

## ИТОГОВЫЙ ДОКУМЕНТ ТЕМАТИЧЕСКОГО НАПРАВЛЕНИЯ «МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ»

### КОНТЕКСТ

Благополучие и качество жизни во многом зависит от того, как обустроено пространство вокруг. Ощущение комфорта на своей малой родине дает возможность строить жизненную траекторию и усиливает уверенность в завтрашнем дне. Социальное и экономическое развитие регионов и городов зависит от уровня их самостоятельности и ответственности перед жителями.

Если у людей на местах нет ни возможностей, ни навыков самостоятельной достойной организации жизни, то развитие останавливается: активные люди уезжают в крупные города, за рубеж. Угасание общественной и экономической инициативы, неверие граждан в возможность лично влиять на свою судьбу ведут к апатии или протесту.

Российское местное самоуправление, будучи молодым политическим институтом, возникшим и сформировавшимся в 90-е годы прошлого столетия, за последние 15—17 лет прошло через череду бесконечных институциональных реформ. Сутью происходящих изменений стала не столько реализация определенного стратегического замысла, сколько ситуационное реагирование на текущие потребности государства.

Кроме того, в 2020 году пандемия перевернула привычную жизнь городов. Вместо плотности социальных связей, которая всегда была возможностью и даже смыслом городов, мы получили социальное дистанцирование. В экономике пострадали прежде всего именно те отрасли, которые являются «самыми городскими» по сути и целевой аудитории: сфера городских сервисов, туризма и коммуникаций.

Прежние возможности влиять на принятие решений оказались крайне ослабленными. Раньше власть активно призывала горожан к соучастию – и многие его формы становились реальностью. В случае же активного неприятия действий власти у горожан была возможность «рассердиться» и выйти на площадь. Теперь же возможности влияния свелись к электронной подаче предложений, а невысказанной формулой политики борьбы с пандемией стало что-то вроде «Горожане всех стран — разъединяйтесь».

Более того, делегирование дополнительных полномочий губернаторам создает риск еще большего выдавливания муниципальной власти на периферию, а на повестке дня оказывается еще большее встраивание местного самоуправления в систему государственного управления.

### ПРОБЛЕМНОЕ ПОЛЕ

Несмотря на уже 30-летнее развитие института местного самоуправления в России, его нынешнее состояние вряд ли может быть признано удовлетворительным. При росте в

отдельных случаях локальной самоорганизации (на уровне домов, внутригородских территорий, территориальных общественных самоуправлений) в целом муниципальную сферу во многих сегментах охватила отрицательная динамика мотиваций и участия. Среди жителей получил повсеместное распространение абсентеизм: доля даже формального участия граждан в муниципальных выборах (а это самый важный инструмент прямого народовластия) часто ограничивается 10—20%, в то время как дееспособность других демократических инструментов на местном уровне вызывает вопросы. Муниципальное управление по-прежнему является делом преимущественно чиновников, а не жителей. Более 99% муниципалитетов дотационны, только 15,7% муниципалитетов дотационны менее чем на 5%, практически все они экономически не мотивированы — отсутствие собственных ресурсов не может быть основой для развития.

Нынешнее состояние дел в муниципальной сфере обуславливается целым набором **системных рисков**.

**Наращивание потенциала низового протеста.** Если местное самоуправление не работает как механизм включения активных и амбициозных людей в процесс принятия решений на локальном уровне, то степень удовлетворенности властью снижается, обычно и среди более широкого круга граждан.

**Дисбаланс реальных властных ресурсов по линии «центр-регион».** Сильная зависимость органов местного самоуправления от региональных властей ломает систему «сдержек и противовесов» для губернаторского корпуса. В то же время реальные ресурсы федерального контроля объективно ограничены. Опыт второй половины 1990-х годов показывает, что концентрация власти на региональном уровне в условиях экономического кризиса/стагнации всегда несет опасность новой «феодализации» страны.

**Гиперответственность федеральной власти.** Ликвидация муниципальной автономии формирует пропасть между жителями конкретных мест и далекой властью, реальное присутствие которой отмечается населением только на уровне региона и страны. Системный рост патерналистских настроений, совмещенный с осознанием определяющей роли центра, адресует всю ответственность за «худые крыши» и «текущие трубы» высшему руководству страны, подрывая в средне- и долгосрочной перспективе его авторитет.

**Неэффективное администрирование доходов.** Бюджетная централизация приводит к отсутствию субъектов, способных и заинтересованных в работе с доходными источниками. Практика показывает, что по большинству доходных источников (все налоги на доходы/прибыль, социальные взносы, имущественные налоги и налоги по специальным режимам налогообложения) предотвратить сокрытие налоговой базы возможно только силами низового уровня власти (даже если формально за налоговое администрирование отвечает другой уровень). Поэтому сокращение закрепленных за ним доходных источников неизбежно уменьшает доходную часть консолидированного бюджета в целом.

**«Искавление» экономической географии.** Отсутствие концептуальных основ влечет за собой хаос в территориальном устройстве публичной власти, которое подстраивается под личное удобство регионального и ведомственного начальства. Ликвидация сельских и городских поселений в освоенной, экономически и демографически продуктивной части страны влечет за собой депопуляцию, утрату уже имеющихся инфраструктурных узлов и ухудшение качества жизни. В то же время проблема неэффективного расселения и

содержания дорогой инфраструктуры в малопригодных для жизни местах не решается ввиду инерционного сохранения муниципально-территориального деления в отделенных местностях.

**Деградация городской/сельской среды и инфраструктуры.** Сдерживание самоуправленческих практик снижает личное участие граждан в обустройстве мест их жизни, переключает формат их отношения к публичной среде/инфраструктуре с формулы «сделаем сами» на «потребуем от власти». При этом локальные проблемы вряд ли могут быть эффективно диагностированы, инвентаризованы и решены с регионального/федерального уровня. Качество местного управления, ориентированного не на доказывание своей эффективности жителям, а на выполнение команд сверху, неизбежно деградирует.

**Усугубление проблемы ветхого и аварийного жилья.** Московские методы расселения пятиэтажек вряд ли возможны в большинстве городов страны, в то время как удельный вес Москвы в общем массиве такого жилья не превышает 10%. Малоресурсность местных властей в сочетании с пассивностью жителей мультиплицируют проблемы обслуживания/износа старого жилого фонда, вызывают риски чрезвычайной аварийности в период массового истечения плановых сроков эксплуатации «хрущевок» в ближайшие два десятилетия.

## **ЦЕЛИ**

- **Существенное расширение участия жителей в принятии решений на местном уровне**, в том числе посредством использования дистанционных механизмов и инструментов электронной демократии, включение значительной части граждан в развитие среды и публичной инфраструктуры.
- **Системное улучшение качества публичного управления** путем формирования баланса ответственности и ресурсов, укрепления механизмов связи между жителями и уровнями власти.
- **Укрепление финансовой автономии муниципальных образований**, позволяющее значительной части городских округов и крупных поселений выйти на бездотационный уровень, а большей части остальных муниципалитетов — иметь стабильные и растущие доходы бюджетов.
- **Формирование новых и поддержание существующих точек экономического роста** с помощью механизмов их фасилитации со стороны автономной и влиятельной местной власти.
- **Оптимизация территориальной структуры публичной власти на субрегиональном уровне**, открывающая возможности для синергии государственного управления и местного самоуправления, а также развития систем расселения и инфраструктуры жизнеобеспечения.
- **Развитие межмуниципального сотрудничества**, обеспечивающего совместное (силами нескольких муниципалитетов) и экономически более эффективное оказание жителям муниципальных услуг и создание/модернизацию инфраструктурных объектов.

Сегодня мы хотим добиться выстраивания баланса ресурсов между уровнями власти и их ответственности в России, что для **каждого гражданина** может означать:

- **возможность решать большинство управленческих вопросов на месте**, без изнурительного «поиска правды» в кабинетах и приемных федеральных чиновников;
- **реальную способность контролировать уплаченные нами налоги** и сохранять их в своем регионе или городе;
- **гарантию на участие в выборе и смене руководителей территорий**, определении направлений и смысла их работы;
- **право силами местного сообщества организовывать жизнь в городе**, поселке и селе, формировать облик своего места жительства.

## **7 ПРИОРИТЕТНЫХ ШАГОВ**

### **Шаг 1. Вернуть прямые выборы мэров городов.**

Переход к конкурсному назначению мэров городов не привел к повышению квалификации городских глав и профессионализации муниципального управления. Вопреки заявлениям в муниципальное управление не пришли яркие менеджеры из бизнеса, уровень образования глав администраций снизился. И главное — мэры стали крайне зависимыми от региональной власти. Возможности жителей напрямую влиять на работу мэров теперь минимальны. Необходимо как можно скорее вернуть горожанам право самим выбирать глав городских администраций, городским сообществам — возможность самим определять свою судьбу. Для этого важно как минимум отменить закон, позволяющий субъектам Федерации (де-факто губернаторам) навязывать систему управления в муниципальных образованиях.

### **Шаг 2. Оставить налоги в регионах и муниципалитетах.**

Движение к финансовой самостоятельности регионов и местного самоуправления должно стать стратегической задачей государства. Необходимо остановить изъятие собираемых на местном уровне средств в пользу федерального (или регионального) бюджета с последующим возвращением этих средств в тот же муниципалитет в качестве межбюджетных трансфертов. Это губит инициативу на местах, ограничивает возможности жителей контролировать бюджетные расходы, умножает коррупционные риски. Также нужно закрепить за местными и региональными бюджетами дополнительные источники доходов за счет налоговых отчислений, стимулирующие муниципалитеты к работе над собственной доходной базой. Можно сделать все «промысловые» налоги (вмененку, упрощенку, патентную систему, сельхозналог) местными, а транспортный налог делить между муниципалитетом (налог с граждан) и регионом (налог с организаций).

### **Шаг 3. Значительно расширить полномочия регионов и муниципалитетов.**

Каждый управленческий вопрос должен решаться на уровне, наиболее удобном для жителей. Не может быть успешным управление всеми школами и детскими садами огромного региона из регионального центра, так же как управление развитием городской среды в каждом населенном пункте страны — на уровне Правительства России. Подобная практика неизбежно формирует армию контролеров, в то время как на местах просто некому оказывать услуги жителям. Необходимо передать значительную часть полномочий на самый близкий к людям уровень (например, благоустройство в Москве и Санкт-Петербурге передать внутригородским муниципалитетам), а в управлении

экономическими процессами усилить роль регионов. При этом муниципалитеты должны получить право принимать на себя решение дополнительных вопросов, например по оказанию новых услуг жителям и бизнесу (инновации, пляжи, спорт, социальные центры для уязвимых категорий) при наличии средств.

#### **Шаг 4. Остановить бездумное укрупнение муниципалитетов.**

Под знаменем повышения управленческой эффективности и инвестиционной привлекательности территорий сегодня началось упразднение самого близкого к жителям уровня местного самоуправления — сельских и городских поселений. Количество муниципальных образований за 15 лет сократилось на 15%, создается все больше городских и муниципальных округов, по территории сопоставимых со многими европейскими странами. Часто это происходит в густонаселенных регионах (в Московской области, Ставропольском крае) с высокой активностью жителей, склонных к самоуправлению. Необходимо остановить этот вектор на постоянное укрупнение и хотя бы ввести критерии максимального укрупнения муниципалитета, чтобы в стремлении к оптимизации власть не забыла о нуждах жителей.

#### **Шаг 5. «Цифровизируй то».**

Активно использовать все возможности электронного участия в местном самоуправлении: общественные обсуждения, онлайн-сервисы доступа к муниципальным услугам и обратной связи с властью. Создать возможности для проведения в электронном виде собраний, конференций, сходов и опросов граждан, а в перспективе — местных выборов и референдумов.

#### **Шаг 6. «Муниципальные поправки к поправкам».**

В условиях, когда поправки в Конституцию назвали МСУ публичной властью, необходимо добиться усиления местного самоуправления как уровня публичной власти: расширить его полномочия, ресурсную базу, коммуникации с государством, повысить статус муниципальных глав и депутатов с помощью принятия законов, вытекающих из Конституции.

#### **Шаг 7. Контроль за городскими реновациями.**

Взять в регионах под общественный контроль и контроль со стороны муниципальных властей программы реновации, для которых сегодня формируется правовая база и выделяются бюджетные деньги.

## ПРОГРАММА ДЕЙСТВИЙ

### 1. Расширение участия граждан в местном самоуправлении

В июле 2020 года приняты два новых закона об инициативном бюджетировании: первым законом внесены изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вторым — в Бюджетный кодекс РФ. До этого институт инициативного бюджетирования регулировался на региональном уровне и не был закреплен в федеральном законодательстве. Установлен порядок внесения и обсуждения проектов инициативного бюджетирования (инициативных проектов), а также порядок работы с ними местных органов власти.

Разработан и начал внедряться в пилотных территориях Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды, призванный систематизировать практики и форматы вовлечения граждан в решение таких вопросов, повысить эффективность взаимодействия, а также степень ответственного участия всех сторон. Стандарт позволит обеспечить выбор оптимального сценария вовлечения, что даст максимально полезный результат для населенного пункта и локального сообщества.

Для дальнейшей интенсификации вовлечения граждан в принятие решений на местном уровне, в развитие среды и публичной инфраструктуры и, как следствие, снижения протестных настроений необходимо:

- разработать и разрешить механизмы непосредственного выражения мнения граждан по вопросам местного значения (собрания/сходы и конференции, публичные слушания, в перспективе при отработке надежных механизмов защиты — муниципальные выборы и местные референдумы) с помощью электронных средств идентификации и голосования (портал [www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru), СМС с зарегистрированных номеров и пр.);
- создать и апробировать механизм электронных индикативных опросов жителей с последующим составлением перечня случаев, по которым такие опросы обязательны;
- закрепить возможность голосования (на заявительной основе) в рамках муниципальных форм народовластия для граждан, не зарегистрированных в муниципалитете по месту жительства, но имеющих в нем недвижимое имущество (дачники, живущие на 2—3 дома, и т.п.);
- расширить перечень вопросов, по которым возможно голосование на местном референдуме, в частности, разрешить выносить на референдум принятие (изменение,

дополнение) устава муниципального образования и утверждение структуры органов местного самоуправления;

- снизить предельное количество подписей, которое необходимо собрать для проведения местного референдума, с 5 до 2% от числа избирателей с установлением четких процедур признания подписей недостоверными и недействительными;
- ввести возможность голосования по вопросам местного значения в пределах отдельных территориальных единиц муниципального образования, а также установления в уставах муниципальных образований вопросов, по которым проведение такого голосования обязательно;
- повысить роль публичных слушаний;
- вернуть обязательное проведение голосования населения по вопросу о реформировании муниципального образования (упразднении, объединении, разделении) и изменении границ, влияющих на территориальную принадлежность населенных пунктов.

## **2. Синхронизация деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в рамках обеспечения единства публичной власти**

Реализация данного пункта в программном документе должна включать в себя следующие меры:

- синхронизацию документов стратегического планирования, особенно в вопросах реализации национальных проектов, включая введение механизмов синхронизации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в формате проектных офисов;
- выстраивание механизмов совместной выработки, принятия и реализации решений органов государственной власти и местного самоуправления по тем вопросам, которые отнесены к компетенции сразу нескольких уровней публичной власти (например, в сферах среднего образования, культуры, градостроительства), в том числе через введение процедур согласования, создания совместных и согласительных комиссий по таким вопросам;
- повышение престижа муниципальной службы через выравнивание правового статуса государственных гражданских и муниципальных служащих, определение общих прав, обязанностей и гарантий их деятельности, индексацию заработных плат муниципальных служащих (средняя заработная плата у муниципальных служащих

почти на 30% ниже, чем у гражданских служащих, работающих в органах субъектов РФ);

- усиление правовой защищенности муниципальных образований, органов местного самоуправления и их руководителей, которые подозрительно часто становятся фигурантами судебных разбирательств, вероятно, в результате конфликта с региональными властями или силовиками;
- предоставление муниципальным образованиям федеральных гарантий защиты от излишнего вмешательства в их деятельность региональных властей.

Для синхронизации государственного управления и местного самоуправления, обеспечения удобного формата оказания жителям публичных услуг видится также необходимым:

- ввести для территориального структурирования федеральной и региональной власти (налоговые органы, органы внутренних дел, пожарная служба, центры занятости и др.) межрайонные административные округа (уезды);
- обеспечить учет мнения жителей при установлении территориальных пределов муниципальных образований, мест размещения управленческих органов.

### **3. Укрепление финансовой самостоятельности муниципальных образований**

По итогам 2019 года стало очевидно, что ситуация с местными бюджетами остается плачевной. Отмеченный Минфином России рост муниципальных доходов в значительной мере действительно вызван ростом налоговой базы исключительно у городских округов. В остальных типах муниципальных образований рост налоговых доходов находится незначительно выше уровня инфляции, а положительная динамика создается в основном за счет увеличения объемов межбюджетных трансфертов. Более того, ситуация различается в субъектах РФ, в восьми регионах муниципальные доходы вообще падали.

Пандемия резко ударила по собственным доходам местных бюджетов. По последним имеющимся данным, налоговые доходы упали на 2%, а неналоговые — на 15%. О недополученных доходах сообщали Якутск, Томск, Казань, Иркутск и многие другие города России. Начали поступать просьбы об увеличении допустимого объема дефицита муниципальных бюджетов. Вырос дефицит и на региональном уровне, при том что наибольший спад ожидается только к концу года. На данный момент выпадающие



доходы компенсируются резким повышением (на 23%) межбюджетных трансфертов. Также растет и размер муниципального долга: снижавшийся вплоть до апреля, он достиг 359 млрд руб., но к сентябрю снова подскочил до 366 млрд руб.

Одновременно с этим продолжается процесс реформирования местных бюджетов. Началась реализация поручений Президента России, сформулированных на заседании Совета по развитию местного самоуправления.

Так, был принят закон об инициативном бюджетировании, внесен законопроект о «горизонтальных» кредитах. Правительство начало процедуру увеличения размеров отчислений от акцизов в местные бюджеты. Профильный комитет ГД ФС РФ в очередной раз поднял вопрос об уплате НДФЛ по месту жительства. Регионы, также выполняя поручения Президента, начали принимать законопроекты по увеличению отчислений в местные бюджеты.

Одновременно с этим опасной выглядит ситуация с отменой ЕНВД в 2021 году, так как поступления от этого налога шли в местные бюджеты. Многие регионы заявили о значительных потерях в муниципальных доходах. Уже реализуются меры по компенсации выпадающих доходов за счет изменения нормативов отчислений, например от УСН. Группа сенаторов из Совета Федерации внесла законопроект о продлении ЕНВД до 2024 года, однако перспективы его принятия достаточно туманны. Поступали также сомнительные инициативы по отмене транспортного налога, что привело бы к значительному выпадению доходов региональных бюджетов (около 160 млрд руб.), но предложение было отклонено правительством.

В целях стимулирования экономического развития территории необходимо осуществить полную передачу наиболее значимых налогов на местный уровень (прежде всего УСН, а также туристического сбора) и сформировать на территориях предпринимательский актив, среди прочего за счет запуска проектов по использованию локальных ресурсов, развития социального предпринимательств.

Для формирования реальных индикаторов развития муниципальных образований требуется разработать методiku и ввести механизм статистического учета муниципального развития в разрезе сельских и городских поселений.

Стимулирование экономического развития муниципальных образований и формирование мотиваций для активной работы органов местного самоуправления с собственной доходной базой возможно с помощью ряда мероприятий, необходимо:

- вернуть поселениям и городским округам право управления и распоряжения землей, собственностью на которую не разграничена;
- придать транспортному налогу (в части транспорта физических лиц), налогам по специальным режимам налогообложения статус местных налогов;
- увеличить нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов путем закрепления за муниципальными образованиями доходных источников, достаточных для выхода на самообеспечение большинства городских округов — наиболее экономически развитого типа муниципальных образований;
- изменить методики расчета межбюджетных трансфертов, чтобы гарантировать неизменность дотации в течение среднесрочного периода даже в случае существенного роста собственных доходных источников бюджета муниципального образования.

#### 4. Оптимизация территориальной структуры местного самоуправления

Таблица 1 демонстрирует, что в последний год тренд на укрупнение муниципалитетов не ослабевает. За 2019 год общее число муниципальных образований сократилось еще на 3% (709 муниципалитетов исчезло, 54 появилось). Новой практикой стало введение еще одного типа муниципальных образований — муниципальных округов. Де-факто они представляют собой переименованные городские округа, но для сельских территорий. В 2019 году началось создание только 33 таких муниципалитетов, но уже в первой половине 2020 года маховик укрупнений раскрутился на полную.

Таблица 1. Изменение численности муниципалитетов в 2019—2020 гг.

Тип муниципалитета	01.01.2019	01.01.2020	Динамика
Городские округа	611+3	632+3	+3%
Муниципальные округа	0	33	+100%
Муниципальные районы	1731	1673	-3%
Городские поселения	1490	1398	-6%
Сельские поселения	17 380	16 821	-3%

Сейчас в России уже формируется 101 муниципальный округ (см. рис. 1). К 01.01.2021 запланировано еще 13 преобразований. По результатам этих реформ к существующим регионам с почти или полностью отсутствующим поселенческим уровнем добавятся Ставропольский и Пермский края, Кемеровская область.



*Рисунок 1. География создания муниципальных округов*

При этом все территориальные преобразования реализуются в обход процедур прямого учета мнения населения. За весь 2020 год произошло ровно одно голосование по вопросу укрупнения — объединение Энгенойского и Бенойского сельских поселений в Чеченской республике.

Под реформы также подготавливается и нормативная правовая база. При подготовке законопроекта по включению муниципальных округов в бюджетную систему РФ были внесены поправки, предполагающие учет смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов и других территорий, входящих в состав муниципальных округов. На практике это означает, что поселения с их функционалом сохранятся внутри новых округов, но население уже никак не сможет влиять на формирование в них органов местного самоуправления.

Для сохранения поселенческого уровня местного самоуправления, который обеспечивает доступность публичной власти для жителей, поддержания достигнутого уровня социально-экономического развития, управления инфраструктурами и их содержания на территориях, пригодных для постоянной жизни и хозяйственного использования, необходимо:

- определить в федеральном законе статус (понятие и виды) населенных пунктов как базовых территориальных единиц; критерии их отнесения к городским и сельским населенным пунктам; порядок создания и упразднения, установления и изменения их границ; также возможно ввести понятие городской агломерации и критерии определения ее территории;

- установить конкретный лимит территории поселений и округов в местностях с высокой и средней плотностью населения (15—25 км по протяженности дороги от населенного пункта до административного центра поселения/округа).

Также требуется повышение экономической эффективности системы расселения и инфраструктурной сети в территориях демографического сжатия, малопригодных для постоянной жизни и хозяйственного использования. Этого можно добиться с помощью законодательного закрепления гибкого формата территориальной организации местного самоуправления в местностях с низкой плотностью населения (возможность одно- или двухуровневой системы, частичного разделения территории района на поселения или создания муниципальных районов без муниципальных образований поселенческого уровня).

## **5. Развитие межмуниципального сотрудничества**

В 2020 году, согласно плану реализации Стратегии пространственного развития России, был разработан законопроект «О городских агломерациях». На текущий момент он не нашел однозначного одобрения среди субъектов РФ и экспертного сообщества, но это важный первый шаг.

Интенсификации информационного обмена муниципальных образований, межмуниципального взаимодействия и распространения лучших практик можно добиться, если использовать, в частности, механизмы договорных агломераций, в том числе:

- реформирование статуса и режима деятельности единого общероссийского объединения муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации;
- создание национального электронного интерфейса доступа, обмена правовыми актами местного самоуправления и сравнения их положений;
- «расшивку» нормативно-правовых барьеров для реализации гражданско-правовых механизмов межмуниципального сотрудничества (совместного оказания услуг, создания и содержания инфраструктурных объектов);
- регламентацию правового статуса межмуниципальных соглашений, в том числе предусматривающих заказ публичных услуг одним муниципальным образованием у другого;
- введение возможности создания муниципальными образованиями, расположенными на территории городской агломерации, публично-правового межмуниципального

сообщества с передачей ему полномочий по решению вопросов местного значения в определенной части и отказ участников межмуниципального сообщества от самостоятельного решения вопросов в этой части.

## 6. Улучшение качества муниципального управления

Переход к конкурсному назначению мэров городов не привел к статистически значимому повышению квалификации городских глав и профессионализации муниципального управления. Вопреки заявлениям, в муниципальное управление не пришли яркие менеджеры из бизнеса, уровень образования глав администраций снизился. Не до конца изучено наличие позитивных эффектов от применения в муниципальных районах и городских округах с внутригородским делением моделей формирования представительных органов путем делегирования. При этом значительно снизились возможности общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Необходимо остановить тренд на превращение местного самоуправления в неподотчетный гражданам орган.

Таблица 2. Изменение доли муниципалитетов, главы которых избираются на прямых выборах, по типам муниципальных образований в 2017—2019 гг.

Тип муниципалитета	2017	2018	2019
Муниципальный район	26%	20%	15%
Городское поселение	39%	35%	28%
Сельское поселение	36%	33%	28%
Городской округ	28%	19%	12%
Городской округ с делением	0%	0%	0%
В том числе муниципальные образования — административные центры (столицы) субъектов Российской Федерации	22%	13%	12%
Внутригородской район	0%	0%	0%
Внутригородское муниципальное образование	0%	0%	0%
<b>Всего</b>	<b>35%</b>	<b>31%</b>	<b>26%</b>

Таблица 2 демонстрирует негативную динамику доли муниципалитетов с главами, избираемыми на прямых выборах, за последние годы. Больше всего избранных глав находятся на посту в городских и сельских поселениях, но и там их число падает.

В 2020 году тренд сохраняется. Наиболее ярко положение дел отражают выборы глав региональных столиц (рис. 2). Всего в 11% из них граждане все еще могут избрать мэра напрямую.

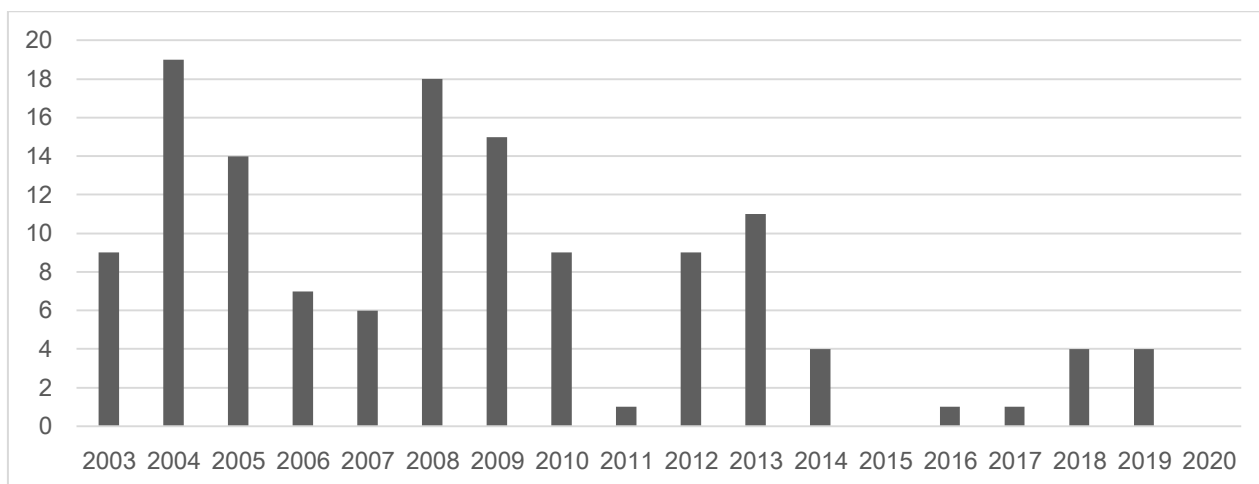


Рисунок 2. Динамика количества избирательных кампаний по прямым выборам на пост главы органов МСУ административных центров субъектов РФ

На 01.01.2020 в России существовало 20 846 муниципальных образований, при нормальном избирательном цикле в 4-5 лет каждый год должно проходить как минимум порядка 4-5 тыс. выборов глав муниципалитетов, де-факто их в 5-10 раз меньше (см. табл. 3).

Таблица 3. Число муниципальных избирательных кампаний в текущем электоральном цикле

Год	Всего процедур назначения/выборов главы муниципального образования	В том числе количество прямых выборов глав муниципальных образований
2016	5710	751 (13%)
2017	5990	1639 (27%)
2018	4933	1119 (23%)
2019	5192	914 (18%)
2020	8561	913 (11%)

В 2020 году проходит всего 913 основных кампаний в 40 субъектах РФ. Таблица 4 демонстрирует, что подавляющее большинство из них — на поселенческом уровне.

Таблица 4. Характеристика избирательных кампаний глав муниципалитетов в 2020 г.

Тип муниципалитета	Число (доля) прямых выборов
Городской округ	8 (1%)
Район	34 (4%)
Городское поселение	49 (5%)
Сельское поселение	822 (90%)
<i>Всего</i>	<i>913 (100%)</i>

За последние годы активизировался и запрос граждан на увеличение числа выборных муниципальных органов. Так, были выдвинуты инициативы по возвращению прямых выборов глав муниципалитетов (см. рис. 3). Они выдвигались как гражданами, так и депутатами муниципальных и региональных парламентов. Подавляющее большинство предложений было отклонено при рассмотрении законодательными собраниями, часто напрямую раскритиковано главами субъектов РФ.

Несколько инициатив можно назвать отдельно.

- В Свердловской области инициативная группа несколько месяцев собирала подписи в разных муниципалитетах субъекта РФ. Были предприняты попытки подачи заявок на проведение референдума. За несколько месяцев инициативная группа собрала 13 тыс. подписей и подала предложение на рассмотрение в законодательное собрание.
- В Тольятти, Красноярске, Тамбове муниципальные депутаты вносили в законодательные собрания своих субъектов законопроекты о возвращении прямых выборов мэров городов.

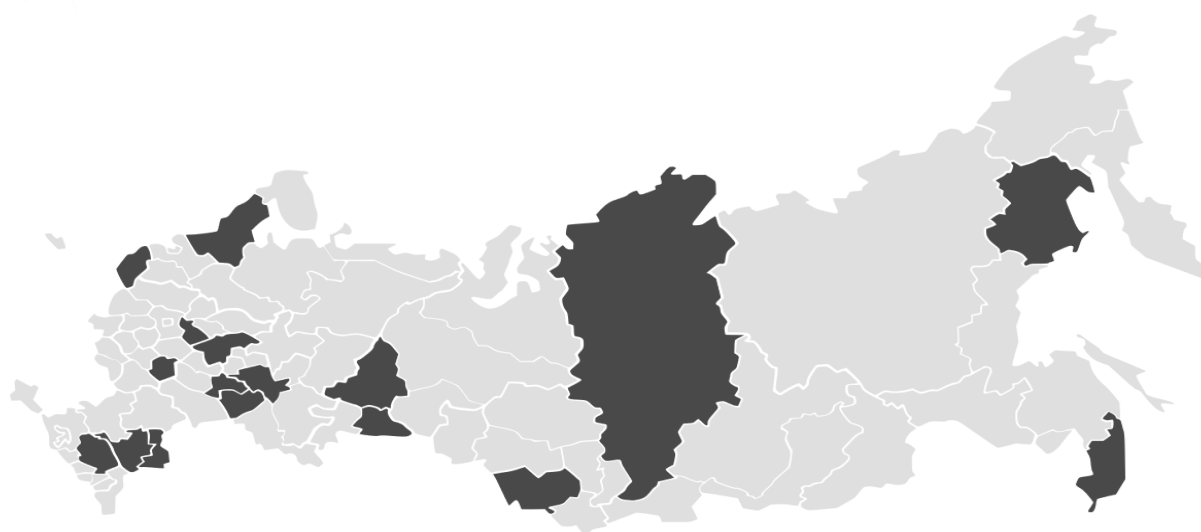


Рисунок 3. Субъекты РФ, в которых выдвигались инициативы по возвращению прямых выборов глав муниципальных образований в 2020 г.

Для повышения роли граждан в формировании органов местного самоуправления и усиления их представительного характера необходимо:

- закрепить правило, согласно которому глава муниципального образования, избранный жителями на прямых выборах, возглавляет местную администрацию;
- исключить избрание главой муниципального образования по итогам конкурса лица, не проходящего через прямые выборы (главы или депутата);
- установить обязательность в городских округах с внутригородским делением прямого избрания жителями хотя бы одного органа местного самоуправления (главы или представительного органа);
- изменить принцип формирования представительного органа муниципального района методом делегирования: представительство от поселений должно стать пропорциональным численности избирателей (как вариант — с предельной квотой в 50% депутатов в представительном органе района для наиболее крупного поселения).

Для повышения гибкости и адаптивности работы органов местного самоуправления необходимо:

- существенно расширить вариативность структуры органов местного самоуправления, в частности предусмотреть следующие модели:
  - «сильного магистрата» (исполкома), при котором функции местной администрации выполняются коллегиальным органом, состоящим не менее чем из 3—5 членов (депутатов либо назначенных представительным органом управленцев), а также аппаратом указанного коллегиального органа;
  - «сильного совета» (в муниципальных образованиях до 50 000 избирателей), когда функции местной администрации осуществляются непосредственно представительным органом, при этом его председатель (глава муниципального образования) осуществляет общее руководство исполнительно-распорядительной деятельностью, а отдельные депутаты (заместители или советники) руководят работой по направлениям;
  - модель более широкой коллегиальности за счет создания «малого совета», с которым глава муниципального образования согласует ключевые административные вопросы, а также территориальных групп депутатов, принимающих решения по вопросам локального значения;
- изменить принцип применения модели «три в одном» (при которой глава представительного органа одновременно возглавляет местную администрацию),



разрешить использовать ее не только в сельских поселениях, но и в небольших городских поселениях (с численностью избирателей до 10—50 тыс. чел.).

Для укрепления принципа коллегиальности в работе органов местного самоуправления и предотвращения коррупции и конфликта интересов следует:

- закрепить обязанность администрации согласовывать с представительным органом некоторые принципиальные управленческие решения (заключение наиболее крупных сделок, реорганизацию сети бюджетных учреждений);
- установить более четкие принципы разграничения полномочий между представительным органом и местной администрацией непосредственно в Федеральном законе № 131-ФЗ: все полномочия, связанные с принятием нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к ведению муниципальных образований, осуществляются представительным органом. Вместе с тем принятие индивидуально-конкретных властных решений, за исключением тех, которые отнесены федеральным законом или законом субъекта РФ к компетенции представительного органа или избирательной комиссии муниципального образования, осуществляется местной администрацией или иным органом местного самоуправления, указанным в уставе муниципального образования, если иное не предусмотрено таким уставом;
- ввести для депутатов представительных органов городских и муниципальных округов и муниципальных районов ограничение на замещение должности руководителей муниципальных предприятий и учреждений соответствующего муниципального образования в период депутатских полномочий с одновременной гарантией сохранения места работы (должности) на весь срок депутатских полномочий для работников, избранных в состав представительных органов муниципальных образований.

## **7. Формирование самоуправления жилым фондом**

Ситуация с субмуниципальными институтами участия развивалась в 2020 году достаточно быстро. За последние месяцы были расширены полномочия председателей многоквартирных домов, приняты рекомендации федеральных экспертных слушаний по развитию территориального общественного самоуправления (ТОС) от профильного комитета ГД ФС РФ. В июле был опубликован законопроект, предполагающий право органов МСУ оказывать поддержку ТОС на своей территории. Выдвинуты инициативы по

передаче придомовых территорий жильцам, а также детских и спортивных площадок — управляющим компаниям, по приданию ТОС статуса социально-ориентированных НКО.

В целях изменения регулирования в сфере управления жилым фондом, в частности развития товариществ собственников жилья (ТСЖ) как полноценных представителей сообществ собственников общего имущества в многоквартирных домах (МКД), необходимо законодательно установить следующий порядок. Если общим собранием собственников помещений в МКД принимается решение о создании ТСЖ, товарищество в лице собрания ТСЖ и избранных органов — председателя ТСЖ и правления ТСЖ — в силу закона становится представителем сообщества собственников общего имущества в МКД. В случае если объединение собственников жилья в многоквартирном доме юридически не оформляется, товарищество собственников жилья не создается, тогда собственники на общем собрании могут принять решение о выборе совета дома.

Развитие стимулирующих механизмов по участию граждан в проведении реновации собственного жилого фонда. Первый стимул — создание предложения относительно недорогих и понятных для финансового рынка кредитных продуктов для заемщиков. Такими конечными заемщиками должны стать выгодоприобретатели — собственники общего имущества дома. Второй стимул — компенсация части расходов на повышение энергоэффективности за счет бюджета по факту и в зависимости от эффекта энергосбережения. В случае создания таких стимулов нужно активно заниматься жилищным просвещением, при этом понимать, что процесс качественных изменений в жилищной сфере чрезвычайно инерционен, даже когда он не связан с существенным увеличением платежей, но связан с формированием атмосферы доверия к власти и создаваемым ею институтам. Правда, как показывает опыт Центральной Европы, инерционен он только на первом этапе, до получения первых позитивных практик. После этого возникает эффект цепной реакции — массовый спрос на модернизацию и обновление жилья.

## **8. Создание условий для модернизации коммунального хозяйства**

По данным Комплексного обследования условий жизни населения Росстата за 2018 год, около 2 млн городских домохозяйств (4,7%) не имеют ванны/душа в своем жилом помещении; в малых городах таких домохозяйств 14,1%. Не имеют туалета в своем жилом помещении 5% городских домохозяйств. Выгребными ямами без применения септиков пользуются около 3 млн городских домохозяйств (7%), а 1,9% городских домохозяйств не имеют доступа к какой бы то ни было канализации. В отличие от строительства нового

жилья и расселения аварийного, программ обеспечения домов действительно необходимыми удобствами в стране нет.

Для устранения этой проблемы необходимо принять в рамках единого шага следующие меры:

- провести децентрализацию полномочий по регулированию тарифов, привлечь частные инвестиции в сектор в формате проектного финансирования;
- развить специальные механизмы долгового финансирования коммунальной инфраструктуры публичным сектором, в том числе основанные на оценке мультипликативных эффектов от развития инфраструктуры и на дополнительных налоговых поступлениях от этих эффектов;
- расширить возможности для выбора методов финансирования развития инфраструктуры водо- и теплоснабжения в городах и городских агломерациях;
- внедрить механизмы финансирования со стороны инфраструктурных фондов для модернизации ЖКХ, включая переход на ресурсосберегающие технологии и повышение ремонтпригодности сетевого хозяйства.