Ассоциация сибирских и дальневосточных городов

Союз городов Центра и Северо-Запада России

АГУ

Ассоциация муниципальных образований «Города Урала»

Ассоциация городов Поволжья

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН

Социологическая лаборатория АСДГ

«Мониторинг социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях России»

(результаты опроса руководителей муниципальных образований, апрель-май 2016 г.)

Аналитическая записка

Руководитель социологической лаборатории АСДГ,
заведующий сектором муниципального управления
Института экономики и организации промышленного производства СО РАН,
к.э.н. Горяченко Е.Е.

Руководитель пресс-службы АСДГ,
научный сотрудник сектора муниципального управления
Института экономики и организации промышленного производства СО РАН,
к.соц.н. Малов К.В.

Исполнительная дирекция АСДГ
2016 г.

Содержание

Оценка социально-экономической ситуации и проявления кризиса 3

Потенциальные возможности улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании 19

Развитие системы местного самоуправления 22

Модели организации местного самоуправления 29

Межмуниципальное взаимодействие и роль АСДГ в решении проблем местного самоуправления 36

Итоги прошедшего года 42

Приложение 1. Обобщенные предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы местного самоуправления, представленные в ответах руководителей муниципальных образований 43

Приложение 2. Обобщенный обзор моделей системы организации местного самоуправления, закрепленных уставами муниципальных образований – центров субъектов Российской Федерации 62

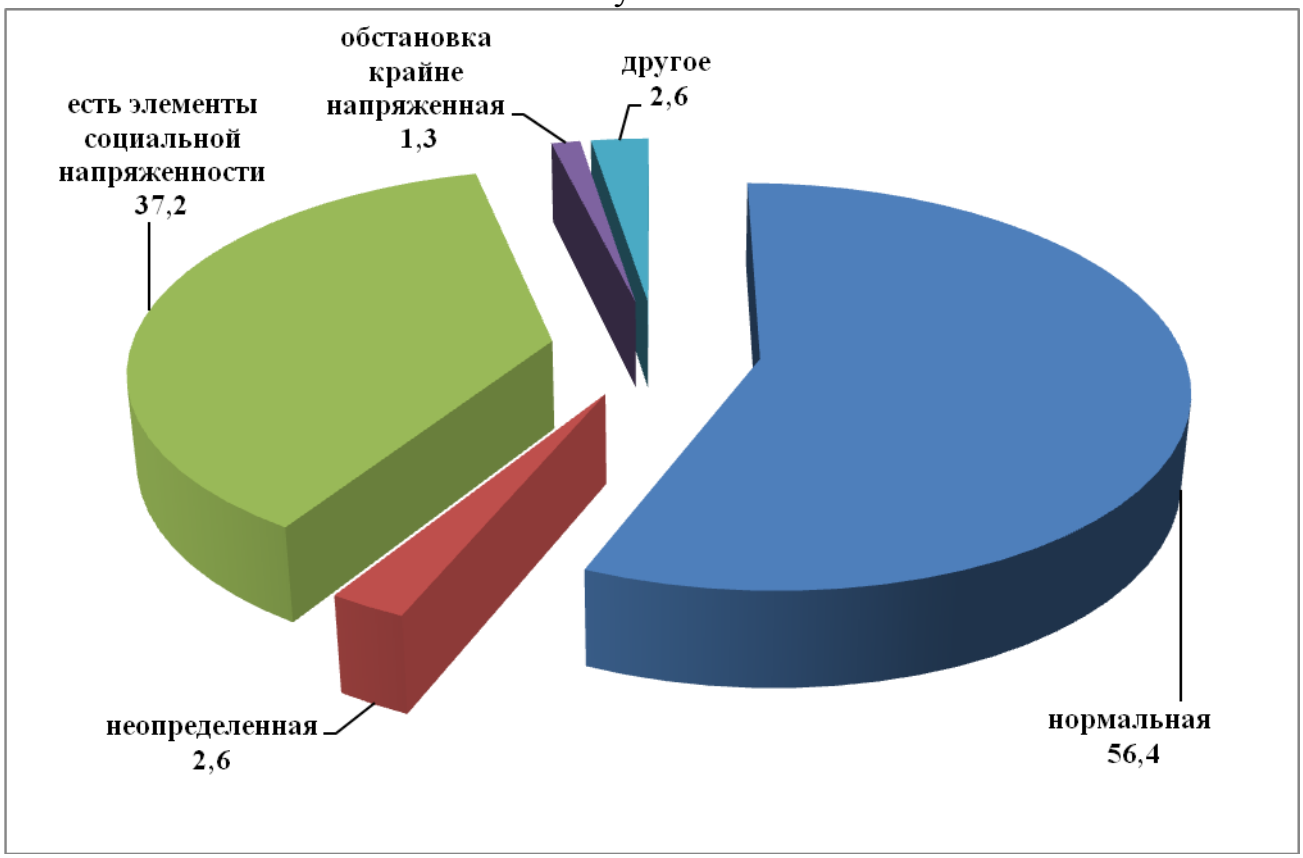
В апреле-мае 2016 г. в рамках мониторинга социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях социологическая лаборатория Ассоциации сибирских и дальневосточных городов совместно с Ассоциацией городов Поволжья, Ассоциацией «Города Урала» и Союзом городов Центра и Северо-Запада России провела очередной экспресс-опрос руководителей муниципальных образований. Цель проведенного опроса – оценить динамику ситуации, выявить проблемы, возникающие в муниципальных образованиях в современных условиях, подходы к их решению на местах, изменения в деятельности органов местного самоуправления и направления совершенствования системы местного самоуправления. Опрошены 79 руководителей разных типов муниципальных образований России из 42 субъектов Российской Федерации. Были получены ответы от 40 руководителей, представляющих муниципальные образования Сибири и Дальнего Востока, 16 – Урала, 16 – Поволжья и 7 – Центра и Северо-Запада России. Это позволило представить широкий спектр ситуаций, возникших в муниципальных образованиях России в современных условиях, отследить их динамику и результативность предпринимаемых мер по разрешению проблем.

Оценка социально-экономической ситуации и проявления кризиса

Сегодня 56,4% опрошенных руководителей оценивают современную социально-экономическую ситуацию в их муниципальных образованиях в целом как нормальную, еще 37,2% отмечают наличие некоторых элементов напряженности, 2,6% расценивают ее как неопределенную и 1,3% считает ситуацию в муниципальном образовании крайне напряженной.

Если сравнить распределение оценок ситуации в 2016 г. с распределениями ответов на аналогичный вопрос, полученных нами в 2009-2015 гг. от руководителей муниципальных образований на предыдущих этапах мониторинга, можно говорить о негативном характере динамики.

Оценка социально-экономической ситуации в муниципальном образовании,
% к числу ответивших



И хотя в 2016 г. сохранилось преобладание позитивных оценок социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях, наблюдавшееся с 2010 г., доля оценивающих ситуацию как нормальную после существенного снижения в 2015 г., в текущем году по сравнению с прошлым годом изменилось незначительно (с 58,5% до 56,6%), Однако произошло повышение доли, отметивших элементы социальной напряженности (на 8 процентных пунктов по сравнению с 2015 г., с 29,8% до 37,2%), прежде всего за счет снижения уровня неопределенности оценок ситуации, характерного для начального периода кризиса.

В целом наиболее оптимистичными были оценки 2012 г., когда у руководителей муниципальных образований возникло ощущение, что преодолены негативные тенденции кризиса 2008-2009 гг. Вместе с тем, нестабильность общей социально-экономической ситуации, влияние мирового финансового кризиса и неясные перспективы его развития привели к снижению доли оптимизма и неоднозначным оценкам, которые мы наблюдаем в современных условиях, 2016 г. про-

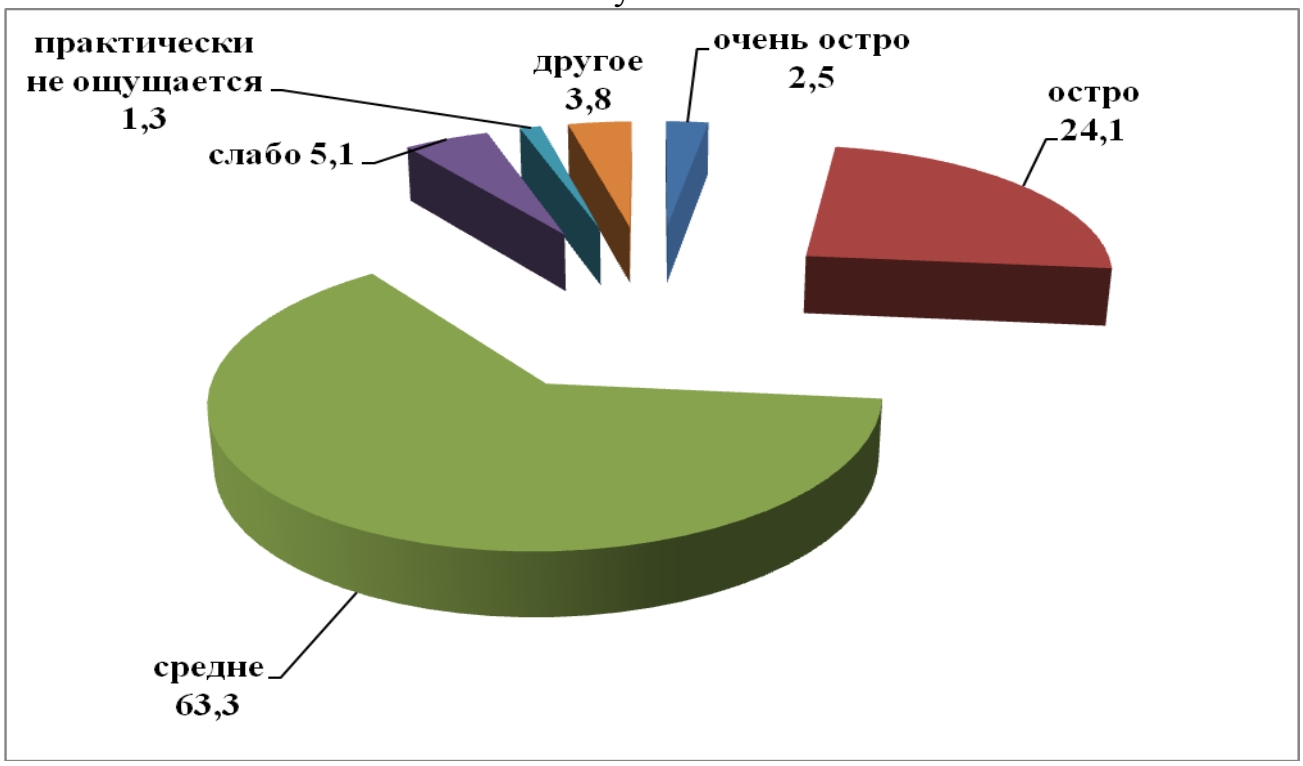
должил эти тенденции, хотя они не достигли той степени пессимизма, который был связан с предыдущим кризисом.

Динамика оценок социально-экономической ситуации в муниципальном образовании,

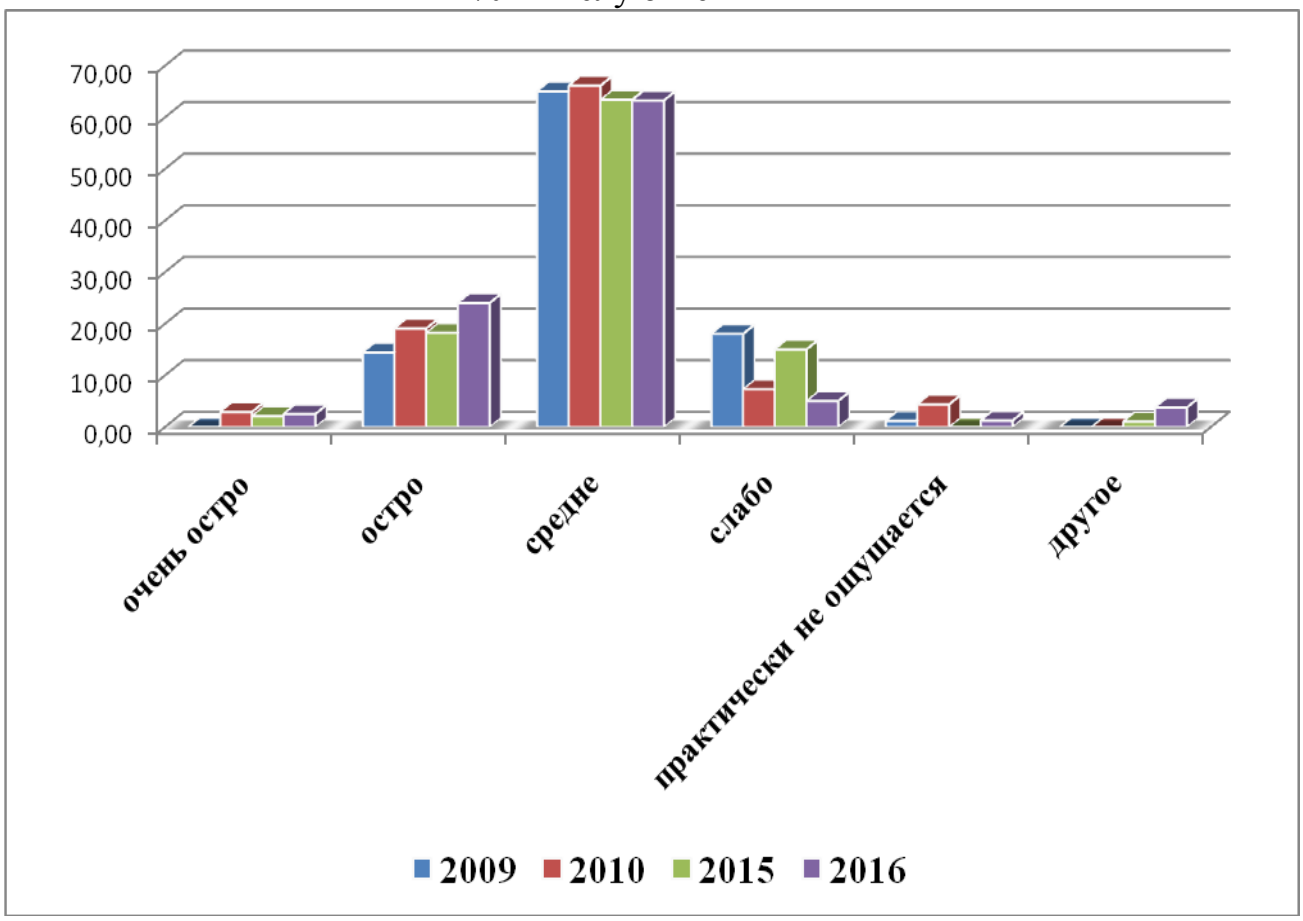
% к числу ответивших

В целом острота влияния кризиса руководителями муниципальных образований и в 2016 г. ощущалась не слишком сильно: почти две трети ответивших характеризует ее как среднюю, но по сравнению с 2015 г. произошло смещение распределения ответов в сторону остроты: на 6 п.п. увеличилась доля оценивающих ее как «острую» (26,6% против 20,5%), в то время доля оценок «слабо» снизилась с 15,1% до 6,4%.

Оценки остроты влияния мирового финансово-экономического кризиса,
% к числу ответивших



Динамика оценок остроты влияния экономического кризиса на ситуацию в муниципальном образовании,
% к числу ответивших



Несмотря на преобладающую общую среднюю оценку остроты проявления кризиса, конкретные проявления кризиса в отдельных направлениях значительны и существенно отличаются от кризиса 2008 г.

В современных условиях основные проявления кризиса, по мнению опрошенных, в первую очередь, как и в прошлом году, связаны с усилением инфляции, в то время как в 2009-2010 гг. инфляция занимала лишь 7-8 место из 10.

Второе место среди конкретных проявлений в 2016 г., как и во время прошлого кризиса, занимает снижение объемов строительства, о котором в 2015 г. говорили меньше.

Конкретные проявления кризиса,
% к числу ответивших

	2016 г.	2015 г.	2010 г.	2009 г.
Усиление инфляции	73,4	84	33,3	39,8
Снижение объемов строительства	50,6	25,5	67,7	56,6
Снижение объемов кредитования реального сектора экономики	46,8	63,8	47,1	74,7
Снижение доступности кредитных ресурсов для населения	45,6	75,5	60,3	59
Сокращения работников в отраслях, не являющихся градообразующими	39,2	29,8	51,5	43,4
Спад производства	35,4	26,6	60,3	55,4
Перевод работников на сокращенную рабочую неделю	29,1	28,7	60,3	66,3
Задержки с выплатами заработной платы	25,3	14,9	26,5	42,2
Рост социальной напряженности	24,1	24,5	16,2	21,7
Массовые сокращения работников на градообразующих предприятиях	7,6	3,2	20,6	12,1

Хотя и в предыдущий период среди основных проявлений большинство опрошенных отмечали наблюдавшийся кризис в банковско-кредитной сфере, который повлек за собой снижение объемов кредитования реального сектора экономики, однако в предшествующий период более существенными были спад производства, снижение объемов строительства, которые в значительной мере отражались на работниках (в двух третях муниципальных образований в 2009-2010 гг.

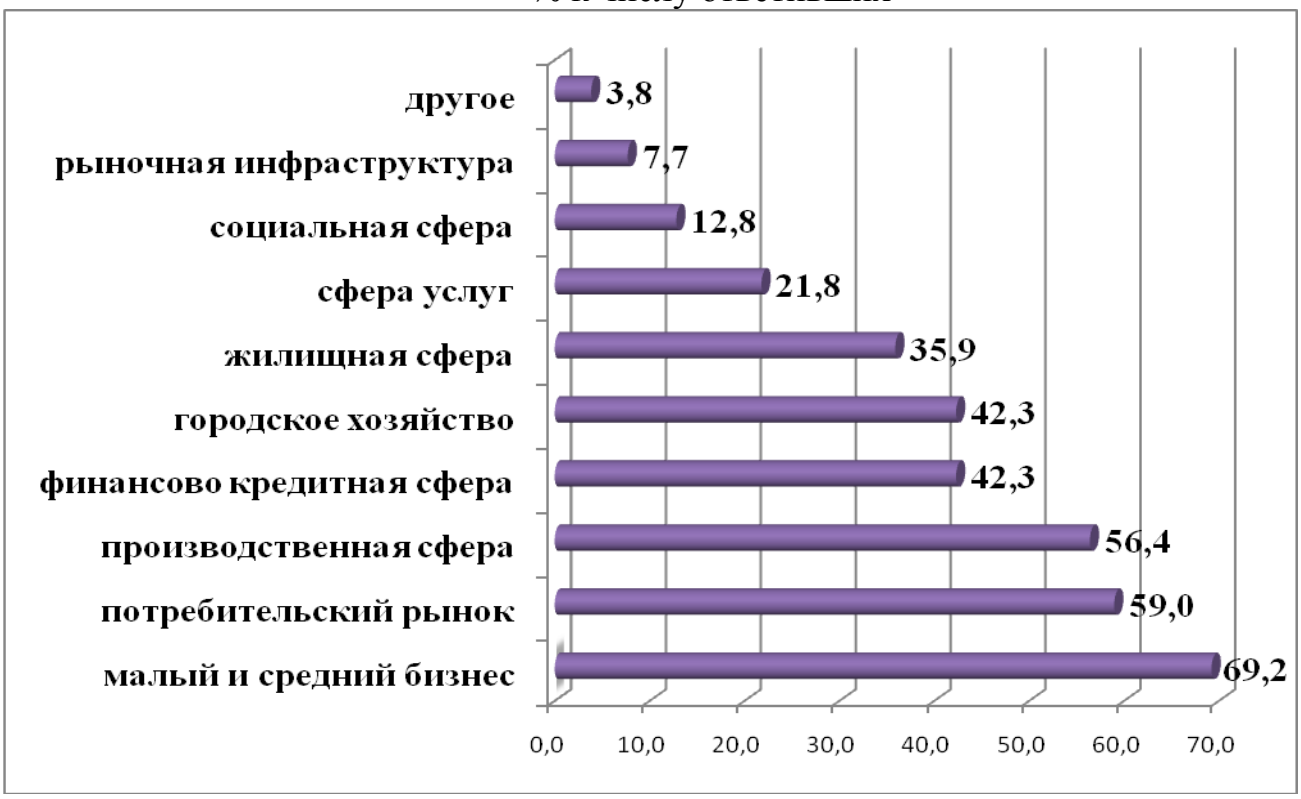
наблюдался перевод работников на сокращенное рабочее время, сокращения кадров, а также задержки с выплатами заработной платы).

Сегодня около трети респондентов указывает на то, что в муниципальных образованиях наблюдается перевод работников на сокращенное рабочее время, сокращения кадров в отраслях, не являющихся градообразующими.

Сильнее всего, по мнению руководителей муниципальных образований, сегодня кризис затронул такие сферы жизнедеятельности как малый и средний бизнес и потребительский рынок (соответственно 69,2% и 59% ответивших).

В 2016 г. чаще, чем в 2015 г. отмечалось, что кризис коснулся производственной сферы (ее назвали 56,4% против 42,6% ответивших в прошлом году), хотя это по-прежнему значительно отличает современную ситуацию от кризиса 2008 г., когда 81% респондентов указали, что кризис сильнее всего затронул именно производственную сферу.

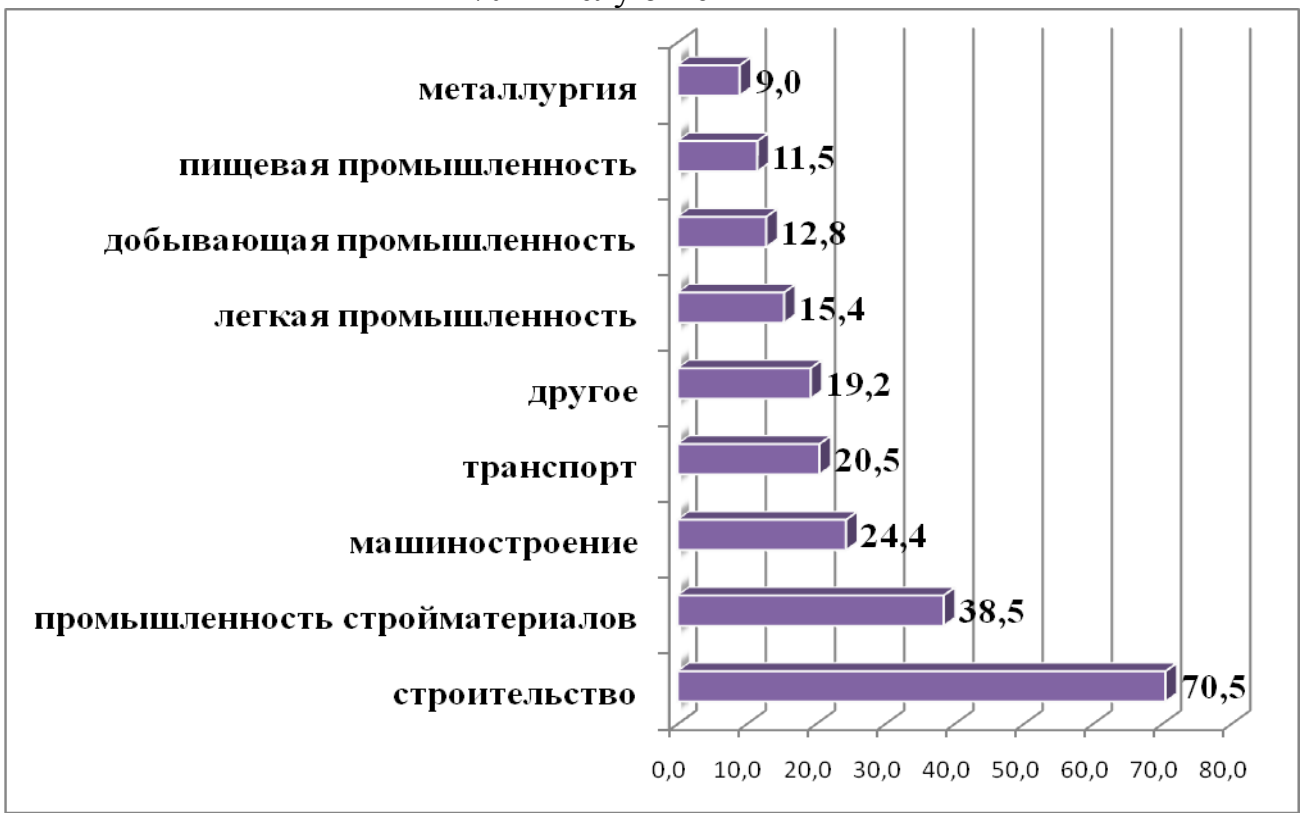
Сферы, которые кризис затронул сильнее всего,
% к числу ответивших



Среди отраслей производственной сферы кризисные явления, по мнению муниципальных руководителей, в настоящее время сильнее всего затронули строительство (70,5%) и промышленность строительных материалов (38,5%). Вторую

группу отраслей производственной сферы, которых кризис коснулся в наибольшей степени, составили машиностроение и транспорт, на них указал каждый четвертый-пятый ответивший.

Отрасли производственной сферы,
в наибольшей степени затронутые кризисом,
% к числу ответивших

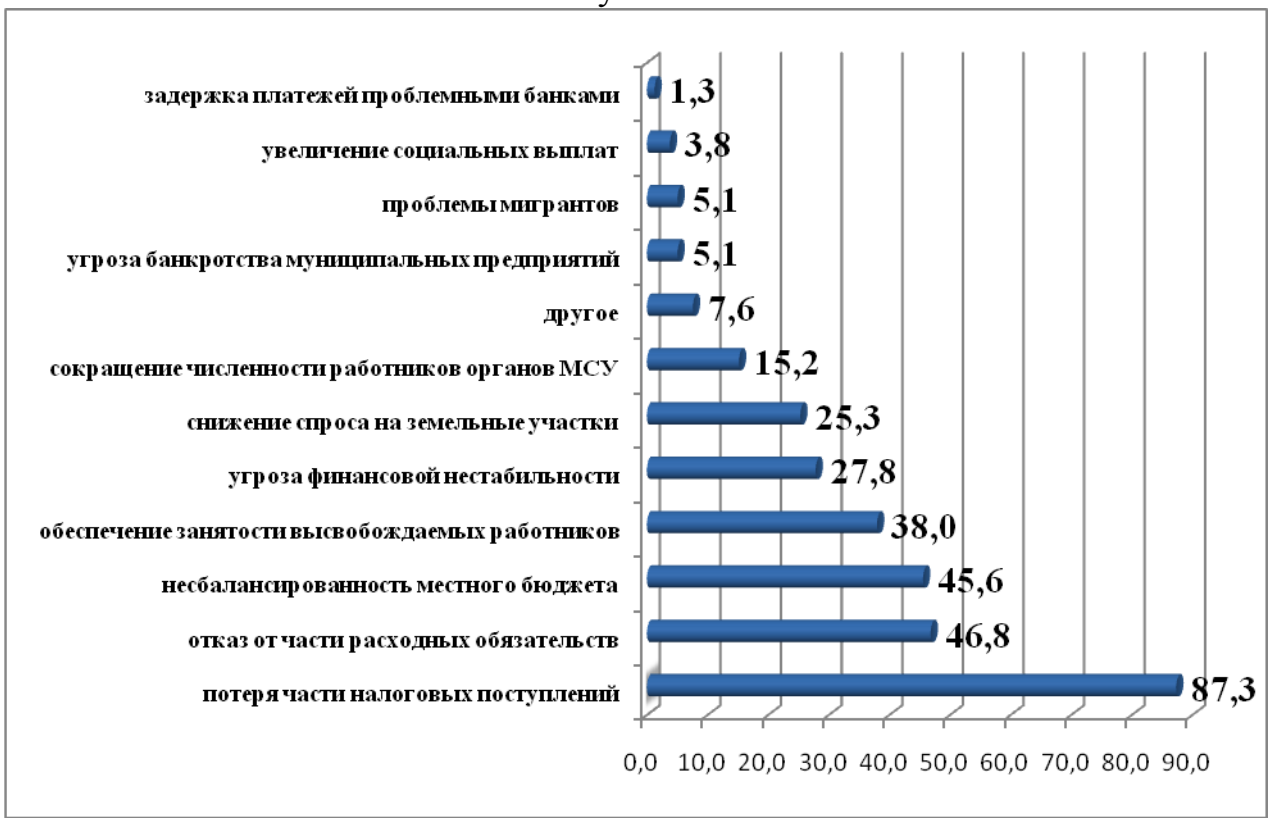


Стоит обратить внимание на то, что в 2009 г. гораздо чаще в числе кризисных отраслей назывались машиностроение (42,2%), а также основные отрасли специализации муниципальных образований, такие как добывающая промышленность, лесная и лесоперерабатывающая промшленности.

В этих условиях органам муниципального управления приходится сталкиваться с серьезными проблемами, в первую очередь это касается финансово-бюджетных проблем (потеря части налоговых поступлений, несбалансированность местного бюджета, угроза финансовой нестабильности), следствием которых является необходимость отказа от части расходных обязательств. Учитывая реальную ситуацию в муниципальном образовании, 85,9% респондентов указывают на необходимость внесения изменений в бюджет муниципального образова-

ния, 81,1% пересмотра муниципальных программ и переноса сроков реализации программных мероприятий, 70,3% – сокращения инвестиционных программ.

Проблемы в работе органов местного самоуправления в условиях кризиса,
% к числу ответивших



Вместе с тем, три четверти руководителей муниципальных образований считают, что можно говорить о наличии позитивных элементов влияния кризиса. И хотя каждый четвертый ответивший не видит позитивных элементов, а 8,9% не сочли возможным ответить на этот вопрос, представляется, что сегодня можно говорить о том, что происходит адаптация к кризисным условиям и поиск путей выхода из сложившейся ситуации.

В целом кризис ориентирует на поиск внутренних резервов, оптимизацию расходов, развитие собственного производства, объединение усилий бизнеса, власти и местного сообщества для преодоления кризисных явлений.

В качестве основных факторов, в наибольшей степени повлиявших на сложившуюся кризисную ситуацию, 91,1% руководителей муниципальных образований рассматривают внешние экономические факторы (падение цен на нефть,

ослабление рубля и т.п.), 49,3% – обострение внешнеполитической ситуации. При этом 25,3% указывают также на внутренние факторы кризиса, прежде всего рост инфляции и, как следствие, снижение реального уровня жизни населения.

Половина опрошенных отмечает, что на ситуацию в муниципальном образовании негативно сказались санкции, введенные против России, повлекшие за собой, с одной стороны, потерю части рынков сбыта, а с другой – снижение доступности высокотехнологического оборудования и продукции зарубежного производства.

Вместе с тем, каждый шестой считает, что санкции никак не сказались, а 7,7% видят в них и позитивные моменты, давая стимулы для развития собственного производства.

Кроме того, 69,2% считают, что положительную роль могут сыграть и антисанкции, введенные Россией, ориентирующие на импортозамещение и стимулирующие активизацию собственного производства.

Действенность антикризисных мер, проводимых Правительством России, 57,7% ответивших руководителей муниципальных образований в целом оценивает положительно, еще 30,8% указывают на то, что эти меры действенны для разных сфер по-разному: для одних сфер – положительны, для других – нет, а 5,1% не ожидают положительного эффекта.

В качестве наиболее действенных мер называются поддержка малого и среднего бизнеса и реального сектора экономики, а также содействие занятости населения, в то время как в усилении социальной защиты населения и поддержке градообразующих предприятий, по мнению опрошенных, эти меры имеют существенно меньшее значение. При этом стоит заметить, что по сравнению с 2015 г. оценки действенности большинства мер Правительства Российской Федерации в 2016 г. оказались несколько более сдержанными, по-видимому, зачастую не оправдавшими ожидания муниципальных руководителей.

Распределение ответов на вопрос:

«В каких сферах антикризисные меры, проводимые Правительством РФ, оказались наиболее действенными для муниципального образования?»

При этом оценка перспектив 2016 г. по сравнению с прошлым годом неоднозначна и дифференцирована по отдельным сферам.

Оценка перспектив по основным сферам жизнедеятельности в 2016 г. по сравнению с 2015 г.

% к числу ответивших

В целом позитивные ожидания по отдельным сферам жизнедеятельности не очень высоки: они колеблются от 9,3% (в сфере занятости населения) до 28,9% (в производственной сфере).

Таким образом, наибольшая доля позитивных ожиданий в 2016 г. по сравнению с прошлым годом связана именно с производственной сферой (28,9%), но при этом 22,4% муниципальных руководителей отмечают возможности ухудшения ситуации в этой сфере в текущем году.

Наименьшая доля позитивных ожиданий наблюдается в сфере занятости населения, городского хозяйства и жилищной сферах.

В целом по большинству отраслей ожидания носят негативный характер, поскольку доля указавших на возможности негативных изменений выше, чем позитивных. Наибольшие негативные ожидания касаются сферы занятости населения (40,0% ожидают ухудшения ситуации), потребительского рынка (66,7%) и городского хозяйства (32,4%).

В целом оценки перспектив в 2016 г. более оптимистичны, чем в 2015 г., доля негативных ожиданий снизилась практически по всем сферам, что еще раз подтверждает предположение о значительном адаптационном потенциале муниципальных образований.

Однако, если сравнивать ситуацию с предыдущим кризисом 2008-2009 г., обращает на себя внимание тот факт, что оценки перспектив 2010 г. были существенно более оптимистичными: тогда ухудшения в производственной сфере ожидали 15,4%, по всем остальным сферам ожидания ухудшений были значительно ниже.

Надо сказать, что оценки перспектив развития финансово-экономического кризиса по сравнению с предыдущими годами, начиная с 2011 г. становились существенно более сдержанными: если в 2011 г. только 6,6% опрошенных говорили о возможности развития кризиса, в 2012 г. – около 17%, в 2013 г. такие опасения высказывали 30,6%, то уже в начале 2014 г. уже 45% высказывали опасения усугубления кризиса, что, по сути, предвосхитило кризисную ситуацию конца 2014 г.

2016 г. показал некоторое изменение этой тенденции: сейчас дальнейшего нарастания кризисных явлений ожидают 21,6% опрошенных, а половина считает, что пик кризиса уже пройден и в дальнейшем можно ожидать стабилизации ситуации.

Среди проблем в наибольшей степени волнующих население сегодня на первый план вышли материальные проблемы: рост цен на продукты и товары первой необходимости и повышение цен на услуги ЖКХ, существенно опередившие другие проблемы (их выделяют соответственно 82,1% и 69,2% ответивших) при низком уровне зарплаты и пенсий (62,8%). Следующее место занимает медицинское обслуживание, его доступность, платность (52,6%).

Основные претензии, которые чаще всего предъявляют к местным органам власти жители муниципалитета, обусловлены необходимостью решения насущных проблем, связанных с деятельностью сферы ЖКХ (тарифами, качеством услуг, работой управляющих компаний), ремонтом и содержанием жилищного фонда, состоянием улично-дорожной сети, благоустройством и т.п.

Ранжировка проблем, наиболее беспокоящих население
(проблемы упорядочены на основе ответов на вопрос:
«Какие явления, с Вашей точки зрения, вызывают сейчас
наибольшее беспокойство у населения Вашего муниципального образования?»[1])

[1] Приведены проблемы, набравшие более 10% ответов.

Говоря о динамике, следует отметить существенное обострение проблем материального благополучия, на фоне которых снизилась значимость многих других проблем.

Динамика проблем в наибольшей степени, беспокоящих население,
% к числу ответивших

	2016 г.	2015 г.	2014 г.	2013 г.	2012 г.	2011 г.
Нехватка рабочих мест, безработица	48,7	45,7	16	15,3	18,2	37,5
Падение производства	9	18,1	17	10,6	2,6	11,3
Низкий уровень зарплаты, пенсий	62,8	52,1	40,4	52,9	53,2	61,3
Рост цен на продукты и товары первой необходимости	82,1	91,5	44,7	31,8	48,1	73,8
Повышение цен на услуги ЖКХ	69,2	70,2	85,1	81,2	70,1	82,5
Жилищная проблема	37,2	36,2	48,9	61,2	71,4	51,3
Благоустройство, чистота, озеленение, дороги	50	43,6	56,4	50,6	42,9	35
Коммунальное хозяйство	34,6	35,1	47,9	44,7	41,6	23,8
Транспорт	12,8	12,8	18,1	17,6	7,8	6,3
Медицинское обслуживание (качество, платность)	52,5	57,4	67	47,1	51,9	41,3
Образование (качество, доступность)	3,8	4,3	6,4	8,2	1,3	1,3
Нехватка дошкольных учреждений	19,2	40,4	46,8	61,2	79,2	72,5
Проблемы молодежи, подрастающего поколения	7,7	8,5	11,7	9,4	9,1	2,5
Наркомания и наркоторговля	7,7	16	17	21,2	16,9	13,8
Пьянство, алкоголизм	6,4	12,8	19,1	18,8	26	18,8
Загрязнение окружающей среды, экология	19,2	21,3	26,6	21,2	16,9	15
Коррупция	1,3	3,2	7,4	8,2	6,5	2,5
Кризис морали, нравственности	7,7	10,6	7,4	9,4	7,8	11,3
Отношения между людьми, озлобленность	1,3	6,4	9,6	8,2	3,9	5

Что касается проблемы нехватки рабочих мест, безработицы, она в 2015 г. обострилась: и сегодня, как и в прошлом году, она занимает 5 место в ранжированном ряду по степени остроты проблем, среди основных «болевых» точек в 2016 г. на нее указали 48,7% респондентов, хотя до 2014 г. ее значимость устойчиво снижалась (если в 2010 г. на эту проблему указывали 70,6% опрошенных, в 2011 г. ее называли 37,5%, затем ее выделяли в качестве наиболее беспокоящей лишь 15-16%), что обеспечило ей перемещение со 2-го места на 14-ое.

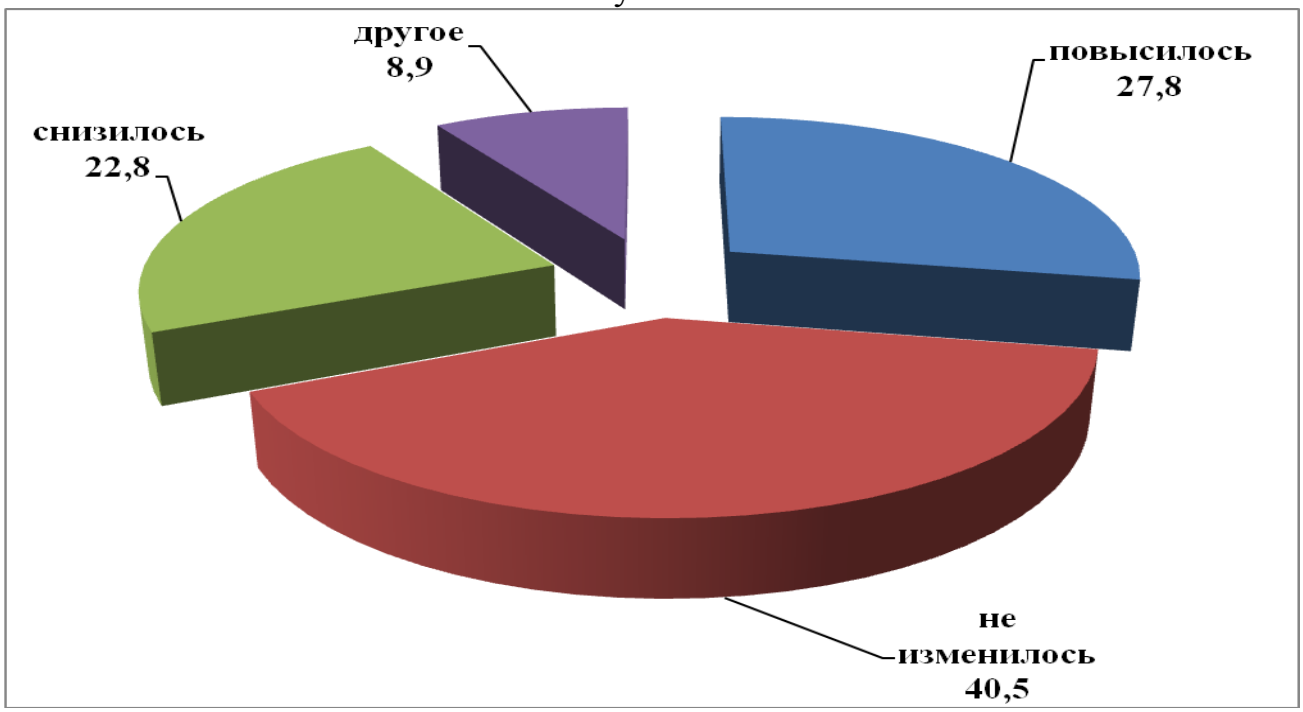
Несмотря на нарастание остроты проблем материального благополучия, беспокоящих население, в среднем по оценкам руководителей, доля населения, недовольного сложившейся ситуацией, держится на уровне около 30%. И, тем не менее, возможность нарастания протестных настроений оценивается опрошенными достаточно сдержанно: превалирует оценка «маловероятно» – 73,7%, но только 7,9% считает это невозможным, а 17,1% говорит, что усиление протестных настроений вполне возможно, если ситуация не будет улучшаться.

Вместе с тем, основной источник недовольства жителей, по мнению опрошенных руководителей муниципальных образований, коренится не в особенностях ситуации на местах и нерешенности местных проблем, а в общей экономической ситуации в стране: в первую очередь возможность нарастания протестных настроений жителей 82,9% опрошенных связывают с недовольством жителей, обусловленным именно общей ситуацией в стране.

Другими источниками возможного нарастания протестных настроений, по мнению руководителей муниципальных образований, являются, с одной стороны, недостаточная информированность населения (прежде всего при принятии вынужденных, но непопулярных решений), на которую указывают 29,2% ответивших, с другой – недостаточный учет мнения населения при принятии управленческих решений – 14,6%.

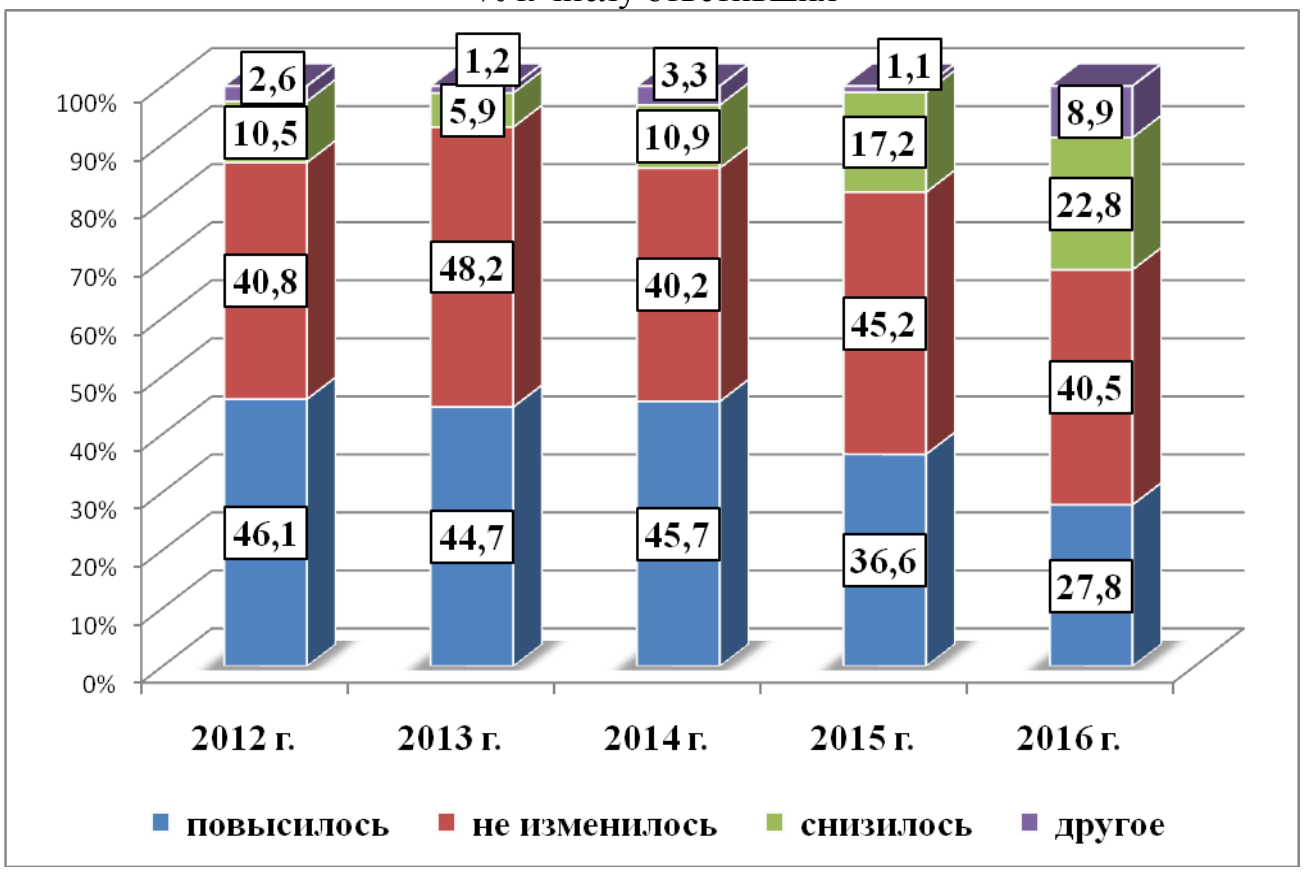
Вместе с тем, 40,5% опрошенных считают, что доверие населения к органам местной власти не изменилось, а 27,8% говорят о некотором повышении доверия к органам местной власти, но эти цифры ниже, чем в 2015 г.

Оценка изменения доверия населения к деятельности местных органов власти,
% к числу ответивших



В результате 22,8% отмечают снижение доверия населения в последнее время, эта доля выше, чем наблюдалось в предыдущие годы.

Динамика оценок изменения доверия к местной власти,
% к числу ответивших



Таким образом, ресурс доверия населения органам местной власти по-прежнему еще достаточно высок, и одна из задач состоит в том, чтобы его не растратить. Вместе с тем, представляется, что у местной власти есть недостаточно используемые резервы для нормализации ситуации и повышения доверия населения.

По мнению опрошенных руководителей муниципальных образований, наиболее эффективным способом повышения доверия к органам местной власти является активизация использования информационных ресурсов: информирование населения о решении вопросов, поднимаемых жителями, через местные средства массовой информации, встречи с жителями на местах, выездные приемные.

Способы повышения доверия населения к органам местной власти,
% к числу ответивших

	2016 г.	2015 г.	2014 г.	2013 г.
Систематическое размещение в СМИ информации о решении вопросов, поднимаемых жителями	76,6	84,4	75,0	66,7
Выездные приемные, проведение встреч с жителями, на местах	70,1	68,9	72,8	61,9
Привлечение жителей к обсуждению программ развития территории	67,5	64,4	59,8	63,1
Регулярные отчеты руководителей перед населением	42,9	64,4	53,3	56,0
Привлечение общественных организаций к разработке муниципальных программ	31,2	27,8	30,4	28,6

Существенным, с точки зрения руководителей муниципальных образований, является привлечение жителей к обсуждению программ развития территории. При этом, не принижая значимость повышения общей информированности, имеет смысл обратить внимание на эффективность привлечения жителей не только на стадии обсуждения программ развития территории, но и на стадии их разработки, в первую очередь, через включение общественных организаций (НКО), сбор и систематизацию предложений, поступающих от населения. Представляется, что в современных условиях этот ресурс недооценен.

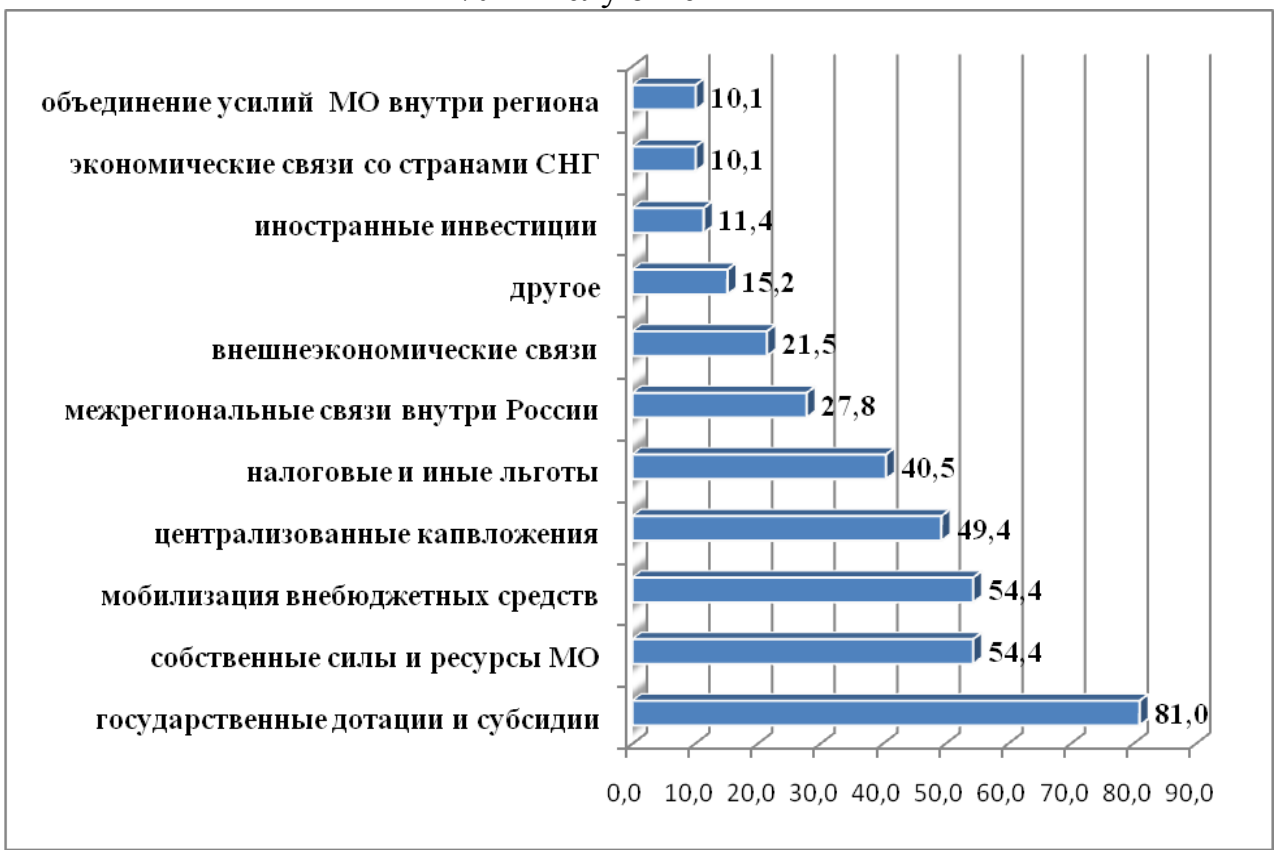
Потенциальные возможности улучшения

социально-экономической ситуации в муниципальном образовании

В качестве основного источника улучшений современной ситуации 77,7% опрошенных рассматривают государственные дотации и субсидии, кроме того значительна роль централизованных капвложений (57,4%).

Возможности улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании,

% к числу ответивших



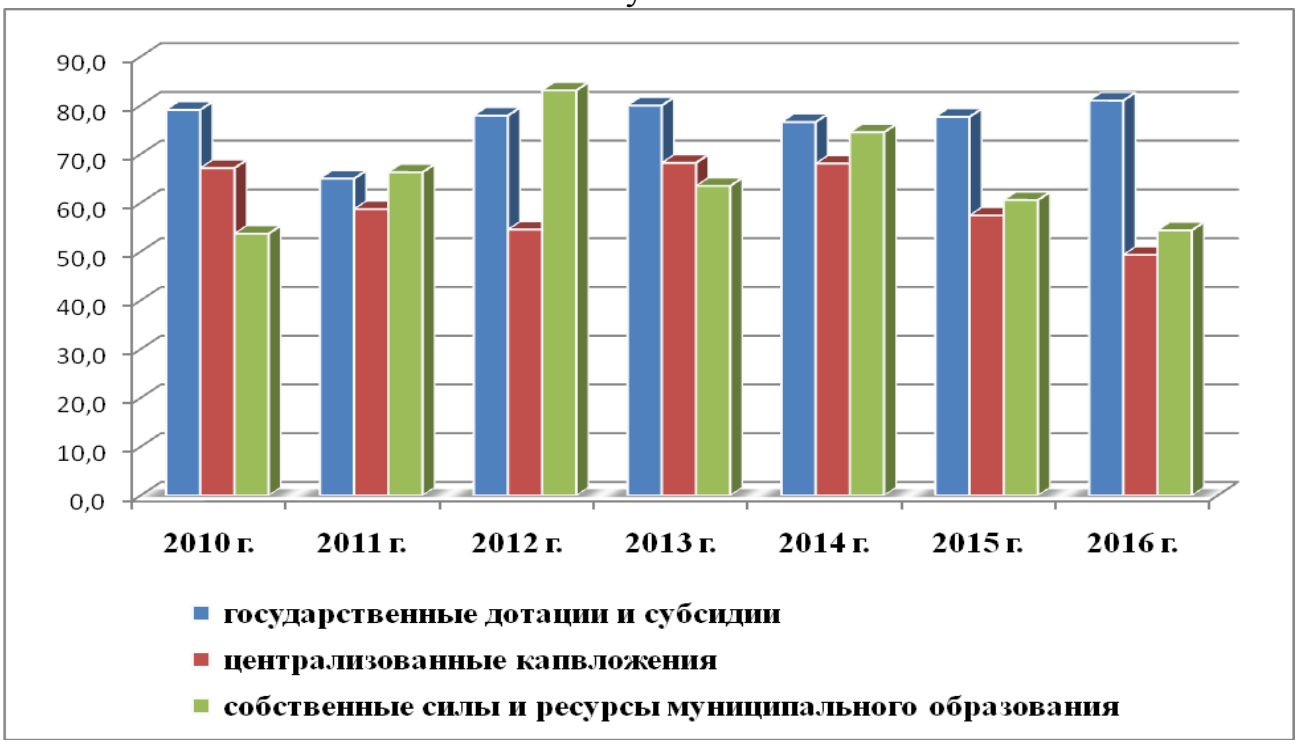
Надежда на государственные дотации и субсидии устойчиво сохраняет свое лидерство на протяжении всех последних лет, вместе с тем последовательно сокращаются ожидания централизованных капвложений и налоговых льгот, что, по-видимому, свидетельствует о достаточно трезвой оценке общей ограниченности инвестиционного потенциала и расстановки приоритетов федеральных программ.

Другим важным источником улучшения сегодня 54,6% руководителей называют собственные силы и ресурсы муниципального образования и 54,5% – мобилизацию внебюджетных средств. При этом надежды на собственные силы и ресурсы в кризисных условиях тоже несколько снизились и сейчас близки к уровню 2010 г.

Динамика оценок возможностей улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании,
% к числу ответивших

	2016 г.	2015 г.	2014 г.	2013 г.	2012 г.	2011 г.	2010 г.
Государственные дотации и субсидии	81,0	77,7	76,6	80,0	77,9	65,0	79,1
Централизованные капвложения	49,4	57,4	68,1	68,2	54,5	58,8	67,2
Внешнеэкономические связи	21,5	19,1	18,1	15,3	15,6	12,5	14,9
Иностранные инвестиции	11,4	17,0	14,9	11,8	11,7	20,0	23,9
Межрегиональные связи внутри России	27,8	27,7	25,5	21,2	14,3	10,0	19,4
Экономические связи со странами СНГ	10,1	13,8	7,4	4,7	5,2	2,5	6,0
Собственные силы и ресурсы муниципального образования	54,4	60,6	74,5	63,5	83,1	66,3	53,7
Мобилизация внебюджетных средств	54,4	45,7	50,0	44,7	37,7	37,5	43,3
Налоговые и иные льготы	40,5	36,2	44,7	30,6	27,3	23,8	37,3
Объединение усилий нескольких муниципалитетов внутри региона	10,1	19,1	11,7	18,8	11,7	11,3	6,0

Динамика соотношения централизованных и собственных источников улучшения ситуации в муниципальном образовании,
% к числу ответивших

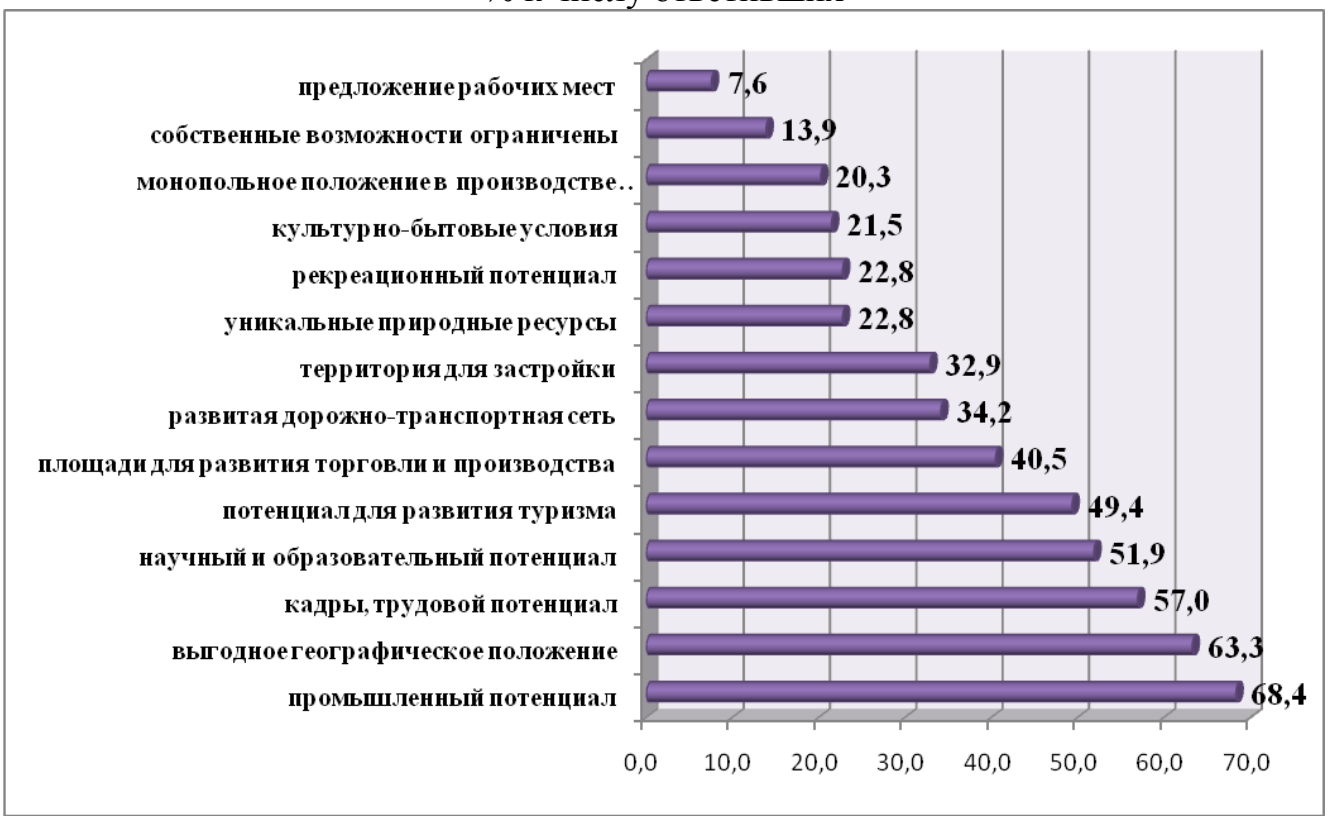


Также присутствуют источники улучшения социально-экономической ситуации, связанные с внешнеэкономическими связями (21,5%). Несмотря на введенные санкции, эти источники не теряют своей значимости и даже показывают небольшое увеличение. Кроме того, стоит отметить рост ориентации на усиление межрегиональных связей внутри России (27,8%), экономических связей со странами СНГ (10,1%), а также внутрирегиональные межмуниципальные взаимодействия, направленные на объединение усилий нескольких муниципальных образований в решении местных проблем (10,1%).

Собственные возможности для улучшения ситуации опрошенные руководители муниципальных образований, в первую очередь, связывают с промышленным, кадровым и научно-образовательным потенциалом.

В качестве основного драйвера развития муниципального образования более двух третей опрошенных отмечают промышленный потенциал, причем в 2016 году надежды на него возросли.

Распределение ответов на вопрос:
«Каким собственным потенциалом для улучшения ситуации обладает муниципальное образование?»,
% к числу ответивших



Выгодное географическое положение стабильно занимает второе место среди возможностей улучшения ситуации.

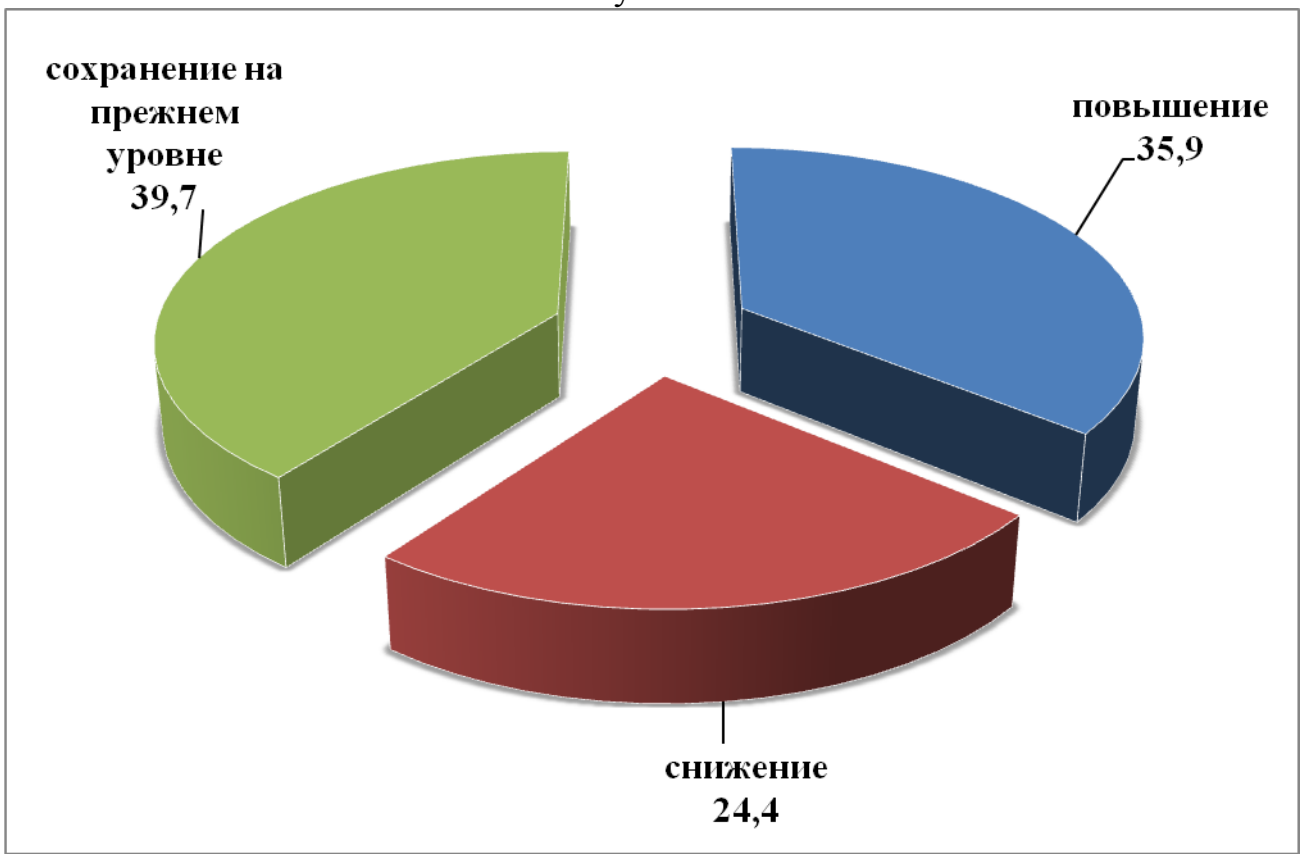
В современных условиях повышение инвестиционной привлекательности муниципального образования (не только для иностранных инвесторов, но и российских) становится очень важной задачей местных властей. При этом именно территория для застройки, выгодное географическое положение, потенциал для развития туризма и кадры, по мнению многих опрошенных, в наибольшей степени могут повысить инвестиционную привлекательность муниципального образования. Несколько настораживает нарастание пессимизма муниципальных руководителей: в 2016 г. каждый седьмой опрошенных указал на то, что собственные возможности муниципального образования ограничены.

Развитие системы местного самоуправления

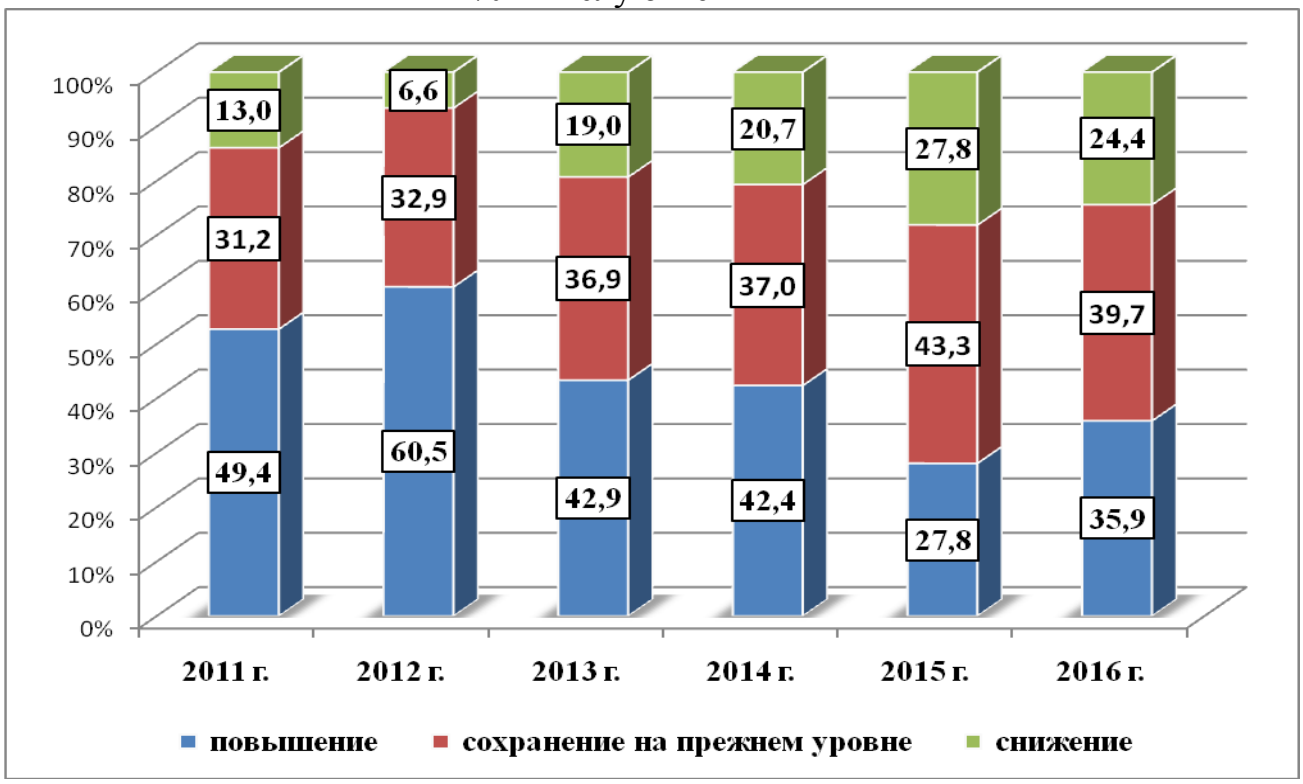
В современных условиях существенная нагрузка по преодолению кризисных явлений в муниципальном образовании ложится на органы местного самоуправления.

Оценка изменений роли местного самоуправления за последние годы неоднозначны. Основная доля опрошенных руководителей муниципальных образований (39,7%) в 2016 г. отметили сохранение ее на неизменном уровне. Позитивную оценку изменений роли местного самоуправления дали 35,9% опрошенных руководителей муниципальных образований и 24,4% заявили о снижении роли местного самоуправления в современных условиях. Такую точку зрения они обосновывают сокращением объема полномочий в жизненно важных сферах (таких как здравоохранение, образование, безопасность) и их передачей на уровень субъекта Российской Федерации, постоянным перераспределением полномочий между органами власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, финансовой неподкрепленностью расходных полномочий, сдерживающей самостоятельность местного самоуправления, нестабильностью законодательной базы, постепенным встраиванием органов местного самоуправления в вертикаль государственной власти.

Оценка изменений роли местного самоуправления за последние годы,
% к числу ответивших



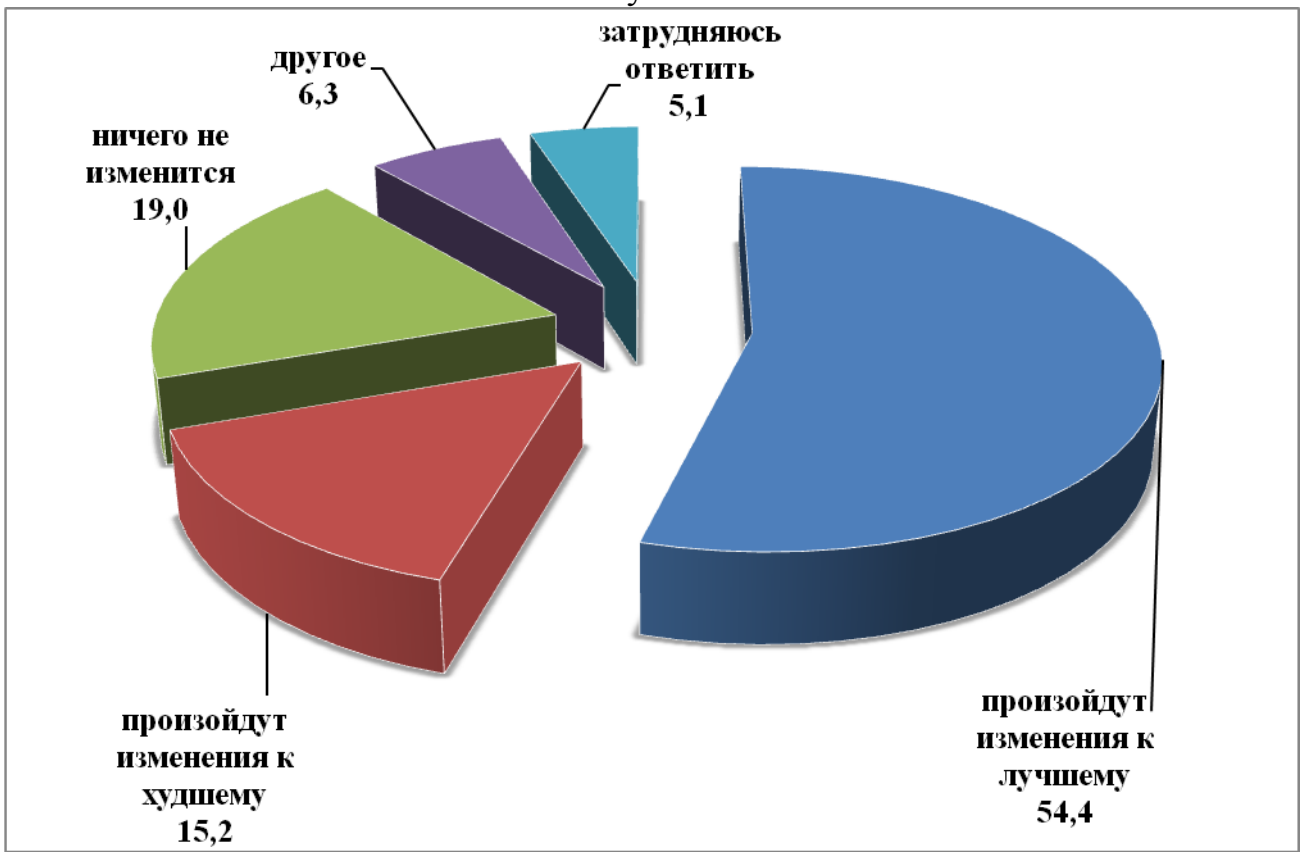
Оценка изменений роли местного самоуправления за последние годы,
% к числу ответивших



Хотя оценки 2016 г. несколько более оптимистичны, чем в прошлом году, вместе с тем пока не удалось преодолеть негативную тенденцию 2015 г. (когда произошло существенное сокращение доли позитивно оценивающих изменения в сфере местного самоуправления, в том числе и за счет увеличения числа негативных оценок) и достичь значений 2010-2014 гг.

Говоря об ожиданиях дальнейших изменений в работе местных органов власти, необходимо обратить внимание на то, что сегодня 54,4% считают, что произойдут изменения к лучшему, но становится заметна и некоторая неопределенность: каждый 11-й затруднился ответить. Кроме того, 7,5% опрашиваемых вообще не сочли для себя возможным ответить на этот вопрос.

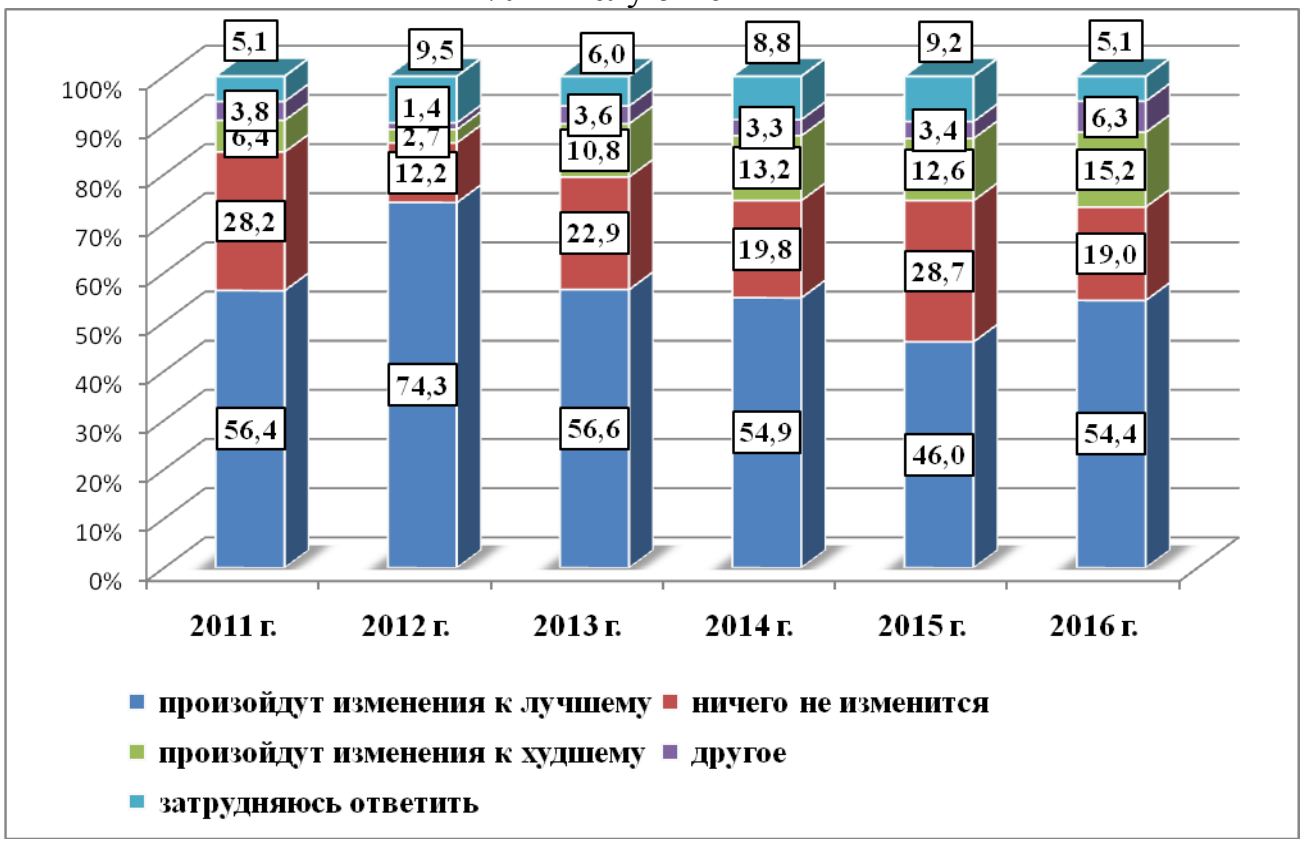
Ожидаемые направления изменений для работы органов местной власти,
в % к числу ответивших



Структура оценок в 2016 г. фактически напоминает ситуацию 2014 г.: после достаточно существенного снижения оптимизма, наблюдавшегося в 2015 г. (когда доля позитивных ожиданий была самой низкой за последние 5 лет), произошло восстановление уровня позитивных оценок. Вместе с тем следует отметить и некоторый рост негативных ожиданий, а также сокращение доли затруднившихся

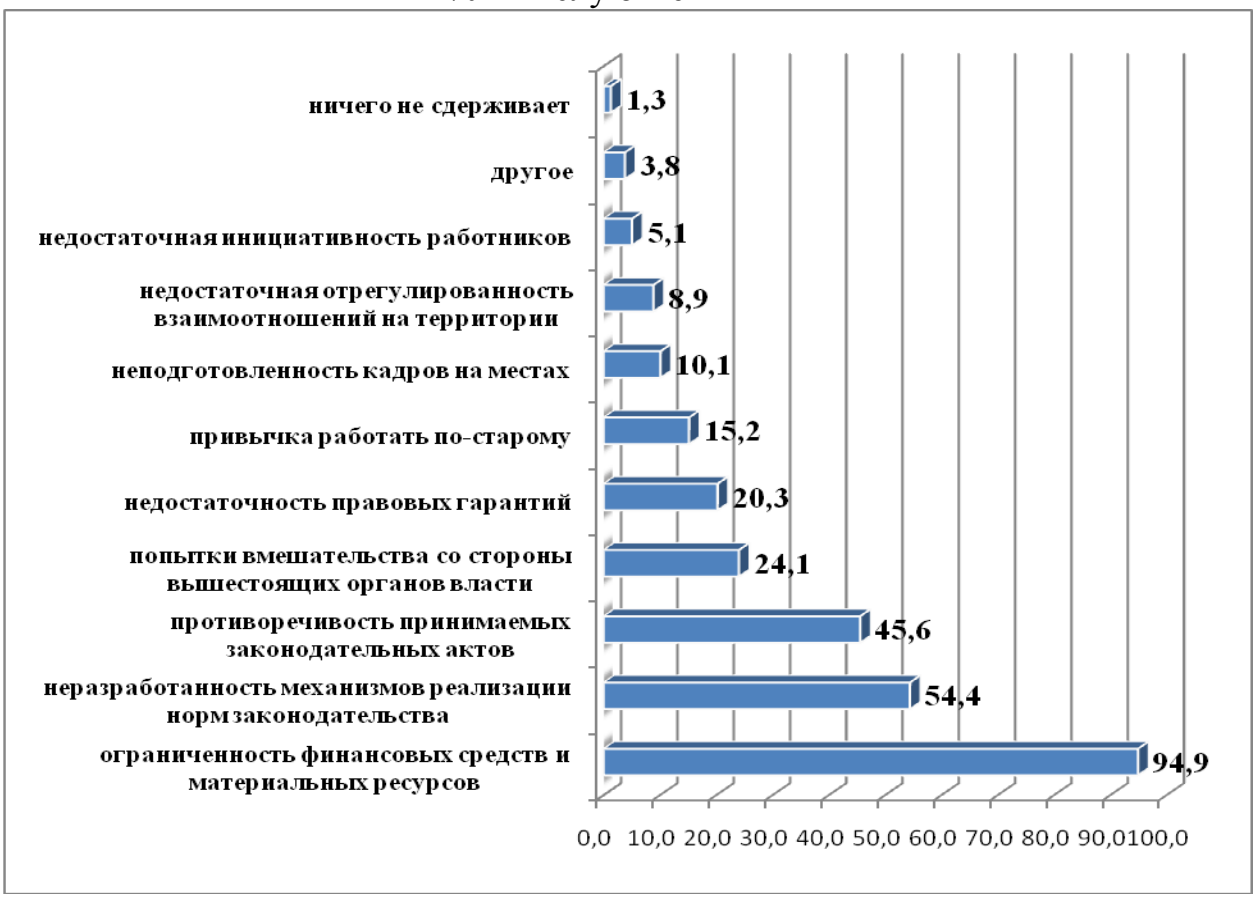
ответить на этот вопрос в 2016 г. По-видимому, это может быть связано со снижением неопределенности, которая складывалась в ожидании реформирования организации местного самоуправления в 2015 г.

Динамика оценок направления изменений для работы органов местной власти за 2011-2015 гг.,
в % к числу ответивших



В целом перспективы развития системы местного самоуправления в русле провозглашенных направлений развития России оцениваются неоднозначно. С одной стороны, по мнению руководителей муниципальных образований, реальная модернизация страны невозможна без повышения роли местного самоуправления, реформа должна позволить повысить эффективность и качество управления в стране, в том числе и на местном уровне, а с другой стороны, в рамках проводимой административной реформы проявляется тенденция к централизации, укреплению вертикали власти, и, следовательно, можно ожидать повышения влияния федерального центра на принимаемые решения и снижение самостоятельности муниципалитетов.

Распределение ответов на вопрос:
«Что сдерживает самостоятельность местных органов власти и управления в современных условиях?»,
% к числу ответивших



По-прежнему, главной нерешенной проблемой, существенно сдерживающей самостоятельность местных органов власти, остается финансовое обеспечение местного самоуправления. Это ограничивает не только расходы на социально-экономическое развитие территорий, но не позволяет выполнять даже текущие расходные обязательства.

Однако, самостоятельность местного самоуправления наталкивается не только на ограниченность финансовых средств и материальных ресурсов (о которой постоянно говорят практически все опрошенные), но и на ограничения нормативно-правового характера: противоречивость принимаемых законодательных актов, а также неразработанность конкретных механизмов реализации норм законодательства.

Динамика оценок факторов, сдерживающих самостоятельность местных органов власти,

% к числу ответивших

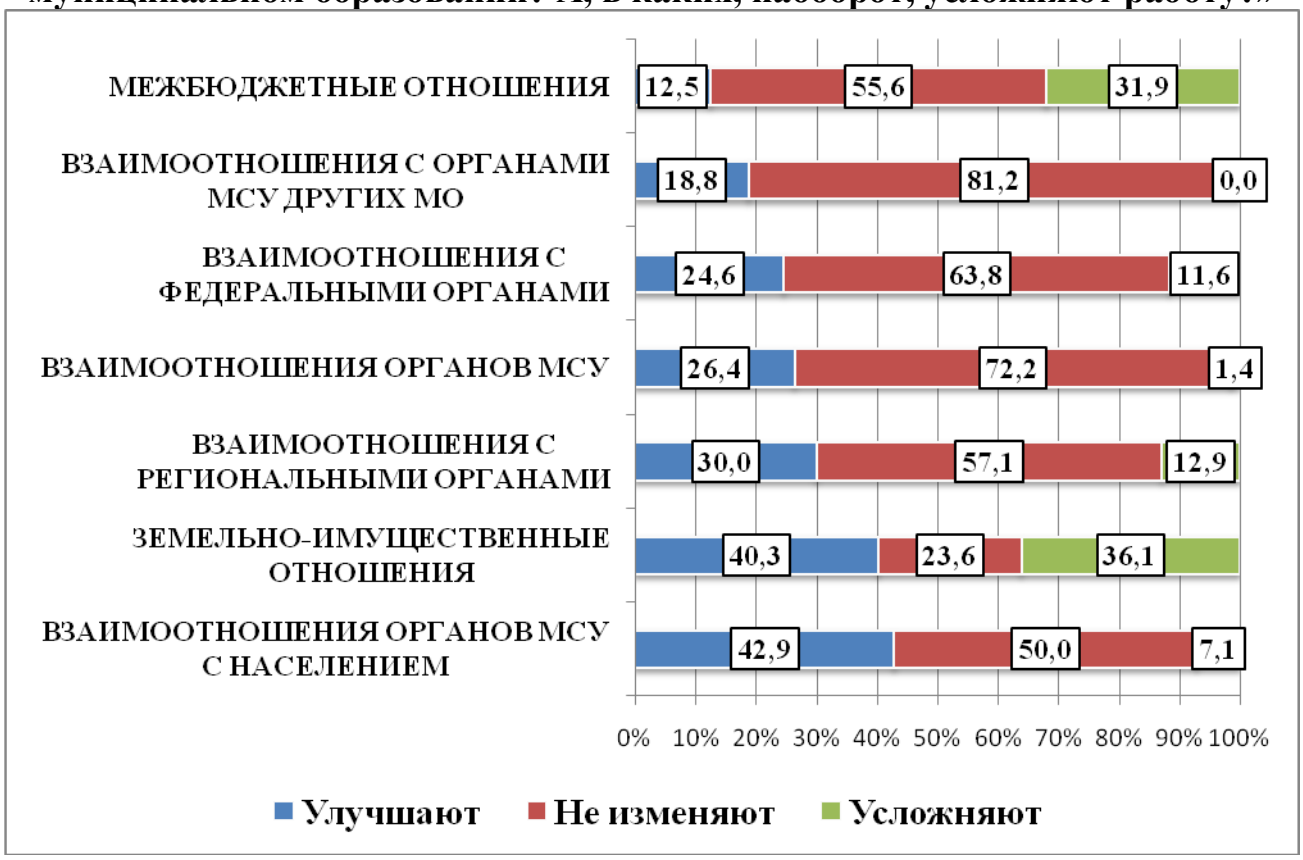
	2016 г.	2015 г.	2014 г.	2013 г.	2012 г.	2011 г.
Ограниченность финансовых средств и материальных ресурсов	94,9	92,3	94,6	95,3	94,7	90,8
Неразработанность конкретных механизмов реализации норм законодательства	54,4	61,5	64,1	56,5	54,7	61,8
Противоречивость принимаемых законодательных актов	45,6	48,4	52,2	57,6	53,3	52,6
Недостаточность правовых гарантий	20,3	14,3	29,3	28,2	30,7	27,6
Попытки вмешательства со стороны вышестоящих органов власти	24,1	28,6	26,1	31,8	25,3	30,3
Неподготовленность кадров на местах	10,1	15,4	22,8	21,2	17,3	25,0
Привычка работать по-старому	15,2	8,8	16,3	14,1	18,7	25,0
Недостаточная отрегулированность взаимоотношений на территории	8,9	14,3	13,0	10,6	24,0	11,8
Недостаточная инициативность работников	5,1	9,9	8,7	8,2	6,7	19,7
Ничего не сдерживает	1,3	2,2	0,0	0,0	1,3	1,3

Если говорить о динамике оценок сдерживающих факторов, то они достаточно устойчивы, можно отметить, пожалуй, вновь нарастание проблем, связанных с неразработанностью конкретных механизмов реализации норм законодательства.

Серьезным препятствием для нормальной работы органов местного самоуправления является нестабильность нормативно-правовой базы, постоянно вносимые поправки в отдельные законодательные акты, регулирующие деятельность местного самоуправления. При этом отношение опрошенных руководителей му-

ниципальных образований к изменениям, внесенным в последнее время в законодательные акты, неоднозначно.

Распределение ответов на вопрос:
«В каких сферах изменения, внесенные в последнее время в действующее законодательство, способствуют улучшению ситуации в Вашем муниципальном образовании? А, в каких, наоборот, усложняют работу?»



По мнению опрошенных, изменения, внесенные в последнее время в действующее законодательство, существенно не меняют взаимоотношений с другими органами местного самоуправления данного муниципального образования (72,2%) и с органами местного самоуправления других муниципальных образований (81,2%).

В связи с изменениями, внесенными в действующее законодательство, 36,1% руководителей муниципальных образований отмечают усложнение земельно-имущественных отношений и 31,9% – межбюджетных отношений (причем именно в сфере межбюджетных отношений доля отметивших усложнения более чем в 2,5 раза превышает долю тех, кто отметил некоторые улучшения в этой сфере).

Обобщенные предложения по совершенствования нормативно-правовой базы местного самоуправления, представленные руководителями муниципальных образований, приведены в приложении 1.

Модели организации местного самоуправления

Вступившие в действие поправки к Федеральному закону № 131-ФЗ, предусмотренные Федеральными законами № 131-ФЗ и № 8-ФЗ, законодательно закрепили вариативность моделей организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, выбор которых определяется соответствующими законами субъектов Федерации и закрепляется уставами муниципальных образований.

Обобщенный обзор моделей системы организации местного самоуправления, закрепленных уставами муниципальных образований – центров субъектов Федерации, приведен в Приложении 2.

Для муниципальных образований, руководители которых приняли участие в данном опросе, введенными в действие законами субъектов Российской Федерации? предусмотрены различные модели и отношение к ним среди опрошенных руководителей неоднозначно.

Соотношение моделей, установленных законами субъектов Федерации и наиболее целесообразных для конкретного муниципального образования, с точки зрения их руководителей,

% ответивших

Модель системы организации местного самоуправления	Установленная законом субъекта Федерации	Наиболее целесообразная модель
I. Глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию, председатель представительного органа избирается депутатами из своего состава	24,4	44,7
II. Глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и исполняет обязанности председателя представительного органа, глава местной администрации назначается по итогам конкурса	5,1	3,9
III. Глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и исполняет обязанности его председателя, глава местной администрации назначается по итогам конкурса	34,6	19,7
IV. Глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и возглавляет местную администрацию	3,8	2,6
V. Глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию	33,3	31,6

Из таблицы очевидны существенные расхождения, наблюдаемые при сопоставлении моделей, которые были законодательно установлены законами субъектов Российской Федерации, и моделей, которые с точки зрения руководителей муниципалитетов наиболее целесообразны и эффективны в конкретном муниципальном образовании. Так, 44,7% ответивших считают наиболее целесообразной для их муниципального образования модель, в соответствии с которой глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет

местную администрацию, а председатель представительного органа избирается депутатами из своего состава, однако только 24,4% указывает на то, что такая же модель законодательно предусмотрена для их муниципального образования.

Что касается моделей с сити-менеджером, который назначается по конкурсу или избирается из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией (новая форма, установленная Федеральным законом № 8-ФЗ), то доля руководителей местной власти, считающих такую модель оптимальной для муниципального образования, ниже, чем установлено законами субъектов Российской Федерации. При этом стоит отметить, что в отношении этой модели оценка ее целесообразности близка к законодательно установленной.

Прямые выборы главы муниципального образования делают его в определенной мере зависимым от жителей, повышая ответственность муниципальной власти перед населением, предоставляя населению возможность влиять на избранного главу.

Высказываются опасения, что подмена прямых выборов делегированием может подорвать доверие к власти. Отказ от возможности непосредственного волеизъявления жителей резко понизит легитимность власти и может привести к негативным последствиям: к снижению авторитета местной власти у населения и нарастанию социальной напряженности.

Вместе с тем, среди плюсов отмены прямых выборов отмечается экономия бюджетных средств, требуемых для организации и проведения выборов.

Осуществление управления назначенным по контракту сити-менеджером имеет свои плюсы и минусы с точки зрения возможностей, самостоятельности, ответственности, профессионализма. Прежде всего, опрошенными признается возможность привлечения квалифицированных специалистов, профессиональных управленцев, хозяйственников, ограничивая тем самым приход к управлению муниципальным образованием случайных людей. Вместе с тем, вызывает много вопросов процедура назначения сити-менеджера, при которой возможно усиление влияния органов государственной власти на органы местного самоуправления, что противоречит конституционным принципам.

Это противоречие несколько сглаживается V моделью, в соответствии с которой повышается роль депутатского корпуса, однако и при этом подходе возникает опасность недоверия населения к местной власти и снижения роли местного самоуправления. Однако эти вопросы до конца не решаются и новой процедурой избрания главы из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией.

Недостатки существующей системы местного самоуправления, преодолеваемые с помощью изменений, внесенных в законодательство,
% к числу ответивших

В целом, на вопрос какие из недостатков сложившейся системы местного самоуправления можно преодолеть с помощью предлагаемых моделей ответы распределились следующим образом: недостаточная эффективность принимаемых решений для обеспечения жизнедеятельности населения – 42,9%, потеря связи между населением и городской властью – 39,3%, слабый контроль за деятельностью городской власти со стороны местного сообщества – 28,6%, использование коррупционных схем – 16,1%.

В то же время каждый второй из опрошенных указывает на возможность возникновения новых проблем, прежде всего связанных со снижением уровня

доверия населения органам местного самоуправления, повышением расходов на содержание местной власти, ослаблением самостоятельности муниципального образования и т.п.

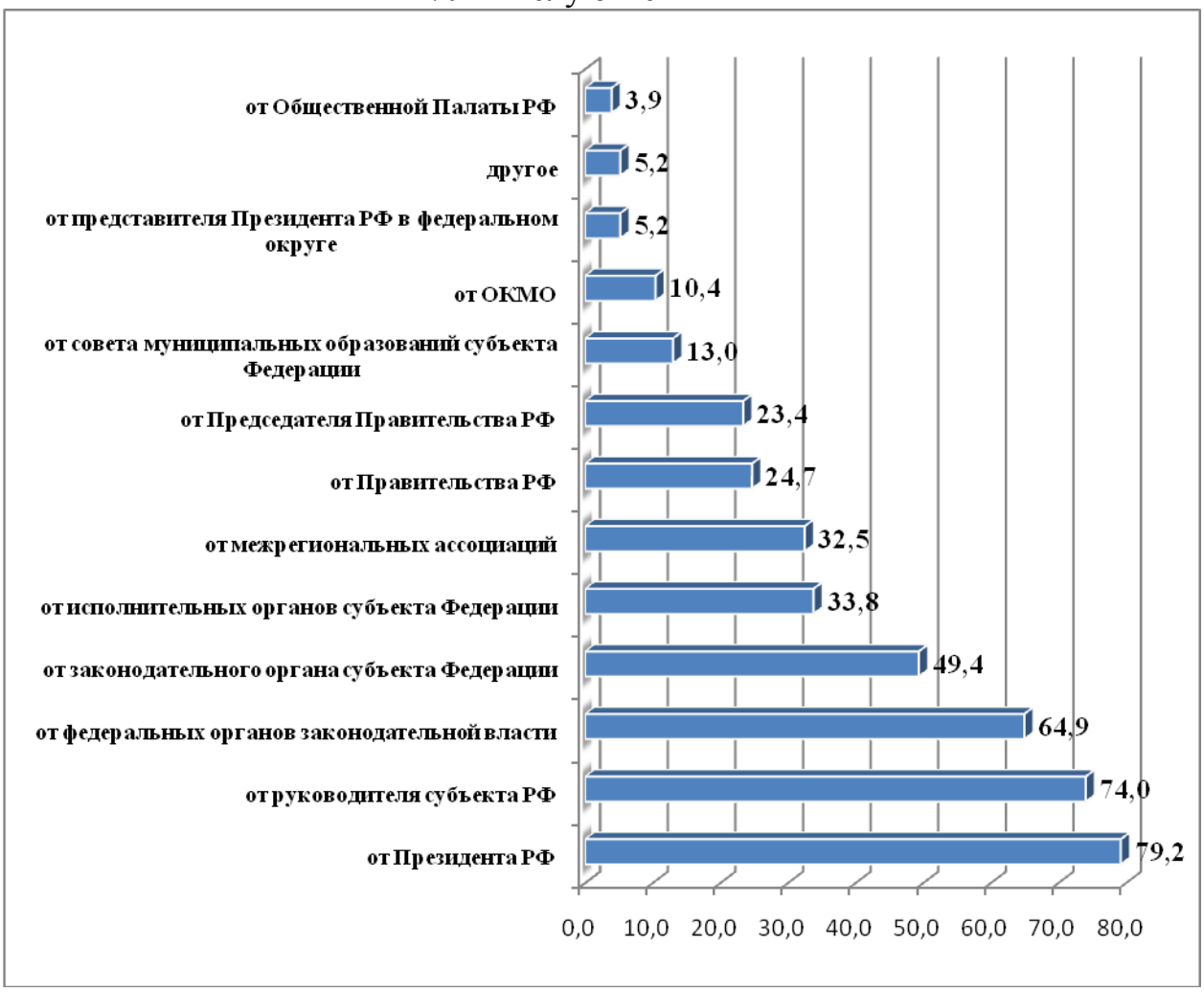
При этом следует обратить внимание на высокий уровень оптимизма руководителей муниципальных образований: 87,0% считают наиболее вероятным позитивный сценарий реформирования системы местного самоуправления, направленный на дальнейшее совершенствование действующей системы, четкое разграничение полномочий и обеспечение соответствия полномочий и финансовых источников. В то же время 9% ответивших обращают внимание на вероятность кардинальной перестройки действующей системы, фактический отказ от местного самоуправления на уровне районов и крупных городов и встраивание в вертикаль власти.

В целом оценка перспектив развития системы местного самоуправления, с точки зрения муниципальных руководителей, неоднозначна – наблюдается полный спектр оценок: от однозначно положительных до неопределенных или негативных.

В реализации задач, возникающих в современных условиях перед органами местного самоуправления, их руководители ожидают реальной помощи от субъектов различного уровня.

Наиболее значительные ожидания реальной помощи в развитии системы местного самоуправления в настоящее время руководители местных органов власти связывают с органами государственной власти. Прежде всего, это касается федеральных органов законодательной власти, призванных упорядочить нормативное поле деятельности органов местного самоуправления. Обращает на себя внимание и персонифицированность ожиданий: наиболее значимым субъектом, на которого возлагаются основные надежды, является Президент Российской Федерации, а также руководитель субъекта Российской Федерации (что касается Председателя Правительства Российской Федерации, то его роль оценивается существенно ниже, занимая только 8-ое место из 12-ти).

Распределение ответов на вопрос:
«От кого в первую очередь Вы ожидаете реальной помощи в реализации задач, стоящих перед органами местного самоуправления?»,
% к числу ответивших



Существенные надежды на возможность получения реальной помощи возлагаются и на межмуниципальное взаимодействие, прежде всего на межрегиональные ассоциации. При этом ожидания, связываемые с межрегиональными ассоциациями в 2,5-3 раза выше, чем с Общероссийским Конгрессом муниципальных образований и с Советами субъекта Российской Федерации (они занимают соответственно 9 и 10 место из 12 субъектов возможной помощи), что, на наш взгляд, требует более углубленного изучения причин и поиска направлений повышения их эффективности.

Динамика ожиданий реальной помощи от различных субъектов,
% к числу ответивших

	2016 г.	2015 г.	2014 г.	2013 г.	2012 г.
от Президента РФ	79,2	74,2	86,0	76,5	69,4
от руководителя субъекта РФ	74,0	66,3	68,6	65,4	72,2
от федеральных органов законодательной власти	64,9	62,9	63,0	63,0	54,2
от законодательного органа субъекта Федерации	49,4	47,2	46,5	42,0	43,1
от Правительства РФ	24,7	25,8	43,0	45,7	44,4
от межрегиональных ассоциаций	32,5	36,0	39,5	34,6	26,4
от исполнительных органов субъекта Федерации	33,8	28,1	29,1	25,9	36,1
от Председателя Правительства РФ	23,4	20,2	29,1	18,5	30,6
от Общероссийского Конгресса муниципальных образований	10,4	20,2	23,3	18,5	9,7
от совета муниципальных образований субъекта Федерации	13,0	12,4	23,3	16,0	13,9
от представителя Президента РФ в федеральном округе	5,2	9,0	17,4	12,3	13,9
от Общественной Палаты РФ	3,9	7,9	8,1	2,5	5,6

В 2016 г. повысились ожидания помощи от Президента Российской Федерации и руководителя субъекта Российской Федерации. Изменения ожиданий реальной помощи от Правительства Российской Федерации и его Председателя в 2016 г. по сравнению с предыдущим годом незначительны, но вместе с тем они не достигли уровня 2012-2014 гг.

Ниже всего ожидания реальной помощи от представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе и Общественной палаты Российской Федерации.

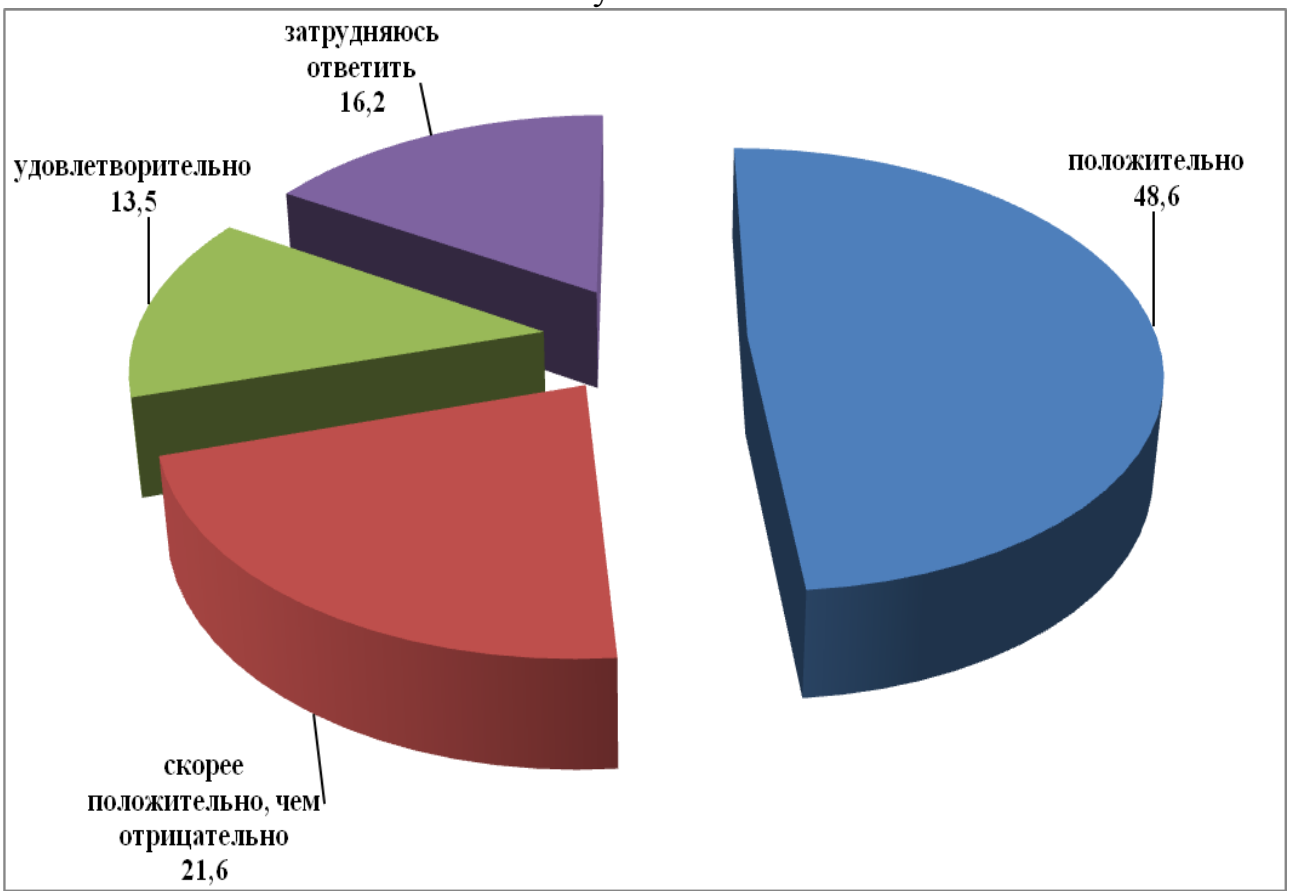
Имеет смысл обратить внимание на динамику оценок возможностей получения реальной помощи от межмуниципального взаимодействия. Каждый третий опрошенный связывает свои ожидания с межрегиональными ассоциациями, которые занимают 6 место из 12 субъектов возможной помощи, значительно опережая надежды на помощь от Правительства Российской Федерации. Что касается других субъектов межмуниципальных взаимодействий, таких как советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации и Общероссийский Конгресс муниципальных образований, то их роль оценивается существенно ниже, свои надежды с ними связывают только 13% и 10,4% руководителей муниципальных образований против 32,5%, связывающих ожидания на помощь межрегиональных ассоциаций.

Межмуниципальное взаимодействие и роль АСДГ в решении проблем местного самоуправления[2]

Среди субъектов, от которых руководители муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока ожидают помощи в развитии системы местного самоуправления, сегодня 36,8% опрошенных называют межрегиональные ассоциации, в том числе Ассоциацию сибирских и дальневосточных городов, что может свидетельствовать о реальной помощи, получаемой муниципалитетами от АСДГ. В целом оценки деятельности АСДГ, сегодня, как и раньше, достаточно высокие: 48,6% оценили ее работу положительно и 21,6% – скорее положительно, чем отрицательно и 13,5% – удовлетворительно, при этом ни один из ответивших не дал оценку «скорее отрицательно, чем положительно». Необходимо отметить устойчивость позитивного характера распределения оценок работы АСДГ, наблюдающуюся в течение всех последних опросов.

[2] В этом разделе использованы результаты опроса руководителей муниципальных образований, являющихся членами АСДГ.

Оценка деятельности АСДГ,
% числу ответивших

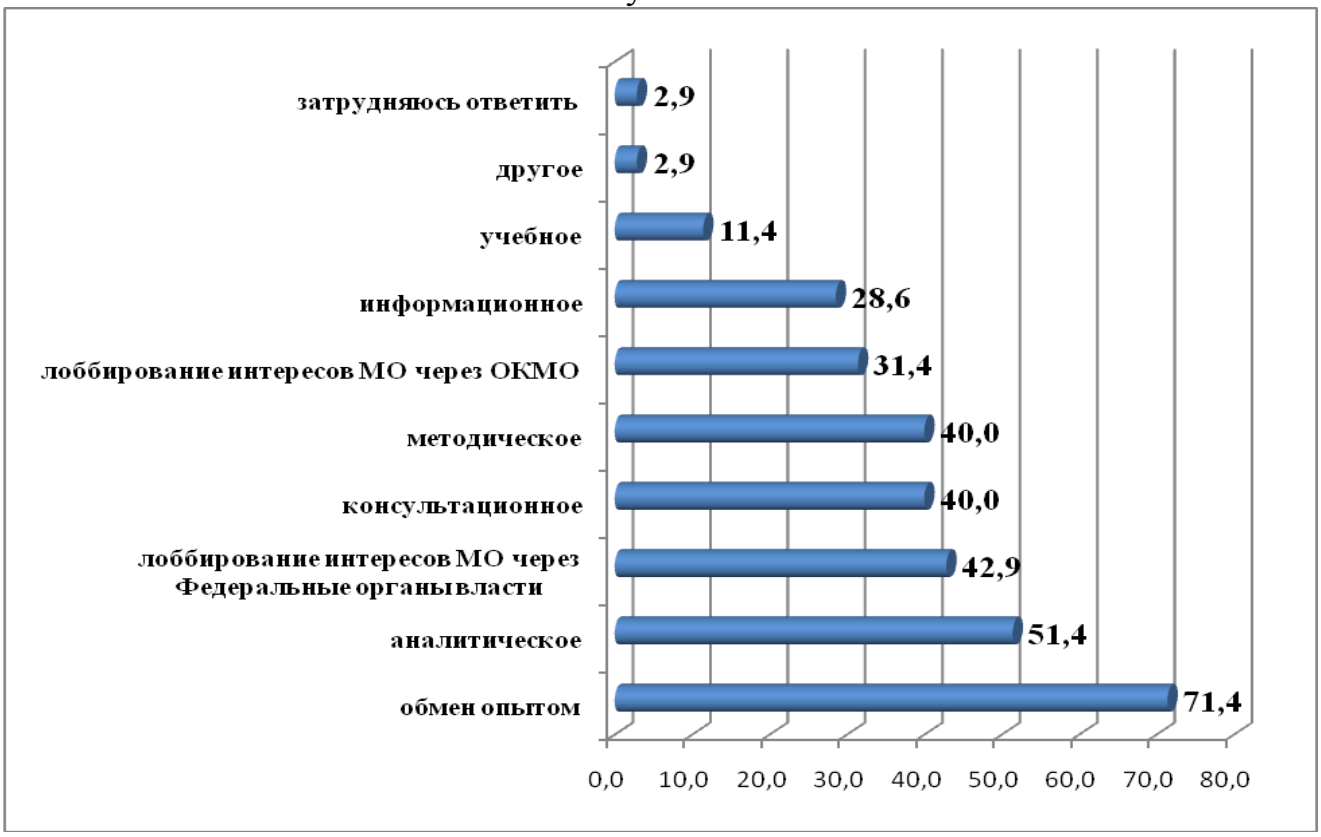


В целом, по мнению ответивших, Ассоциация играет позитивную роль в организации обмена опытом между муниципальными образованиями и обобщения лучших практик за счет формирования и развития информационной базы, получения оперативной информации и аналитических материалов, проведения тематических отраслевых и межотраслевых мероприятий по обсуждению наиболее актуальных проблем деятельности муниципалитетов с приглашением опытных специалистов и т.п. Такая деятельность, обеспечивающая возможность общения с коллегами, обсуждения проблем и способов их решения, позволяя сравнивать свои действия с опытом других, помогает находить оптимальные решения проблем, возникающих перед местными руководителями. АСДГ дает возможность выстраивать горизонтальные связи в сфере муниципального управления.

Среди наиболее «полезных» направлений деятельности АСДГ руководители называют мониторинг изменения законодательства, обсуждение эффективности действующей нормативной базы, обмен опытом внедрения эффективных структур управления муниципальными образованиями, регулярный обмен экспертными

материалами, обсуждение наиболее актуальных проблем в области стратегического планирования социально-экономического развития, градостроительства, механизмов управления жилищно-коммунальным комплексом и т.п. Очень важным направлением деятельности АСДГ руководители муниципальных образований считают подготовку совместных предложений органам государственной власти по проектам законов и иных нормативных актов, затрагивающих интересы местного самоуправления. Также на АСДГ возлагаются определенные надежды в организации сотрудничества с другими межрегиональными организациями. Вместе с тем, 71% опрошенных считают необходимым усиление работы по обмену опытом.

Направления деятельности АСДГ, которые необходимо усилить,
% к числу ответивших



Многие опрошенные считают недостаточным влияние АСДГ на формирование политики в области местного самоуправления, совершенствование его законодательных основ, подготовку и принятие решений органами власти Российской Федерации, отстаивание интересов муниципальных образований на федеральном уровне. 42,9% опрошенных считают необходимым активизацию дея-

тельности по лоббированию интересов муниципалитетов через федеральные органы государственной власти.

Среди высказанных пожеланий по улучшению работы АСДГ – усиление аналитической направленности работы в области муниципального управления и конкретизация методических разработок, учитывающая специфику разных типов муниципальных образований.

Наиболее востребованными формами работы АСДГ в сегодняшних условиях являются ознакомление с опытом муниципальных образований других регионов (52,3% опрошенных), методические разработки (54,5%), консультационная помощь (20,3%).

Динамика распределения ответов на вопрос:
«Какие направления деятельности АСДГ Вы считали бы необходимым усилить в дальнейшем?»,
% к числу ответивших

	2016 г.	2015 г.	2014 г.	2013 г.	2012 г.
Аналитическое	51,4	47,1	47,7	51,6	38,2
Консультационное	40,0	47,1	38,6	30,2	32,4
Информационное	28,6	47,1	29,5	39,5	23,5
Методическое	40,0	45,1	52,2	46,5	35,3
Лоббирование интересов муниципалитетов через федеральные органы государственной власти	42,9	43,1	56,8	58,1	52,9
Лоббирование интересов муниципалитетов через ОКМО	31,4	43,1	54,5	34,9	47,0
Обмен опытом	71,4	34,5	47,7	65,1	61,8
Учебное	11,4	21,6	20,5	30,2	23,5

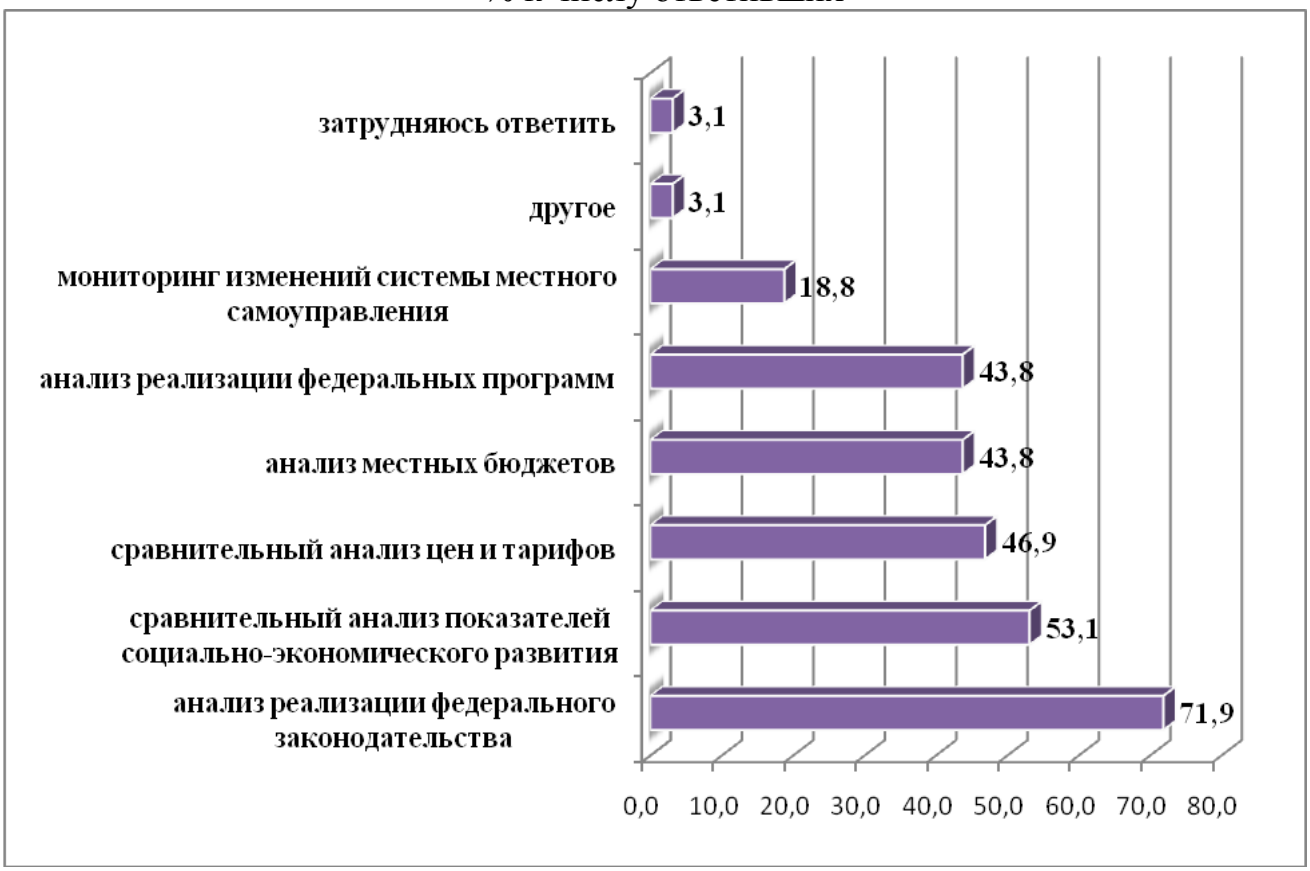
Наибольший интерес представляет обмен опытом решения проблем в сфере ЖКХ, использования инновационных технологий в энергосбережении, управления земельными ресурсами, формирования благоприятного инвестиционного климата и привлечение инвесторов, а также знакомство с лучшими практиками по повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления.

В аналитической деятельности АСДГ руководители муниципалитетов указывают на необходимость усиления следующих направлений: анализ реализации федерального законодательства в сфере местного самоуправления (71,9%), сравнительный анализ показателей социально-экономического развития городов

(53,1%), сравнительный анализ цен и тарифов (46,9%), анализ местных бюджетов (43,8%).

Следует отметить нарастающий (по сравнению с предыдущими опросами) интерес к анализу реализации федерального законодательства в области местного самоуправления и сравнительному анализу показателей социально-экономического развития, а также финансовому анализу местных бюджетов, ценовой и тарифной политики.

Необходимые направления усиления аналитической деятельности АСДГ,
% к числу ответивших



Скорее всего, это связано с усугублением проблем законодательного регулирования деятельности местного самоуправления, нестабильностью нормативно-правового поля, внесением многочисленных и противоречивых поправок в нормативные акты, усложняющих работу местных органов власти.

Распределение ответов на вопрос:
«По каким вопросам следовало бы усилить аналитическую направленность деятельности АСДГ?»,
% к числу ответивших

	2016 г.	2015 г.	2014 г.	2013 г.	2012 г.
Анализ реализации федерального законодательства в области местного самоуправления	71,9	62,0	86,0	59,5	67,6
Анализ местных бюджетов	43,8	44,0	34,9	64,3	64,7
Сравнительный анализ показателей социально-экономического развития	53,9	42,0	32,5	64,3	35,3
Сравнительный анализ цен и тарифов	46,9	36,0	34,9	45,2	52,9
Анализ реализации федеральных программ	43,8	32,0	46,5	26,2	20,6
Другое	3,1	4,0	2,3	2,4	2,9

Методическая и консультационная помощь, прежде всего, востребована по вопросам реформирования ЖКХ, земельно-имущественных отношений, частно-государственного партнерства, разработке стратегий развития, стандартов качества услуг, муниципальных программ, оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, организации межмуниципального сотрудничества. Проявляется значительный интерес к опыту муниципальных образований других регионов России.

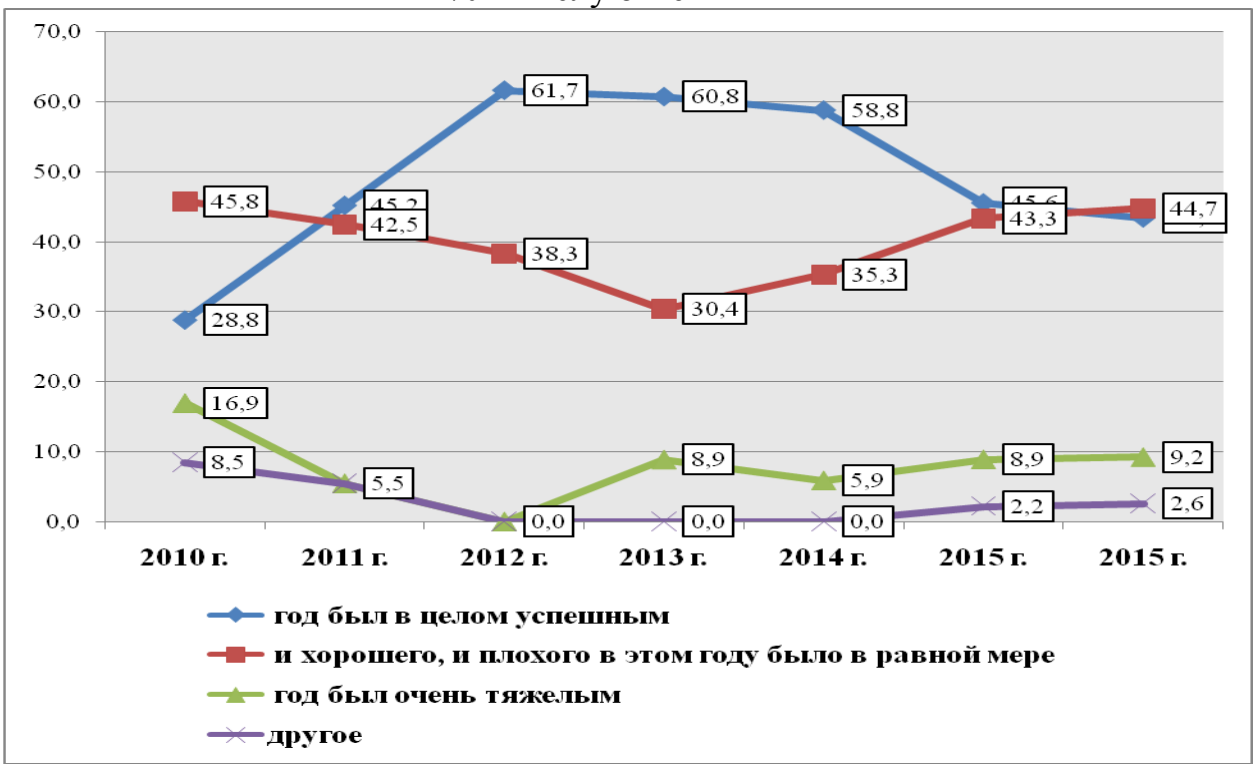
В числе наиболее острых проблем, волнующих руководителей муниципальных органов власти, которые стоило бы обсудить на мероприятиях АСДГ, названы проблемы реформирования жилищно-коммунального хозяйства, капитального ремонта ветхого и аварийного жилья, содержания дорожной инфраструктуры, организации работы общественного транспорта, формирования местных бюджетов и межбюджетных отношений, финансового обеспечения полномочий, опыт реализации федерального законодательства, ресурсы стратегического развития муниципального образования, выявления ключевых «точек роста», система оценки деятельности муниципальных органов власти, механизмы реализации частно-государственного партнерства, проблемы качества предоставления и доступности муниципальных услуг т.п. Кроме того, значительный интерес для обсуждения представляют вопросы взаимодействия с федеральными органами, разграничения

полномочий между уровнями и органами власти, отношения с контрольно-надзорными органами. Необходимость анализа опыта и обсуждения этих проблем следует учесть при планировании дальнейшей работы АСДГ.

Итоги прошедшего года

И все же, несмотря на некоторые негативные тенденции мировой финансово-экономической ситуации, общая оценка прошедшего года достаточно позитивная: 44,7% опрошенных в целом считают его успешным. Фактически оценки 2016 г. не отличаются от 2015 г.

Динамика оценок руководителями муниципальных образований итогов прошедшего года,
% к числу ответивших



Основанием для оптимизма руководителей является то, что в прошедшем году удалось многое реализовать из того, что было запланировано и сохранена стабильная ситуация в муниципальном образовании. В целом общая тенденция носит позитивный характер, и это дает определенную уверенность в возможности успешного решения проблем.

Приложение 1

Обобщенные предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы местного самоуправления, представленные в ответах руководителей муниципальных образований[3]

Главной проблемой местного самоуправления руководители муниципальных образований считают недостаточную финансовую обеспеченность полномочий местного самоуправления, централизацию финансовых средств в федеральном бюджете и бюджетах субъектов Российской Федерации, наличие значительных встречных финансовых потоков между бюджетами всех уровней в результате бюджетных трансфертов и субвенций, не приводящих к полноценному выравниванию бюджетной обеспеченности бюджетов муниципалитетов. Доходы местных бюджетов не соответствуют потребностям реализации даже собственных полномочий органов местного самоуправления, что сдерживает возможности осуществления капитальных вложений для развития и модернизации объектов жилищно-коммунального хозяйства, образования, культуры и других объектов социальной инфраструктуры муниципалитетов.

Основной проблемой также является размытость и неконкретность многих правовых норм, отсутствие четких принципов разграничения полномочий, изобилие нормативных актов, ответственность за реализацию которых возлагается на нижестоящие бюджеты без передачи им соответствующих полномочий. Все это тормозит решение острейших социальных проблем и не дает муниципалитетам перейти от функционирования к развитию территорий. Часть вопросов местного значения содержит такие формулировки, как «создание условий», «обеспечение условий», «участие в осуществлении», «содействие развитию» и т.п. Подобный подход не позволяет точно определить объем полномочий органов местного самоуправления в соответствующих сферах, что приводит к разночтению полномочий органов местного самоуправления у контрольно-надзорных и судебных органов. Существенной проблемой также является и нестабильность законодательства о местном самоуправлении в целом, поскольку нередко изменения в закон о мест-

[3] Подготовлено совместно с юристом АСДГ О.Ф. Супрун

ном самоуправлении вносятся до завершения периода, необходимого для адаптации предыдущих изменений.

Также отмечается усиливающееся ограничение реальной автономии местного самоуправления, нечеткость условий при перераспределении полномочий органов местного самоуправления в пользу региональных органов государственной власти, отсутствие механизма согласования таких условий с органами местного самоуправления.

Не исключены из вопросов местного значения вопросы, не свойственные органам местного самоуправления (например, участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории городского округа). Не ясны пределы полномочий муниципальных образований по регулированию вопросов в сфере благоустройства (в том числе, проблема соотношения данных полномочий с федеральным законодательством в сфере содержания многоквартирных домов), а на органы местного самоуправления подчас возлагаются не свойственные им функции, имеющие либо общегосударственный или региональный характер, либо требующие централизованного подхода и решения силами единой государственной системы и соответствующего финансового обеспечения, например, профилактика терроризма и экстремизма, гражданская оборона, предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций, деятельность аварийно-спасательных служб и формирований, мобилизационная подготовка.

Согласно пункту 9 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа относится организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией. Однако вопрос о создании муниципальной милиции по-прежнему остается нерешенным, весьма дискуссионным и актуальным. Нет закрепления в федеральном законодательстве полномочий местных органов по контролю за осуществлением отдельных вопросов местного значения (участие собственников МКД в уборке территорий, пассажирские перевозки, внешний вид фасадов зданий). Не урегулировано понятие территориального общественного самоуправления (не обозначен

статус, не прописано финансирование). Не в полном объеме федеральным законодательством раскрыто понятие «муниципальный контроль».

Не решены вопросы собственности. Управление в любой сфере государственной деятельности требует четкого определения собственности. Эта точка зрения признается многими исследователями как основная концепция трансформации органов местного самоуправления. Сложности вызывает факт проведения различий между компетенциями местных и государственных органов власти в сфере управления этой собственностью. Реорганизация собственности органов местного самоуправления может быть формально разделена на два этапа: разделение муниципальной и государственной собственности и распределение собственности между различными субъектами местного самоуправления: регионами, районами, городами и общинами. Второй этап гораздо сложнее, т.к. эффективная передача собственности в юрисдикцию местных органов власти требует последовательной стратегии осуществления. Четкое решение вопроса о собственности дает местным органам возможность эффективнее реагировать на разнообразные интересы местных общин, что подтверждает обоснованность существования органов местного самоуправления.

Федеральным законодательством не разграничены права и обязанности муниципальных образований, объединение их одним понятием «вопросы местного значения» не позволяет точно определить, что именно входит в обязанности органов местного самоуправления, понятие «организация» тоже является общим.

Не в полной мере обеспечена дифференциация муниципальных образований в зависимости от их специфики при решении ряда принципиальных вопросов, в частности, наделения городских округов статусом городских округов с внутригородским делением. При реализации этой процедуры в Федеральном законе также отсутствует детальная регламентация порядка учета мнения населения муниципального образования.

Среди поправок в законодательство о местном самоуправлении, которые улучшили ситуацию, руководители муниципальных образований отмечают следующие:

1. Расширение полномочий регионов в области местного самоуправления, передача части полномочий органов местного самоуправления на уровень субъекта Российской Федерации, что позволило снизить нагрузку на муниципальные образования (например, в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами).

2. Ограничение избыточных контрольных мероприятий в отношении органов местного самоуправления – ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

3. Возможность передачи на уровень нижестоящих бюджетов отчислений от федеральных, региональных налогов и сборов.

4. Ряд федеральных законов расширил возможности субъектов Российской Федерации в правовом регулировании местного самоуправления. Так, например, Федеральный закон от 29.12.2014 № 485-ФЗ позволил субъектам Российской Федерации своими законами перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации практически во всех сферах жизнедеятельности.

5. Федеральным законом от 13.07.2015 № 232-ФЗ «О внесении изменений в статью 12 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» представительным органам муниципальных образований предоставляется право устанавливать по специальным налоговым режимам виды предпринимательской деятельности, в отношении которых может применяться соответствующий специальный налоговый режим и ограничения на переход и применение специального налогового режима, а также сами налоговые ставки (Федеральный закон от 03.11.2015 № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

6. Введение обязанности депутатов представительных органов соблюдать обязанности, запреты и ограничения, установленные Федеральным законом о коррупции, обеспечивая прозрачность в контроле за доходами и, как следствие, повышают доверие граждан.

7. Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты

Российской Федерации» внесены существенные изменения, касающиеся вопросов возникновения, прекращения и осуществления прав на земельные участки. Данный закон позволяет оптимизировать процедуру предоставления государственных и муниципальных земель.

8. Внесение изменений в Федеральный закон № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которыми урегулированы отношения по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, определен порядок установления, изменения, отмены маршрутов регулярных перевозок, допуска перевозчиков к осуществлению регулярных перевозок, организации контроля за осуществлением регулярных перевозок. Принятие этого Закона позволяет муниципальным образованиям организовать транспортное обслуживание населения на основе единообразных принципов в соответствии с установленными на федеральном уровне правилами.

Среди поправок в законодательство о местном самоуправлении, которые, наоборот ухудшили ситуацию, руководители муниципальных образований отмечают следующие:

1. Дополнение перечня вопросов местного значения несвойственными для органов местного самоуправления полномочиями: участие в профилактике терроризма, экстремизма, укрепление межнационального и межконфессионального согласия, предоставление помещений для работы и проживания участковым без компенсации указанных расходов и др. Однако подзаконные акты, определяющие меры, направленные на реализацию данной нормы, отсутствуют, в связи с чем возникает сложность при ее применении.

2. Нормы, предусматривающие возможность перераспределения законом субъекта Российской Федерации полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации,

а также определение состава муниципального имущества внутригородских районов и источников доходов местных бюджетов внутригородских районов.

3. Внесение изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части возможности создания на уровне городского округа двухуровневой модели организации местного самоуправления. Создание и функционирование данной модели в настоящее время затруднено отсутствием соответствующих изменений в федеральных законах, которые бы учитывали специфику таких муниципальных образований. В результате в рамках деятельности органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов создается правовая неопределенность по решению вопросов местного значения, которая законодательством не урегулирована.

Для эффективного функционирования органов местного самоуправления руководители муниципальных образований считают необходимым внести изменения в действующее законодательство о местном самоуправлении и привести в соответствие ряд Федеральных законов.

В целом, следует привести в соответствие между собой Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», поскольку ряд вопросов не отнесен действующим законодательством Российской Федерации ни к вопросам местного значения, ни к ведению субъекта Российской Федерации. На практике такой пробел в законодательстве ведет к возложению дополнительных обязанностей на муниципальное образование.

Предлагаемые изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

1. Внести изменения в часть 12 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ в части запрета перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации на неограниченный срок, а также необходимости предварительного согласования с органами местного самоуправления такого перераспределения полномочий.

2. Исключить полномочия органов местного самоуправления, не обеспеченные субвенциями из федерального бюджета. В соответствии с частями 1, 5 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесённым в соответствии с Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления. Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из вышестоящих бюджетов.

3. Пункты 33.1, 33.2 части 1 статьи 14, пункты 8.1, 8.2 части 1 статьи 15, пункты 9.1, 9.2 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающие в качестве вопросов местного значения предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, а также предоставление до 01.01.2017 сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности, противоречат Бюджетному кодексу Российской Федерации, Федеральному закону от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции». Частью 1 статьи 47 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» установлено, что финансовое обеспечение деятельности полиции, включая гарантии социальной защиты сотрудников полиции, выплат и компенсаций, предоставляемых (выплачиваемых) сотрудникам полиции, членам их семей и ли-

цам, находящимся на их иждивении, в соответствии с законодательством Российской Федерации, является расходным обязательством Российской Федерации и обеспечивается за счет средств федерального бюджета. Исходя из пункта 2 статьи 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации расходные обязательства Российской Федерации исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Согласно пункту 9 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа относится организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией. Данная норма в настоящее время не действует, так как Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрено, что указанная норма вступает в силу в порядке и сроки, установленные федеральным законом, однако соответствующий закон на данный момент не принят. Кроме того, после проведенной в 2011 году реформы органов внутренних дел Российской Федерации понятие «милиция» вообще перестало существовать. Однако представляется, что создание «муниципальной милиции» способствовало бы улучшению работе органов полиции по охране общественного порядка.

4. Часть 2 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой публичные слушания по проекту правил землепользованию и застройки, проводимые по инициативе населения, назначаются представительным органом муниципального образования, не согласуется с положениями законодательства о градостроительной деятельности. Указанная норма Федерального закона № 131-ФЗ носит императивный характер и не предусматривает исключений из установленного правила. Однако в соответствии с частью 11 статьи 31 Градостроительного кодекса Российской Федерации решение о проведении публичных слушаний по проекту правил землепользованию и застройки (внесению в них изменений) принимает глава муниципального образования.

5. Федеральным законом от 27.07.2006 № 153-ФЗ в ст. 16 введен п.7.1. следующего содержания: «7.1) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и

экстремизма в границах городского округа». Ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» установлено: «Федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие терроризму в пределах своих полномочий.». Следует установить полномочия органов местного самоуправления, иначе возникают сложности при применении данных норм.

6. Исключить из Федерального закона № 131-ФЗ понятие муниципального контроля. В соответствии со статьей 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ «органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, также муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации». Это противоречит понятию муниципального контроля, которое дано в статье 2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», согласно которому муниципальный контроль – это деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения. Таким образом, согласно данной норме деятельность органов местного самоуправления относится к муниципальному контролю только в том случае, если данный вид контроля относится к вопросам местного значения. Данный вывод подтверждается тем, что в статьи Федерального закона № 131-ФЗ, определяющие

вопросы местного значения, включаются нормы, закрепляющие определенные виды муниципального контроля. В отличие от данной нормы ст. 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает возможность установления полномочий органов местного самоуправления по муниципальному контролю любыми федеральными законами без отнесения данных полномочий по контролю к вопросам местного значения.

7. Исключить пункт 4.1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ, наделяющий органы местного самоуправления полномочиями по регулированию тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей, как не соответствующий Федеральному закону от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса». В соответствии с федеральным законодательством в сфере регулирования тарифов организаций коммунального комплекса у органов местного самоуправления отсутствуют соответствующие полномочия.

8. Частью 3 статьи 41 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что основаниями для государственной регистрации органов местной администрации в качестве юридических лиц являются решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа в форме муниципального казенного учреждения и утверждение положения о нем этим представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. При этом Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает только порядок государственной регистрации органов местной администрации в качестве юридического лица, каких-либо иных норм, предусматривающих возможность наделения органов местной администрации статусом юридического лица и регулирующих правовое положение данных органов, в Федеральном законе № 131-ФЗ не содержится. Гражданский кодекс Российской Федерации, закрепляющий основные положения о юридических лицах, не предусматривает возможность наделения статусом юридического лица какого-либо подразделения юридического ли-

ца. На основании вышеизложенного предлагается исключить данную норму из Федерального закона № 131-ФЗ.

9. В соответствии с пунктом 26.1 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа относится выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций на территории городского округа, которая осуществляются в соответствии с Федеральным законом «О рекламе». В соответствии с пунктами 21.2, 21.3 части 21 статьи 19 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» по требованию органа местного самоуправления городского округа владелец рекламной конструкции либо собственник или иной законный владелец недвижимого имущества, к которому была присоединена рекламная конструкция, обязан возместить необходимые расходы, понесенные в связи с демонтажем, хранением или в необходимых случаях уничтожением рекламной конструкции. Однако, случаи уничтожения рекламных конструкций и порядок уничтожения бесхозяйных (брошенных) рекламных конструкций законодателем не установлены, также указанные вопросы не отнесены к полномочиям органов местного самоуправления.

10. Соотнести нормы Федерального закона № 131-ФЗ и Гражданского кодекса РФ и четко определить правомочия органов местного самоуправления в сфере благоустройства. Статьей 16 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа отнесено утверждение правил благоустройства территории городского округа, установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий. На основании этих норм органами местного самоуправления утверждаются правила благоустройства, предусматривающих обязанности хозяйствующих субъектов по уборке и содержанию территорий, прилегающих к занимаемым ими объектам (здания, павильоны, киоски и т.п.). При этом в последнее время складывается судебная практика (в том числе на уровне Верховного Суда Российской Федерации), признающая недействующими правила благоустройства в части возложения обязанностей по уборке прилегающих территорий на хозяйствующих субъектов. По мнению судов, возложение таких обязанностей возможно исклю-

чительно на основании соглашений (договоров) в соответствии со статьей 210 Гражданского кодекса Российской Федерации.

11. В соответствии с ч. 4 ст. 44 Федерального закона 131-ФЗ не требуется официальное опубликование (обнародование) порядка учета предложений по проекту муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также порядка участия граждан в его обсуждении в случае, если указанные изменения и дополнения вносятся в целях приведения устава муниципального образования в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами. Вместе с тем, на публичные слушания должны выноситься проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда изменения в устав вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами (п.1 ч.3 ст.28). В связи с чем, между данными нормами возникает противоречие.

12. Внести изменение в п.1 ч.3 ст.28 Федерального закона № 131-ФЗ: слова «вопросов местного значения и полномочий по их решению» заменить на «положений». При подготовке проекта муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав данное изменение позволит не проводить публичные слушания во всех случаях приведения положений устава в соответствие с федеральным законодательством.

Предлагаемые изменения в иные федеральные законы:

1. Внести изменения в Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Данный Закон впервые законодательно закрепил, что стратегическое планирование в Российской Федерации может осуществляться на уровне муниципальных образований. Вместе с тем, полномочие органов местного самоуправления на осуществление деятельности по стратегическому планированию социально-экономического развития не нашло отражение в основополагающем для муниципальных образований Федеральном

законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ, в частности, в статье 17. Пункт 3 ч.3 ст.28 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает обязанность органов местного самоуправления по рассмотрению проектов планов и программ развития муниципального образования на публичных слушаниях. При этом в части 2 ст.13 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ определено, что форма общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования определяется органами местного самоуправления. Тем самым неясность, содержащаяся в указанных правовых нормах, не позволяет прийти к однозначному выводу о том, является ли необходимой процедура публичных слушаний применительно к документам стратегического планирования. Кроме того, в части 2 ст.39 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ установлено, что стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации такой стратегии могут разрабатываться по решению органов местного самоуправления. Однако иные положения Закона, касающиеся перечня документов стратегического планирования, а также устанавливающие взаимные связи между такими документами, не подкрепляют диспозитивный характер указанной нормы.

2. Внести изменения в Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», установив, что предусмотренные этим законом процедуры не распространяются на муниципальный земельный контроль, поскольку указанные мероприятия не являются проверками хозяйственной деятельности конкретных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В соответствии с нормами Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществление муниципального земельного контроля в границах городского округа относится к вопросам местного значения. При этом муниципальный земельный контроль, осуществляемый в форме плановых и внеплановых проверок субъектов, входит в предмет регулирования Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля

(надзора) и муниципального контроля», который, преследуя цель максимально снять ограничения с бизнеса, избавить его от надзора и контроля, за исключением случаев, когда возникает угроза здоровью и жизни людей, существенно ограничивает возможность проведения контрольных мероприятий в отношении субъектов предпринимательства. Таким образом, нормы действующего законодательства не позволяют в должной мере защищать интересы публичного собственника земель, существенно ограничивают возможность реализации возложенных на органы местного самоуправления полномочий по оперативному вовлечению в оборот земельных участков с целью получения налоговых и неналоговых доходов бюджета, развитию территорий муниципальных образований.

3. Внести изменения в Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле». Пункт 23 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к вопросам местного значения городского округа организацию ритуальных услуг и содержание мест захоронения. Более подробно отношения, связанные с погребением умерших, регулирует Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ. Указанный закон не соответствует современным реалиям, а содержащиеся в нем статьи в полной мере не регулируют складывающиеся правоотношения, что порождает неоднозначное толкование правовых норм и противоречивость судебной практики применения закона. Так, закон использует понятие «специализированная служба по вопросам похоронного дела», но при этом не содержит ни определения данного понятия, ни характеристики правового статуса данной службы. Указывается, что специализированная служба по вопросам похоронного дела создается органами местного самоуправления (ч. 2 ст. 25). Вместе с тем, сложившаяся судебная практика и практика антимонопольных органов допускают образование специализированных служб по вопросам похоронного дела не только путем создания муниципальных предприятий или учреждений, но и путем конкурсного отбора такой службы из числа коммерческих организаций. Согласно ч. 2 ст. 7, ч. 1 и 3 ст. 18 закона специализированная служба по вопросам похоронного дела правомочна принимать решения о выделении земель-

ных участков для захоронения на территории общественных кладбищ. Однако на практике органы местного самоуправления вынуждены создавать муниципальные учреждения с целью возложения на них обязанности по выделению земельных участков для захоронения. Это обусловлено позицией антимонопольных и судебных органов, которые полагают, что такие функции не могут исполняться специализированными службами по вопросам похоронного дела, поскольку этим нарушаются запреты, установленные Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а именно запрет органам местного самоуправления на осуществление действий (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а также запрет на совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов. Заявленная позиция выражена в письме Федеральной антимонопольной службы от 24.07.2009 № ПС/24493 «О рассмотрении обращения». Также закон не регулирует правовой режим земель кладбищ, возможность передачи муниципальных земель кладбищ в хозяйственное ведение или оперативное управление, правовой режим предоставленных гражданам для захоронения земельных участков на местах погребения.

4. Признать статью 16 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» утратившей силу. В настоящее время частично изменилось законодательство, регулирующее отдельные вопросы проведения капитального ремонта многоквартирных домов. Жилищным кодексом Российской Федерации предусмотрено создание региональных фондов капитального ремонта, принятие региональных программ капитального ремонта. Действие Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства продлено до 2018 года. Также из статьи 16-1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исключено право органов местного самоуправления на осуществление финансирования и софинансирования капитального ремонта жилых домов, находившихся в муниципальной собственности до 1 марта 2005 года. При этом в связи с тем, что бесплатная приватизация гражданами жилых помещений опять продлена до 01.03.2016 г.,

статья 16 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» продолжает действовать. На основании этой статьи в городах России сложилась судебная практика, в соответствии с которой судами удовлетворяются требования собственников помещений в многоквартирных домах об обязании выполнения капитального ремонта многоквартирных домов за счет средств местных бюджетов. Соответственно, учитывая продление действия Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», такие судебные решения будут выноситься в отношении органов местного самоуправления и дальше, несмотря на наличие других механизмов проведения капитального ремонта многоквартирных домов. Поэтому в целях освобождения органов местного самоуправления от выполнения несвойственных функций, не предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», необходимо устранение противоречий в федеральном законодательстве и развития новых механизмов проведения капитального ремонта многоквартирных домов.

5. Внести изменения в Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Действующей редакцией пункта 3 ч. 3 ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ предусмотрено, что публичные слушания по проекту правил землепользования и застройки должны проводиться за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации. Такая редакция не соответствует части 12 ст. 34 Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которой установлено, что до 1 января 2020 года органы местного самоуправления обязаны внести изменения в правила землепользования и застройки в части приведения в соответствие с видами разрешенного использования земельных участков, предусмотренными классификатором видов разрешенного использования земельных участков, при этом проведение публичных слушаний по проекту изменений, вносимых в правила землепользования и застройки, не требуется.

Таким образом, два федеральных закона содержат разные перечни случаев, когда публичные слушания не проводятся.

7. В статье 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» содержится целый ряд ограничений для лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе. В частности, указанные лица не вправе заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом, если в порядке, установленном федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, лицам, замещающим муниципальные должности, не поручено участвовать в управлении таким хозяйствующим субъектом. В Федеральном законе № 131-ФЗ также содержится ряд ограничений для депутатов, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе. Так, депутат, работающий на постоянной основе, не вправе заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией. Таким образом, и Федеральным законом № 131-ФЗ и Федеральным законом № 273-ФЗ предусмотрена возможность исключения из данного запрета. Однако в Федеральном законе № 131-ФЗ используется формулировка «если иное не предусмотрено федеральными законами». Отсутствие же такой оговорки в статье 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, на практике приводит к неоднозначному толкованию соответствующих норм. Так, согласно Федеральному закону «О приватизации государственного и муниципального имущества» представителями интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в органах управления и ревизионных комиссиях открытых акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью могут быть лица, замещающие соответственно государственные и муниципальные должности, а также иные лица. Таким образом, в силу ограничений, установленных Федераль-

ным законом № 273-ФЗ, лица, замещающие муниципальные должности на постоянной основе, не могут воспользоваться установленным Федеральным законом № 178-ФЗ правом на представление интересов муниципальных образований в органах управления соответствующих хозяйствующих субъектов.

8. Внести изменения в КоАП РФ в части предоставления органам местного самоуправления, осуществляющим муниципальный контроль, права возбуждать административное производство по составам административных правонарушений в соответствующих сферах. В силу пунктов 5, 6, 26, 38 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа относится осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, муниципального жилищного контроля, муниципального земельного контроля границах городского округа, муниципального лесного контроля. Полномочия органов местного самоуправления в рамках муниципального контроля не содержат пресекательной функции, что выражается в отсутствии возможности административного воздействия со стороны муниципалитета на виновников выявленных нарушений. В целях повышения результативности и достижения целей муниципального контроля предлагается.

9. Внести изменения в Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части уточнения и расширения перечня требований, предъявляемых к участникам закупок с целью обеспечения достижения оптимального соотношения цена-качество в результате конкурсных процедур.

10. Внести изменение в Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» путем установления в Порядке государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним срока, в течение которого собственник должен представить в регистрирующий орган документы для проведения государственной регистрации возникновения и перехода прав на недвижимое имущество. В местные бюджеты по нормативу 100% поступают налог на имущество физических лиц и

земельный налог, объектом налогообложения которых признаются объекты недвижимости, принадлежащие налогоплательщикам на праве собственности. Согласно статье 131 Гражданского кодекса Российской Федерации право собственности подлежит государственной регистрации и возникает с момента его государственной регистрации. Однако нормы действующего законодательства предусматривают лишь порядок государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним и не содержат сроков, в течение которых собственник должен обратиться в уполномоченный орган за государственной регистрацией прав на недвижимое имущество. Неопределенность сроков по государственной регистрации собственником прав на недвижимое имущество предоставляет ему необоснованную отсрочку в регистрации и возможность потенциальным налогоплательщикам законно уходить от налогообложения, что противоречит статье 3 Налогового кодекса Российской Федерации в части трактовки, что каждое лицо должно уплачивать законно установленные налоги и сборы.

Приложение 2

Обобщенный обзор моделей системы организации местного самоуправления, закрепленных уставами муниципальных образований – центров субъектов Российской Федерации

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 Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на территории субъекта Российской Федерации возможна реализация одной или нескольких основных моделей системы организации местного самоуправления:

модель I – глава муниципального образования избирается населением и возглавляет местную администрацию (в этом случае председатель представительного органа избирается депутатами из своего состава);

модель II – глава муниципального образования избирается населением и возглавляет представительный орган (в этом случае глава местной администрации назначается представительным органом муниципального образования по итогам конкурса);

модель III – глава муниципального образования избирается депутатами представительного органа из своего состава и исполняет обязанности его председателя (в этом случае глава местной администрации назначается представительным органом муниципального образования по итогам конкурса).

Принятие в начале 2015 года Федерального закона № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дополнило количество моделей системы организации местного самоуправления. Помимо трех моделей стали возможны к применению еще две:

модель IV – глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и возглавляет местную администрацию;

модель V – глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса и возглавляет местную администрацию.

В течение 2014 и 2015 годов законодательные органы субъектов Российской Федерации приняли или внесли изменения в законодательство о местном самоуправлении на территории своего субъекта и определили модели или конкретную модель, в том числе и для муниципальных образований – центров субъектов Российской Федерации (далее – центров). В связи с этим, в большинстве центров впоследствии были изменены уставы в части способа избрания главы муниципального образования. В большинстве (61 из 80) эти изменения уже вступили в силу, а в 18 центрах изменения вступят в силу после истечения срока полномочий действующего главы муниципального образования.

Изучив действующие на данный момент уставы и внесенные в них изменения, можно представить распределение различных моделей по состоянию на май 2016 г.

Рис 1. Действующие модели системы организации местного самоуправления в городских округах – центрах субъектов Федерации по состоянию на май 2016 года[4]

[4] Без учета Ленинградской и Московской области, Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя

Модель I действует в 19 центрах, **модель II** – в Екатеринбурге, **модель III** – в 42 центрах, **модель IV** – в Ижевске и Иркутске, **модель V** – в 16 центрах. Таким образом, в более чем половине центрах действует модель, согласно которой глава муниципального образования избирается депутатами представительного органа из своего состава и исполняет обязанности его председателя (в этом случае глава местной администрации назначается представительным органом муниципального образования по итогам конкурса).

Если же учитывать изменения, которые будут действовать лишь после истечения срока полномочий действующего главы муниципального образования, то распределение моделей будет выглядеть следующим образом.

Рис 2. Модели системы организации местного самоуправления в городских округах – центрах субъектов Федерации с учетом принятых, но не вступивших в силу изменений в уставах[5]

Распределение моделей с учетом всех принятых, но еще не действующих изменений в уставы, несколько меняется.

[5] Без учета Ленинградской и Московской области, Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя

Модель I закреплена лишь в 9 центрах: Абакан, Воронеж, Калининград, Кемерово, Новосибирск, Томск, Хабаровск, Южно-Сахалинск, Якутск (7 из них находятся на территории Сибири и Дальнего Востока).

Модель II – в Екатеринбурге и в Улан-Удэ.

Модель III – в 38 центрах.

Модель IV – в 3 центрах: Анадырь, Ижевск и Иркутск.

Модель V – в 28 центрах.

Процесс адаптации местного законодательства, прежде всего уставов, к соответствующим региональным законодательным актам активнее всего шел в 2015 году, и в 2016 году изменения уставов в части способа избрания главы муниципального образования практически не наблюдались. В целом можно констатировать, что эти изменения были направлены на закрепление в качестве одной из основных моделей системы организации местного самоуправления – модель V, в соответствии с которой глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса и возглавляет местную администрацию.