, утвержденных приказом Минрегиона России от 27.12.2011

№613, которые признаны не соответствующими действующему законодательству по решению суда в декабре 2015 года.

Эта правовая коллизия представляет собой угрозу для успешной реализации приоритетного проекта РФ «Формирование комфортной го-

родской среды» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21.11.2016). Не в плане реализации мероприятий, а для сохранения их результатов.

Благоустройство в законе



Органы местного самоуправления **Казани** предлагают в сложившейся ситуации **выделить благоустройство в самостоятельный предмет правового регулирования**, который не будет вторгаться в сферу федерального и регионального законодательства. При этом следует передать субъекту РФ необходимые полномочия для установления ответственности за нарушение в сфере благоустройства.

В частности, необходимо установить четкий перечень составляющих предмета благоустройства:

- содержание фасадов зданий и сооружений, домовых знаков, входных групп, кровли, дорог, сетей ливневой канализации, смотровых и ливневых колодцев, технических средств связи, объектов наружного освещения, малых архитектурных форм, мест производства строительных работ, мест погребения, стоянок автотранспортных средств,

- определение порядка уборки и содержания городских территорий (в том числе автомобильных дорог местного значения, мест отдыха и массового пребывания людей, придомовой территории многоквартирного дома, индивидуальных жилых застроек), требований к элементам благоустройства (зеленым насаждениям, ограждениям, стоянкам, бортовым камням, пандусам, ступеням, лестницам, детским и спортивным площадкам, площадкам для отдыха, площадкам для выгула собак, площадкам автостоянок, малым архитектурным формам, павильонам ожидания общественного транспорта, средствам наружной рекламы и информации, установкам для объявлений граждан, афиш культурных и спортивных мероприятий),

- определение требований к проведению земляных работ при строительстве, ремонте, реконструкции коммуникаций, доступной среде,

- определение порядка участия собственников зданий (помещений

в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий.

Коллеги из Казани подготовили правовую инициативу о внесении изменений в Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

ДЕЙСТВУЮЩАЯ РЕДАКЦИЯ

Статья 16. Вопросы местного значения городского округа

1. К вопросам местного значения городского округа относятся:

25) утверждение правил благоустройства территории городского округа, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории городского округа (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа;

ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

Статья 16. Вопросы местного значения городского округа

1. К вопросам местного значения городского округа относятся:

25) утверждение правил благоустройства территории городского округа. **Правила благоустройства территории городского округа должны соответствовать общим требованиям, установленным Правительством Российской Федерации и определять:**

- требования к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений;

- **требования к уборке и содержанию городской территории;**

- перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения;

- порядок участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий;

- порядок организации благоустройства территории городского округа (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм);



Органы местного самоуправления **Самары** предлагают понятие «благоустройство территории», которое закреплено ФЗ-131, изложить в следующей редакции: **«благоустройство территории – комплекс предусмотренных правилами благоустройства территории мероприятий по содержанию территории, а также по проектированию и размещению объектов благоустройства, направленных на обеспечение и повышение комфорта условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории».**



Саратов. Благоустройство следует рассматривать не как обособленную, самостоятельную сферу правоотношений, а как неразрывно взаимосвязанную и вытекающую из смежных с ней областей нормативно-правового регулирования. Наличие государственного нормирования в сферах, находящихся «на стыке» с благоустройством, само по себе не означает, что регулируемые ими вопросы перестают быть составной частью благоустройства и препятствуют осуществлению контроля за ними со стороны органов местного самоуправления.

Статьей 16 ФЗ-131 четко закреплено, что благоустройство территории относится к вопросам местного значения, а значит, право самостоятельно решать такие вопросы и контролировать данную сферу возложено на органы местного самоуправления. Улучшение санитарного состояния территории муниципального образования может быть

обеспечено только органами местного самоуправления путем предъявления определенных требований. Поэтому нелогично рассматривать муниципальный контроль за соблюдением правил благоустройства как вторжение в сферу действия ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». О нарушении компетенции можно было бы говорить, если бы под видом осуществления контроля в сфере благоустройства местные власти вводили бы новые, не предусмотренные федеральным законодательством санитарные нормы или требования, – так думают муниципалы **Саратова**.

Их коллеги из **Казани** считают, что необходимы изменения в Федеральные законы от 30.03.1999 №52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в части выделения «благоустройства» из предмета их регулирования.

Кроме того, предлагается внести изменения в Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», **наделив субъект РФ полномочиями по контролю за соблюдением федерального и регионального законодательства в сфере благоустройства с возможностью их делегирования органам местного самоуправления.**

При этом необходимо учитывать, что некоторые установленные на

федеральном уровне правила носят лишь рекомендательный характер, а значит, их нарушение не образует состава административного проступка. Потому лишение регионального законодателя полномочий по привлечению к ответственности за нарушение муниципальных Правил благоустройства и отсылка к федеральным (рекомендательным) правилам ведет к тому, что правонарушения остаются безнаказанными.

В Саранске Правила благоустройства территории утверждены решением Совета депутатов от 12.07.2012 г. № 114 и являются действующими. Ранее статьей 13 закона «Об административной ответственности на территории Республики Мордовия» была предусмотрена ответственность за нарушение муниципального правового акта – Правил благоустройства территории городского округа Саранск. **Однако по протесту прокуратуры Республики Мордовия ответственность за нарушение указанных Правил была отменена.** Действующий республиканский закон «Об административной ответственности на территории Республики Мордовия» уже не содержит нормы об ответственности за нарушение Правил благоустройства. Из этого следует, что сами **Правила носят рекомендательный характер.** Это, безусловно, имеет негативные последствия, поскольку орган местного самоуправления в данном случае лишен возможности в полной мере воздействовать на лиц, допустивших нарушения в сфере благоустройства.

Кто виноват и как наказывать?



В Саранске считают, что для своевременного и качественного исполнения Правил благоустройства необходимо ужесточить административную ответственность за нарушения вышеуказанных правил. В связи с чем нужны соответствующие изменения в нормативно-правовые акты органов государственной власти.

В то же время в регионах Поволжья развивается иная практика, в том числе – с участием прокуратуры и судов.

Как сообщили коллеги из **Сызрани**, решением Самарского областного суда от 11 октября 2016 года по делу № ЗА-615/2016 статья 10.4 За-

кона Самарской области №115-ГД от 01.11.2007 «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» признана недействующей.

В указанной выше статье **была установлена ответственность за неисполнение нормативного правового акта, принятого органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления.** Нарушители получали предупреждение или же платили штраф в размере до 4 000 рублей (для граждан), до 8 000 рублей (для должностных лиц), 5 000–20 000 рублей (для юридических лиц).

Штрафы для нарушителей-рецидивистов были предусмотрены больше: 5 000 рублей (для граждан), 5 000–15 000 (для должностных лиц), 5 000–30 000 (для юридических лиц).

В то же время в областном законе сохраняется свое действие статья 11.2, согласно которой протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 10.4, вправе составлять должностные лица органов местного самоуправления в сфере благоустройства и ЖКХ (руководители департаментов, комитетов, управлений, их заместители, начальники отделов (инспекций, дирекций,

комиссий, служб), их заместители, специалисты), а также должностные лица административных комиссий (председатель, заместитель председателя, ответственный секретарь, члены комиссии).

Так специалистами Административно-технической инспекции Комитета ЖКХ Администрации городского округа Сызрань были выявлены систематические нарушения следующих муниципальных нормативно-правовых актов:

- Положения «О Правилах благоустройства территории городского округа Сызрань» (утв. Решением Думы городского округа Сызрань №85 от 29.08.2012 года);

- Постановления Администрации городского округа Сызрань №926 от 15.04.2009 года «О Порядке согласования переустройства и (или) перепланировки жилых помещений и нежилых помещений в многоквартирных домах на территории городского округа Сызрань».

Ежегодно инспекцией составляется более 1000 протоколов по фактам:

- не предоставления документов, подтверждающих факт удаления отходов производства и потребления законным путем;

- ненадлежащего санитарного состояния на прилегающей территории в радиусе 5 метров к торговым объектам, в том числе отсутствия урны или ее нечистки от мусора у торговых объектов;

- складирования и хранения имущества на территории общего пользования;

- не принятия своевременных мер по очистке снега, сосуллек и ледяных наростов на кровлях, карнизах;

- самовольной перепланировки/переустройства жилого помещения в многоквартирном жилом доме;

- ненадлежащего содержания фасадов многоквартирных домов;

- невыполнения требований к содержанию территории общего пользования в зимний период (неочистки от снега лестничных подъездов, неочистки тротуаров до состояния, обеспечивающего свободный безопасный проход граждан; перемещение счищаемого снега на проезжую часть улиц; не своевременного вывоза снеговых валов с улиц; нечистки придомовых территорий от снега и гололеда);

- ненадлежащего содержания элементов благоустройства (несвоевременной уборки остановочных павильонов; отсутствия мест временного складирования отходов; отсутствия водонепроницаемого покрытия и ограждения с трех сторон площадки для размещения контейнеров; несвоевременного вывоза КТО от контейнерных площадок; несвоевременной очистки контейнерной площадки; повреждения и сноса зеленых насаждений; сброса спелых ветвей деревьев; повреждения дорожного покрытия; слива жидких бытовых отходов; отсутствия выгребной ямы в границах землеотвода; сооружения выгребных ям на газонах, вблизи трасс питьевого водопровода, водоразборных колонок, объектов уличного благоустройства

(цветников, скамеек, беседок), территориях общего пользования);

- проезда, остановки и стоянки транспортных средств на газонах, палисадниках, тротуарах, детских и спортивных площадках, площадках для отдыха, в скверах, парках;

- нарушения правил содержания домашних животных (выгула животных без сопровождения хозяина; выгула животных на лестничной клетке и в общем коридоре);

- нарушения правил проведения строительных работ (отсутствия мойки колес транспорта на строительных объектах; отсутствия ограждения строительного объекта; выноса со строительной площадки грунта);

- нарушение правил организации похоронного дела.

В связи с обозначенным выше Решением Самарского областного суда лица, допустившие указанные правонарушения, остаются безнаказанными. В настоящее время у органов местного самоуправления отсутствует возможность оперативного административного воздействия за нарушение благоустройства на территории муниципальных образований.

Комитет ЖКХ Администрации городского округа Сызрань считает, что решать указанную проблему следует путем внесения изменений и дополнений в Закон Самарской области № 115-ГД от 01.11.2007 года, направленных на установление (возобновление) административной ответственности по фактам, обозначенным выше.

Парковка? – На газоне!

Особенно остро стоит проблема признания несоответствующими действующему законодательству норм правил благоустройства, предусматривающих запрет на парковку, хранение и передвижение транспортных средств на детских площадках, газонах и территориях с зелеными насаждениями (в том числе придомовой территории многоквартирных жилых домов).

На территории муниципального образования «Город Ижевск» решением Городской думы от 28.06.2012 №308 утверждены «Правила благоустройства города Ижевска». Раздел 8 правил содержит запрет на размещение транспортных средств на

газонах. За нарушение этого запрета статьей 11.8 Закона Удмуртской Республики от 13.10.2011 №57-ПЗ «Об установлении административной ответственности за отдельные виды правонарушений» было предусмотрено административное наказание. Однако **Решением Верховного суда Удмуртской Республики от 18.10.2016 № За-198/2016-М-147/2016 статья 11.8 признана недействующей. В настоящее время, ответственность граждан за парковку на газонах не предусмотрена.**

Аналогичная судебная практика существует и в **Кирове**.

На основании апелляционного определения Верховного Суда РФ

от 27.04.2016 № 57-АПП6-1 «Об отмене решения Белгородского областного суда от 14.01.2016, и удовлетворении заявления о признании недействующим пп. 5 п. 9 гл. 3 в части слов «и автотранспорта» Правил благоустройства территории городского округа «Город Белгород», утвержденных решением Совета депутатов г. Белгорода от 30.04.2013 № 720» принято решение Кировского областного суда от 28.10.2016 по делу № За-46/2016 «О признании недействующими ч. 1 ст. 2.1, ч. 1 ст. 2.2, ст. 3.12, ч. 4 ст. 4.1, ст. 4.4, ст. 4.5, ч. 1 ст. 4.8 Закона Кировской области от 04.12.2007 № 200-30 (в ред. От 30.06.2016)





«Об административной ответственности».

Суды указывают, что органы местного самоуправления не вправе определять состав административных правонарушений, связанных с парковками на газонах и детских площадках. При этом возможные заинтересованные органы государственного контроля (ГЖИ и Управление ГИБДД) также не наделены соответствующими функциями. ГЖИ проверяет только организации, осуществляющие содержание общего имущества в

МКД, а инспекция БДД отслеживает только вопросы нарушения Правил дорожного движения.

Таким образом, на сегодняшний день отсутствует орган, уполномоченный на установление правил размещения автотранспортных средств на придомовых территориях, осуществление контроля за их соблюдением и на принятие к нарушителям мер административного реагирования. Указанными полномочиями обладают только собственники общего имущества в многоквартирных жилых домах.

Прокуратурой Новокуйбышевска в городскую Думу внесен протест на отдельные положения Правил благоустройства и озеленения территории городского округа Новокуйбышевск Самарской области. Оспаривался подпункт 1 части 6 статьи 19, согласно которому запрещалась стоянка, хранение транспортных средств, в том числе разукомплектованных (неисправных), на детской и спортивной площадках, газоне, пляже, территориях с зелеными насаждениями вне зависимости от времени года, а также проезд транспортных средств через указанные территории.

Свой протест прокуратура объяснила тем, что согласно пункту 1 статьи 6 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», формирование и проведение на территории РФ единой государственной политики в области обеспечения дорожного движения, установление правовых основ обеспечения безопасности дорожного движения, установление единой системы правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения находится в ведении РФ.

Пунктом 4 статьи 22 указанного Федерального закона предусмотрено, что единый порядок дорожного движения на всей территории РФ устанавливается Правилами дорожного движения, утверждаемыми Правительством РФ. Постановлением Совета Министров – Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 утверждены Правила дорожного движения РФ (далее – Правила), устанавливающие единый порядок дорожного движения на всей территории РФ. Другие нормативные правовые акты, касающиеся дорожного движения, должны основываться на требованиях указанных Правил и не противоречить им (пункт 1.1 Правил). Порядок размещения транспортных средств (остановки и стоянки) регламентирован в разделах 12 и 17 Правил, ответственность за нарушение Правил в указанной части установлена в статье 12.19 КоАП РФ.

Прокуратура пришла к выводу о том, что федеральное законодательство не предполагает установление органами государственной власти субъектов РФ дополнительных требований к Правилам, в частности, дополнительных запретов для остановки и стоянки транспортных средств и, следовательно, административной ответственности за их нарушение.

22 сентября 2016г. Дума городского округа Новокуйбышевск Решением №244 удовлетворила протест прокурора и признала подпункт 1 части 6 статьи 19 Правил благоустройства и озеленения территории городского округа Новокуйбышевск Самарской области недействующим с момента опубликования.

Кроме того, 15.03.2017г. Верховным судом РФ оставлено без изменения решение Самарского областного суда о признании недействующей статьи 10.4 Закона Самарской области от 01.11.2007 года №115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области», предусматривающей административную ответственность, в том числе, за неисполнение Правил благоустройства и озеленения.

Необходимо подчеркнуть, что подобная судебная практика сложилась по всей территории Российской Федерации.

В этой связи **предлагается внести изменения в пункт 17.2 Правил дорожного движения Российской Федерации, утвержденных постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 № 1090, в части установления запрета на остановку и стоянку транспортных средств на озелененных территориях, детских игровых и спортивных площадках, расположенных в жилых зонах и на дворовых территориях.** Ответственность за нарушение пункта 17.2 уже предусмотрена статьей 12.28 КоАП РФ.

Коллеги из Казани предлагают установить в Федеральном законе от 10.12.1995 №196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», определение о том, что если газон (озелененная часть) примыкает непосредственно к проезжей части и отвечает требованиям, предъявляемым к обочине, газон является элементом дороги. Тогда на него распространяются Правила дорожного движения. Если же газон примыкает к тротуару, элементом дороги он не является и, соответственно, на него не могут распространяться правила остановки и стоянки транспортных средств, установленные Правилами дорожного движения. Соответствующие изменения следует внести и в КоАП РФ.

О «диких» парковках сообщает Пенза. Повсеместно наблюдаются размещение транспортных средств на различных объектах благоустройства (газоны, скверы, игровые и прочие площадки и т.п.), мойка в неустановленных местах, оставление разукомплектованных транспортных средств на территориях общего пользования и т.п. действия владельцев транспортных средств, влекущие повреждение, загрязнение и иное причинение ущерба объектам благоустройства.

Ранее был подготовлен проект решения Пензенской городской Думы «О внесении изменений и дополнений в Правила благоустройства, соблюдения чистоты и порядка в городе Пензе, утвержденный решением Пензенской городской Думы от 26.06.2009 г. № 66-7/5 (далее – Проект), устанавливающий запрет на размещение объектов различного назначения, в том числе автотранспорта, на газонах, цветниках, иных участках с зелеными насаждениями, детских, спортивных площадках,

тротуарах. Также предлагалось запретить складирование строительных материалов и размещение автомашин и механизмов на газонах, иных участках с зелеными насаждениями, спортивных и детских площадках, на расстоянии ближе 2,5 м от деревьев и 1,5 м от кустарников. Запрещалось также размещение автомашин и механизмов на газонах в парках и скверах, иных общегородских территориях.

Однако прокуратурой Ленинского района города Пензы было установлено, что общественные отношения, связанные с размещением транспортных средств, уже урегулированы федеральным законодательством.

Судебные инстанции указывают, что правовое регулирование как самих запретов на совершение указанных действий, так и, соответственно, административной ответственности за их нарушение, относится к компетенции РФ.

При этом в указанном вопросе **отсутствует единообразие толкование законодательства.** В одних случаях проблему относят к сфере безопасности дорожного движения (Определение Верховного Суда РФ от 11 декабря 2013 г. № 57-АПГ13-6).

В других — к сфере санитарно-эпидемиологического благополучия, охраны окружающей среды и т.п. (Определения Верховного Суда РФ от 3 сентября 2008 г. № 58-Г08-12, от 14 декабря 2011 г. № 64-Г11-36, от 30 мая 2012 г. № 81-АПГ12-1).

Нередко суды ссылаются на то, что такие запреты уже установлены в действующих федеральных актах — в Правилах создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах РФ (утв. Приказом Госстроя РФ от 15 декабря 1999 года № 153 (пункт 6.3)), Правилах и нормах технической эксплуатации жилищного фонда (утв. постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 г. № 170 (пункт 3.9.2)), Правилах дорожного движения (разделы 12 и 17, регулирующие единый порядок размещения транспортных средств, в том числе их остановки и стоянки).

По мнению судов, которое опирается на положения статьи 1.3 КоАП РФ, установление административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными нормативными правовыми актами, относится к ведению Российской Федерации. Следовательно, административная ответственность за проезд и стоянку транс-

портных средств на газонах и иных озелененных территориях может устанавливаться только в КоАП РФ.

Однако в настоящее время такой ответственности нет, а существующие составы правонарушений в сфере дорожного движения, санитарно-эпидемиологического благополучия, охраны собственности (статьи 6.3, 6.4, 7.17, 8.1, 12.19 КоАП РФ) в правоприменительной практике не распространяются на парковки на газонах и детских площадках.

Законодательным Собранием Свердловской области был внесен в Государственную Думу РФ законопроект, предусматривающий введение в КоАП РФ административной ответственности за проезд и стоянку транспортных средств на озелененных территориях (законопроект № 1131294-6). Депутаты Пензенской городской Думы поддержали инициативу коллег из Свердловской области и направили соответствующее обращение в Государственную Думу РФ.

Необходимо на федеральном уровне проработать вопрос об установлении ответственности за размещение транспортных средств на газонах, детских и спортивных площадках.



Неучтенные «ракушки»

Еще одной актуальной проблемой, связанной с автотранспортом, является **размещение индивидуальных некапитальных (металлических) гаражей.** В соответствии с редакцией Земельного кодекса РФ, вступившей в силу с 01.03.2015г., основания для предоставления земельных участков под эксплуатацию гаража как некапитального объекта, отсутствуют. При этом согласно п.3 ст.39.36 Земельного кодекса РФ виды объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или

муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, устанавливаются Правительством РФ.

Постановлением Правительства РФ от 03.12.2014 №1300 в перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, гаражи не включены. Однако в данный перечень входят элементы благоустройства территории и малые архитек-

турные формы (беседки, ротонды, веранды, навесы, скульптуры, остановочные павильоны, фонари, урны для мусора, приспособления для озеленения, скамейки и мостики).

Астраханский городской совет предлагает дополнить указанный перечень **некапитальными гаражами** (или некапитальными индивидуальными объектами для хранения автотранспортных средств, или временными гаражами). Эта мера позволит упростить порядок размещения указанных объектов на территории муниципального образования, а также позволит пополнять местные бюджеты.

Мусорный вопрос

Сбор и вывоз твердых бытовых отходов относятся к элементам благоустройства территорий. Ранее организация деятельности по сбору и вывозу бытовых отходов и мусора

была возложена на органы местного самоуправления поселений (сельских и городских). К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов относилась

организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. Органы местного самоуправления городских округов организовывали сбор, вывоз, утилизацию

и переработку бытовых и промышленных отходов.

С 1 января 2016 года организация деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

К полномочиям органов местного самоуправления поселений относится **участие в организации** деятельности по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов. К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов – участие в организации деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов. На городские округа возложены полномочия по участию в организации всех указанных форм обращения с твердыми коммунальными отходами.

До сих пор остается неясным термин «участие» по отношению к деятельности органов местного самоуправления в области обращения с отходами, – излагают свою точку зрения представители органов местного самоуправления г. Тольятти.

Данная формулировка не дает однозначного понимания, какова форма участия органов местного самоуправления в организации соответствующей деятельности, – высказываются муниципалы Самары.

Учитывая это, **необходимо определить на федеральном уровне**

конкретные полномочия органов местного самоуправления в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами.

Одной из проблем при организации деятельности по сбору и вывозу твердых коммунальных отходов является **сбор и вывоз отходов с территорий частного сектора и садоводческих некоммерческих товариществ (далее – СНТ).**

Как правило, сбор и вывоз отходов с территорий частного сектора и СНТ в городских и муниципальных образованиях регулируются правилами благоустройства территории, где обязанности по вывозу отходов с территории индивидуальной жилой застройки возлагаются на собственников жилых домов, на иных территориях – на правообладателей соответствующих земельных участков. Вывоз отходов может осуществляться самостоятельно, при условии наличия лицензии на деятельность в области обращения с отходами, либо путем заключения договора со специализированной организацией.

Как правило, большая часть домовладельцев и СНТ отказываются заключать договора на вывоз твердых коммунальных отходов, аргументируя это тем, что у них отходы не образуются или нет денег на оплату соответствующего договора. В результате повсеместно образуются несанкционированные свалки.

Например, в настоящее время в целях обеспечения чистоты и санитарного состояния подведомственной территории, Администрация городского округа **Самара** вынуждена возмещать организациям-перевоз-

чикам затраты, связанные с оказанием услуг по вывозу ТКО от частного жилищного фонда, за счет бюджетных средств.

Таким образом, необходимо **предусмотреть в законодательстве ответственность физических лиц за отсутствие заключенных со специализированными организациями договоров на вывоз твердых бытовых отходов.**

Кроме того, ежегодно Администрацией Самары организуется мероприятия по очистке водоохраных зон в неорганизованных местах массового отдыха населения. Также ежегодно администрациям внутригородских районов городского округа Самара выделяются бюджетные средства на ликвидацию несанкционированных свалок.

В связи с вышеизложенным, **необходимо получить разъяснения формы участия органов местного самоуправления в организации деятельности в области обращения с отходами согласно Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».**

Администрацией городского округа Самара были направлены обращения в Министерство энергетики и ЖКХ Самарской области и в Министерство лесного хозяйства, охраны окружающей среды и природопользования Самарской области с просьбой дать пояснения по участию органов местного самоуправления в организации деятельности по обращению с отходами. Однако, в ответах, полученных от указанных ведомств, данный вопрос не был раскрыт.

Дома и земли

Все чаще звучат предложения внести дополнительные нормы, устанавливающие административную ответственность за проведение вскрышных (земляных) работ без соответствующего разрешения органов местного самоуправления либо при проведении работ с истекшим сроком действия разрешения, а также невыполнения по окончании производства работ необходимых мероприятий по благоустройству территории и восстановлению твердого покрытия. Необходимо установить ответ-

ственность для производителей и заказчиков данных работ.

В **Кирове** предлагают **урегулировать правила проведения земляных работ на земельном участке, на котором расположен многоквартирный дом, путем внесения изменений в статьи 12 и 36 Жилищного Кодекса РФ в части наделения Правительства РФ полномочиями по установлению таких правил.** Одновременно рекомендуется **установить административную ответственность за неисполнение указанных правил, и определить**

лицо, уполномоченное составлять протоколы и рассматривать дела об их нарушении. Это можно сделать путем дополнения КоАП РФ статьей 7.23.4. «Нарушение правил проведения земляных работ на земельном участке, на котором расположен многоквартирный дом», и внесения дополнений в статью 23.55 данного Кодекса в части наделения органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный жилищный надзор, полномочиями по рассмотрению указанных дел.



Кроме того, предлагается расширить определение предмета проверок, проводимых органами госжилнадзора, путем внесения дополнений в подпункт «а» пункта 11 Положения о государственном жилищном надзоре, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 11.06.2013 № 493. Эта мера направлена на соблюдение органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также

юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований к проведению земляных работ на земельном участке, на котором расположен многоквартирный дом.

В целях реализации предлагаемого «механизма» предлагается разработать проект Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил проведения земляных работ на земель-

ном участке, на котором расположен многоквартирный дом».

В рамках совершенствования правового регулирования вопросов, связанных с благоустройством, коллеги из Кирова считают необходимым конкретизировать полномочия органов местного самоуправления в части установления требований по содержанию многоквартирных домов и земельных участков, на которых расположены такие дома.

Практика и перспективы

Органы местного самоуправления не только предоставляют соответствующие услуги населению, но и регулируют деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Об этом свидетельствует анализ муниципальных правовых актов по указанным вопросам. Так, правила благоустройства часто определяют требования к объектам, принадлежащим физическим и юридическим лицам, и осуществляемым ими работам.

Так, например, Правила благоустройства территории муниципального образования **Старожилковский муниципальный район Рязанской области** устанавливают требования к строительным площадкам, световым вывескам и рекламным сооружениям.

Органы местного самоуправления издают муниципальные правовые акты, которыми вменяют в обязанность собственникам зданий, строений, сооружений уборку и благоустройство территорий, непосредственно прилегающих к принадлежащим им объектам.

Например, в **городском поселении Яхрома Дмитровского муниципального района Московской области** промышленные организации обязаны создавать защитные зеленые полосы, ограждать жилые кварталы от производственных сооружений, благоустраивать и содержать в исправности и чистоте выезды из организации истроек на магистральные улицы. На владельцев торговых предприятий налагается обязанность по уборке территорий, прилегающих к объектам торговли в радиусе 20 метров вокруг этих объектов.

Подобные муниципальные правовые акты приняты во многих муниципальных образованиях.

Муниципалитетам также предоставлено право привлекать граждан к выполнению социально значимых работ. Представляется, что реализация данного полномочия значимо для организации благоустройства и озеленения территории, в том числе в части уборки прилегающих территорий. В связи с этим в ряде муниципалитетов приняты правовые акты, регулирующие волонтерскую

деятельность. Например, в **Байкаловском муниципальном районе Свердловской области** действует Положение «О волонтерах и волонтерской деятельности». В муниципальном образовании **Узловский район Тульской области** принято постановление администрации о волонтерском движении.

Несмотря на успехи, на сегодняшний день благоустройство — одна из самых проблемных сфер в составе компетенции органов местного самоуправления. Во многом это связано с тем, что благоустройство относительно недавно стало самостоятельной отраслью правового регулирования, которая не разграничена с правовым регулированием градостроительных, земельных, жилищных и иных правоотношений. И несмотря на то, что органы местного самоуправления наделены соответствующими полномочиями, неопределенность их формулировок нередко приводит к проблемам при решении вопросов благоустройства территорий муниципальных образований. ■