



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Федерального Собрания Российской Федерации

**Сборник материалов основных мероприятий,
проведенных Комитетом Государственной Думы
по региональной политике и местному самоуправлению
в Государственной Думе восьмого созыва**

Часть 2

Издание Государственной Думы
2025

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
Федерального Собрания Российской Федерации

Сборник материалов основных мероприятий,
проведенных Комитетом Государственной Думы
по региональной политике и местному самоуправлению
в Государственной Думе восьмого созыва

Часть 2

Издание Государственной Думы
Москва • 2025

УДК 342.24(470)+352.075(470)

ББК 67.400.7

С23

Под общей редакцией
председателя Комитета Государственной Думы
по региональной политике и местному самоуправлению
А. Н. Диценко

Составители:

И. В. Бабичев, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы
по региональной политике и местному самоуправлению
А. В. Павлов, заместитель руководителя аппарата Комитета
В. В. Волков, главный советник аппарата Комитета
Н. Р. Калантарова, ведущий советник аппарата Комитета
Т. Р. Тагиев, советник аппарата Комитета
Л. А. Дроздова, главный консультант аппарата Комитета
С. А. Истомина, студент РАНХиГС, практикант аппарата Комитета
В. С. Коробко, студент РАНХиГС, практикант аппарата Комитета

С23 **Сборник материалов основных мероприятий, проведенных Комитетом Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению в Государственной Думе восьмого созыва.** Часть 2. – М.: Издание Государственной Думы, 2025. – 224 с.

УДК 342.24(470)+352.075(470)
ББК 67.400.7

СОДЕРЖАНИЕ

Обращение к читателям председателя Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению А. Н. Диценко	5
«Круглый стол» на тему «Формирование комфортной городской среды. Межсекторное взаимодействие (сообщество – бизнес – муниципалитет – государство) для целей развития территории и повышения ее человеческого потенциала. – Постановка задачи» (г. Москва, 16 февраля 2023 года)	6
«Круглый стол» на тему «Развитие малого и среднего предпринимательства на муниципальном уровне: проблемы и перспективы» (г. Москва, 16 марта 2023 года)	40
«Круглый стол» на тему «Перспективы и проблемы реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципалитетов, по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления, посредством инициативных проектов (инициативное бюджетирование)» (г. Москва, 23 марта 2023 года)	49
Конференция по вопросу гармонизации нормативно-правовой базы Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области в соответствие с законодательством Российской Федерации в сфере региональной политики и организации местного самоуправления (г. Москва, 25 мая 2023 года)	65
«Круглый стол» на тему «Вопросы развития сельских территорий» (г. Москва, 12 октября 2023 года)	98
«Круглые столы» на тему «Формирование межсекторного взаимодействия для целей развития территорий, населенных пунктов и повышения их человеческого потенциала» (г. Санкт-Петербург, 30 октября 2023 года), на тему «Межсекторное взаимодействие для целей развития территории и повышения ее человеческого потенциала» (г. Екатеринбург, 16 ноября 2023 года)	119
«Круглый стол» на тему «Актуальные вопросы соотношения административно-территориального и муниципального деления субъектов Российской Федерации» (г. Москва, 19 апреля 2024 года)	139

Парламентские слушания на тему «Вопросы правового регулирования организаций населенных пунктов в Российской Федерации» (г. Москва, 30 мая 2024 года)	157
Специальная сессия на тему «Новая география концентрации ресурсов в регионах в контексте стратегии пространственного развития и схемы расселения в Российской Федерации» (г. Санкт-Петербург, 10 октября 2024 года)	192
Специальная сессия на тему «Об организации на региональном и местном уровне работы по сохранению и развитию традиционных российских духовно-нравственных ценностей» (г. Екатеринбург, 14 ноября 2024 года)	213

К ЧИТАТЕЛЯМ

Данный сборник является логическим продолжением серии печатных изданий, посвященных публикации результатов организованных и/или соорганизованных Комитетом Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению мероприятий, непосредственно затрагивающих профильные вопросы деятельности Комитета.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» развитие существующей законодательной базы в области федеративных отношений, региональной политики и местного самоуправления непосредственно направлено на обеспечение согласованности функционирования всех уровней единой системы публичной власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Эффективность реализации политики в данной области ведения Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению создает запрос в теоретико-методологическом осмыслиении проблематики реформирования законодательства указанной отрасли с учетом профессионального мнения представителей институтов солидарного гражданского общества и экспертно-профессионального сообщества.

Представленные в этом сборнике резолюции по итогам научно-практических конференций, «круглых столов» и форумов, проведенных Комитетом или организованных при его содействии, представляют собой комплексный анализ текущей ситуации в системе федеративных отношений, региональной политики и местного самоуправления, рассматривая проблематику реализации таких направлений деятельности внутриполитического блока, как политика сохранения и укрепления традиционных российских духовно-нравственных ценностей на региональном и местном уровнях, планирование в регионах Российской Федерации в контексте стратегии пространственного развития, обеспечения межсекторного взаимодействия органов публичной власти в области развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации и пр.

Это издание является синтезом актуальных практик реализации государственной политики в области местного самоуправления, а также фундаментальных теоретических знаний в данной отрасли. Выявленные результаты исследований и профессионально-экспертная оценка могут послужить основой для будущей законодательной (представительской) деятельности не только Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, но и всей системы публичной власти в нашей стране, а также, надеемся, будет полезна работникам органов исполнительной и законодательной (представительной) власти всех уровней, главам и депутатам муниципальных образований, государственным и муниципальным служащим, активу местных сообществ, предпринимательскому сообществу, научным работникам, преподавателям и студентам, да и всем гражданам, интересующимся вопросами развития местного самоуправления и смежных отраслей права в нашей стране.

Более полная подборка материалов по мероприятиям размещена на официальном сайте Комитета в информационно-телекоммуникационной сети Интернет по адресу: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/>.

*Председатель Комитета Государственной Думы
по региональной политике и местному самоуправлению,
член фракции ЛДПР А. Н. Диценко*



**«КРУГЛЫЙ СТОЛ»
НА ТЕМУ «ФОРМИРОВАНИЕ КОМФОРТНОЙ
ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ. МЕЖСЕКТОРНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ
(СООБЩЕСТВА – БИЗНЕС – МУНИЦИПАЛИТЕТ – ГОСУДАРСТВО)
ДЛЯ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ И ПОВЫШЕНИЯ
ЕЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА. – ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ»
(г. Москва, 16 февраля 2023 года)**

*Утверждены решением Комитета
Государственной Думы по региональной
политике и местному самоуправлению
от 14 марта 2023 г. № 45/3*

**Рекомендации «круглого стола» на тему
«Формирование комфортной городской среды. Межсекторное
взаимодействие (сообщества – бизнес – муниципалитет –государство)
для целей развития территории и повышения ее человеческого
потенциала. – Постановка задачи»**

На заседании Совета по стратегическому развитию и национальным проектам, состоявшемся 15 декабря 2022 года, Президентом Российской Федерации В. В. Путиным было поставлено шесть ключевых задач социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 год, решение которых позволит успешно продвигаться к достижению национальных целей, установленных до 2030 года.

Первая – вывод взаимодействия с ключевыми партнерами на новый уровень.

Вторая – укрепление технологического суверенитета и опережающий рост обрабатывающей промышленности.

Третья – обеспечение финансового суверенитета страны.

Четвертая – опережающее развитие инфраструктуры.

Пятая – снижение бедности и неравенства, сокращение разрыва в потенциале регионов, повышение реальных доходов граждан.

Шестая – защита материнства, детства, поддержка семей и сбережение народа.

Открывая 10 января 2023 года четвертую сессию Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Председатель Государственной Думы В. В. Володин отметил: «Сегодня, несмотря на вызовы и проблемы, мы должны делать все для достижения национальных целей развития. Президентом России поставлены для их решения шесть задач» (указанных выше).

Участники «круглого стола» считают, что две из перечисленных задач – опережающее развитие инфраструктуры и защита материнства, детства, поддержка семей и сбережение народа – тесно и непосредственно взаимосвязаны.

Опережающее развитие инфраструктуры является важнейшим условием для наращивания деловой, инвестиционной активности, создания рабочих мест. Строительство и ремонт инфраструктуры сетей, коммуникаций, систем общественного транспорта – все это огромная работа, которая ведется на уровне регионов, в том числе в рамках национальных проектов. И ей нужно уделять особое внимание, поскольку решение этой задачи направлено в первую очередь на обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности граждан и, как следствие этого, на сбережение народа, на поддержку материнства и семей, многодетных семей особенно, на сохранение и развитие человеческого потенциала, местных сообществ.

Инфраструктурные проекты регионов и развитие территорий. Городские агломерации. Еще в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 21 апреля 2021 года В. В. Путин отметил, что инфраструктурные проекты регионов должны быть реализованы прежде всего в интересах людей, служить инвестициями в создание новых

рабочих мест, в рост благополучия миллионов российских семей, в будущее наших детей. Приоритетами станут автомобильные дороги, обходы городов, обновление систем жилищно-коммунального хозяйства и общественного транспорта, комплексное развитие территорий и создание объектов туристической индустрии.

Согласно Основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов, утвержденным Министерством финансов Российской Федерации, в условиях изменившихся внешних и внутренних условий планируются следующие мероприятия, направленные на стимулирование спроса и предложения, а также на повышение эффективности работы строительного сектора, в том числе путем создания современной инфраструктуры:

- повышение доступности ипотеки, в том числе посредством реализации специальных ипотечных программ;
- реализация программы льготной семейной ипотеки;
- реализация программ «Дальневосточная ипотека» и «Сельская ипотека»;
- развитие рынка индивидуального жилищного строительства (ИЖС), в том числе за счет развития соответствующего сегмента ипотечного рынка;
- цифровизация и стандартизация рынка ипотеки;
- сокращение непригодного для проживания и аварийного жилищного фонда;
- реализация инструментов поддержки, предусмотренных инфраструктурным меню (инфраструктурные бюджетные кредиты, инфраструктурные облигации, реструктуризация бюджетных кредитов, инфраструктурные кредиты ВЭБ.РФ и т. д.);
- стимулирование формирования комфортной городской среды, в том числе в малых городах и исторических поселениях.

Согласно пункту 2 Правил отбора инфраструктурных проектов, источником финансового обеспечения расходов на реализацию которых являются бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, и о внесении изменений в Положение о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2021 г. № 1189 (далее – Правила отбора проектов), под инфраструктурным проектом понимается ограниченный по времени и ресурсам комплекс мероприятий, направленных на создание, реконструкцию и последующую эксплуатацию объектов инфраструктуры либо на осуществление инвестиций в общественный транспорт.

В силу пункта 3 Правил отбора проектов средства бюджета субъекта Российской Федерации, полученные из федерального бюджета в виде бюджетных кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, подлежат использованию по следующим направлениям:

а) проектирование, строительство, реконструкция, техническое перевооружение, капитальный ремонт объектов транспортной, инженерной, энергетической, коммунальной, социальной, туристской инфраструктур, объектов инфраструктуры индустриальных (промышленных) парков, промышленных технопарков, особых экономических зон, созданных в соответствии с Федеральным законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», территорий опережающего социально-экономического развития, инновационных научно-технологических центров, а также объектов инфраструктуры, необходимых для создания и использования объектов недвижимости жилищного фонда;

- б) приобретение подвижного состава городского транспорта общего пользования;
- в) технологическое присоединение к сетям инженерно-технического обеспечения.

В этой связи участники «круглого стола» считают необходимым разработку дополнительных мер поддержки развития субъектов Российской Федерации, прежде всего тех, которые в силу низкой инвестиционной привлекательности не могут реализовывать крупные инфраструктурные проекты за счет инфраструктурных бюджетных кредитов.

Согласно статье 11 Федерального закона от 05.12.2022 г. № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» в 2023 году Министерству финансов Российской Федерации предоставлена возможность выделять бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в объеме до 250 млрд рублей на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов.

При этом данным федеральным законом плата за пользование указанными бюджетными кредитами установлена в размере 3 процентов годовых.

На вышеуказанном заседании Совета по стратегическому развитию и национальным проектам 15 декабря 2022 года Президент Российской Федерации сообщил: «Также считаю возможным расширить программу инфраструктурных облигаций. Здесь суммарный объем реализуемых проектов достиг 150 миллиардов рублей. Предлагаю в ближайшее время удвоить эту сумму».

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 207-р, является одним из важнейших документов стратегического планирования.

Стратегия основана на выстраивании экономической модели развития страны в основном вокруг нескольких десятков агломераций, в которых проживает примерно 73 миллиона человек. При этом в документе отмечается, что крупные городские агломерации и крупнейшие городские агломерации являются перспективными центрами экономического роста.

В Стратегии введены понятия «крупной городской агломерации» и «крупнейшей городской агломерации». Конкретный перечень таких агломераций также определен в рассматриваемой Стратегии.

Современные тенденции экономического и пространственного развития территорий во всех государствах свидетельствуют о все более возрастающем значении крупных городов, аккумулирующих ресурсы для экономического и социального развития, выступающих в качестве центров притяжения близлежащих поселений и территорий, образующих с центром единую систему, связанную многочисленными производственными, экономическими, социальными, трудовыми, транспортными, рекреационными связями. Городские агломерации оказывают (в некоторых пределах) позитивный экономический эффект на развитие близлежащих территорий, концентрируя человеческий капитал, инвестиции, инфраструктуру малого и среднего предпринимательства, инновационные технологии в сфере промышленности, науки, здравоохранения, образования и т. д.

В интернациональном масштабе общеупотребимым можно считать понимание городской агломерации как урбанизированной территории с определенными центрами притяжения («ядрами») и прилегающей зоной, определенной протяженности и с определенной минимальной численностью населения («короной»).

Вместе с тем следует констатировать, что до сих пор отсутствуют формально и единообразно закрепленные критерии выделения таких территорий и систем расселения, что делает понятие городской агломерации весьма неопределенным.

Процесс агломерирования в Российской Федерации имеет положительный, но при этом еще не до конца раскрытий и эффективно используемый потенциал для комплексного, устойчивого и гармоничного социально-экономического развития территорий, реализации которого препятствует ряд проблем.

Во-первых, на сегодняшний день городские агломерации развиваются стихийно в условиях отсутствия на федеральном уровне необходимой законодательной и методической базы.

Во-вторых, существует проблема неурегулированности на федеральном уровне вопросов административно-территориального деления субъектов Российской Федерации, что приводит, среди прочего, к несоответствию административных границ крупнейших и крупных городов фактической застройке их территории, при которой создание и развитие объектов городской инфраструктуры выходит за пределы установленных границ городов.

В этой связи стратегически важным является законодательное закрепление на федеральном уровне понятия «населенный пункт» и его видов (городские и сельские), установление понятий «город» и «поселок» как видов городских населенных пунктов, закрепление роли субъектов Российской Федерации в определении конкретного административно-территориального устройства на своей территории на основе общих принципов, установленных федеральным законом.

В-третьих, на федеральном уровне в достаточной степени законодательно не урегулированы инструменты межмуниципального сотрудничества, в том числе отсутствует порядок заключения и реализации межмуниципальных соглашений между публично-правовыми образованиями, порядок создания и организации деятельности межмуниципальных хозяйственных организаций.

Представляется, что перспективным механизмом совершенствования организации деятельности городских агломераций в рамках новых форм межмуниципального сотрудничества может являться предусмотренная в Бюджетном кодексе Российской Федерации возможность предоставления «горизонтальных субсидий» из бюджета одного региона бюджету другого региона, а также из бюджета одного муниципалитета бюджету другого муниципального образования.

В декабре 2022 года был принят Федеральный закон от 28.12.2022 г. № 562-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленный на создание финансовых стимулов для развития инфраструктуры в городских агломерациях.

В соответствии с данным федеральным законом:

- расходные обязательства субъекта Российской Федерации и муниципального образования могут также возникать в результате заключения соглашений о межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры. Общие требования к порядку заключения таких соглашений будут устанавливаться Правительством Российской Федерации. Одной из сторон соглашения о межмуниципальном сотрудничестве является городской округ;
- в целях обеспечения реализации названных соглашений могут предоставляться субсидии бюджету субъекта Российской Федерации из бюджета другого субъекта Российской Федерации, а также субсидии местному бюджету из бюджета другого муниципального образования;
- органы государственной власти субъекта Российской Федерации наделяются правом устанавливать дифференцированные нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований, заключивших названные выше соглашения о межмуниципальном сотрудничестве, от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации. Размеры указанных нормативов не могут устанавливаться на ограниченный срок действия.

По мнению участников «круглого стола», представляется целесообразным также закрепить в Федеральном законе от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» полномочие по содействию формированию и развитию городских агломераций на соответствующих территориях субъектов Российской Федерации, что позволит активизировать деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам государственной поддержки и развития городских агломераций.

Вместе с тем следует отметить, что Минэкономразвития России разработаны законопроекты «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества» и «О городских агломерациях».

Однако в настоящее время конкретные сроки доработки данных законопроектов и внесения их в Государственную Думу не определены. К настоящему времени в указанных законопроектах так и не удалось четко определить правовой статус агломераций, их признаки и место в системе административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления, порядок создания и функционирования городских агломераций, а также механизмы государственной поддержки их социально-экономического развития.

В связи с этим на сегодняшний день на федеральном уровне не установлены и не применяются системные и взаимосвязанные механизмы финансовой, имущественной и организационной поддержки создания и развития городских агломераций.

При проработке проектов различных документов стратегического планирования, принимаемых на федеральном уровне, в том числе Стратегии пространственного

развития, государственных программ и национальных проектов, Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению неоднократно указывал на то, что необходимо более содержательное определение основных направлений развития не только городских агломераций, но и, что крайне важно, сельских территорий, а также малых и средних городов, особенно моногородов, имеющих геостратегическое значение для сохранения поселенческого каркаса страны, сбалансированности расселения на ее территории, обеспечения устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности, в том числе продовольственной.

Однако в положениях Стратегии пространственного развития помимо городских агломераций развитию иных территорий нашего государства, в которых проживает значительная часть населения страны, уделяется недостаточное внимание.

В структуре данной стратегии отсутствуют отдельные подразделы, содержащие механизмы, направленные на обеспечение комплексного и устойчивого социально-экономического развития указанных территорий с учетом специфики их статуса, ресурсного и инфраструктурного потенциала, в первую очередь, малых и средних городов, сельских территорий за пределами крупнейших и крупных городских агломераций, что не способствует решению задачи по сокращению диспропорций в уровне развития соответствующих территорий.

Пространственное развитие страны в целом тесно связано с процессом оптимизации территориальной организации местного самоуправления как в правовом, так и в практическом плане.

Одной из основных проблем в этой части является отсутствие в указанной стратегии единого подхода к территориальной организации Российской государства в целом при множественности видов его территориального деления. Вместе с тем территориальная организация местного самоуправления выступает в качестве одного из видов организации территории государства, его пространственного развития.

Пространственная стратегия должна связать и соединить воедино социально-экономическое пространство страны и исключить возможность концентрации населения в крупнейших и крупных городских агломерациях, с одной стороны, и обезлюживания сельских территорий и малых городов, находящихся за пределами таких агломераций, в том числе в районах Сибири, Дальнего Востока и Крайнего Севера, с другой стороны.

Развитие строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства. Стратегией развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.10.2022 г. № 3268-р, предусмотрено, что обеспечение территорий под жилищное строительство необходимой социальной, коммунальной, транспортной и иной инфраструктурой может осуществляться в том числе с использованием финансовых инструментов, предусмотренных федеральным проектом «Инфраструктурное меню».

Инфраструктурное меню предусмотрено в Перечне инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.10.2021 г. № 2816-р, и реализуется в рамках федерального проекта «Инфраструктурное меню» (далее – федеральный проект), не входящего в состав национального проекта.

Данный федеральный проект содержит набор инструментов, позволяющих направить преимущественно возвратные средства на реализацию экономически эффективных и социально значимых проектов, а также на достижение целей социально-экономического развития регионов. Их использование предполагает привлечение внебюджетных инвестиций дополнительно к выделяемым бюджетным средствам.

В рамках «Инфраструктурного меню» представлены следующие инструменты: инфраструктурные бюджетные кредиты; инфраструктурные облигации; займы Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее – Фонд ЖКХ) за счет средств Фонда национального благосостояния (ФНБ); субсидирование процентной ставки на досрочное исполнение контрактов; реструктуризация бюджетных кредитов в целях инфраструктурной поддержки реализации новых инвестиционных проектов; инфраструктурные кредиты ВЭБ.РФ на городскую инфраструктуру.

Вопросы использования инструментов «Инфраструктурного меню» рассматривались в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в ходе состоявшегося открытого диалога с Министром строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации И. Э. Файзуллиным. По результатам «правительственного часа», состоявшегося 2 ноября 2022 года, на 532-м пленарном заседании Совета Федерации с участием Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М. Ш. Хуснуллина Минстрою России было рекомендовано обеспечить оказание субъектам Российской Федерации методологической поддержки в целях расширения практики использования механизмов государственной поддержки, предусмотренных федеральным проектом «Инфраструктурное меню».

Использование инструментов «Инфраструктурного меню» при реализации в регионах проектов комплексного развития территорий обсуждалось и на состоявшемся в Совете Федерации 1 декабря 2022 года «круглом столе» на тему «О реализации механизма комплексного развития территорий в субъектах Российской Федерации».

Следует отметить, что по итогам реализации данного федерального проекта в 2022 году объем финансирования реализуемых инвестиционных проектов в субъектах Российской Федерации за счет средств бюджетных кредитов и внебюджетных источников (один к одному) составил 432,2 млрд рублей, а доля расходов инвестиционного характера в расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 15,2 %.

Предполагается, что в экономику субъектов Российской Федерации с помощью инструментов «Инфраструктурного меню» будет привлечено 10,5 трлн рублей из внебюджетных источников, а поступление налоговых и неналоговых средств в консолидированные бюджеты субъектов составит 2,2 трлн рублей.

Среди инструментов «Инфраструктурного меню» наибольшее значение для строительства объектов социальной инфраструктуры в рамках реализации проектов строительства жилья на данный момент имеют **Инфраструктурные бюджетные кредиты (далее – ИБК) и Инфраструктурные облигации ДОМ.РФ** (далее – ИБ ДОМ.РФ).

ИБК предоставляются из федерального бюджета по ставке не более 3 % годовых со сроком погашения 15 лет. Первый транш на период с 2022 по 2023 годы был установлен в размере 500 млрд рублей, но в связи с большим спросом на ИБК Президент Российской Федерации В. В. Путин принял решение о выделении еще 500 млрд рублей с 2024 по 2025 годы.

Кроме того, на том же заседании Совета по стратегическому развитию и национальным проектам 15 декабря 2022 года Президент России поручил Правительству Российской Федерации дополнительно направить в субъекты Российской Федерации в 2023 году на развитие транспортной, коммунальной и социальной инфраструктуры, на программы модернизации ЖКХ ИБК на сумму 250 млрд рублей. Из них 100 млрд рублей должно пойти на обустройство городов Дальневосточного федерального округа, а 150 млрд рублей – на реализацию проектов, от которых ожидается наиболее значимый социальный эффект.

Реализация первого этапа программы оказалась достаточно эффективной. Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации М. Ш. Хуснуллин в рамках заседания Правительственной комиссии по региональному развитию Российской Федерации (далее – Правкомиссия) 29 июля 2022 года сообщил, что выделенные средства полностью распределены. Они будут направлены 83 субъектам Российской Федерации для создания более 900 объектов инфраструктуры.

По данным Минстроя России, на 6 октября 2022 года президиумом (штабом) Правкомиссии одобрены к реализации 346 проектов за счет средств ИБК. Всего в рамках указанных проектов планируется реализовать 954 объекта/мероприятия, из которых 90 являются объектами социальной инфраструктуры, 535 – объектами инженерно-коммунальной инфраструктуры, 198 – объектами дорожного строительства. По итогам реализации данных проектов должно быть введено 130,17 млн кв. м жилья.

В качестве примеров реализации проектов с использованием ИБК, в рамках которых планируется возведение социальных объектов, в октябре 2021 года Правкомиссия одобрила выделение Владимирской области ИБК в объеме 5,4 млрд рублей – они будут

направлены в том числе для создания комфортных условий для жизни и работы в муниципальном образовании Доброград и для дальнейшей акселерации особой экономической зоны «Доброград-1». Проект включает строительство инженерной инфраструктуры для жилой застройки площадью 186,8 тыс. кв. м, школы на 825 мест, двух детских садов на 220 мест каждый, гостиничного комплекса, а также развитие дорожной инфраструктуры для резидентов особой экономической зоны.

Кроме того, Правкомиссия одобрила выделение Чувашской Республике ИБК в объеме 3,7 млрд рублей. Заявкой предполагается построить 4 детских сада в общей сложности на 720 мест в микрорайонах «Солнечный», «Грязевская стрелка», «Дубрава парк», а также в микрорайоне 1А центральной части города Чебоксары. На эти же средства запланировано строительство магистральных и внутриквартальных инженерных сетей протяженностью 38 км и автодорог протяженностью свыше 8 км в столице республики и городе Канаш.

Следует отметить, что Правительство Российской Федерации совместно с регионами ведет постоянную работу по совершенствованию механизмов предоставления и использования ИБК. Так, в апреле 2022 года регионам была предоставлена возможность вносить изменения в график реализации инфраструктурных проектов, включая право взять бюджетный кредит раньше срока либо вообще заменить инфраструктурный проект.

По состоянию на октябрь 2022 года этой возможностью воспользовались 70 субъектов Российской Федерации. При этом право досрочно получить ИБК использовали 16 регионов в объеме 46 млрд рублей. Однако при этом возникает проблема оперативного внесения изменений в показатели эффективности инвестиционных проектов, по которым были изменены условия получения ИБК.

Ход исполнения инвестиционных проектов в регионах, которые реализуются с использованием ИБК, обсуждался 25 октября 2022 года на совещании в Совете Федерации, по итогам которого была отмечена недостаточная ритмичность использования субъектами Российской Федерации выделенных ИБК. Так, из доведенных до 76 регионов 183 млрд рублей освоено только 134 млрд рублей. При этом 5 регионов на тот момент не приступили к освоению средств ИБК. Вместе с тем в 20 субъектах Российской Федерации объем освоенных средств составляет более 80 %, а в 6 из них – 100 %.

Проблема своевременности использования ИБК субъектами Российской Федерации обсуждалась также на состоявшемся 8 декабря 2022 года заседании Совета законодателей Российской Федерации. При этом говорилось о необходимости установления парламентского контроля в данной сфере со стороны региональных законодателей.

ИБ ДОМ.РФ начали использовать для финансирования инфраструктурных проектов в регионах в 2021 году. Этот инструмент позволяет создавать дорожно-транспортную, инженерную, социальную и ИТ-инфраструктуру в рамках проектов жилищного строительства, в том числе через схемы государственно-частного партнерства (ГЧП) и концессий.

ИБ ДОМ.РФ позволяет инвесторам (застройщикам, регионам, концессионерам) привлекать долгосрочное внебюджетное финансирование на строительство инфраструктуры по льготной ставке (3–4 % годовых). Объем выпуска инфраструктурных облигаций в 2021–2024 годах составляет 150 млрд рублей.

На заседании Совета по стратегическому развитию и национальным проектам 15 декабря 2022 года Президент Российской Федерации дал поручение Правительству Российской Федерации удвоить эту сумму и довести ее до 300 млрд рублей.

Средства от их размещения выдаются на строительство инфраструктуры на срок до 15 лет под льготную ставку, которая обеспечивается субсидией из федерального бюджета. ДОМ.РФ выступает поручителем по облигациям, займы застройщикам выдаются под гарантии субъекта Российской Федерации. Важно отметить, что развитие рынка инфраструктурных облигаций невозможно без обеспечения инвестиционной привлекательности бумаг для широкого круга инвесторов.

В мае 2022 года были расширены возможности использования данного инструмента. Теперь с использованием инфраструктурных облигаций можно будет реализовывать проекты по благоустройству городских и сельских территорий.

Действие данного механизма также распространено на концессионные проекты и проекты государственно-частного партнерства со сроком реализации до 49 лет (раньше – до 30 лет).

Обязательства застройщика по возврату займа теперь могут быть обеспечены не только государственной гарантией региона, где будет вестись строительство, но и независимой гарантией от государственных корпораций развития. Кроме того, доля средств инвесторов, реализующих проекты на Дальнем Востоке и в Арктической зоне, была снижена с 20 до 10 % от стоимости проекта.

В августе 2022 года расширены возможности использования **механизма инфраструктурных облигаций** в сфере строительства. Если раньше с помощью таких облигаций можно было строить только объекты инфраструктуры, например детские сады, школы, поликлиники, то теперь их можно использовать для строительства жилья, предназначенного для социального и коммерческого найма. Также меняется подход к созданию объектов транспортной инфраструктуры. За счет инфраструктурных облигаций теперь можно построить не только троллейбусный парк, но и приобрести для него подвижной состав. Кроме того, участники реализации инфраструктурных проектов станут участниками единой информационной системы жилищного строительства.

По состоянию на ноябрь 2022 года Правительственная комиссия одобрила использование ИБ ДОМ.РФ для 30 проектов в 15 регионах. Сумма одобренных займов превысила 80 млрд рублей. Уже размещено три выпуска ИБ ДОМ.РФ на 35 млрд рублей. Всего в работе находятся 100 проектов в 47 регионах с объемом финансирования на сумму более 300 млрд рублей. Лидерами по числу заявленных проектов являются регионы Центрального федерального округа – 32 проекта, Дальневосточного федерального округа – 30 проектов и Приволжского федерального округа – 26 проектов.

При этом ДОМ.РФ проводит информационную кампанию в регионах, осуществляет экспертизу проектов и анализ рисков, структурируя и выбирая наиболее приоритетные из них. Дополнительное ускорение проектам будет придавать привлечение к их реализации крупных финансовых институтов. Например, в Новосибирске с участием ПАО «Сбербанк» с использованием данного инструмента строится сразу 6 школ в общей сложности на 5 775 мест.

Примером использования данного инструмента для строительства социальных объектов в рамках реализации проектов строительства жилья является также Магаданская область, которой была одобрена заявка на использование инфраструктурных облигаций ДОМ.РФ в размере 4,4 млрд рублей для строительства инфраструктуры в районе с жилой площадью 92 тыс. кв. м. Среди объектов – общеобразовательная организация на 1 тыс. учащихся, образовательный центр на 657 учащихся, образовательный центр для одаренных детей и молодежи на 200 учащихся.

Кроме того, Ямало-Ненецкому автономному округу одобрен заем в размере 3,8 млрд рублей на строительство детского сада на 240 мест и школы на 800 мест в городе Салехарде.

Развитие транспортной системы (дорожная деятельность и общественный транспорт) на местном уровне. Федеральным законом от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 257-ФЗ) определено, что вопросы дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или муниципального и местного значения относятся к компетенции уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченных органов местного самоуправления, при этом финансирование дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или муниципального и местного значения осуществляется за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и за счет средств местных бюджетов соответственно.

Вместе с тем в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» осуществляется государственная поддержка в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в виде иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию

мероприятий по развитию автомобильных дорог общего пользования регионального и (или) межмуниципального, местного значения.

Положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета местным бюджетам не предусмотрено.

Перечень мероприятий по осуществлению дорожной деятельности в 2023–2027 годах в отношении автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального и местного значения утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.06.2022 г. № 1601-р.

При этом для достижения национальных целей, сформированных в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», в рамках национального проекта «Безопасные качественные дороги» осуществляется реализация мероприятий, обеспечивающих достижение к 2024 году показателя доли дорожной сети в крупнейших городских агломерациях, соответствующей нормативным требованиям, не менее 85 %, и показателя доли автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения, соответствующих нормативным требованиям, не менее 50 %.

С учетом полномочий в отношении дорожной деятельности, установленных Федеральным законом № 257-ФЗ, приоритизация мероприятий в области дорожного хозяйства осуществляется субъектами Российской Федерации самостоятельно.

В национальном проекте «Безопасные качественные дороги» с 2022 года принимают участие 84 субъекта Российской Федерации и 105 агломераций. По итогам 2022 года доля дорожной сети городских агломераций, находящаяся в нормативном состоянии, по итогам оперативных данных составила 79,3 %, доля автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения, соответствующих нормативным требованиям – 49,7 %.

По мнению участников «круглого стола», следует принять целый ряд мер, направленных на улучшение развития общественного транспорта:

- необходимо увеличение объемов субсидирования, прямого финансирования обновления парков на невозвратной основе для регионов;
- необходима разработка специальных программ по подготовке водителей, улучшению и контролю условий их труда;
- требуется единая федеральная программа поддержки общественного транспорта, по которой поддержка будет направляться только в регионы, проводящие качественные реформы общественного транспорта с общепризнанными критериями (выделенные полосы, приоритет на перекрестках, скорость движения и т. д.);
- необходимо повысить стандарты транспортного планирования с учетом возможностей современных цифровых технологий;
- предоставлять через институты развития, например ВЭБ.РФ, больше возможностей реализовывать инвестиционные проекты в сфере городского общественного транспорта;
- внедрить оценку системы качества работы городского транспорта.

Важно, чтобы программы обновления общественного транспорта запускались не на один год, а имели долгосрочный характер. Пяти- и семилетний период – это обычный период лизингового контракта, и программы поддержки потребителей тоже должны быть рассчитаны на такой же срок. Необходимо все эти программы объединить в одну большую программу со статусом, например, национального проекта с запланированным финансированием. Имея долгосрочный гарантированный заказ, производители смогут закладывать инвестиции в совершенствование модельного ряда, вести разработки под перспективные потребности регионов, а регионы смогут обновлять парки исходя не из того, на что хватило бюджета, а исходя из планов развития маршрутной сети, смогут заблаговременно планировать заправочную инфраструктуру для экологически чистых видов транспорта.

Развитие общественного здравоохранения на местном уровне. В соответствии с Конституцией Российской Федерации (далее – Конституция Российской Федерации) осуществляемая в нашей стране политика, которая призвана отражать социальную

сущность российского государства, должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Непременным компонентом этого является осуществление мер по охране жизни и здоровья каждого человека, а также обеспечение дополнительных мер государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан в сфере охраны здоровья.

Здравоохранение является одной из социально значимых отраслей экономики.

Для повышения эффективности работы системы был разработан ряд национальных проектов. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в настоящее время реализуется национальный проект «Здравоохранение», который направлен на снижение показателей смертности, ликвидацию кадрового дефицита медицинских работников, повышение качества и доступности различных видов медицинской помощи, а также на развитие (увеличение) экспорта медицинских услуг.

В структуру нацпроекта вошли восемь федеральных проектов, один из которых – «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи». Он направлен на повышение доступности медицинской помощи.

Первичная медико-санитарная помощь является базовым элементом системы здравоохранения, поэтому преобразование этого сектора – одно из важнейших направлений реформы здравоохранения.

Первичная медико-санитарная помощь – это основа системы оказания медицинской помощи, ключевой сегмент социальной сферы, связанный с оказанием жизненно важных публичных услуг населению.

Мероприятия региональных проектов по развитию системы оказания первичной медико-санитарной помощи направлены на:

- обеспечение оптимальной доступности для населения, включая жителей населенных пунктов, расположенных в отдаленных местностях, медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, в том числе за счет непрерывной работы передвижных медицинских комплексов;

- обеспечение охвата всех граждан профилактическими медицинскими осмотрами, в том числе проведение углубленной диспансеризации граждан, перенесших новую коронавирусную инфекцию, не реже одного раза в год;

- повышение доступности и качества оказания медицинской помощи в организациях, участвующих в создании и тиражировании «Новой модели организации оказания медицинской помощи», за счет реализации проектов на основе технологий бережливого производства в здравоохранении (упрощенная запись на прием, разведение потоков пациентов, удобная для пациентов система навигации и информирования в медицинской организации, комфортные условия оказания медицинской помощи);

- развитие системы прав защиты пациентов за счет обеспечения работы страховых представительств.

Реализация в субъектах Российской Федерации этих мероприятий направлена на развитие здравоохранения на муниципальном уровне.

Однако работа по совершенствованию системы оказания первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи нуждается в оптимизации и активизации.

При этом очевидно, что охрана здоровья населения только усилиями медицинских работников не может обеспечить желаемые результаты: в формировании здоровья значительную роль играют социальные и экономические детерминанты, образ жизни, экология. Поэтому необходимо объединение усилий всех участников профилактического процесса, всего общества в целях сохранения и укрепления здоровья населения, формирования условий, способствующих распространению принципов здорового образа жизни.

Такая система взаимодействия различных субъектов, действующих в сфере охраны здоровья, получила название «общественное здравоохранение». Общественное здравоохранение – это деятельность государственных, муниципальных, общественных и иных структур, осуществляемая на основе межсекторного сотрудничества и межведомственного взаимодействия и направленная на реализацию системы мероприятий по охране

и укреплению здоровья, предупреждению болезней, формированию здорового образа жизни и созданию благоприятной среды для жизнедеятельности граждан.

По мнению экспертов, уровень местного самоуправления является ключевым в решении задач общественного здравоохранения.

В настоящее время на региональном и муниципальном уровнях принимается большое количество региональных и муниципальных программ общественного здоровья.

Так, например, в Красноярском крае с 2020 года реализуется региональная программа «Укрепление общественного здоровья» в рамках одноименного регионального проекта национального проекта «Демография». Основными целями данной программы являются – обеспечение увеличения к 2024 году доли жителей Красноярского края, ведущих здоровый образ жизни, до 55 %, а также создание в муниципальных образованиях сберегающей здоровье среды, условий для выбора и ведения здорового образа жизни.

В рамках реализации регионального проекта на территории Красноярского края с 2020 по 2024 годы предусмотрено внедрение 61 муниципальной программы общественного здоровья с ежегодным увеличением количественного показателя на 20 %. В настоящее время реализуются 42 муниципальные программы общественного здоровья.

Успешный опыт разработки и реализации межведомственных программ укрепления общественного здоровья в муниципальных образованиях Красноярского края по достоинству оценен экспертами в области общественного здоровья в рамках проведения Всероссийского конкурса «Здоровые города России». В 2020–2021 годы 9 муниципальных программ стали победителями и призерами данного конкурса.

Однако существует целый ряд проблем законодательного плана, мешающий развитию общественного здравоохранения: не закреплены понятия, относящиеся к общественному здравоохранению, его задачи и уровни реализации, а самое главное – полномочия органов местного самоуправления по развитию общественного здравоохранения.

Развитие малого и среднего бизнеса. Эффективное рыночное хозяйствование в масштабах регионов и отдельных территорий возможно лишь в том случае, если на рынках товаров и услуг возникает и поддерживается сбалансированная структура, включающая наряду с крупными предприятиями достаточное количество устойчивых предприятий малого и среднего бизнеса, которые в решающей степени обеспечивают сохранение рынка как среды свободного предпринимательства и помогают разрешать социальные проблемы.

Малые и средние предприятия играют огромную роль в решении текущих социально-экономических проблем и расширении занятости. Большое значение для обеспечения конкурентоспособности российской экономики и экономического роста в будущем имеет развитая культура предпринимательства. Малые и средние предприятия в состоянии в самое короткое время создать значительное количество рабочих мест, расширить налоговую базу, способствовать росту национального дохода и обеспечить выпуск импортозамещающей продукции. Малые и средние предприятия являются важным «локомотивом» экономического роста. Следовательно, создание благоприятных условий для развития предпринимательства имеет важнейшее значение как для малого сектора, так и экономики в целом.

Решение любых задач, стоящих перед государством, регионами или муниципалитетами, будь то проблемы занятости населения, повышения его благосостояния, развития сети услуг или оказания социальной помощи нуждающимся, развитие культуры, достигается в первую очередь за счет развития предпринимательства. Следовательно, и государство, и местное самоуправление не только должны быть заинтересованы в его развитии, но и активно содействовать этому процессу. Данное содействие предполагает осознание необходимости предпринимательства, проявление воли органами государственного управления и местного самоуправления и, самое главное, владение соответствующими механизмами и инструментами, с помощью которых осуществляется это активное содействие.

К сожалению, в последние годы в России показатель малого и среднего предпринимательства (далее также – МСП) не растет и колеблется в районе 20 % ВВП. При этом неуклонно падает количество субъектов малого и среднего бизнеса. Если в конце

2018 года в России было 251 730 компаний малого бизнеса, то в апреле 2022 года – на 40 000 меньше. Практически не растет и количество микропредприятий.

Правительство Российской Федерации планирует увеличить роль малого и среднего предпринимательства в ВВП до 32,5 % к концу 2024 года, долю экспорта субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, в общем объеме несырьевого экспорта до 10 % к концу 2024 года.

Как отметил первый вице-премьер А. Р. Белоусов: «Объем кредитов с поручительством за прошлый год вырос на 68 % по сравнению с 2021 годом. Одновременно число МСП, получивших данную меру поддержки, увеличилось в 2,5 раза. Этого удалось достичь за счет совершенствования гарантитного механизма, расширения использования инструмента «зонтичных» поручительств, пересмотра требований к деятельности региональных гарантитных организаций. Важное значение имели также антикризисные изменения Банка России, внесенные в Программу стимулирования кредитования. Это позволило предпринимателям привлекать финансирование под проценты значительно ниже уровня ключевой ставки».

Малый и средний бизнес привлек 812,5 млрд рублей льготных кредитов в 2022 году, воспользовавшись гарантами и поручительствами участников Национальной гарантитной системы (НГС). Господдержкой в рамках реализации национального проекта по развитию малого и среднего бизнеса воспользовались свыше 44 тысяч предпринимателей.

Список регионов-лидеров по приросту финансовой поддержки малого и среднего бизнеса по итогам 2022 года возглавил Краснодарский край. Регион увеличил ее объем по сравнению с 2021 годом в 2,5 раза (до 31,8 млрд рублей). На втором месте – Москва и Нижегородская область с увеличением в 2 раза (139,4 млрд рублей и 22,2 млрд рублей соответственно). Третью строку заняла Республика Башкортостан, где за год объем финансовой поддержки вырос в 1,9 раза (до 21,1 млрд рублей).

В отраслевом разрезе больше всего финансовой поддержки привлек малый и средний бизнес в обрабатывающих производствах (почти 187,5 млрд рублей, +65 % к 2021 году) и сельском хозяйстве (55 млрд рублей, +36 %), сферах транспортировки и хранения (более 53 млрд рублей и двукратный рост), гостиниц и общепита (около 19,5 млрд рублей и прирост к прошлому году почти вдвое).

В большинстве своем представители МСП отмечают следующие меры, необходимые для сохранения и развития бизнеса: льготные цены на приобретение земельных участков и производственных помещений; устойчивый долгосрочный заказ; снижение тарифов естественных монополий для бизнеса; необходим единый понятный и доступный информационный ресурс о потребностях в товарах; короткие (до 1 года) кредиты; гранты и субсидии на приобретение современных технологий и оборудования; налоговые льготы; снижение административной нагрузки на бизнес.

Социальное развитие, хотя и обладает относительной самостоятельностью, в значительной степени определяется ресурсными возможностями, которые, в свою очередь, зависят от степени экономического развития. Поэтому, только развивая экономическую активность, можно осуществить те или иные прорывы в жизни муниципального образования и поднять уровень благосостояния населения, который в конечном счете определяет степень успеха той или иной социально-экономической политики.

Таким образом, можно выделить задачи в сфере развития предпринимательства, стоящие перед муниципалитетами, связанные с выполнением функции экономического развития. На любой территории, в любом муниципальном образовании предприниматель выступает в качестве работодателя, сохраняющего или создающего новые рабочие места, что снимает социальную напряженность в регионе; источника налоговых поступлений в местный бюджет, от объема которых зависит финансовое состояние муниципалитета и его возможности для проведения местной социальной политики; проектировщика и создателя пространства, где местные жители могут реализовать свои способности. Регионы постоянно соревнуются друг с другом за привлечение на свою территорию цивилизованного предпринимателя, который готов надолго обосноваться в регионе со своим бизнесом, вкладывать в него инвестиции и стать устойчивым налогоплательщиком. Именно поэтому главная цель муниципалитета заключается в создании

на конкретной территории благоприятного предпринимательского климата и всемерного содействия развитию предпринимательства.

Развитие туризма. Сегодня туризм формирует 3,4 % ВВП страны, влияя на 53 смежные отрасли, создание одного рабочего места в сфере туризма влечет создание до 5 рабочих мест в смежных отраслях. Туризм оказывает экономическое, политическое, культурное и социальное влияние на жизнь населения, проживающего в рекреационной зоне. Большинство туристских объектов обслуживаются не только туристов, но и местных жителей и способны обеспечить по крайней мере сезонную или частичную занятость для местных жителей.

В настоящее время компетенцией по развитию туризма наделены все три уровня публичной власти. Для органов государственной власти реализация полномочий по развитию туризма носит обязательный характер. Органам местного самоуправления предоставлено право самостоятельно решать вопрос об участии или неучастии в создании благоприятных условий для развития туризма.

Основой развития туризма является частная инициатива и предпринимательский интерес местного населения. В то же время такая инициатива должна поощряться органами власти всех уровней.

В настоящее время существует несколько насущных проблем развития туризма в Российской Федерации:

- отставание темпов модернизации и создания инженерной инфраструктуры (в том числе сети энергоснабжения, водоснабжения, транспортные сети, очистные сооружения, причалы, пристани, дноуглубление и берегоукрепление) отдельных регионов от темпов общего социально-экономического развития, что является препятствием для привлечения частных инвестиций в туристскую сферу;

- отставание уровня развития туристской инфраструктуры от темпов роста туристского интереса к территории (недостаточность, а в ряде регионов отсутствие средств размещения туристского класса и объектов досуга, неудовлетворительное состояние многих туристских объектов показа, несоответствие придорожной инфраструктуры практически на всех автомагистралях страны современным потребностям туристов);

- отсутствие доступных инвесторам долгосрочных кредитных инструментов (например, проектное финансирование) с процентными ставками, позволяющими окупать инвестиции в объекты туристско-рекреационного комплекса в приемлемые для инвесторов сроки;

- недостаточное качество обслуживания во всех секторах туристской индустрии вследствие недостатка профессиональных кадров;

- недостаточно интенсивное продвижение России как привлекательного направления для туристов;

- устаревание парка туристских автобусов и круизных судов, недостаточное их количество для удовлетворения потребительского спроса, особенно в пиковые сезоны с высокой интенсивностью турпотока.

Участники «круглого стола» отмечают, что только сконцентрированный механизм, который можно реализовать в рамках федеральной целевой программы, позволит достичь наибольшего эффекта в реализации системных мер государственной поддержки по устранению проблем развития туристско-рекреационного комплекса Российской Федерации.

В декабре 2021 года постановлением Правительства Российской Федерации от 24.12.2021 г. № 2439 была утверждена государственная программа Российской Федерации «Развитие туризма».

Применение программно-целевого метода в сфере развития туристической отрасли позволяет организовать межведомственное и кооперационное взаимодействие различных министерств и ведомств, а также внедрить системный подход к реализации мероприятий отдельных государственных программ, федеральных целевых программ и использованию результатов их мероприятий для создания условий по обеспечению роста объемов услуг туризма.

В условиях макроэкономических изменений и структурных преобразований, происходящих в экономике Российской Федерации, только использование

программно-целевого метода позволит обеспечить условия для осуществления высокоэффективной государственной политики в сфере развития туризма. Кроме того, координация действий и концентрация ресурсов при решении задач развития туризма могут быть обеспечены только при использовании программно-целевого метода с привлечением ресурсов федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников.

Формирование комфортной городской среды. Формирование комфортной городской среды и обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности граждан имеют важное значение для социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. От решения этих вопросов во многом зависит внешний облик городов и поселков, создание условий для здоровой и благополучной жизни людей. По данным Росстата, около 75 % населения России (более 110 млн человек) живет в городских населенных пунктах. С каждым годом растут темпы строительства и урбанизации, задействуются новые территории, появляются современные жилые комплексы и микрорайоны.

Сегодня в России насчитывается более 1 150 городов. Они отличаются друг от друга по территориальному расположению, числу жителей, финансовым возможностям, архитектуре. Несмотря на различия, все города должны быть комфортными для жизни. И это не только благоустройство. Комфортная городская среда включает в себя комфортные дворы и общественные пространства, комплексное развитие территории, визуальную привлекательность, приспособленность среды для маломобильных категорий граждан. Это также состояние жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры, безопасность дорожного движения, уровень вовлеченности жителей в процесс развития городской среды и т. д.

Для каждого жителя вся территория города – это единое пространство, которое должно быть комфортным, безопасным, функциональным и эстетичным. Правильное выстраивание городской среды позволяет снизить социальную напряженность, преступность, способствует привлечению жителей к активному образу жизни и занятиям спортом. В городах с комфортной городской средой формируются творческие объединения, новые места притяжения талантливой молодежи. Как следствие этого, в таких городах создаются новые рабочие места, растет спрос на недвижимость. Таким образом, комфортная городская среда в конечном итоге способствует экономическому развитию.

Последнее десятилетие характеризуется повышенным вниманием со стороны государства к вопросам комфортной среды проживания, что нашло отражение в целом ряде выступлений и посланий Федеральному Собранию Российской Федерации Президента Российской Федерации В. В. Путина, в национальных проектах.

В 2018 году, оглашая Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, Президент России призвал развернуть масштабную программу пространственного развития страны, включая развитие городов и других населенных пунктов.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» формирование комфортной и безопасной среды для жизни является одной из национальных целей развития страны.

Первым концептуальным документом в этой сфере стал утвержденный в 2016 году приоритетный проект «Формирование комфортной городской среды». В течение двух лет в его рамках реализовывались мероприятия по повышению качества городской среды.

Широкомасштабная деятельность по трансформации городской среды в нашей стране была запущена в 2018 году в связи с разработкой и последующей реализацией национального проекта «Жилье и городская среда» на 2019–2024 годы, в структуре которого имеется специализированный приоритетный проект **«Формирование комфортной городской среды»** (далее – Федеральный проект), нацеленный на создание на всей территории Российской Федерации условий для формирования благоприятной среды для жизнедеятельности населения путем реализации комплексных мероприятий, основывающихся на благоустройстве территорий как высокоурбанизированных, так и сельских муниципальных образований страны.

По данным Минстроя России, за период реализации Федерального проекта с 2019 года по август 2022 года благоустроено более 44 тысяч объектов, из них 18 760 общественных территорий. В 2023 году на реализацию мероприятий Федерального проекта из федерального бюджета планируется направить 46,1 млрд рублей.

Одним из основных результативных показателей Федерального проекта стал индекс качества городской среды, который формируется Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. Цель разработки индекса – получить адекватный инструмент оценки качества материальной среды российских городов, отражающий комплексность предмета оценки и отвечающий вызовам современности.

Результаты формирования индекса используются в том числе для определения размера субсидий из федерального бюджета российским регионам на поддержку программ формирования современной городской среды.

Проведенный анализ индекса качества городов России в 2020 году показал, что благоприятную городскую среду имеют 53 % крупнейших, 76 % крупных, 53 % больших, 49 % средних городов страны, а самое большое число городов с неблагоприятным для жизни населения качеством жизни приходится на группу малых российских городов.

В 2021 году Институт экономики города провел исследование динамики значений индекса качества городской среды (ИКГС) российских городов за 2018–2020 годы.

По итогам 2021 года медианное значение ИКГС по всему массиву городов составило 180 баллов. То есть в 2021 году Россия вплотную приблизилась к отметке, позволяющей признать качество среды ее городов в целом благоприятным. Если же учитывать не медианные, а средние значения, то эта отметка в 2021 году была даже превышена и достигла 184 баллов (в 2020 году и медианное, и среднее значения по всем городам страны составляли 177). При этом по всему массиву городов в 2018–2020 годы среднее и медианное значения ИКГС совпадали, но в 2021 году среднее значение впервые пре-взошло медианное. Это само по себе любопытно с точки зрения появления заметного числа городов, ведущих себя «нестандартно», демонстрируя сверхвысокие на общем фоне темпы изменения значений ИКГС.

Результаты исследования показали, что фактором высокого качества городской среды служит нахождение города в составе крупнейшей агломерации, и в первую очередь Московской и Санкт-Петербургской. Из первой двадцатки городов-лидеров по значению ИКГС в 2021 году только 5 городов (Великий Новгород, Тутаев, Ханты-Мансийск, Старая Русса и Алупка) не входят в состав столичных агломераций. И, напротив, из 74 городов Московской области только у 7 городов значение индекса характеризуется как неблагоприятное, и то у 6 из них оно составляет ровно 180, т. е. всего 1 балл недотягивает до «порога благоприятности».

Помимо Федерального проекта в целях повышения качества городской среды в малых городах с населением до 100 тыс. человек и исторических поселениях в 2018 году был запущен **Всероссийский конкурс лучших проектов формирования комфортной городской среды**. За время своего проведения конкурс превратился в инструмент превращения таких территорий в точки притяжения людей и бизнеса. Учитывая его значимость, по инициативе Президента Российской Федерации с 2022 года вдвое повышен размер призового фонда – до 20 млрд рублей.

В 2020 году Тында (Амурская область) стала победителем Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях. Комиссия удостоила награды проект общественной территории «БАМовский Арбат». Это была общая идея органов власти и общественности.

Общая площадь благоустраиваемой территории составила более 10 тыс. кв. м. Реализовывать проект начали в мае 2021 года, а уже в ноябре 2021 года работы по благоустройству территории были завершены. Общие расходы на реализацию проекта составили более 150 млн рублей, в том числе 70 млн рублей – из федерального бюджета, 52 млн рублей – из областного, 1,1 млн рублей – из местного. Частные инвестиции составили 30 млн рублей. Проект был разработан с учетом мнения горожан. Исследование общественного мнения и вовлечение граждан проводилось в шесть этапов:

- 1) выбор территории путем голосования;

- 2) социологическое исследование;
- 3) воркшоп;
- 4) экспертная прогулка;
- 5) работа с волонтерами;
- 6) презентация результатов.

В ходе социологического исследования выявляли городскую идентичность, изучали структуру досуга горожан, определяли проблематику использования территории, выясняли ожидания жителей и собирали их предложения по благоустройству территории. Воркшоп помог сформировать набор функций территорий – планируемой к благоустройству и прилегающих к ней.

По данным Минстроя России, всего с 2019 года с нарастающим итогом реализованы 326 проектов победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды (136 % от планового значения на 2021 год – 240 проектов): 2019 год – 80 проектов, 2020 год – 88 проектов, 2021 год – 158. В 2022 году в рамках пленарного заседания Форума малых городов и исторических поселений объявлены победители VI Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды, которые будут реализованы в 2023–2024 годах. В 2022 году поступило 280 заявок из 75 регионов. Победителями стали 160 проектов. Каждому победителю полагается премия от 70 до 95 млн рублей.

Создание безбарьерной городской среды для инвалидов и других маломобильных групп населения. В соответствии с Федеральным законом от 24.11.1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления (в сфере установленных полномочий), другие организации независимо от их организационно-правовых форм обеспечивают инвалидам условия для беспрепятственного доступа к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктур (жилым, общественным и производственным зданиям, строениям и сооружениям, включая те, в которых расположены физкультурно-спортивные организации, организации культуры и другие организации), к местам отдыха и к предоставляемым в них услугам.

Также и планировка и застройка городов, других населенных пунктов, формирование жилых и рекреационных зон, разработка проектных решений на новое строительство и реконструкцию зданий, сооружений и их комплексов, а также разработка и производство транспортных средств общего пользования, средств связи и информации без приспособления указанных объектов для беспрепятственного доступа к ним инвалидов и использования их инвалидами не допускаются.

Градостроительный кодекс Российской Федерации относит обеспечение инвалидам условий для беспрепятственного доступа к объектам социального и иного назначения к одному из основных принципов законодательства о градостроительной деятельности.

Безбарьерная городская среда является одним из наиболее значимых видов городского благоустройства, поскольку обеспечивает комфортные условия жительства и пребывания на территории соответствующего муниципального образования. Создание безбарьерной среды для инвалидов и других маломобильных групп населения в муниципальных образованиях осуществляется в соответствии с утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 29.03.2019 г. № 363 **Государственной программой Российской Федерации «Доступная среда»** (далее также – Программа). В числе основных приоритетов Программы: создание инвалидам условий для беспрепятственного доступа к общему имуществу в многоквартирных домах, а также обеспечение приспособленности жилых помещений для использования инвалидами; создание условий для беспрепятственного доступа инвалидов к объектам инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры. В рамках Программы заложена законодательная основа и сформированы системные инструменты формирования доступной среды для инвалидов.

В 2025 году доля доступных для инвалидов и маломобильных групп населения приоритетных объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры в общем их количестве должна составить 73,2 %.

За десятилетний период реализации Программы (*Программа реализуется с 2011 года – постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2015 г. № 1297 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы»*) к 2021 году количество доступных приоритетных объектов составило 27,9 тысяч (70,4 % из их общего количества – 39,7 тысяч). Количество общеобразовательных организаций, в которых обучаются дети-инвалиды, увеличилось в 5 раз – с 2 тысяч в 2011 году до 10,1 тысячи (24,5 %). Количество дошкольных образовательных организаций, в которых созданы условия для получения детьми-инвалидами качественного образования, составило 8,1 тысячи (21 % от общего количества таких организаций).

На интернет-портале государственной программы «Доступная среда» «Жить – вместе» субъектами Российской Федерации в разделе «Карта доступности объектов» публикуются сведения о доступности приоритетных объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры, отобранных регионами с участием общественных организаций инвалидов.

Так, например, в Республике Карелия полностью или частично доступны для инвалидов и других маломобильных групп населения 482 объекта в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов, в том числе за 5 лет действия Программы адаптировано 66 учреждений социального обслуживания и социальной защиты.

В Московской области на начальном этапе из 7 тысяч социальных объектов для маломобильных граждан, а также инвалидов было доступно только 17 % (1,2 тысячи объектов). За 10-летний срок реализации Программы процент социальных объектов, доступных для инвалидов, увеличился до 77,8 % (5 446 объектов).

В Тамбовской области в реестр приоритетных объектов включено 294 объекта социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры. В течение последних пяти лет 207 из них были адаптированы для людей с ограниченными возможностями здоровья. В 2021 году мероприятия по адаптации проведены на 7 приоритетных объектах.

Федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» призван облагородить облик городов и поселений и в соответствии с современной градостроительной концепцией обеспечить более комфортную среду, в том числе и для маломобильных граждан, на принципах универсального дизайна. Объекты, реализуемые в рамках Федерального проекта, как правило, благоустраиваются с учетом доступности для людей с различной степенью мобильности. Благодаря реализации Федерального проекта в городах создаются общественные пространства для людей с ограниченными возможностями здоровья.

Например, в Санкт-Петербурге только за 2019 и 2020 годы было реализовано более 500 проектов благоустройства, в 2021 году – еще 225 объектов, в том числе для людей с ограниченными возможностями здоровья. Одним из социально значимых объектов стал Бестужевский сад в Красногвардейском районе – «Сад возможностей» (сад расположен рядом с Федеральным научным центром реабилитации инвалидов им. Г. А. Альбрехта). При взаимодействии архитекторов и специалистов научного центра была создана инклюзивная площадка, не имеющая аналогов в России. В саду предусмотрена тренировочная зона, оборудованная малыми архитектурными формами. Вся территория условно поделена на зоны отдыха с транзитной прогулочной аллеей. Примерами создания инклюзивной среды также являются такие общественные пространства города, как набережная реки Карповки, Южная дорога, набережная реки Охты.

Мультицентр социальной и трудовой интеграции в городе Всеволожске Ленинградской области, действующий с 2015 года, – образовательный технопарк, где разрабатываются и тестируются новые социальные технологии, помогающие молодым людям с инвалидностью интегрироваться в социуме. Образовательная программа мультицентра позволяет получить 20 профессий, приобрести знания и навыки в разных областях нашей жизни – от основ финансовой грамотности до социальной адаптации на рынке труда и домоводства.

В Ямalo-Ненецком автономном округе с 2019 года актуальным направлением работы является создание системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами как составной части мероприятий, направленных на развитие

и поддержание функциональных способностей граждан старшего поколения, включающей сбалансированное социальное обслуживание, медицинскую помощь на дому, в полустанционарной и стационарной форме с привлечением патронажной службы и сиделок, а также поддержку семейного ухода.

Важнейшим направлением социальной политики в регионе является работа с инвалидами и маломобильными группами. Создание доступной среды жизнедеятельности, реабилитация и абилитация, а также социальная интеграция инвалидов входят в число приоритетов государственной политики в автономном округе.

Одним из направлений в сфере развития городского благоустройства в Ханты-Мансийске является обеспечение максимальной доступности к объектам городской инфраструктуры для маломобильных групп. Предмет муниципального контроля в этой сфере охватывает соблюдение установленных законом требований по обеспечению доступности для инвалидов различных объектов городской инфраструктуры.

Одним из механизмов реализации мероприятий **Государственной программы Российской Федерации «Доступная среда»** является создание рабочих групп с участием общественных организаций инвалидов для осуществления мониторинга в области создания «безбарьерной» среды для инвалидов в Ханты-Мансийском автономном округе. «Безбарьерность» имеет существенное социальное значение, а мероприятия, направленные на ее достижение, являются разновидностью объекта муниципального контроля в сфере развития городского благоустройства. В действительности в организации «безбарьерного» городского пространства нуждаются различные социальные группы граждан, численность которых явно превышает число инвалидов, в чьих интересах реализуются мероприятия указанной государственной программы.

Так, в настоящее время на территории г. Ханты-Мансийска проживает около 200 граждан, являющихся инвалидами с нарушением функций опорно-двигательного аппарата. С учетом состояния здоровья им необходима «безбарьерная» среда, обеспечивающая доступ к товарам и услугам. Средствами формирования такой среды являются пандусы и иные специальные приспособления для подъема и спуска в здание, минуя лестничные марши, конструктивные решения парадных групп и холлов в многоквартирных домах и зданиях общественных учреждений, частичный демонтаж дорожных бордюров, конструктивные дополнения подземных и надземных пешеходных переходов и др.

В то же время в городе проживает около 3 500 семей, имеющих детей в возрасте до трех лет. По официальным данным, в 2019 году в Ханты-Мансийске было зарегистрировано 4 045 новорожденных детей, в 2020 году – 3 880 детей, а в 2021 году – 3 884 ребенка. Это означает, что представители данной группы также нуждаются в «безбарьерной» среде с тем, чтобы передвигаться по городу с детской коляской. Здесь же стоит учитывать и представителей иных малоподвижных групп населения, т. е. лиц пожилого возраста; лиц, получивших различные травмы и проходящих курсы лечения и реабилитации; лиц, в силу различных обстоятельств вынужденных переносить вручную тяжелые предметы (транзитные пассажиры, работники служб доставки и др.), и т. д.

С учетом приведенных данных муниципальный контроль в сфере благоустройства, результатом которого является формирование «безбарьерной» среды, имеет большое значение для повышения степени городского комфорта проживания и пребывания не только инвалидов, но и многих других категорий граждан, численность которых значительно превосходит количество инвалидов-колясочников, проживающих в г. Ханты-Мансийске.

Таким образом, реализация действующей в настоящее время программы «Доступная среда» в части подпрограммы 1 «Обеспечение условий доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 29.03.2019 г. № 363, имеет не меньшее социальное значение, нежели заявленная необходимость соблюдения прав и законных интересов инвалидов. На этом основании можно расширить перечень целевых индикаторов и показателей указанной подпрограммы, а также увеличить количество «безбарьерных» объектов городской среды, на которые распространяется муниципальный контроль в сфере благоустройства.

В Москве у магазинов, жилых домов, государственных учреждений активно появляются пандусы, а ступеньки на входе в обновленных автобусах умеют опускаться до уровня остановки, чтобы дать возможность человеку на коляске заехать. На тротуарах лежит тактильная плитка для слабовидящих. В городе есть десятки спортивных комплексов, инклюзивных площадок (в парке Сокольники, саду Баумана, саду Эрмитаж, на ВДНХ и многих других парках Москвы), где есть игровые и спортивные элементы, которые адаптированы для людей с особыми потребностями.

Новая жилая застройка также осуществляется с учетом требований по созданию условий доступности для маломобильных граждан. По данным портала «Единый ресурс застройщиков» (ЕРЗ.РФ), лидерами по развитию элементов инклюзивной среды являются Москва, Санкт-Петербург, Республика Удмуртия, Свердловская область, Архангельская область, Ленинградская и Московская области.

Общественная оценка формирования доступной среды для инвалидов. Согласно опросу ВЦИОМ (Опрос ВЦИОМ о положении инвалидов, проведенный в рамках исследования, реализованного совместно с Всероссийским обществом инвалидов, 2 ноября 2021 года), посвященному доступности городской среды для инвалидов, основными сложностями, с которыми они сталкиваются в настоящее время, являются трудности с перемещением по городу (34 %) и сложности со входом и выходом из дома (29 %).

В восприятии россиян инфраструктура для инвалидов наиболее доступна в крупных городах, ее наличие отмечается тем реже, чем меньше размеры населенного пункта. По отдельным параметрам доступность инфраструктуры для инвалидов в селах в разы отстает от Москвы и Санкт-Петербурга:

- пандусов (52 %, 70 % в ответах жителей соответственно Москвы и Санкт-Петербурга против 43 % от жителей сел);
- парковок для инвалидов (49 %, 67 % в ответах жителей соответственно Москвы и Санкт-Петербурга против 31 % от жителей сел);
- отдельных туалетов в общественных местах (27 %, 54 % в ответах жителей соответственно Москвы и Санкт-Петербурга против 13 % от жителей сел);
- тактильных табличек в зданиях (25 %, 43 % в ответах жителей соответственно Москвы и Санкт-Петербурга против 13 % от жителей сел);
- дополнительных возможностей для посадки в транспорт (25 %, 54 % в ответах жителей соответственно Москвы и Санкт-Петербурга против 9 % от жителей сел).

При этом почти половина россиян (49 %) отмечают улучшения в доступности городской среды для инвалидов (68 % среди жителей Москвы и Санкт-Петербурга), 44 % считают, что она осталась без изменений (58 % среди жителей сел), и только 2 % полагают, что инфраструктура ухудшилась.

Межсекторное взаимодействие (инициативное бюджетирование, государственно-частное и муниципально-частное партнерство и др.). Участие граждан в формировании комфортной городской среды (публичные слушания, общественный контроль, бюджетный процесс и др.). Гармоничное устойчивое развитие государства невозможно без совместного, солидарного действия власти, бизнеса, общественных организаций и гражданского солидарного общества. Участники «круглого стола» считают, что к субъектам межсекторного взаимодействия необходимо добавить также еще одно не менее важное звено – научное и экспертное сообщество.

Тема межсекторного взаимодействия, социальной ответственности бизнеса, социального партнерства государства, бизнеса и общества особо актуальна в настоящий момент. Становление и развитие данных институтов представлялись эффективной системой, призванной, во-первых, стабилизировать социальные процессы в обществе через достижение компромиссов в развитии социально-трудовой сферы и социально-трудовых отношений, основанных на договорных отношениях государства и бизнеса. Во-вторых, эта система должна была решать вопросы вовлечения граждан в систему социального управления, а в-третьих, взаимодействие государства, бизнеса и общества представлялось эффективным механизмом реализации принципов социального государства: социальной солидарности и более справедливого перераспределения части произведенного общественного продукта.

К сожалению, институт социального партнерства труда, капитала и государства недостаточно активно развивается.

Причин снижения интереса со стороны бизнеса и общества к развитию взаимодействия бизнеса и общества, капитала и наемного труда немало. В последние непростые годы государство все чаще берет на себя основные социальные обязательства, направленные на снижение высокого уровня бедности и социального расслоения, сохранение стабильного уровня жизни населения, обеспечение социального развития территории и ее безопасности. Эти социальные обязательства в условиях турбулентности мировой и отечественной экономики, вызванной за последние годы мировым социально-экономическим кризисом, ограничительными мерами, введенными в период пандемии, усилением санкционного давления, становятся все более системными и финансово значимыми.

Введение беспрецедентных санкций против Российского государства и экономики, переход к масштабным структурным изменениям, необходимость реализации национальных целей и стратегических задач социально-экономического развития страны, развития инвестиций в человеческий потенциал формируют предпосылки коренного изменения роли бизнеса и общества во взаимодействии их с государством, повышения их активности в решении вопросов социального развития и обеспечения социальной безопасности.

Необходимо отметить, что практика взаимодействия государства, бизнеса и общества медленно, но укреплялась в последние годы.

В современных условиях, когда социальные риски усиливаются и возникают угрозы усиления социальной нестабильности, необходимость согласования интересов государства, общества и бизнеса кратко возрастает.

В качестве наглядного примера можно привести Псковскую область, на территории которой выстроено партнерское взаимодействие между Центром «Мой Бизнес» (инфраструктура поддержки предпринимательства) и молодежным комитетом регионального отделения общероссийской общественной организации «Опора России» совместно с ФГБОУ ВО «Псковский государственный университет».

В рамках сотрудничества указанных организаций в регионе проводятся мероприятия, направленные на вовлечение молодежи в предпринимательскую деятельность (форумы, конференции, бизнес-игры). Кроме того, на площадке Центра «Мой Бизнес» проводятся тренинги по бизнес-проектированию с привлечением наставников из числа предпринимательского сообщества, направленные на разработку стартапов и регистрацию нового бизнеса. Проведение подобного рода мероприятий направлено в том числе на выстраивание диалога между бизнесом и властью, оказывающего положительное влияние на формирование благоприятного делового климата в регионе. Совместные мероприятия позволяют бизнесу держать в повестке интересы общества и власти.

Представляется, что и общество, и бизнес готовы к активному участию в решении этих задач. Необходимо только не оставить без внимания проблемы, которые сегодня снижают эффективность данного взаимодействия, и активно их решать.

На практике в России выработалось пять групп инновационных механизмов: конкурсные, социально-технологические, организационно-структурные, процедурные, комплексные, или комбинированные. Их много, но работают они с разной степенью эффективности.

Наиболее эффективными механизмами взаимодействия государства, бизнеса и общества в настоящее время являются конкурсные механизмы. Это механизмы социального заказа, муниципального гранта, гранта субъекта Российской Федерации, тендера, конкурса социальных проектов, конкурса для гражданских инициатив и НКО по различным номинациям.

Так, например, правительство Брянской области ежегодно заключает ряд соглашений с общественными организациями и учреждениями Брянской области по реализации совместных проектов и программ, направленных на укрепление гражданского единства российского народа.

Департамент внутренней политики Брянской области проводит на постоянной основе конкурс социальных проектов и программ, направленный на поддержку деятельности социально-ориентированных некоммерческих организаций Брянской области.

В 2022 году в конкурсе приняло участие 59 организаций, 25 из которых получили финансющую поддержку программной деятельности в соответствии с решением конкурсной комиссии. Общий объем финансовых средств конкурса составил 29,880 тыс. рублей, в том числе из регионального бюджета выделено 15 млн рублей, предоставление субсидии от Фонда президентских грантов составило 14,880 тыс. рублей.

Между тем, как представляется участникам «круглого стола», требуется научная разработка современной концепции реализации государственной политики в сфере межсекторного взаимодействия и ее правовое сопровождение. В разработке данной концепции кроме науки и государства должны принимать участие и общественные институты, и бизнес.

В основу новой концепции в первую очередь должна войти разработка ценностных ориентиров, признаваемых в обществе, которыми должен руководствоваться бизнес, осуществляя свою деятельность и вступая в социально-экономические отношения с населением и властью.

Участники «круглого стола» считают, что в целом на федеральном уровне созданы необходимые условия для решения задач в сфере создания комфортной среды. Однако на практике имеются отдельные проблемы, требующие принятия дополнительных мер организационного и правового характера в целях их решения. И в первую очередь это касается вопросов межсекторного взаимодействия, взаимодействия муниципальной власти, граждан и бизнеса в вопросах формирования комфортной городской среды. Привлечение населения к процессам обсуждения, принятия и исполнения управленческих решений, в том числе по благоустройству городов и сел, продолжает оставаться проблемой, требующей решения.

Особого внимания при рассмотрении вопросов межсекторного взаимодействия заслуживает вопрос участия граждан в бюджетном процессе. Мероприятия, направленные на совершенствование общественной инфраструктуры и улучшение качества жизни людей, реализуются в том числе в рамках проектов **инициативного бюджетирования (инициативного проектирования)**. Решение проблем местного значения в инициативном бюджетировании сопровождается целым рядом дополнительных экономических, управленческих, социальных эффектов.

Инициативное бюджетирование как форма участия граждан в бюджетном процессе и принятии бюджетных решений, направленных на совместное решение властью и обществом вопросов социально-экономического развития территории в целях создания комфортных условий для проживания граждан, представляет гражданина полноценным участником процессов государственного и муниципального управления. На местном уровне инициативное бюджетирование является одной из форм участия граждан в решении вопросов местного значения.

По официальной информации, представленной Министерством финансов Российской Федерации, в 2020–2021 годах в более чем 86 % регионов Российской Федерации развиваются практики инициативного (партиципаторного) бюджетирования.

В 2021 году число субъектов Российской Федерации, развивающих инициативное бюджетирование, увеличилось с 73 до 75.

По данным Минфина России, общее количество реализованных проектов инициативного бюджетирования с 2016 по 2021 год увеличилось в 3,3 раза, а за 2021 год увеличилось более чем на четверть и составило 29 114 проектов. В 2021 году самые востребованные проекты были связаны с созданием комфортной для проживания граждан жилищно-коммунальной инфраструктуры – ремонтом и обустройством автомобильных дорог и тротуаров (16,5 % общего числа реализованных проектов), организацией мест массового отдыха населения и объектами благоустройства (14,7 %), а также строительством детских игровых площадок (10,4 %).

По итогам 2019 года самый высокий показатель вовлеченности граждан в инициативное бюджетирование отмечен в Республике Башкортостан. Речь идет о четырех практиках инициативного бюджетирования: доходогенерирующие проекты, основанные на гражданских инициативах по объединению в сельскохозяйственный потребительский кооператив; «Башкирские дворики» – реализация проектов по комплексному благоустройству дворов в муниципальных образованиях; «Реальные дела» – реализация

наказов избирателей, адресованных сенаторам Российской Федерации и депутатам Государственной Думы от Республики Башкортостан, а также депутатам Государственного собрания – Курултая Республики Башкортостан в ходе осуществления ими депутатской деятельности; программа поддержки местных инициатив, в рамках которой реализуются проекты развития общественной инфраструктуры, основанные на местных инициативах.

Интересен опыт практики молодежного инициативного бюджетирования «Атмосфера» в Удмуртской Республике. За время существования «Атмосферы», начиная с 2020 года, в конкурсе приняло участие 5 500 молодых людей от 14 до 25 лет из всех 30 муниципальных образований Удмуртии, которые с помощью выстроенной в конкурсе системы онлайн- обучения и очных проектных сессий спроектировали и представили 1 300 проектов в направлениях: благоустройство, значимые события и интернет-проекты. За счет бюджета республики за 3 года удалось поддержать и реализовать проекты на общую сумму более 100 млн рублей.

В 2022 году в республике стартовал новый проект по инициативному бюджетированию «Без границ», разработанный специально для возможности участия людей с ограниченными возможностями здоровья.

Особенность проекта «Без границ» в том, что в уже отработанные механизмы инициативного бюджетирования вовлекается новая целевая аудитория – люди с ограниченными возможностями здоровья.

В 2021 году общая стоимость всех реализованных проектов инициативного бюджетирования составила 39,5 млрд рублей, что превосходит показатель 2020 года на 7,7 млрд рублей, или на 24 %. Главным ресурсом финансового обеспечения инициатив граждан по-прежнему остаются средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, доля которых в общей стоимости проектов инициативного бюджетирования составила 92,8 %.

В связи с этим в новом цикле мониторинга развития инициативного бюджетирования собирались данные об объемах инициативных платежей, поступивших в местные бюджеты для реализации проектов в 2021 году. Общий объем инициативных платежей от граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей составил 23,9 млн рублей (менее 1 % от общей стоимости проектов). Только в 19 субъектах Российской Федерации была использована данная форма софинансирования инициативных проектов.

Механизмы государственно-частного и муниципально-частного партнерства (далее – ГЧП, МЧП соответственно) являются еще одним из инструментов привлечения внебюджетных средств на развитие инфраструктуры на местах.

ГЧП и МЧП прежде всего являются механизмом привлечения частных инвестиций в создание объектов общественной инфраструктуры, обеспечения эффективного управления имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности, а также повышения качества оказываемых на его базе социально значимых услуг населению.

Специальное законодательство Российской Федерации о ГЧП и МЧП состоит из Федерального закона от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 224-ФЗ) и Федерального закона от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ), других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

По данным Национального центра ГЧП, в Российской Федерации реализуются 1176 ГЧП-проектов, связанных с развитием городской инфраструктуры. Общий объем инвестиций по ним составляет 2,1 трлн рублей, из которых 74 % или 1,7 трлн рублей, приходится на средства частных инвесторов. Проекты, связанные с развитием городской инфраструктуры, составляют 34 % от общего числа реализуемых ГЧП проектов и 47 % от общего объема привлекаемых инвестиций. Всего в России реализуется 3 463 проекта с общим объемом инвестиций 4,5 трлн рублей, из которых 3,2 трлн рублей – частные инвестиции.

Большинство проектов, направленных на развитие городской инфраструктуры, реализуется на муниципальном уровне: 918 проектов с общим объемом инвестиций более 517 млрд рублей.

Рынок инвестиций в развитие городской инфраструктуры характеризуется наличием относительно некапиталоемких проектов в коммунально-энергетической и социальной сферах. На них приходится 86 % совокупного портфеля проектов с общим объемом инвестиций 952 млрд рублей. Наиболее капиталоемкой сферой инфраструктуры является транспорт: на 82 проекта приходится 50 % общего объема инвестиций, при этом частные средства покрывают три четверти необходимого финансирования. Из иных сфер по объему инвестиций выделяется жилищное строительство (76,4 млрд рублей), по количеству проектов – благоустройство и сопутствующая инженерно-техническая инфраструктура (75 проектов).

Участники «круглого стола» отмечают, что в сфере ГЧП и МЧП имеется ряд проблем. Ключевая проблема – отсутствие четкого и постоянного потока качественно подготовленных проектов, за которые развернулась бы серьезная конкуренция. Причин этой проблемы много: недостаточные компетенции государственных и муниципальных органов, выступающих на стороне публичного партнера, слабая политическая воля, недостаток средств на предпроектную подготовку и структурирование проектов и др. Отчасти данная проблема может быть решена путем инициирования потока проектов частными инвесторами, что возможно сделать как по Федеральному закону № 224-ФЗ, так и по Федеральному закону № 115-ФЗ. В таком случае инвестором и финансирующей организацией может выступать банк, который уже накопил серьезные компетенции в структурировании и финансировании ГЧП и МЧП-проектов.

Создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды – одна из ключевых задач Федерального проекта. Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации М. Ш. Хуснуллин отметил, что в 2022 году средняя доля граждан, принявших участие в проектировании благоустройства территорий, составила 17,3 %. По прогнозу Минстроя России, к 2024 году 30 % граждан будут участвовать в вопросах обустройства своих городов. Участие граждан необходимо для того, чтобы создавать действительно востребованные пространства. Обсуждения помогают учитывать при проектировании требования и пожелания тех жителей, которые пользуются территорией.

Для вовлечения граждан в реализацию мероприятий по развитию комфортной среды и благоустройства в 2021 году запущена **общефедеральная рейтинговая платформа za.gorodsreda.ru** по голосованию за объекты благоустройства.

Кроме этого, Минстроем России совместно с Агентством стратегических инициатив разработан и утвержден в январе 2021 года Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды (приказ Минстроя России от 30.12.2020 г. № 913/пр «Об утверждении методических рекомендаций по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов развития городской среды»). Данный документ был с июля по декабрь 2020 года опробован в 20 российских регионах (Республика Башкортостан, республики Бурятия и Крым (отдельные города), Камчатский край, Краснодарский край, Приморский край, Хабаровский край, Астраханская область, Иркутская область, Калининградская область, Ленинградская область, Московская область, Мурманская область, Липецкая область, Ярославская область, Томская область, Ростовская область, Новгородская область, Сахалинская область, Тульская область, Кемеровская область). По итогам апробации показатель вовлеченности жителей увеличился в среднем на 43 %.

В данном документе помимо лучших практик определены группы граждан, являющихся потенциальными участниками процесса развития городской среды:

- жители: физические лица, группы горожан, объединенные общим признаком или общей деятельностью, неформальные сообщества и объединения;

- бюджетные организации, институты культуры, религиозные учреждения, НКО и СМИ;

- предпринимательские и бизнес-сообщества: самозанятые, индивидуальные предприниматели, малые и средние предприниматели, крупные корпорации, девелоперы и т. д.;

– экспертные сообщества: эксперты в сфере градостроительства, архитектуры, урбанистики, городской экономики, истории, культуры, археологии; дендрологи, экологи, градозащитники, обслуживающие организации, строители и иные эксперты, в зависимости от задач, сформулированных заказчиком и разработчиком проекта;

– органы власти: представители органов местного самоуправления, региональной и федеральной власти, депутаты местного самоуправления, представители региональных центров компетенций по вопросам формирования комфортной городской среды.

Документ содержит возможные форматы консультирования жителей:

– интервью, в том числе глубинные, с жителями территории для выявления особенностей территории, исторических, архитектурных и иных аспектов, которые необходимо учитывать при разработке проекта;

– проведение фокус-групп и опросов для формирования статистических данных об отношении жителей к планируемому проекту, выявления наиболее распространенных запросов и пожеланий жителей;

– использование онлайн-опросов и онлайн-анкетирования посредством специальных интернет-платформ или социальных сетей для наибольшего охвата аудитории;

– привлечение детей в игровой форме – проведение конкурсов, игр и иных мероприятий (интересует их видение будущего развития территории);

– проведение экскурсий и прогулок по территории будущей реализации проекта совместно с жителями и экспертами (историками, градостроителями, лидерами сообществ) для определения приоритетных сценариев развития территории;

– проведение публичных слушаний (наиболее эффективно применять для согласования с гражданами разработанного эскиза проекта);

– проведение общественных обсуждений в очном формате или онлайн для выявления приоритетных сценариев развития территории, желаемого функционального наполнения территории в соответствии с пожеланиями жителей, а также для сбора мнений и пожеланий к уже разработанной концепции проекта;

– проведение экспозиции проекта для ознакомления жителей с разработанным проектом перед проведением мероприятий по согласованию и утверждению;

– иные форматы, позволяющие разработчику проекта получить информацию о пожеланиях, идеях и мнении жителей для учета в разрабатываемом эскизном проекте.

В документе приведены формы соучастия жителей:

– проведение сессий по совместному с жителями и заинтересованными участниками проектированию в формате соучаствующего проектирования;

– тестирование гипотез и проектных решений с помощью реализации проектов быстрых изменений в формате практических мастерских;

– экспертные сессии – формат, в рамках которого заинтересованная сторона может получить экспертную оценку разработанного проекта, проекта в стадии разработки, либо экспертную оценку ситуации, проблемы, профессиональную поддержку и практический опыт в различных сферах городского развития. В течение 7–10 дней профильные эксперты вместе с представителями местных сообществ проводят полевые исследования, обучающие лекции и семинары, практические занятия в формате воркшопов. Экспертами проекта выступают архитекторы, специалисты по развитию территорий и городских сообществ, урбанисты, световые и ландшафтные дизайнеры.

Также документом определены форматы партнерства:

– создание механизмов софинансирования проектов (инициативное бюджетирование, запуск грантового фонда, закрытые и открытые паевые инвестиционные фонды);

– создание механизмов и инструментов для реализации возможности управления и обслуживания территории, в том числе государственно-частное партнерство и концессия – актуальное для парков, протяженных набережных и т. п.;

– авторский надзор за реализацией концепции при подготовке документа и при строительстве объекта со стороны авторов концепции; надзор и участие в реализации проекта со стороны жителей и пользователей территории.

Публичные слушания – одна из наиболее часто реализуемых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Сам инструмент публичных слушаний по сути является способом проконсультироваться с жителями и узнать их мнение об уже разработанном проекте. Иными словами, жителям предлагают обсудить и дать замечания в проект, который уже полностью или почти полностью разработан. При этом результаты публичных слушаний носят рекомендательный характер и не являются достаточным основанием для пересмотра проекта, внесения в него изменений или отказа от его реализации.

Это приводит к определенным негативным последствиям.

Во-первых, для разработчика публичные слушания становятся барьером в реализации уже разработанного проекта. Соответственно представители муниципальных органов власти, являющиеся инициаторами проекта, как правило, не учитывают замечания жителей, которые требуют внесения существенных изменений в проект.

Во-вторых, жители не мотивированы в конструктивном участии в публичных слушаниях.

При анализе региональных и муниципальных нормативных актов, регламентирующих публичные слушания, выявлено, что Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в главе 5 не содержит четкого определения понятий «соучастие» и «вовлечение» жителей и разграничения данных понятий с «участием» жителей.

Вместе с тем понятия «соучастие» и «вовлечение» жителей имеют, в частности, системное применение в вопросах организации проведения предпроектных исследований и разработки проектной документации в регионах и муниципалитетах. В результате процедура проведения публичных слушаний формализуется.

При этом опросы граждан поводятся значительно реже, чем публичные слушания. По данным Министерства юстиции Российской Федерации, по итогам 2020 года на территории страны было проведено лишь 1,2 тысяч опросов. Такой значительный разрыв обусловлен, прежде всего, отсутствием в законодательстве императивного требования по их проведению в отличие от публичных слушаний в вопросах благоустройства. Представляется целесообразным закрепить в законодательстве обязательный характер проведения опросов по данным вопросам.

Для активизации участия граждан следует также использовать новые механизмы общественного участия, которые позволили бы привлекать жителей к процессу разработки проектов благоустройства и формирования комфортной городской среды на самых ранних этапах. Например, это может быть рейтинговое голосование. В связи с этим предлагается проработать вопрос о дополнении главы 5 Федерального закона № 131-ФЗ этой новой формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

Общественный контроль – это еще одно предусмотренное действующим законодательством направление участия населения муниципального образования в процессах благоустройства.

Основные направления муниципального контроля должны осуществляться в наиболее значимых сферах жизни общества в целях обеспечения устойчивого развития городских территорий. Одной из них является комфортная городская среда, развитие которой обеспечивается средствами муниципального контроля в сфере благоустройства. Эффективность муниципального контроля в сфере благоустройства городской среды во многом зависит от источников получения контролирующими субъектами информации о фактах совершения правонарушений или о возникновении обстоятельств, снижающих степень благоустройства в городе.

Определенный положительный опыт в этой сфере в настоящее время накоплен муниципальными органами города Ханты-Мансийска. Так, основным источником получения указанной информации на протяжении значительного периода времени являлись непосредственные осмотры уполномоченными лицами городских территорий и объектов городской инфраструктуры.

Еще одним источником получения информации о необходимости устранения нарушений в сфере благоустройства является **непосредственное обращение граждан в органы местного самоуправления** с жалобами на действия граждан и юридических

лиц. В то же время практика в городе свидетельствует, что подавляющее большинство граждан отказывается от официального обращения в органы местного самоуправления, как и от любых других форм социального участия.

С учетом данных обстоятельств в Ханты-Мансийске создана и успешно функционирует информационная система «Инцидент Менеджмент». Система представляет собой аналитическую программу, ресурсы которой позволяют анализировать информацию, размещаемую пользователями многих популярных социальных сетей. Негативные оценки, жалобы, вопросы, поощрения и иная информация, которая характеризует отношение пользователя к фактическим обстоятельствам в сфере городского благоустройства, аккумулируются и передаются в соответствующие службы для принятия решений по устранению выявленных недостатков и совершенствованию уже осуществляющейся деятельности в сфере благоустройства. Статистические данные о количестве сообщений, полученных посредством программы «Инцидент Менеджмент», подтверждают высокую эффективность работы данного источника: если в 2019 году общее количество обращений составило 1 033, то уже в 2020 году их количество увеличилось до 1 502 (+45 %), а в 2021 году – до 4 009 (+166 %). С учетом роста цифровизации и количества пользователей социальных сетей и иных информационных сетевых ресурсов указанный источник имеет значительный потенциал для использования в процессе принятия и реализации решений в сфере благоустройства.

Таким образом, ключевыми источниками получения органами местного самоуправления информации от населения об имеющихся в городе проблемах становятся различные интернет-ресурсы, в том числе социальные сети. Эти средства цифровой коммуникации обеспечивают вовлечение значительного числа граждан в область осуществления муниципального контроля и обеспечивают существенное сокращение времени, затрачиваемого на обращение гражданина с жалобой или заявлением, подаваемыми в традиционной форме. Интернет-ресурсы обеспечивают повышение эффективности и результативности муниципального контроля, что выражается в увеличении количества выявляемых нарушений, сокращении сроков реагирования на данные факты и устранении негативных последствий, вызванных нарушениями действующего законодательства.

Другой пример демонстрирует, как в целях вовлечения граждан в реализацию национальных проектов в Архангельской области в мае 2021 года были созданы группы общественного контроля по следующим направлениям: рабочая группа по вопросам реализации инфраструктурных национальных проектов; рабочая группа по вопросам реализации национальных проектов социальной сферы; рабочая группа по вопросам реализации национальных проектов экономической сферы, показавшие эффективность своей деятельности (распоряжение губернатора Архангельской области от 26.05.2021 г. № 413-р «О рабочих группах комиссии по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Архангельской области»).

Для наибольшей эффективности общественный контроль следует использовать на стадии реализации проекта, что позволит контролировать ход выполнения работ по благоустройству в соответствии с принятым с учетом мнения жителей проектом.

Участники «круглого стола» считают, что целесообразно в соответствии с положениями Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» рекомендовать муниципальным образованиям проведение общественного контроля за работой подрядных организаций на территории благоустройства. Эту функцию могут возложить на себя, например, общественные советы при региональных комитетах, министерствах архитектуры и градостроительства, которые, согласно указанному закону, могут являться субъектами общественного контроля, а в их составе присутствовать профессиональные архитекторы.

Остается актуальной проблема недостаточного внимания в муниципальных программах к вопросам участия граждан в процессах благоустройства и формирования комфортной городской среды. К сожалению, в данных документах довольно часто содержится общая информация об участии граждан в этой сфере или устанавливаются общие формулировки декларативного характера о необходимости такого участия. При этом конкретные меры, обязывающие проводить ежегодные общественные обсуждения

по определению территорий и мероприятий по их благоустройству, актуализировать муниципальные программы на основе учета предложений граждан, отсутствуют. А именно от этого во многом зависит вовлеченность заинтересованных граждан в реализацию проектов благоустройства.

В качестве еще одного фактора, снижающего эффективность муниципальных программ по формированию комфортной городской среды, участники «круглого стола» называют их недостаточную ориентированность на комплексный подход к развитию населенных пунктов. Как правило, эти программы нацелены на благоустройство отдельных зон (парки, дворы и т. д.). При этом сами проекты зачастую составляются без учета геодезии благоустраиваемых территорий, расположения проложенных коммуникаций, схем размещения контейнерных площадок и т. д. Необходимо, чтобы к этой работе привлекались сами жители, собственники зданий и сооружений, подлежащих благоустройству. В связи с этим в муниципальные программы необходимо включать процедуру разработки, обсуждения с заинтересованными лицами и утверждения проектов благоустройства общественных территорий, которые включены в тот или иной проект.

Участники «круглого стола» отмечают, что **комфортная городская среда – один из ключевых факторов не только инфраструктурного развития территорий, но и повышения человеческого потенциала и его локализации**. В этой связи фактор качества городской среды особенно значим для молодежи.

Говоря о развитии комфортной городской среды на территориях России, особенно на малых территориях, принципиально важно учитывать и фактор их низкой обеспеченности общественными пространствами, а отсюда и привлекательности именно для молодежи.

Вопрос развития инфраструктуры молодежной политики тесно связан с достижением национальных целей развития Российской Федерации, определенных указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474. Одними из результатов федерального проекта «Развитие системы поддержки молодежи (Молодежь России)» являются создание и эксплуатация круглогодичных всероссийских молодежных центров – Университета креативных индустрий в составе арт-кластера «Таврида», образовательного центра «Машук» в Северо-Кавказском федеральном округе и подмосковного образовательного молодежного центра «Мастерская управления «Сенеж».

При этом на региональном и муниципальном уровне до сих пор существует проблема дефицита молодежных центров, доступных бесплатных пространств, которые могут выступать в качестве центров притяжения молодых людей, способных отвечать их запросам. Согласно исследованию, проведенному в 2021 году Федеральным агентством по делам молодежи, в России для аудитории молодежи 14–35 лет в количестве 39,1 млн человек функционируют всего 1010 учреждений молодежной сферы (т. е. в среднем одно учреждение на 38,7 тысяч молодых людей), из которых 124 – регионального уровня, 886 – муниципального уровня. Капитальный ремонт большинства учреждений не производился с момента постройки, в связи с чем износ инфраструктуры составляет порядка 70 %. При этом для указанных учреждений характерно преобладание доли помещений служебного характера (от 28 % до 68 %) и технических помещений (от 1 % до 20 %).

В связи с этим участники «круглого стола» считают, что необходимо внесение в федеральное законодательство изменений, направленных на решение проблемы дефицита доступных пространств молодежной сферы в регионах путем установления отношений публичной власти и предпринимательских структур для создания и поддержки объектов организаций, образующих инфраструктуру молодежной сферы (молодежные пространства, волонтерские штабы, творческие центры и т. п.), на принципах государственно-частного и муниципально-частного партнерства, а также в рамках концессионных соглашений.

Все перечисленные выше механизмы, позволяющие решать сложные комплексные задачи опережающего развития инфраструктуры, создания комфортной городской среды, направлены в первую очередь на обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности граждан, на защиту материнства и детства, поддержку семей и сбережение народа, на сохранение и развитие человеческого потенциала. Это важнейшая задача для органов власти всех уровней.

Вместе с тем на решение указанных задач в сфере народосбережения направлены и другие инструменты и механизмы.

Так, например, в Курской области областной материнский капитал выплачивается не только на третьего, но и на каждого из последующих детей. Курская область является одним из немногих регионов в Российской Федерации, где учрежден День многодетной семьи. Он празднуется 30 сентября в День памяти Веры, Надежды, Любви и матери их Софии.

В рамках поддержки многодетных семей в Курской области в 2022 году 150 многодетных семей региона оформили социальные контракты, половина из которых заключена по направлению ведения предпринимательской деятельности. Приоритетное право на соцконтракт получают нуждающиеся семьи с детьми. Для каждой семьи разработана индивидуальная программа социальной адаптации, которая должна помочь ей преодолеть черту бедности и приобрести постоянный самостоятельный источник дохода. В 2022 году социальный контракт заключили 65 семей на ведение предпринимательской деятельности, 13 семей на ведение личного подсобного хозяйства, 39 семей на поиск работы, 33 семьи на иные мероприятия, направленные на преодоление трудной жизненной ситуации.

В Ханты-Мансийском автономном округе на фоне высокого уровня рождаемости в 2021 году реализован проект федерального значения – создан Центр охраны материнства и детства (мощность 315 коек, 165 посещений в смену), деятельность которого направлена на создание современной образовательной и научно-исследовательской инфраструктуры, внедрение передовых инновационных медицинских технологий. Центр принимает около 40 % всех новорожденных Югры, он единственный в своем роде в районах Крайнего Севера, его мощность – до 10 тысяч родов в год.

В школьной деятельности экологическое образование в 1–4-х классах реализуется через изучение во всех общеобразовательных учреждениях учебного предмета «Окружающий мир», выполняющего интегрирующую функцию и обеспечивающего формирование у детей целостной научной картины природного, социального и культурного мира. Предмет открывает суть отношений человека с природой, обществом, другими людьми, создавая основу становления мировоззрения, жизненного самоопределения и формирования гражданской идентичности личности.

На уровне основного общего образования приоритетным является интегрированный вариант экологического образования, при котором экологическое образовательное пространство охватывает практически все предметы. Проблемы энергетики или электромагнитного загрязнения окружающей среды обучающиеся усваивают в рамках предмета «Физика», проблему загрязнения окружающей среды – в рамках предмета «Химия», закономерности динамики популяций – на уроках предмета «Биология», строение биосферы – на уроках предмета «География», красоту и богатство природы школьники изучают на уроках литературы, русского языка, ИЗО и т. д.

Развивается сеть школьных технопарков (2023 год – 13 технопарков), на базе которых реализуются программы естественно-научной направленности. В проект строящихся образовательных учреждений также включены блоки дополнительного образования, предполагающие реализацию программ естественно-научной направленности.

Популяризация тематики устойчивого развития и новых возможностей для бизнеса – одна из приоритетных задач системы торгово-промышленных палат Смоленской области с начала 2022 года.

В системе торгово-промышленных палат реализуется специальный проект Торгово-промышленной палаты Российской Федерации «Семейные компании России» по системному развитию семейного предпринимательства в России и формированию мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства для семейных предприятий, а также созданию организаций инфраструктуры с комплексным пакетом услуг для решения текущих проблем и стратегических вызовов семейного бизнеса. Реализация проекта осуществляется в рамках поручения Президента Российской Федерации по законодательному установлению понятия «семейное предприятие» и отнесению его к субъектам малого и среднего предпринимательства. Основной задачей проекта является формирование сообщества единомышленников, объединенных общей

целью – построением устойчивого семейного бизнеса, который передается из поколения в поколение.

На региональном уровне создан Комитет Торгово-промышленной палаты Смоленской области по семейному предпринимательству, объединяющий семейные компании региона. В 2023 году планируется создать и вести Реестр семейных компаний области.

Для муниципальных образований Пермского края, особенно для небольших муниципалитетов, стратегически важна работа, направленная на сохранение и развитие человеческого потенциала.

Получить ощущимые социальные эффекты и результаты здесь возможно, только выстраивая пространство, состоящее из самых различных сфер и направлений деятельности и поддержки: от просвещения, формирования ценностных платформ, гибкой социальной политики, создания молодежных кадровых резервов, популяризации социокультурного проектирования до активизации работы, направленной на развитие СО НКО, ТОС, профессиональных акселераторов и других пространств возможностей для самореализации каждого жителя.

Совет муниципальных образований Пермского края активно движется в контексте национальных целей, реализуя с 2015 года уникальную программу «Муниципальный факультет».

Просветительская программа «Муниципальный факультет» – авторский проект Совета муниципальных образований Пермского края, реализуемый при поддержке краевого правительства. «Муниципальный факультет» был задуман как пространство конструктивного общения, дискуссий, обмена эффективными решениями с коллегами из других муниципалитетов, с экспертами в муниципальной сфере, с представителями региональной и федеральной власти. Девиз программы: «Только эффективная и актуальная практика для муниципальных образований».

Годовой программой предусмотрено проведение цикла практических семинаров и тренингов по следующим направлениям: стратегия развития, гражданская жизнь в муниципальном образовании, эффективные муниципальные практики и инновации, муниципальное управление и муниципальное проектирование. Итогом прохождения программы является создание проектов, направленных на развитие муниципалитета. Диапазон проектных сфер каждый год расширяется: это экология и образование, коммуникации и развитие общественных инициатив, поддержка малого и среднего бизнеса, социокультурные концепции и, конечно, проекты по развитию человеческого потенциала, комфортной городской среды, туризма.

Программа помогает развитию активного экспертного муниципального сообщества, способного формулировать проблематику и конструктивную позицию местного самоуправления в Пермском крае. Важным результатом деятельности «Муниципального факультета» является также и то, что на базе программы формируется новый тип межмуниципальных и межрегиональных коммуникаций, эффективно работающих и после того, как участники получили сертификаты об окончании. «Муниципальный факультет» работает сегодня как сообщество, генерирующее новые муниципальные решения в режиме реального времени, а значит, создающее новые возможности для жителей и территорий. В 2022 году к реализации программы присоединился Пермский государственный национальный исследовательский университет (Региональный институт непрерывного образования ПГНИУ), курс назван «Муниципальный факультет 2022/2023. Municipal skills».

С учетом изложенного, а также по результатам прозвучавших докладов и выступлений, участники «круглого стола» полагают необходимым:

1. Рекомендовать профильным министерствам и ведомствам совместно с профильными комитетами Государственной Думы рассмотреть возможность:

1) внесения изменений в Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»:

– в части отнесения документов территориального планирования к документам стратегического планирования и наделения органов исполнительной власти соответствующих субъектов Федерации полномочиями по установлению минимальных требований для стратегий социально-экономического развития муниципального уровня на своей территории;

– в части наделения субъектов Российской Федерации полномочиями по:

а) установлению требований к содержанию документов стратегического планирования, разрабатываемых органами местного самоуправления, порядку их разработки и корректировки;

б) обеспечению согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых как на уровне субъектов Российской Федерации, так и на уровне муниципальных образований;

2) внесения изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации в части расширения прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по:

– включению в содержание утверждаемой части документов территориального планирования муниципальных образований дополнительных элементов, необходимых для их комплексного развития, с учетом имеющихся особенностей;

– возможности установления в градостроительных регламентах дополнительных требований в соответствии со стратегическими приоритетами развития;

3) внесения в Федеральный закон от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» следующих изменений:

– дополнить отдельным видом деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования «благоустройство территории» наравне со строительством, капитальным ремонтом и ремонтом дорог;

– предусмотреть обязательность размещения элементов благоустройства в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования;

– предусмотреть возможность использования полос отвода автомобильных дорог общего пользования для благоустройства в случае сервитута;

– установить, что требования к благоустройству и элементам благоустройства, размещаемым в полосах отвода автомобильных дорог общего пользования в границах муниципального образования, перечень мероприятий по благоустройству полос отвода автомобильных дорог общего пользования в границах муниципального образования, порядок и периодичность их проведения устанавливаются правилами благоустройства территории муниципального образования;

4) внесения в Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» следующих изменений:

– предусмотреть необходимость соблюдения правил благоустройства территории, установленных в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, в отношении земель железнодорожного транспорта;

– предусмотреть наравне со строительством и реконструкцией такой вид работ, как благоустройство объектов железнодорожного транспорта, в том числе вокзалов, пешеходных мостов, пассажирских платформ;

5) дополнения Водного кодекса Российской Федерации положением, в соответствии с которым при использовании водных объектов для рекреационных целей допускается осуществлять их благоустройство в соответствии с правилами благоустройства территории, установленными в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ;

6) внесения в Федеральный закон № 131-ФЗ изменений в части согласования стратегий, разрабатываемых на уровне муниципальных образований, с исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, ответственными за стратегическое планирование и прогнозирование;

7) внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, в рамках которых:

– предусмотреть выделение из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам на софинансирование мероприятий по реализации инициативных проектов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях;

– установить обязательную минимальную долю расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на поддержку и реализацию инициативных проектов и иных форм инициативного бюджетирования (инициативного проектирования);

– освободить от взимания комиссии с граждан в связи с осуществлением кредитными организациями, платежными агентами, банковскими платежными агентами и операторами почтовой связи операций по зачислению в бюджетную систему Российской Федерации средств инициативных платежей граждан и юридических лиц;

8) отмены действия Федерального закона «О приостановлении действия абзаца первого пункта З статьи 14 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» для исторических поселений федерального значения;

9) внесения изменений в Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» в части снятия обязательств по передаче только в концессию объектов коммунальной инфраструктуры, расположенных в малых городах и поселениях, с численностью жителей до 30 тыс. человек;

10) совершенствования законодательства в сфере государственно-частного и муниципально-частного партнерства, концессионных соглашений в отношении общественных пространств для молодежи.

2. Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

1) рассмотреть вопрос о продлении действия федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» до 31 декабря 2030 года;

2) рассмотреть вопрос об увеличении финансирования мероприятий по благоустройству сельских территорий в рамках государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 31.05.2019 г. № 696;

3) рассмотреть вопрос о дополнении показателей федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» отдельным показателем, отражающим количество благоустроенных дворовых территорий;

4) рассмотреть вопрос об увеличении финансирования государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1710, а также других государственных программ Российской Федерации, в рамках которых осуществляется софинансирование мероприятий по обеспечению комфортной среды на территориях муниципальных образований;

6) рассмотреть возможность внесения изменений в методику расчета размера субсидии из федерального бюджета субъекту Российской Федерации согласно пункту 15 Приложения 15 к государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2017 г. № 1710, в части введения дополнительного повышающего коэффициента корректировки для субъектов Российской Федерации, реализующих мероприятия по благоустройству дворовых и общественных территорий в Арктической зоне Российской Федерации;

7) рассмотреть вопрос о предоставлении субъектам Российской Федерации права самостоятельно снижать процент участия собственников жилья в финансировании благоустройства дворовых территорий по дополнительному перечню видов работ;

8) рассмотреть возможность софинансирования в рамках федерального проекта «Информационная инфраструктура» мероприятий по строительству базовых станций сотовой связи и предоставлению мобильного доступа к сети Интернет в населенных пунктах с числом жителей менее 100 человек;

9) рассмотреть вопрос о корректировке показателей федерального проекта «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» с учетом уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;

10) рассмотреть вопрос о расширении прав муниципальных образований по разработке планов развития инфраструктур и градостроительных регламентов в целях

обеспечения учета особенностей их развития и расширения механизмов по улучшению городской среды;

11) в целях внедрения стандартов развития городской среды и благоустройства общественных и дворовых пространств с учетом природно-климатических особенностей Арктики в рамках единого плана мероприятий по реализации Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года и Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года рассмотреть возможность распространения опыта реализации программы «1000 дворов» в рамках социально-экономического развития Дальнего Востока на регионы, в состав которых входят муниципальные образования, относящиеся к Арктической зоне Российской Федерации;

12) рассмотреть возможность внесения изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.03.2019 г. № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» с целью дополнения перечня индикаторов, характеризующих уровень комфорта проживания в соответствующем городе, социологическими показателями:

– позволяющими оценить уровень удовлетворенности граждан комфортом проживания и качеством городской среды, а также обеспеченностью района проживания объектами городской инфраструктуры;

– характеризующими удовлетворенность граждан реализованными мероприятиями в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» и их влияние на уровень социального самочувствия;

13) рассмотреть возможность при разработке и корректировке государственных и ведомственных программ, направленных на формирование комфортной среды проживания, предусматривать в качестве показателей эффективности их реализации использование индикаторов социального самочувствия, в том числе характеризующих удовлетворенность жителей качеством среды;

14) рассмотреть вопросы о разработке комплексной концепции развития закрытых административно-территориальных образований, а также о разработке федерального проекта и (или) государственной программы (комплексной программы), интегрирующих мероприятия по развитию закрытых административно-территориальных образований;

15) рассмотреть вопрос о разработке стратегии развития и создания комфортной инфраструктурной среды военных городков;

16) рассмотреть в рамках формирования нового механизма развития территорий с особыми условиями осуществления предпринимательской деятельности, предусмотренного Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, вопрос о включении закрытых административно-территориальных образований в число приоритетных (пилотных) муниципальных образований, в которых создаются такие территории, и о внесении соответствующих изменений в план реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.12.2019 г. № 3227-р;

17) рассмотреть возможность внесения в Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды (приложение № 15 к государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2017 г. № 1710) изменений в части установления обязательности включения закрытых административно-территориальных образований, не являющихся монопрофильными муниципальными образованиями, а также закрытых административно-территориальных образований с численностью населения свыше 1000 человек в перечень муниципальных образований – получателей субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации;

18) рассмотреть возможность принять единые рекомендации и установить повышающий коэффициент для исторических поселений федерального значения по определению размеров субсидии в рамках реализации государственной программы «Комфортная городская среда»;

19) рассмотреть возможность разработать единую долгосрочную государственную программу поддержки закупки городского наземного транспорта как важнейшее стратегическое направление стабильности городов и поддержки государственного спроса на локализацию компонентной базы автомобильного транспорта;

20) рассмотреть возможность сформировать и утвердить федеральную программу развития городского пассажирского транспорта с приоритетом электрического.

3. Рекомендовать Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации рассмотреть возможность:

1) расширения категорий участников Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях, включив поселки городского типа и города с численностью населения до 300 тыс. человек;

2) оказания методической помощи субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям при реализации проектов в области создания комфортной среды;

3) формирования индекса качества городской среды с применением индикаторов, отражающих результаты реализации мероприятий федерального проекта «Формирование комфортной городской среды», в том числе по благоустройству дворовых и общественных территорий.

4. Рекомендовать Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерству экономического развития Российской Федерации, Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации рассмотреть возможность:

1) разработки цифрового сервиса для контроля соблюдения правил благоустройства;

2) расширения функционала платформы za.gorodsreda.ru, обеспечив возможность получения обратной связи от граждан о результатах благоустройства территорий в формате электронного опроса;

3) при проведении рейтингового голосования по благоустройству территорий расширения способов авторизации с использованием не только федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг», но и иных способов с целью расширения уровня вовлеченности населения в реализацию федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»;

4) проанализировать практику проведения голосования населения по благоустройству в 2022 году с целью выявления возможных недостатков функционирования платформы za.gorodsreda.ru и последующего их устранения.

5. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть возможность:

1) совместно с органами местного самоуправления активнее привлекать население к осуществлению контроля за реализацией проектов по благоустройству общественных пространств и дворовых территорий на всех стадиях их реализации (разработка концепции, дизайн-проекта, проектно-сметной документации, осуществление строительно-монтажных работ и т. д.);

2) при разработке государственных программ субъектов Российской Федерации, предполагающих необходимость разработки органами местного самоуправления проектно-сметной документации на строительство, реконструкцию или капитальный ремонт объектов благоустройства, предусматривать возможность разработки такой документации за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации или с условием софинансирования из бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов;

3) проводить работу по совершенствованию форм взаимодействия с населением, включая организацию конкурсов и смотров, стимулирующих инициативу жителей по организации мероприятий по обеспечению комфортной среды и благоприятных условий для жизнедеятельности людей;

4) провести совместно с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации анализ административной практики по вопросам соблюдения правил благоустройства;

5) разработки с участием органов местного самоуправления дизайн-кодов городов в целях обеспечения комплексного подхода к формированию комфортной городской среды;

6) использовать сервис «Мобильный сервис «Город без границ» совместно с органами местного самоуправления в ходе проведения работ по благоустройству территорий и созданию комфортной городской среды;

7) при разработке концепций благоустройства учитывать необходимость осуществления затрат на дальнейшее содержание соответствующих объектов;

8) содействовать освещению в региональных средствах массовой информации лучших муниципальных практик в области обеспечения комфортной среды и благоприятных условий жизнедеятельности людей.

6. Рекомендовать органам местного самоуправления:

1) развивать и применять практику участия граждан в деятельности органов местного самоуправления путем выдвижения инициативных проектов в сфере создания комфортной городской среды;

2) расширить вовлеченность исторических поселений и городов с численностью населения до 200 тысяч человек в участие во Всероссийском конкурсе лучших проектов создания комфортной городской среды;

3) активнее участвовать в региональном и федеральном этапах Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика» по номинациям «Градостроительная политика, обеспечение благоприятной среды жизнедеятельности населения и развития жилищно-коммунального хозяйства» и «Модернизация городского хозяйства посредством внедрения цифровых технологий и платформенных решений («Умный город»)»;

4) уделить внимание применению лучших практик, используемых при реализации мероприятий по благоустройству территорий и созданию комфортной городской среды в муниципальных образованиях;

5) принимать дополнительные меры, направленные на повышение информированности жителей муниципальных образований о реализуемых в рамках соответствующих программ мероприятиях и возможности личного участия в таких мероприятиях, а также на повышение мотивации жителей к участию в мероприятиях;

6) расширять практику использования инструментов муниципально-частного партнерства при реализации проектов в области обеспечения комфортной среды.

7. Рекомендовать Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, иным объединениям муниципальных образований:

1) продолжить работу по изучению и тиражированию лучших муниципальных практик в области обеспечения комфортной среды и создания благоприятных условий жизнедеятельности людей на территориях муниципальных образований;

2) оказывать содействие органам местного самоуправления при реализации проектов в области обеспечения комфортной среды и благоприятных условий жизнедеятельности людей на территориях муниципальных образований.

**«КРУГЛЫЙ СТОЛ»
НА ТЕМУ «РАЗВИТИЕ МАЛОГО И СРЕДНЕГО
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ:
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ»
(г. Москва, 16 марта 2023 года)**

*Одобрены Комитетом Государственной Думы
по региональной политике и местному самоуправлению
и Комитетом Государственной Думы
по малому и среднему предпринимательству
16 марта 2023 года*

**Рекомендации «круглого стола» на тему
«Развитие малого и среднего предпринимательства
на муниципальном уровне: проблемы и перспективы»**

Участники «круглого стола» обсудили актуальные вопросы, проблемы и перспективы развития малого и среднего предпринимательства на муниципальном уровне.

В соответствии с положениями статей 14, 15, 16, 16.2 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) поддержка развития малого и среднего предпринимательства относится к одному из вопросов местного значения городского, сельского поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района. А учитывая, что введение санкций в отношении России негативно влияет и на сектор малого и среднего предпринимательства (далее также – МСП), тема поддержки малого и среднего бизнеса становится как никогда актуальной.

Следует констатировать, что субъекты МСП обеспечивают занятость и проникновение бизнеса во все сферы услуг. У малых и средних предприятий значительная фискальная составляющая: за 2021 год объем всех налогов, собранных с малого бизнеса, составил 4,6 трлн рублей, что на 1,1 трлн рублей больше, чем в 2020 году. В то же время, по данным Высшей школы экономики, доля малого бизнеса России в ВВП составляет лишь 20,3 %, тогда как в странах ЕС данный показатель колеблется на уровне 67 %.

В этой связи участники «круглого стола» отмечают следующее.

Развитие муниципальной экономики и муниципального хозяйства является не только необходимым условием для формирования доходной базы местных бюджетов, но и ключевым фактором обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований.

На состоявшемся 15 декабря 2022 года заседании Совета по стратегическому развитию и национальным проектам Президентом Российской Федерации В. В. Путиным было поставлено шесть ключевых задач социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 год, решение которых позволит успешно продвигаться к достижению национальных целей, установленных на период до 2030 года.

Первая задача – вывод взаимодействия с ключевыми партнерами на новый уровень.

Вторая – укрепление технологического суверенитета и опережающий рост обрабатывающей промышленности.

Третья – обеспечение финансового суверенитета страны.

Четвертая – опережающее развитие инфраструктуры.

Пятая – снижение бедности и неравенства, сокращение разрыва в потенциале регионов, повышение реальных доходов граждан.

Шестая – защита материнства, детства, поддержка семей и сбережение народа.

В этой связи представляется, что круг вопросов, обсуждаемых на «круглом столе», напрямую перекликается с задачами со 2-й по 5-ю, но при этом оказывает

непосредственное влияние на реализацию всех шести задач, поставленных Президентом Российской Федерации, и направленных, среди прочего, на сокращение разрыва в потенциале регионов, прежде всего за счет опережающего развития инфраструктуры, в том числе и муниципалитетов.

В Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.06.2016 г. № 1083-р, указывается, что «Малый и средний бизнес в Российской Федерации, будучи новым экономическим явлением 25 лет назад, в настоящее время состоялся и является важнейшим способом ведения предпринимательской деятельности. Малые и средние предприятия – это 5,6 млн хозяйствующих субъектов, рабочие места для 18 млн граждан. Около одной пятой валового внутреннего продукта Российской Федерации, а во многих субъектах Российской Федерации треть и более валового регионального продукта создаются такими организациями. Сектор малого предпринимательства сосредоточен в основном в сферах торговли и предоставления услуг населению. Средние предприятия в большей степени представлены в сферах с более высокой добавленной стоимостью – в обрабатывающей промышленности, строительстве, сельском хозяйстве. В Российской Федерации сформированы нормативно-правовые и организационные основы государственной поддержки малого и среднего предпринимательства».

По мнению участников «круглого стола», одним из главных условий достижения поставленных задач является выстраивание эффективного межсекторного взаимодействия, включающего такие ключевые звенья, как местные сообщества – бизнес – муниципалитет – государство – научное и экспертное сообщества.

При этом в центре такой цепочки находится именно муниципалитет, который должен выступать основным субъектом развития своей территории и, как следствие, связующим звеном во взаимоотношениях между всеми уровнями публичной власти, бизнесом, деловыми, местными и научно-экспертным сообществами. Местное самоуправление является одним из важнейших инструментов становления гражданского общества, а субъекты МСП возникают и осуществляют свою деятельность именно на территории конкретных муниципальных образований, и многие проблемы, в том числе проблемы развития МСП, могут и должны быть решены именно на уровне местного самоуправления. И немаловажную роль в этом процессе может сыграть повышение эффективности проведения процедуры оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) нормативных правовых актов на уровне муниципальных образований.

В настоящее время издаваемые субъектами Российской Федерации нормативные правовые акты об утверждении порядка проведения ОРВ проектов нормативных правовых актов субъекта и экспертизы нормативных правовых актов субъекта практически полностью основываются на положениях «Методических рекомендаций по внедрению порядка проведения оценки регулирующего воздействия и порядка проведения процедуры оценки применения обязательных требований и экспертизы в субъектах Российской Федерации», утвержденных приказом Минэкономразвития России (далее – Методические рекомендации).

На муниципальном уровне в соответствии с пунктом 3 статьи 46 Федерального закона № 131-ФЗ проекты муниципальных нормативных правовых актов подлежат ОРВ проводимой органами местного самоуправления в порядке, установленном муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем законы, регламентирующие порядок проведения ОРВ муниципальных нормативных правовых актов, не актуализируются в соответствии с Методическими рекомендациями, так как последние не распространяются на муниципальный уровень.

В результате процессы проведения ОРВ на муниципальном уровне формализуются и утрачивают эффективность.

В этой связи участники «круглого стола» обращают внимание на следующие проблемы в сфере реализации механизма ОРВ на муниципальном уровне:

1. Органы местного самоуправления проводят избыточное согласование, выставляя на ОРВ все документы экономической направленности. Иными словами, игнорируются

положения Методических рекомендаций, которыми устанавливается, что процедура ОРВ осуществляется в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской деятельности.

2. Процедура ОРВ заключается в обсуждении текста подготовленного органом местного самоуправления проекта нормативного правового акта. Этап проведения публичных консультаций с заинтересованными лицами, призванный определить наличие вариантов решения проблемы, пропускается.

Между тем игнорирование положений пунктов 2.3.1 и 2.3.11 Методических рекомендаций лишает возможности заинтересованных лиц высказаться против избранного способа решения проблемы, который зафиксирован в проекте нормативного правового акта.

3. Экспертиза действующих нормативных правовых актов проводится в соответствии с Планом проведения экспертизы, который, в свою очередь, составляется органом местного самоуправления самостоятельно, без учета специально организованного сбора предложений от предпринимательского сообщества. При этом неисполнение пункта 3.2 Методических рекомендаций приводит к наличию на муниципальном уровне нормативных правовых актов, которые годами создают барьеры в развитии предпринимательства.

Участники «круглого стола» отмечают, что в целях повышения эффективности развития муниципального хозяйства на основе стратегий социально-экономического развития муниципалитетов органы местного самоуправления должны стать – через механизмы муниципально-частного партнерства и создаваемых ими муниципальных учреждений и предприятий – активными субъектами хозяйственной деятельности по решению вопросов местного значения на территориях с малорыночными и нерыночными секторами в соответствующих сферах. На таких территориях не должны образовываться локальные частные монополисты в определенных хозяйственных нишах, а малорыночная либо нерыночная среда весьма способствует этому. Однако представляется, что здесь, напротив, должны работать публичные хозяйствующие субъекты под контролем местного депутатского корпуса и общественным контролем местных сообществ.

Развитие публичной сферы управления и муниципальной демократии необходимо для развития муниципальной экономики и эффективного решения наиболее значимых (жизненно необходимых) функций на соответствующих территориях в интересах их жителей, для минимизации рисков «частной приватизации» городов и поселков. На территории любого муниципального образования предприниматель выступает не только в качестве работодателя, сохраняющего или создающего новые рабочие места, и источника налоговых поступлений в местный бюджет, от объема которых зависит финансовое состояние муниципалитета и его возможности для проведения местной социальной и экономической политики, о чем указывалось выше, но и в качестве проектировщика и создателя пространства и инфраструктуры, где местные жители могут реализовать свои способности.

Эффективное рыночное хозяйствование в масштабах регионов и отдельных территорий возможно лишь в том случае, если на рынках товаров и услуг возникает и поддерживается сбалансированная структура, включающая наряду с крупными предприятиями достаточное количество устойчивых предприятий малого и среднего бизнеса, которые в решающей степени обеспечивают сохранение рынка как среды свободного предпринимательства и помогают разрешать социальные проблемы. Следовательно, и государство, и местное самоуправление, и местные сообщества не только должны быть заинтересованы в развитии предпринимательства, но и активно содействовать этому процессу. Такое содействие предполагает осознание необходимости и важности частной предпринимательской инициативы для устойчивого развития муниципальной экономики, проявление воли органами государственного управления и местного самоуправления и, самое главное, владение соответствующими механизмами и инструментами, с помощью которых осуществляется это активное содействие.

Одновременно для публичного хозяйствования необходимо, по мнению участников «круглого стола», развивать и публичную конкуренцию, что заключается, например, в конкурентном и честном формировании представительных органов муниципальных

образований через прямые муниципальные выборы под общественным контролем местных сообществ, включающих в том числе малый и средний бизнес, и прежде всего муниципальных общественных палат, которые являются институализированными инструментами межсекторного взаимодействия.

Не менее важно и сотрудничество с бизнесом и некоммерческим сектором, в первую очередь социально ориентированным. И здесь наряду с общественными палатами свою роль должны играть и такие институты поддержки предпринимательства, как, например, уполномоченные по защите прав предпринимателей, торгово-промышленные палаты, общероссийские деловые объединения и т. д. Возможны и другие, инновационные «точки сборки» межсекторного взаимодействия, своего рода общественные народные советы на местах. Большое значение для обеспечения конкурентоспособности российской экономики и устойчивого экономического роста в обозримой перспективе будет иметь развитая культура предпринимательства. Малые и средние предприятия в состоянии в самое короткое время создать значительное количество рабочих мест, расширить налоговую базу, способствовать росту национального дохода и обеспечить выпуск импортозамещающей продукции. Сегодня в странах с развитой экономикой малые и средние предприятия являются одним из ключевых «локомотивов» экономического роста. Следовательно, создание благоприятных условий для развития предпринимательства имеет большое значение как для сектора МСП, так и экономики в целом.

Вместе с тем малые и средние предприятия по сравнению с крупным бизнесом обладают гораздо меньшими ресурсами для устойчивого функционирования, развития и масштабирования.

В этой связи участники «круглого стола» считают, что государство и местная публичная власть должны принять дополнительные меры по поддержке субъектов МСП, самозанятых граждан, социально ориентированных некоммерческих организаций и социальных предприятий, с одновременным определением источников компенсации выпадающих доходов для самих муниципалитетов.

К таким мерам на региональном и муниципальном уровнях могут быть отнесены сдача органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления малому и среднему бизнесу в аренду государственного и муниципального имущества на льготных условиях, предоставление льготных кредитов за счет региональных и местных бюджетов, отсрочка, реструктуризация уплаты ими арендной платы, коммунальных платежей, платежей по налогам и сборам, помочь в организации эффективного взаимодействия с органами государственной власти, государственными и муниципальными организациями, крупным бизнесом, оказание коммуникационных и консалтинговых услуг при формировании проектов публично-частного партнерства и т. д.

Участники «круглого стола» отмечают, что в настоящее время к числу важнейших экономических задач органов власти всех уровней относятся расширение производства сельскохозяйственной продукции, организация оказания услуг в целях обеспечения населения качественными российскими продовольственными товарами, а промышленности – сельскохозяйственным сырьем, а также содействие гармоничному развитию сельских территорий.

В то же время субъекты МСП, осуществляющие деятельность в сфере сельскохозяйственного производства, граждане, ведущие личное подсобное хозяйство, крестьянские (фермерские) хозяйства по своему организационному и экономическому потенциалу не могут на равных конкурировать с крупными сельхозпроизводителями, в том числе на рынках сбыта сельскохозяйственной продукции. При этом в ряде случаев крупные сельскохозяйственные производители намеренно создают условия для вытеснения субъектов МСП, осуществляющих сельскохозяйственное производство, крестьянские (фермерские) хозяйства и граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, с указанных рынков сбыта, что не позволяет последним эффективно осуществлять свою деятельность. В связи с этим субъекты МСП, осуществляющие деятельность в сфере сельскохозяйственного производства, нуждаются в особой государственной и муниципальной поддержке.

В частности, органам местного самоуправления, по мнению участников «круглого стола», необходимо создавать и развивать муниципальные рынки сбыта сельскохозяйственной продукции, на которых такие субъекты будут иметь преференции по сбыту произведенной ими сельскохозяйственной продукции или на них вообще не будут допускаться крупные сельхозпроизводители. Муниципалитет, его представительный орган должен самостоятельно управлять тарифной политикой на предоставление торговых мест на таких рынках, в том числе в интересах субъектов МСП.

Не менее значимым является совершенствование и дальнейшее развитие так называемой «малой приватизации» на муниципальном уровне. В настоящее время отношения, возникающие в связи с отчуждением из государственной или муниципальной собственности движимого и недвижимого имущества, арендуемого субъектами МСП (далее также – арендуемое имущество), в том числе особенности участия субъектов МСП в приватизации такого имущества регулирует Федеральный закон от 22.07.2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения движимого и недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 159-ФЗ).

Суть концепции первоначальной редакции Федерального закона № 159-ФЗ заключалась в оказании именно адресной и разовой государственной и муниципальной поддержки субъектам МСП посредством установления для них ограниченного временного периода преференции на участие в льготном порядке в приватизации арендуемого ими государственного или муниципального имущества.

Вместе с тем в период действия Федерального закона № 159-ФЗ неоднократно проходило произвольное расширение случаев и продление сроков, при которых субъекты МСП могут реализовать преимущественное право по выкупу арендуемого ими государственного или муниципального имущества.

В этой связи представляется, что произвольное расширение случаев, при которых субъекты МСП могут реализовать преимущественное право по выкупу арендуемого ими государственного или муниципального имущества, может существенно ограничить в будущем возможности органов государственной власти и органов местного самоуправления по формированию вышеупомянутых перечней имущества, которые будут необходимы для оказания имущественной поддержки иным субъектам МСП и реализации органами публичной власти собственных полномочий по поддержке и развитию МСП. Кроме того, в случае отчуждения указанного имущества субъектами МСП такое имущество (после его выкупа такими субъектами) уже не может быть использовано впоследствии органами государственной власти и органами местного самоуправления в целях удовлетворения социально-бытовых потребностей населения (например, создание детских садов, центров для работы с детьми и молодежью, учреждений по оказанию социальных услуг населению, муниципальных коворкингов по поддержке малого предпринимательства, некоммерческих организаций и т. д.).

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 20.12.2010 г. № 22-П указал, что «соблюдение баланса между интересами поддержки малого и среднего предпринимательства и самостоятельностью местного самоуправления в распоряжении муниципальной собственностью обеспечивается, в частности, предоставлением органам местного самоуправления возможности утверждать перечни муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав субъектов малого и среднего предпринимательства), используемого для поддержки предпринимательства и не подлежащего отчуждению в частную собственность».

Необходимо также учитывать, что нормами Федерального закона № 159-ФЗ не предусмотрено достаточно надежных гарантий в отношении того, что субъекты МСП выкупившие арендуемые ими помещения, будут использовать их в долгосрочной перспективе для осуществления своей основной предпринимательской деятельности, а также не перепродадут их более крупным хозяйствующим субъектам (например, в связи с экономической несостоятельностью субъектов МСП продолжать

самостоятельно осуществлять свою основную деятельность или заключением прямой притворной сделки в целях непосредственной перепродажи данного имущества крупным хозяйствующим субъектам). Данные обстоятельства приведут к концентрации такого имущества у крупных хозяйствующих субъектов, в том числе у крупных сетевых организаций.

Поэтому выкуп данными субъектами без каких-либо дополнительных ограничений, установленных в законодательстве Российской Федерации, арендуемого государственного или муниципального имущества в ряде случаев может негативно повлиять на имущественную основу субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и на предоставление населению государственных и муниципальных услуг, а в долгосрочном плане – и на снижение уровня поддержки субъектов МСП со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Федеральным законом № 159-ФЗ не предусмотрены основания, в соответствии с которыми уполномоченный орган, исходя из имущественных интересов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, вправе отказать субъекту МСП в реализации преимущественного права на приобретение арендуемого имущества, а также доказать правомерность такого отказа в судебном порядке.

В то же время Конституционный Суд в своем постановлении от 20.12.2010 г. № 22-П указал, что меры поддержки МСП, предполагающие обременения права муниципальной собственности, не должны приводить к отрицанию самого этого права, в том числе к неоправданному сокращению имущественной основы местного самоуправления.

Участники «круглого стола», обсуждая вопросы развития МСП в муниципальных образованиях, отметили, что к числу наиболее серьезных проблем малого и среднего бизнеса можно отнести в том числе:

- слабую диверсификацию сектора: малый бизнес – это преимущественно торговля, тогда как малые и средние предприятия в условиях санкционного давления могли бы стать плацдармом обеспечения технологического суверенитета, особенно в тех секторах, где организация крупносерийного и массового производства импортозамещающей продукции экономически нецелесообразна;

- избыточный контроль со стороны регулирующих органов, уголовное преследование предпринимателей и административное давление на бизнес через проверки и штрафы (доля внеплановых проверок в общем количестве проверок, проводимых в отношении бизнеса, достигает 75 %);

- дискриминационный рост тарифов для малого и среднего бизнеса (например, тарифы в области энергетики для малого и среднего бизнеса растут в 6 раз быстрее, чем для крупного).

В Федеральном законе № 131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления по вопросам местного значения формально разграничены по видам муниципальных образований (городские и сельские поселения; муниципальные районы; городские округа и муниципальные округа, а также внутригородские муниципальные образования). Однако фактически содержание соответствующих вопросов местного значения сводится к общим формулировкам «создание условий для развития малого и среднего предпринимательства» (поселения) либо «содействие развитию малого и среднего предпринимательства» (все остальные виды муниципальных образований), что не позволяет четко разграничить компетенцию органов местного самоуправления разных видов муниципальных образований в области поддержки и развития МСП, а также пределы ответственности данных органов в соответствующей сфере.

В статье 11 Федерального закона от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 209-ФЗ) определены полномочия органов местного самоуправления по вопросам развития МСП. Федеральный закон № 209-ФЗ к указанным полномочиям органов местного самоуправления относит:

- формирование и осуществление муниципальных программ (подпрограмм) с учетом национальных и местных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей;

– анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития МСП и эффективности применения мер по его развитию, прогноз развития МСП на территориях муниципальных образований;

– формирование инфраструктуры поддержки субъектов МСП на территориях муниципальных образований и обеспечение ее деятельности;

– содействие деятельности некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов МСП, и структурных подразделений указанных организаций;

– образование координационных или совещательных органов в области развития МСП органами местного самоуправления.

Вместе с тем следует отметить, что, во-первых, в статье 11 Федерального закона № 209-ФЗ полномочия органов местного самоуправления по вопросам развития и поддержки определены без разграничения по видам муниципальных образований, хотя таковые очень существенно различаются между собой по многим экономическим параметрам, в том числе по уровню развития МСП и по наличию ресурсов для оказания ему тех или иных форм поддержки.

Во-вторых, если в том или ином муниципалитете считают, что средств на эти цели в местном бюджете нет или имеются более значимые приоритеты социально-экономического развития соответствующего муниципального образования, то названные выше полномочия органов местного самоуправления по вопросам развития МСП могут реально не осуществляться в таком муниципальном образовании. При этом никаких санкций к органам местного самоуправления указанных муниципальных образований, как правило, не применяется.

В настоящее время в Российской Федерации существует значительная дифференциация муниципальных образований разных видов по экономическому, территориальному, кадровому и иному потенциалу. В свою очередь, данная дифференциация влияет на установление различных мер муниципальной поддержки развития МСП в зависимости от характера их экономической деятельности. Так, поселенческим муниципалитетам более доступна поддержка таких направлений деятельности МСП как розничная торговля и сервис для населения, развитие сельскохозяйственного производства, социальное предпринимательство. При этом на уровне муниципальных районов и округов формируются возможности активной поддержки малых промышленных предприятий и перерабатывающих производств; малых строительных и транспортных предприятий, торговых центров, малых предприятий в сфере социальных услуг и пр. Наконец, на уровне достаточно крупных городских округов дополнительно доступна практика создания муниципальных «институтов развития», в том числе развития и поддержки МСП в целях утверждения малых и средних промышленных производств, инновационных фирм; возможны меры информационной поддержки и поддержки выставочной и экспортной деятельности субъектов МСП.

Таким образом, полное исполнение подобных полномочий остается прерогативой бюджетационных (самодостаточных) муниципалитетов, доля которых в общем числе муниципальных образований составляет не более 10–15 %.

Вместе с тем очевидно, что в настоящее время на федеральном уровне не выработано системных подходов по установлению различных форм и институтов участия муниципалитетов, в том числе в зависимости от их видов, в общегосударственной политике развития и поддержки МСП.

По мнению участников «круглого стола», Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года не обеспечивает решение указанной важнейшей общегосударственной задачи. При этом следует отметить, что в разделе I «Общие положения» Стратегии указывается, что эта стратегия представляет собой межотраслевой документ стратегического планирования в сфере развития МСП и является основой для разработки и реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, содержащих мероприятия, направленные на развитие МСП. При этом в указанном разделе Стратегии не упоминается о муниципальных программах в сфере развития МСП.

На основании изложенного и с учетом состоявшегося обсуждения участники «круглого стола» считают необходимым **рекомендовать:**

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

– ускорения принятия проекта федерального закона № 109949-8 «О внесении изменений в главу 262 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», предусматривающего увеличение с 200 млн рублей до 350 млн рублей порога доходов, при котором налогоплательщики могут использовать упрощенную систему налогообложения;

– четкого разграничения полномочий по вопросам развития МСП между органами местного самоуправления разных видов муниципальных образований в Федеральном законе № 131-ФЗ и Федеральном законе № 209-ФЗ;

– внесения изменений в Федеральный закон от 22.07.2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения движимого и недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающих положения, согласно которым уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления вправе отказать субъекту МСП в приеме заявления о реализации преимущественного права на приобретение арендуемого имущества (движимого и недвижимого) исходя из условий целевого назначения этого имущества, определенных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, его настоящего и планируемого использования в целях реализации полномочий, возложенных на органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления, существенных негативных последствий отчуждения данного имущества для целей осуществления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также возможности нахождения арендуемого имущества в составе объектов государственной собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, устанавливающих методическое обеспечение деятельности муниципалитетов по проведению ОРВ уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти – Министерством экономического развития Российской Федерации (по аналогии с Федеральным законом № 414-ФЗ).

2. Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

– разработки и принятия федерального проекта «Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в сфере производства, включая высокотехнологичные отрасли»;

– установления дополнительных мер по стимулированию внутренней трудовой миграции и финансовому поощрению предпринимателей, принимающих на работу жителей других регионов, кроме предпринимателей, осуществляющих свою деятельность в крупнейших городских агломерациях;

– разработки и принятия государственных программ, реализуемых совместно с местными сообществами и бизнес-сообществами и софинансируемых вместе с государством за счет его средств, по ускоренной подготовке кадров для работы по наиболее востребованным профессиям в стратегических и приоритетных отраслях экономики Российской Федерации, ее субъектах и муниципальных образованиях, в которых существует дефицит квалифицированных кадров;

– внесения изменений в Стратегию развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года, предусматривающих установление системных подходов участия муниципальных образований, в том числе в зависимости от их видов, в общегосударственной политике развития и поддержки МСП;

– обеспечения формирования системы выявления, оценки и последующего тиражирования лучших практик по поддержке МСП в муниципальных образованиях.

Помимо этого, участники «круглого стола» также считают целесообразным предусмотреть дополнительные меры государственной и муниципальной поддержки МСП, в том числе:

- установление льготных цен на приобретение либо аренду земельных участков и производственных помещений, находящихся в государственной и муниципальной собственности;
- обеспечение формирования устойчивого долгосрочного государственного и муниципального заказа для поддержки МСП;
- снижение тарифов на услуги естественных монополий для субъектов МСП;
- выделение грантов и субсидий из бюджетов всех уровней на приобретение современных технологий и оборудования для МСП;
- софинансирование из бюджетов всех уровней расходов субъектов МСП на обучение граждан, привлекаемых для работы в стратегических и приоритетных отраслях экономики;
- снижение для субъектов МСП ставки налога по упрощенной системе налогообложения до 1 %, налога на добавленную стоимость до 0 % (в случае реализации данными субъектами инновационной продукции).

3. Министерству экономического развития Российской Федерации рассмотреть возможность:

- распространения Методических рекомендаций, утвержденных Приказом Минэкономразвития России от 23.12.2022 г. № 733, на деятельность муниципалитетов;
- внесения изменений в Методические рекомендации, утвержденные Приказом Минэкономразвития России от 23.12.2022 г. № 733, в части детальной расшифровки случаев, требующих проведения ОРВ установления обязательного характера уведомления предпринимательских объединений о публичных консультациях, а также обязательного сбора предложений предпринимательских объединений о проведении экспертизы действующих нормативных правовых актов.

«КРУГЛЫЙ СТОЛ»
**НА ТЕМУ «ПЕРСПЕКТИВЫ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ
МЕРОПРИЯТИЙ, ИМЕЮЩИХ ПРИОРИТЕТНОЕ ЗНАЧЕНИЕ
ДЛЯ ЖИТЕЛЕЙ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ, ПО РЕШЕНИЮ ВОПРОСОВ
МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ ИЛИ ИНЫХ ВОПРОСОВ, ПРАВО РЕШЕНИЯ
КОТОРЫХ ПРЕДОСТАВЛЕНО ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ,
ПОСРЕДСТВОМ ИНИЦИАТИВНЫХ ПРОЕКТОВ
(ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ)»**
(г. Москва, 23 марта 2023 года)

*Утверждены решением Комитета
Государственной Думы по региональной
политике и местному самоуправлению
от 4 апреля 2023 г. № 47/5*

**Рекомендации «круглого стола» на тему
«Перспективы и проблемы реализации мероприятий, имеющих
приоритетное значение для жителей муниципалитетов, по решению вопросов
местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено
органам местного самоуправления, посредством инициативных проектов
(инициативное бюджетирование)»**

Рассмотрев и обсудив вопросы, связанные с реализацией практики инициативного бюджетирования как механизма поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения, повышения бюджетной грамотности населения в Российской Федерации, проблемные вопросы при проведении мероприятий, направленных на реализацию проектов инициативного бюджетирования, а также вопросы разработки основных направлений развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, в том числе его законодательного регулирования, участники «круглого стола» отмечают следующее.

В настоящее время в законодательстве Российской Федерации закреплены институты, предоставляющие возможность гражданам и юридическим лицам вносить денежные средства в местные бюджеты в целях осуществления мероприятий и проектов по решению вопросов местного значения, в том числе с использованием механизмов софинансирования реализации соответствующих мероприятий и проектов из бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Так, например, средства самообложения граждан являются одним из самостоятельных источников собственных доходов местных бюджетов. Возможность введения данных платежей предусматривается в статье 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) в качестве неналоговых доходов и в статье 56 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Согласно указанной статье Федерального закона № 131-ФЗ под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения.

Федеральным законом от 09.11.2020 г. № 370-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статью 26.13 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрена возможность введения самообложения не только на территории отдельного населенного пункта на сходе граждан, но и на его части.

Необходимо отметить продолжающийся рост поступлений в местные бюджеты средств самообложения граждан. В 2021 году объем указанных средств вырос на 92,3 % относительно показателя 2020 года и составил 582,7 млн рублей. География введения самообложения включает в себя 36 регионов (в 2020 году механизм самообложения использовался в 34 субъектах Российской Федерации). При этом количество муниципальных образований, на территории которых использовалось самообложение, в 2021 году сократилось с 2 413 до 1 451.

Вместе с тем необходимо учитывать, что наибольший объем поступлений от самообложения в 2021 году (97,0 %) приходился на десять субъектов Российской Федерации. При этом основной объем средств самообложения собирается в двух регионах: Республика Татарстан – 51,5 % и Республика Саха (Якутия) – 37,9 %.

Проведенный анализ свидетельствует, что применение самообложения граждан, с одной стороны, позволяет достаточно эффективно решать отдельные вопросы местного значения, наиболее актуальные для конкретных муниципальных образований, в основном связанные с развитием и обустройством территории, но с другой стороны, в силу ряда объективных причин данный институт оказался невостребованным на подавляющей части территории России.

Кроме того, участники «круглого стола» отмечают, что согласно положениям пункта 4 статьи 41 БК РФ в качестве источника неналоговых доходов бюджетов определены также безвозмездные и безвозвратные перечисления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительства иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования. Правовые аспекты института добровольных пожертвований, порядок, условия их внесения и использования регулируются нормами статьи 582 Гражданского кодекса Российской Федерации. Основные характерные черты пожертвования – целевое использование, общеполезная цель, добровольность. При этом предметом пожертвований может быть всякое имущество, в том числе денежные средства и вещи.

Пожертвования могут делаться гражданам, медицинским, образовательным организациям, организациям социального обслуживания и другим аналогичным организациям, благотворительным и научным организациям, фондам, музеям и другим учреждениям культуры, общественным и религиозным организациям, иным некоммерческим организациям в соответствии с законом, а также публично-правовым образованиям – Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям.

Нормы статьи 35 БК РФ предусматривают, что добровольные взносы, пожертвования наравне со средствами самообложения граждан в соответствии с законом (решением) о бюджете могут быть увязаны с определенными расходами бюджета. В связи с этим добровольные взносы и пожертвования граждан и юридических лиц в местные бюджеты также могут носить целевой характер.

В то же время средства самообложения граждан следует отличать от «пожертвований», которые являются самостоятельным видом собственных доходов местных бюджетов и уплачиваются гражданами и юридическими лицами в местные бюджеты на добровольной основе без проведения местного референдума (схода граждан). При этом порядок внесения и использования пожертвований регулируется нормами гражданского законодательства, что относит пожертвования исключительно к гражданско-правовым, а не к налоговым обязательствам.

Таким образом, для взимания с граждан определенных целевых платежей представительные органы муниципальных образований могут предусматривать в решениях о местном бюджете возможность уплаты гражданами и юридическими лицами пожертвований для решения конкретных вопросов местного значения. Вместе с тем участники «круглого стола» отмечают, что институт добровольных пожертвований также не получил широкого распространения (за исключением опять-таки отдельных регионов) и не обеспечивает в должной мере решение глобальной задачи по привлечению граждан и их средств к решению вопросов местного значения. Таким образом, законодательно установленные на сегодняшний день механизмы самообложения граждан и добровольных пожертвований не решают своей главной задачи, ради которой они и создавались.

В этой связи участники «круглого стола» констатируют, что в настоящее время формируется и получает все большее распространение еще один институт привлечения граждан к участию в софинансировании за счет собственных средств проектов и мероприятий, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, при условии, что крайне важно, их финансового обеспечения в значительной части из соответствующих бюджетов – институт инициативного (партиципаторного) бюджетирования.

В складывающихся условиях социально-экономического развития Российской Федерации, ее регионов и муниципалитетов, во взаимосвязи с продолжающимися процессами совершенствования организации местного самоуправления в нашей стране, направленными среди прочего на развитие институтов гражданского общества и привлечение жителей к управлению процессам обеспечения своей жизнедеятельности, становится актуальным развитие инструментов финансовой обеспеченности и самостоятельности местных бюджетов, в том числе за счет применения практик привлечения средств граждан и юридических лиц для решения вопросов местного значения, эффект использования которых, по мнению участников «круглого стола», можно оценить и посредством включения соответствующего показателя в систему оценки эффективности деятельности как органов государственной власти субъектов Российской Федерации, так и органов местного самоуправления.

В этой связи участники «круглого стола» отмечают возможность учета практик зарубежных перспективных методик, одной из которых и является партиципаторное бюджетирование (далее также – ПБ), на основе которого формируются рычаги привлечения населения муниципальных образований к решению вопросов местного значения – в том числе через механизмы софинансирования за счет их средств – расходов муниципальных бюджетов по его отдельным статьям. При этом в настоящее время лучшие практики российского опыта применения в нашей стране института инициативного бюджетирования самостоятельно формировались и эффективно реализуются в разных субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Партиципаторное бюджетирование было впервые введено в 1989 году в бразильском городе Порту-Алегри. Сегодня эта практика успешно применяется более чем в 20 странах в Западной и Восточной Европе, США, Латинской Америке, Австралии, Новой Зеландии, Исландии, Южной Корее и Китае.

В 1990-е годы в мире происходит активное вовлечение стран в систему партиципаторного бюджетирования, которое методологически подается как социальное проектирование. Эти проекты являются значимыми для населения в социально-экономическом плане, они отбираются после общественных обсуждений посредством голосования, под них формируется бюджет с привлечением финансовых средств населения.

Практики партиципаторного бюджетирования в европейских странах были инициированы, с одной стороны, с целью обеспечения социальной справедливости и солидарности, с другой стороны, с целью возрождения традиций прямой демократии, укрепления гражданского общества, модернизации работы муниципальных служб и борьбы с коррупцией.

Активное развитие и масштабирование ПБ продолжается в Европе с начала 2000-х. Временная шкала этого процесса выглядит следующим образом: 1994 год – запущена практика ПБ в г. Гrottамаре в Италии; 2001 год – ПБ внедряется в муниципалитетах Франции и Испании; 2002 год во Франции принят закон о демократии на местном уровне; 2007 год – запущена Программа поддержки местных инициатив в России в Ставропольском крае; 2008 год – ПБ запущено в Лиссабоне; 2009 год – в Польше принят закон о сельских фондах для поддержки практик ПБ; 2014 год – в Париже запущена крупнейшая на сегодняшний день практика ПБ в Европе; 2016 год – в России развитие практик участия граждан в бюджетном процессе вышло на системный уровень благодаря совместным усилиям Министерства финансов Российской Федерации и Всемирного банка; 2016 год – в Португалии запущена первая в мире практика ПБ национального уровня.

Говоря более подробно о данном зарубежном опыте, можно отметить, что Италия в 1994 году запустила первую в Европе и наиболее продолжительную по времени практику ПБ, реализуемую на территории г. Гrottамаре и в муниципалитетах региона Лацио.

В настоящее время крупнейшая итальянская практика ПБ реализуется в Милане: в 2017–2018 годах общий бюджет практики составил более 4,5 млн евро, до 0,5 млн евро на проекты каждого из 9 внутригородских районов.

В Португалии реализуется 118 практик ПБ на местном уровне, а также первая в мире национальная программа ПБ.

Во Франции к 2017 году реализовывалась 61 практика ПБ с участием 4 млн человек и т. д.

Однако участники «круглого стола» отмечают, что нужно иметь в виду уровень доходов граждан, проживающих в отдельных странах Европы, менее высокие разрывы в группах с наиболее богатыми и наиболее бедными жителями страны, особенности стратификации и прочие особенности при тиражировании зарубежного опыта в конкретных условиях Российской Федерации.

В России востребованность программ и проектов, предполагающих вовлечение населения в решение вопросов местного значения, во многом объясняется изменениями, которые происходили на местном уровне в позднесоветское и постсоветское время, когда стал возможным отход от старой централизованной структуры управления процессами на местах.

Наибольшее влияние на формирование региональных практик инициативного бюджетирования (далее также – ИБ) в России оказали две модели: Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка и модель «партиципаторного бюджетирования» (ПБ), реализуемая проектной группой Европейского университета в Санкт-Петербурге при участии Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив.

ППМИ – наиболее распространенная на сегодняшний день модель ИБ, она имеет самую продолжительную историю среди российских практик ИБ. Она была подготовлена и запущена в 2007 году в Ставропольском крае как одна из инициатив Всемирного банка в области социальной защиты населения, и в дальнейшем реализована при поддержке Всемирного банка в Кировской, Тверской, Нижегородской, Сахалинской областях, Хабаровском крае, республиках Башкортостан, Северная Осетия – Алания, Саха (Якутия), Ерейской автономной области. К важнейшим особенностям практики относятся выдвижение приоритетных проектов гражданами на общих собраниях населения, конкурсный характер отбора проектов на основании формализованных критериев, оценивающих степень поддержки проектов местными сообществами, и полная встроенность в национальную административную, бюджетную и правовую системы. Проекты ППМИ осуществляются на средства бюджетов субъектов Российской Федерации при обязательном софинансировании муниципалитетов, населения и местного бизнеса. В настоящее время модель ППМИ активно используется во многих субъектах Российской Федерации, в том числе без прямого участия Всемирного банка.

Модель партиципаторного бюджетирования реализуется в России с 2013 года, когда были запущены первые российские пилотные проекты – «Народный бюджет» в Череповце и «Я планирую бюджет» в Сосновом Бору.

С 2014 года эксперимент был распространен на ряд муниципалитетов Кировской области. С 2016 года ПБ работает также в Санкт-Петербурге.

В настоящее время практика внедрена в 13 городах и городских поселениях Ленинградской, Вологодской и Кировской областей. Помимо ППМИ и партиципаторного бюджетирования в рамках ИБ развиваются отдельные региональные практики.

Данные мониторинга об опыте реализации инициативного бюджетирования за прошлые годы были сформированы в пяти докладах Министерства финансов Российской Федерации о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, которые свидетельствуют о значительном росте количества различных способов практической реализации инициативного бюджетирования.

Вместе с тем подход к организации ИБ в каждом из субъектов Российской Федерации индивидуален. Субъекты Российской Федерации, имеющие многолетний опыт развития инициативного бюджетирования, такие как Ставропольский край, Республика Карелия, Тверская, Тульская, Нижегородская области, продолжают наращивать

и развивать единственную практику, нормативное правовое и методическое обеспечение которой осуществляется на региональном уровне.

В отдельных субъектах Российской Федерации складывается комплекс различных практик, внедряются новые подходы как на региональном, так и на муниципальном уровнях. Среди них Кировская область, республики Башкортостан и Коми, Ульяновская, Оренбургская области.

В то же время в Ханты-Мансийском автономном округе и Кемеровской области – Кузбассе процессы инициативного бюджетирования развиваются преимущественно на муниципальном уровне. Развитие ИБ в Пензенской и Липецкой областях, Краснодарском крае представлено муниципальными проектами.

Создание правовых основ для развития практик поддержки инициативных проектов на муниципальном уровне является логичным продолжением реализуемых в разных формах в большинстве муниципальных образований практик инициативного бюджетирования, позволяющих обеспечить непосредственное участие граждан в определении приоритетных направлений расходования части местных бюджетов путем разработки и внесения в орган местного самоуправления проектов инициативного бюджетирования, направленных на решение местных проблем, имеющих наибольшую значимость для жителей муниципальных образований или их частей.

20 июля 2020 года был принят Федеральный закон № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 236-ФЗ), устанавливающий на федеральном уровне правовые основы выдвижения, внесения, обсуждения, рассмотрения инициативных проектов, а также проведения их конкурсного отбора.

Согласно пункту 1 статьи 2 Федерального закона № 236-ФЗ его положения вступили в силу с 1 января 2021 года. При этом действие его положений не распространяется на правоотношения, возникшие до дня вступления в силу данного федерального закона.

Таким образом, в случае выдвижения инициативных проектов и внесения их в местную администрацию в 2020 году рассмотрение данных проектов в местной администрации, проведение их конкурсного отбора и реализация после 1 января 2021 года осуществлялись в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, принятыми до 1 января 2021 года.

При определенных недостатках Федерального закона № 131-ФЗ, которые с момента его принятия федеральный законодатель поэтапно устранил, можно констатировать, что в нем заложен и немалый потенциал развития гражданского общества и местных сообществ.

В наименовании главы 5 Федерального закона № 131-ФЗ говорится о формах непосредственного осуществления населением местного самоуправления и о формах участия населения в осуществлении местного самоуправления. Непосредственное осуществление населением местного самоуправления (прямая демократия) – это реализация колективного права жителей муниципального образования на осуществление муниципальной власти, т. е. принятие властных решений, правовых актов самими жителями. Такие властные решения (правовые акты) не нуждаются в утверждении органами местного самоуправления.

Участие населения в осуществлении местного самоуправления (консультативная демократия) заключается в реализации индивидуальных прав граждан на участие в осуществлении муниципальной власти, оно позволяет жителям муниципального образования оказывать влияние на позицию органов и должностных лиц местного самоуправления, обеспечивать соответствие принимаемых ими решений интересам населения. В главе 5 Федерального закона № 131-ФЗ к таким формам участия населения в осуществлении местного самоуправления относятся правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, староста сельского населенного пункта, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления.

Федеральным законом № 236-ФЗ инициативные проекты отнесены к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Федеральным законодательством не установлено понятие «инициативный проект», но вместе с тем определены его характеристики. В частности, предусмотрено, что в целях реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части, по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления, в местную администрацию может быть внесен инициативный проект. При этом порядок определения части территории муниципального образования, на которой могут реализовываться инициативные проекты, устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Порядок выдвижения, внесения, обсуждения, рассмотрения инициативных проектов, а также проведения их конкурсного отбора устанавливается представительным органом (сходом граждан, осуществляющим полномочия представительного органа) муниципального образования. В отношении инициативных проектов, выдвигаемых для получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации, требования к правовому регулированию порядка выдвижения, внесения и рассмотрения инициативных проектов устанавливаются в соответствии с законом и (или) иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Инициаторами проекта являются:

- инициативная группа численностью не менее десяти граждан, достигших шестнадцатилетнего возраста и проживающих на территории соответствующего муниципального образования;
- органы территориального общественного самоуправления;
- староста сельского населенного пункта.

Право выступить инициатором проекта в соответствии с нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может быть предоставлено также иным лицам, осуществляющим деятельность на территории соответствующего муниципального образования. Минимальная численность инициативной группы может быть уменьшена нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Староста сельского населенного пункта вправе выступить с инициативой о внесении инициативного проекта по вопросам, имеющим приоритетное значение для жителей сельского населенного пункта.

Иным лицом, являющимся инициатором проекта, в соответствии с нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может быть: юридическое лицо определенного вида, общественная палата (совет) муниципального образования, собрание, конференция граждан и другие субъекты муниципальных правоотношений. Инициативный проект до его внесения в местную администрацию подлежит рассмотрению на сходе, собрании или конференции граждан, в том числе на собрании или конференции граждан по вопросам осуществления ТОС в целях:

- обсуждения инициативного проекта;
- определения его соответствия интересам жителей муниципального образования или его части;
- целесообразности реализации инициативного проекта;
- принятия сходом, собранием или конференцией граждан решения о поддержке инициативного проекта.

Местная администрация по результатам рассмотрения инициативного проекта принимает одно из следующих решений:

- поддержать инициативный проект и продолжить работу над ним в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных решением о местном бюджете, на соответствующие цели и (или) в соответствии с порядком составления и рассмотрения проекта местного бюджета (внесения изменений в решение о местном бюджете);
- отказать в поддержке инициативного проекта и вернуть его инициаторам проекта с указанием причин отказа в поддержке.

В случае, если в местную администрацию внесено несколько инициативных проектов, в том числе с описанием аналогичных по содержанию приоритетных проблем, местная администрация обязана организовать проведение конкурсного отбора среди

данных инициатив и информировать об этом инициаторов проектов. При этом проведение такого отбора должен будет осуществлять коллегиальный орган (комиссия), порядок формирования и деятельности которого должен будет определяться нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Состав данного органа должен формироваться местной администрацией. При этом половина от его общего числа должна быть назначена на основе предложений представительного органа муниципального образования.

Федеральным законом № 236-ФЗ введено также понятие «инициативные платежи», под которыми понимаются денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и образованных в соответствии с законодательством Российской Федерации юридических лиц, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в местный бюджет в целях реализации конкретных инициативных проектов. В соответствии с Федеральным законом от 20.07.2020 г. № 216-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», инициативные платежи отнесены к неналоговым доходам местных бюджетов, и на них не распространяется принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, предусмотренный в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

В Методических рекомендациях по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации (в редакции от 22 декабря 2021 г.), утвержденных Министерством финансов Российской Федерации, инициативное бюджетирование понимается как общее название, используемое для обозначения совокупности практик вовлечения граждан в бюджетный процесс в Российской Федерации, объединенных методологией гражданского участия, а также сферы государственного и муниципального регулирования участия населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет средств соответствующих бюджетов, и последующем контроле за реализацией отобранных проектов со стороны граждан.

Приведенное определение по сути означает именно применение практик привлечения граждан для участия в бюджетном процессе.

В настоящее время в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях сложилось многообразие различных практик инициативного бюджетирования (около 400), к которым также относятся практики реализации инициативных проектов, предусмотренных Федеральным законом № 236-ФЗ. Таким образом, уже устоявшиеся практики инициативного бюджетирования (в случае невозможности их приведения в соответствие с нормами Федерального закона № 236-ФЗ) могут реализовываться наряду с практиками инициативных проектов.

Кроме того, учитывая многообразие существующих практик, а также возможность реализации субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями одновременно нескольких практик инициативного бюджетирования, в том числе практик инициативных проектов, необходимость в отмене действующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, регламентирующих реализацию иных практик инициативного бюджетирования, отсутствует.

В случае реализации на территории субъекта Российской Федерации практик инициативных проектов, предусмотренных Федеральным законом № 236-ФЗ, в наименовании целевой статьи расходов бюджета субъекта Российской Федерации, по которой предусматриваются бюджетные ассигнования на реализацию соответствующих инициативных проектов, целесообразно использовать термин «инициативные проекты».

В то же время, по мнению участников «круглого стола», в случае невозможности приведения практики инициативного бюджетирования субъекта Российской Федерации в соответствие с нормами Федерального закона № 236-ФЗ использование термина «инициативное бюджетирование» в наименовании целевой статьи бюджета субъекта Российской Федерации допустимо с целью направления бюджетных ассигнований на реализацию проектов инициативного бюджетирования (*соответствующая позиция изложена в письме Минфина России от 23.07.2021 г. № 02-01-07/59353*).

Так, например, в Законе Московской области от 19.10.2018 г. № 170/2018-ОЗ «О развитии инициативного бюджетирования в Московской области» под инициативным бюджетированием понимается форма непосредственного осуществления населением местного

самоуправления и участия в его осуществлении и как совокупность разнообразных практик. По смыслу данного Закона проект для финансирования в итоге отбирается конкурсной комиссией, которая образуется Правительством Московской области. Подобная практика создания государственными органами конкурсной комиссии по отбору проектов для финансирования реализуется и в Республике Башкортостан, где активно внедрена такая практика инициативного бюджетирования, как программа поддержки местных инициатив, регулируемая постановлением Правительства Республики Башкортостан от 19.04.2017 г. № 168 «О реализации на территории Республики Башкортостан проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах». В муниципальных образованиях Республики Башкортостан такой практике инициативного бюджетирования уделяется внимание в собственных актах (решениях, муниципальных программах, постановлениях), так как благодаря ей осуществляется благоустройство общественных пространств и дворовых территорий. В данных примерах участие населения выражается в выдвижении инициативы проекта для конкурсного отбора.

Вызывает интерес и областной Закон Ленинградской области от 15.01.2018 г. № 3-ОЗ «О содействии участию населения в осуществлении местного самоуправления в иных формах на территориях административных центров и городских поселков муниципальных образований Ленинградской области», где конкретно под иной формой участия населения понимается избрание гражданами инициативных комиссий, которые и определяют приоритеты расходования бюджетных средств. Данный закон так или иначе отражает практику партисипаторного бюджетирования, которая выражается в том, что участие населения прослеживается не только на этапе выдвижения инициативы, но и на этапе участия населения в работе конкурсной комиссии, которая выбирает окончательно проект для финансирования.

Отрадно, что имеется и собственное муниципально-правовое регулирование практики партисипаторного бюджетирования. Например, в городском округе Сосновый Бор Ленинградской области в соответствии с постановлением администрации Сосновоборского городского округа «Об утверждении Положения о Проекте по партисипаторному бюджетированию «Я Планирую Бюджет» выбор проекта осуществляется инициативной комиссией, состоящей из 15 членов, выбираемых с помощью жеребьевки. Решения инициативной комиссии принимаются совместно с рабочей группой администрации и совета депутатов; решение о выделении средств принимается после согласия обеих сторон.

Постановлением администрации города Сургут от 20.06.2018 г. № 4621 «О порядке реализации общественных инициатив в рамках проекта партисипаторного бюджетирования «Бюджет Сургута Online» закреплено, что под партисипаторным бюджетированием понимается форма общественного участия граждан в реализации местного самоуправления посредством их привлечения к инициированию и отбору общественных инициатив, подлежащих реализации администрацией города за счет средств бюджета города. Выбор же общественных инициатив для последующей реализации осуществляется коллегиальный орган – «Народный совет», формируемый из числа жителей, представителей молодежного совета и иных общественных советов при органах местного самоуправления.

Имеется и такая практика, при которой проекты отбираются муниципальной комиссией, но затем в любом случае проект утверждается государственным органом. Такая практика имеет место в Пермском крае, где Законом Пермского края от 02.06.2016 г. № 654-ПК «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае» закреплено, что участие жителей осуществляется через муниципальную конкурсную комиссию, созданную для проведения конкурсного отбора проектов инициативного бюджетирования на муниципальном уровне. Затем проект отбирается краевой конкурсной комиссией.

Как видно из этих примеров, существуют различные практики инициативного бюджетирования, при которых участие жителей наблюдается на тех или иных этапах распределения бюджетных средств.

Основная задача применения и развития института инициативного бюджетирования заключается не просто в сборе инициативных платежей с граждан, а в активизации

их участия в муниципальных образованиях в определении приоритетных для них вопросов, решение которых осуществляется за счет средств местных бюджетов, через непосредственное участие граждан в разработке и реализации инициативных проектов и незначительном софинансировании этих проектов за счет средств граждан и заинтересованных юридических лиц, а также в последующем общественном контроле за их реализацией.

При первичном отборе инициативных проектов органы местного самоуправления не всегда учитывают их соответствие стратегическим целям социально-экономического развития муниципального образования, а также требованиям методических рекомендаций Минфина России по приоритетным направлениям расходования средств местных бюджетов на проекты инициативного бюджетирования.

В этой связи при осуществлении финансового контроля за использованием средств местного бюджета на реализацию инициативных проектов органам местного самоуправления целесообразно проводить оценку их соответствия стратегическим целям социально-экономического развития муниципального образования, а также анализировать их соответствие методическим рекомендациям Минфина России в части направления средств на проекты по благоустройству городской среды, проведению культурных и спортивных мероприятий, обустройству объектов социальной инфраструктуры и прилегающих к ним территорий в условиях ограниченности бюджетных ресурсов и необходимости их эффективного использования.

Федеральным законом от 29.11.2021 г. № 384-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году» перечень принципов бюджетной системы дополнен еще одним – принципом участия граждан в бюджетном процессе. Однако в Бюджетном кодексе Российской Федерации его содержание, в отличие от других принципов бюджетной системы, не раскрывается. Представляется, что данный пробел в бюджетном законодательстве Российской Федерации подлежит устраниению. Полагаем, что участие граждан в бюджетном процессе может быть выражено через участие в процессах самообложения, инициативного бюджетирования, добровольных пожертвований в бюджеты и в общественном контроле за бюджетным процессом.

Важнейшим вопросом эффективной реализации инициативных проектов является объем их финансового обеспечения за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также стимулирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в развитии такого института на соответствующих территориях путем софинансирования из федерального бюджета указанных расходов региональных и местных бюджетов.

Кроме того, в связи со вступлением в силу Федерального закона № 236-ФЗ большое значение имеет оказание на федеральном уровне субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям методической помощи по подготовке и реализации проектов инициативного бюджетирования в Российской Федерации, обеспечение мониторинга реализации Федерального закона № 236-ФЗ в разных субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, а также обобщение лучших практик его применения органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В контексте рассматриваемой темы участники «круглого стола» отмечают, что особого внимания при рассмотрении вопросов межсекторного взаимодействия заслуживает участие граждан в бюджетных процессах. Мероприятия, направленные на совершенствование общественной инфраструктуры и улучшения качества жизни людей, реализуются в том числе в рамках проектов инициативного бюджетирования. Решение проблем местного значения с применением механизма инициативного бюджетирования сопровождается целым рядом дополнительных экономических, управлеченческих, социальных эффектов.

Так, по официальной информации, представленной Министерством финансов Российской Федерации, в 2020–2021 годах более чем в 86 % регионов Российской Федерации развиваются практики инициативного (партиципаторного) бюджетирования.

В 2021 году число субъектов Российской Федерации, развивающих инициативное бюджетирование, увеличилось с 73 до 75. А доля благополучателей всех реализованных проектов инициативного бюджетирования в 2021 году составила 40,4 % от общей численности населения регионов, где реализуется инициативное бюджетирование. Если оценивать данный показатель относительно всего населения Российской Федерации, то благополучателями проектов инициативного бюджетирования в 2021 году стали 34,2 % населения страны.

По данным Минфина России общее количество реализованных проектов инициативного бюджетирования с 2016 по 2021 год увеличилось в 3,3 раза, а за 2021 год – более чем на четверть и составило 29 114 проектов. В 2021 году самые востребованные проекты были связаны с ремонтом и обустройством автомобильных дорог и тротуаров (16,5 % общего числа реализованных проектов), организацией мест массового отдыха населения и объектами благоустройства (14,7 %), а также строительством детских игровых площадок (10,4 %).

По итогам 2019 года самый высокий показатель вовлеченности граждан в инициативное бюджетирование отмечен в Республике Башкортостан. Речь идет о 4 практиках инициативного бюджетирования: доходогенерирующие проекты, основанные на гражданских инициативах по объединению в сельскохозяйственный потребительский кооператив; «Башкирские дворики» – реализация проектов по комплексному благоустройству дворов в муниципальных образованиях; «Реальные дела» – реализация наказов избирателей, адресованных сенаторам Российской Федерации и депутатам Государственной Думы от Республики Башкортостан, а также депутатам Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, в ходе осуществления ими депутатской деятельности; программа поддержки местных инициатив, в рамках которой реализуются проекты развития общественной инфраструктуры, основанные на местных инициативах.

Интересен опыт практики молодежного инициативного бюджетирования «Атмосфера» в Удмуртской Республике. За время существования «Атмосферы» начиная с 2020 года в конкурсе приняло участие 5 500 молодых людей от 14 до 25 лет из всех 30 муниципальных образований Удмуртии, которые с помощью выстроенной в конкурсе системы онлайн-обучения и очных проектных сессий спроектировали и представили 1 300 проектов в направлениях: благоустройство, значимые события и интернет-проекты. За счет бюджета республики за 3 года удалось поддержать и реализовать проекты на общую сумму более 100 млн рублей.

На данный момент конкурс имеет широкий информационный охват, в группе «ВКонтакте» состоит 3 846 человек, что делает группу вторым в России информационным ресурсом по инициативному бюджетированию в социальной сети «ВКонтакте» по количеству участников.

Практика «Атмосфера» в 2021 году вошла в число лучших практик инициативного бюджетирования, согласно исследованию, ежегодно проводимому Научно-исследовательским финансовым институтом Министерства финансов Российской Федерации.

В 2022 году «Атмосфера» была отправлена для экспертной оценки в Агентство стратегических инициатив. По результатам экспертной оценки практика была рекомендована к тиражированию на территории всей России и размещена на портале по тиражированию лучших практик АСИ «Смартека» <https://smarteka.com/practices/konkurs-proektov-molodeznogo-iniciativnogo-budzetyrovaniya-atmosfera>.

В 2022 году в республике стартовал новый проект по инициативному бюджетированию «Без границ», разработанный специально для участия людей с ограниченными возможностями здоровья.

Особенность проекта «Без границ» в том, что в уже отработанные механизмы инициативного бюджетирования вовлекается новая целевая аудитория – люди с ограниченными возможностями здоровья.

В 2021 году общая стоимость всех реализованных проектов инициативного бюджетирования составила 39,5 млрд рублей, что превосходит показатель 2020 года на 7,7 млрд рублей, или на 24 %. Главным ресурсом финансового обеспечения инициатив граждан по-прежнему остаются средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации,

доля которых в общей стоимости проектов инициативного бюджетирования составила 92,8 %.

Вклад бюджетов субъектов Российской Федерации в структуре бюджетных источников является основополагающим и составил в 2021 году 53,5 % (21,1 млрд рублей) от совокупной стоимости всех реализованных проектов. Объем средств федерального бюджета в финансировании практик инициативного бюджетирования незначительно снизился в 2021 году и составил 22,2 % (8,76 млрд рублей). При этом вклад местных бюджетов увеличился на 1,1 млрд рублей и составил 17,1 % от общей стоимости проектов инициативного бюджетирования, реализованных в 2021 году.

Объем внебюджетного софинансирования проектов инициативного бюджетирования в 2021 году увеличился на 40 % и составил 2,8 млрд рублей (7,2 % от общей стоимости проектов). Объем средств граждан вырос по сравнению с 2020 годом более чем на 50 % и составил 1,7 млрд рублей, в том числе за счет внесения инициативных платежей в общей сумме 1 168,1 млрд рублей. Софинансирование юридическими лицами также показало положительную динамику и в 2021 году составило 1,1 млрд рублей.

Субъекты Российской Федерации с максимальными поступлениями от инициативных платежей граждан в 2021 году

Субъект Российской Федерации	Объем инициативных платежей, млн рублей	Доля, %
Всего по Российской Федерации	1 168,1	100 %
В т. ч. по 10 субъектам Российской Федерации, обеспечившим максимальный объем поступлений	820,1	70,2 %
Владимирская область	224,5	19,2 %
Чувашская Республика	117,2	10,0 %
Ставропольский край	105,9	9,1 %
Республика Башкортостан	104,3	8,9 %
Удмуртская Республика	59,5	5,1 %
Кировская область	46,7	4,0 %
Алтайский край	45,8	3,9 %
Тверская область	39,3	3,4 %
Нижегородская область	39,2	3,4 %
Ростовская область	37,7	3,2 %

Согласно результатам проведенного анализа, в 2021 году активнее других смежных практик участия граждан развивались практики благоустройства и развития сельских территорий, поддержки территориального общественного самоуправления, а также школьного и молодежного инициативного бюджетирования.

По итогам проведенного анализа выявлено, что число представленных практик благоустройства сельских территорий, реализуемых субъектами Российской Федерации в рамках федерального проекта «Благоустройство сельских территорий» Государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 31.05.2019 г. № 696 (далее – Госпрограмма КРСТ), увеличилось с 16 до 23 практик.

В целях оказания дальнейшего методологического содействия исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления при реализации мероприятий федерального проекта «Благоустройство

сельских территорий» Госпрограммы КРСТ Министерством сельского хозяйства Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации разработаны и утверждены поручением Министра сельского хозяйства Российской Федерации от 11.02.2022 г. № ДП-885 методические рекомендации по формированию и проведению конкурсного отбора общественно значимых проектов по благоустройству сельских территорий (далее – Методические рекомендации по благоустройству сельских территорий).

В соответствии с положениями Методических рекомендаций по благоустройству сельских территорий проекты по благоустройству рекомендуется формировать с учетом применения механизма инициативных проектов в соответствии с положениями статьи 26.1 Федерального закона № 131-ФЗ.

Указанные положения позволяют повысить как эффективность распределения бюджетных средств на реализацию мероприятий федерального проекта «Благоустройство сельских территорий» Госпрограммы КРСТ посредством инструмента инициативных проектов, так и повысить эффективность реализации практик инициативного бюджетирования в целом в субъектах Российской Федерации.

По итогам мониторинга также выявлено, что число региональных программ благоустройства, реализуемых в рамках федерального проекта «Формирование современной городской среды», паспорт которого утвержден протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21.12.2018 г. № 3 (далее – Федеральный проект), осталось прежним – 15 программ.

В целях расширения возможностей граждан принимать участие в реализации мероприятий Федерального проекта посредством механизма инициативных проектов, а также вовлечения большего числа субъектов Российской Федерации в реализацию указанного инструмента Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации были разработаны изменения к приказу Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 30.12.2020 г. № 913/пр «Об утверждении методических рекомендаций по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решениевопросов развития городской среды» (далее – Методические рекомендации по вовлечению) в части применения механизма инициативных проектов в соответствии с положениями статьи 26.1 Федерального закона № 131-ФЗ. Указанные изменения утверждены приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 02.09.2022 г. № 723/пр.

На сегодняшний день реализация Программы развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации включена в План деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2021–2026 годы (утвержденный Министерством финансов Российской Федерации 15 ноября 2021 г.) в качестве отдельного мероприятия в рамках блока мероприятий «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами», ожидаемым результатом которой является повышение информированности населения о возможностях участвовать в определении и выборе направлений расходования бюджетных средств, в последующем контроле за реализацией отобранных проектов, а также повышение востребованности информации о формировании и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а индикатором – количество субъектов Российской Федерации, утвердивших в составе нормативных правовых актов программы (мероприятия) о реализации на их территории инициативного бюджетирования (2021 год – 69 субъектов, 2022 год – 72, 2023 год – 74, 2024 год – 78).

В соответствии с Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 г. № 117-р) расширение пределов и развитие практик вовлечения граждан в бюджетный процесс (инициативное бюджетирование) в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях названо в качестве одного из основных результатов ранее проведенной работы в области повышения открытости бюджетного процесса, а отсутствие комплексного правового регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации, недостаточно развитая информационная поддержка и, как следствие, недостаточная информированность граждан о реализации программ

по инициативному бюджетированию названы в числе факторов, влияющих на обеспечение открытости бюджетного процесса и вовлечения в него институтов гражданского общества.

Остается неясным, каким образом в местном бюджете должны быть спрогнозированы и сформированы бюджетные ассигнования на реализацию инициативных проектов с учетом объемов инициативных платежей, уплата которых гражданами и юридическими лицами носит добровольный характер. При этом добровольный характер уплаты инициативных платежей физическими и юридическими лицами (в отличие от самообложения, где предусматривается, что эти платежи общеобязательны при положительном решении референдума или схода граждан) предполагает внесение их по собственному желанию (уплачивать или нет) и усмотрению (в размере платежа).

Следовательно, эффективный механизм налогового стимулирования физических и юридических лиц к внесению инициативных платежей в местные бюджеты в законодательстве Российской Федерации отсутствует.

Второй вопрос касается добровольного имущественного или трудового участия заинтересованных лиц, предлагающего не только денежную форму финансирования инициативных проектов, но и возможность нефинансового вклада физических и юридических лиц в денежном эквиваленте. По данным Минфина России, в 2020 году он составил 1,1 млрд рублей и выразился в безвозмездном проведении работ спонсорами, безвозмездном предоставлении населением и спонсорами материалов и товаров, а также в трудовом участии – проведении субботников, подготовке территории, а также выполнении работ, не требующих специальной квалификации и т. п.

Если оценка в денежной форме предоставленных вещей и материалов не вызывает сложности, то в отношении трудового участия граждан в инициативном бюджетировании представляется необходимым выработать на федеральном уровне понятные унифицированные критерии его денежной оценки. Выработка порядка и критерии денежной оценки нефинансовых вкладов в инициативное бюджетирование в этом случае находится в компетенции Правительства Российской Федерации. В этой связи представляется заслуживающим внимания предложение о предоставлении плательщикам инициативных платежей – физическим лицам налоговых вычетов по налогу на доходы физических лиц, организациям – уменьшения налоговой базы по налогу на прибыль организаций на сумму уплаченных инициативных платежей (за счет расширения списка внереализационных расходов) с внесением соответствующих дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации. Полагаем также целесообразным распространить такие льготы на лиц, внесших нефинансовые вклады в реализацию инициативных проектов.

В процессе составления, утверждения и реализации проектов инициативного бюджетирования принципиально важно применять цифровые технологии участия граждан в данном процессе как с позиции взаимодействия инициативных граждан с местными администрациями, так и с позиции разработки и внедрения информационных систем муниципального управления (формирование баз данных, отчетность и общественный контроль).

Положениями Федерального закона № 131-ФЗ (часть 4 статьи 26.1) предусмотрено, что инициативный проект до его внесения в местную администрацию подлежит рассмотрению на сходе, собрании или конференции граждан. Вместе с тем нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может быть предусмотрена возможность выявления мнения граждан по вопросу о поддержке инициативного проекта также путем опроса граждан, сбора их подписей.

Однако в этих случаях процесс проведения опроса граждан, сбора их подписей может оказаться неудобной и длительной по времени формой учета мнения граждан в процессе принятия и реализации проектов инициативного бюджетирования как для самих граждан, так и для органов местного самоуправления. Избежать этого позволит проведение опроса граждан в электронном режиме (с соблюдением надлежащих условий его верификации). В этой связи предлагается законодательно закрепить возможность рассмотрения инициативных проектов путем проведения опроса граждан в электронном режиме.

Для определения основных направлений и механизмов активизации участия граждан в региональном и муниципальном бюджетном процессе было бы целесообразным проработать вопрос о принятии на федеральном уровне стратегии развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации или включении данных вопросов в одну из государственных программ Российской Федерации в качестве самостоятельной подпрограммы.

Развитие институтов солидарного гражданского общества будет эффективным в том случае, когда органы публичной власти будут понимать необходимость создания условий для реального развития данных институтов, а граждане будут активно участвовать в организации и создании данных институтов для взаимодействия с органами публичной власти в целях совместного решения государственных и муниципальных задач.

Софинансирование проектов инициативного бюджетирования за счет средств граждан как способ формирования дополнительной мотивации граждан, участвующих в реализации данных инициатив, является важным условием успешности развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации, приводит к большей вос требованности реализации данных проектов. Вклад населения и местного сообщества способствует изменению отношения людей к своей роли в развитии муниципального образования, в котором они проживают, а также более эффективной эксплуатации и лучшей сохранности объектов общественной инфраструктуры.

Таким образом, значимость мотивации в экономическом поведении граждан, которая присутствует в различных формах ассоциаций и самоорганизации граждан, признается современной экономической наукой в качестве существенного элемента деятельности гражданина. Именно такая мотивация лежит в основе экономического поведения участников проектов инициативного бюджетирования. Речь идет о готовности внести вклад в решение проблемы, выдвинутой в инициативном проекте и обсужденной гражданами непосредственно за счет средств бюджетов бюджетной системы и частичного софинансирования гражданами и юридическими лицами соответствующих вопросов за счет внесения инициативных платежей.

В связи с изложенным следует сделать вывод о необходимости определения и описания в федеральном законодательстве нового феномена в сфере общественных финансов – «солидарных гражданских финанс», под которыми понимаются финансовые аспекты отношений между гражданами; между гражданами и их сообществами; между гражданами, их сообществами и государственными институтами управления; между гражданами, их сообществами и муниципальными институтами управления в процессе реализации управлеченческих решений, затрагивающих интересы жителей муниципальных образований.

В настоящее время «солидарные гражданские финансы» в инициативном бюджетировании обретают в Российской Федерации все больший масштаб. За годы реализации различных государственных и муниципальных программ и проектов создана институциональная инфраструктура сопровождения процессов гражданского участия: проектные центры, консультанты, программы обучения и профессиональной подготовки, нормативно-правовые акты на субнациональном и национальном уровнях, система оценки результатов на основании мониторинга, система информирования о возможностях граждан Российской Федерации участвовать в принятии управлеченческих решений и т. д.

На основании изложенного, с учетом состоявшегося обсуждения, участники «круглого стола» считают необходимым **рекомендовать:**

1. Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

1.1. Установления в законодательстве Российской Федерации понятия «инициативное бюджетирование» и «инициативные проекты» (как один из видов инициативного бюджетирования), с учетом Методических рекомендаций по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации, утвержденных Министерством финансов Российской Федерации.

1.2. Выделения из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам на софинансирование мероприятий по реализации инициативных проектов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

1.3. Установления на федеральном уровне обязательной минимальной доли расходов местных бюджетов (в размере не менее 5 % собственных доходов) на поддержку и реализацию инициативных проектов и иных форм инициативного бюджетирования.

1.4. Освобождения от взимания комиссии с граждан в связи с осуществлением кредитными организациями, платежными агентами, банковскими платежными агентами и операторами почтовой связи операций по зачислению в бюджетную систему Российской Федерации средств инициативных платежей.

1.5. Включения в число инициаторов инициативных проектов, предусмотренных в Федеральном законе № 131-ФЗ, муниципальных общественных палат (советов).

1.6. Включения практик инициативного бюджетирования в методологию формирования государственных программ и национальных проектов в качестве инструмента достижения их целей, задач и показателей.

1.7. Установления в Налоговом кодексе Российской Федерации для физических и юридических лиц, уплачивающих инициативные платежи, льгот по уплате соответственно налога на доходы физических лиц и налога на прибыль организаций.

1.8. Установления в законодательстве Российской Федерации социальных преференций для лиц, участвующих в реализации инициативных проектов, в том числе в форме добровольного имущественного и (или) трудового участия.

1.9. Упрощения в Федеральном законе № 131-ФЗ процедуры выдвижения, внесения, обсуждения и рассмотрения инициативных проектов.

2. Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

2.1. Расширения перечня отраслей, в которых реализуются приоритетные проекты с механизмами инициативного бюджетирования.

2.2. Расширения использования методологии инициативного бюджетирования при составлении и реализации государственных программ и приоритетных проектов при решении вопросов местного значения, исполнении иных полномочий, предусмотренных отраслевым законодательством, и реализации предоставленных прав на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в том числе за счет частичного софинансирования из средств федерального бюджета при реализации проектов, имеющих общефедеральное значение (в частности в сферах государственной молодежной политики, решения вопросов благоустройства и формирования городской среды, работы с пенсионерами и лицами старшего поколения, развития территорий Дальнего Востока и Арктики и т. д.), а также включения практик инициативного бюджетирования в методологию формирования государственных программ в качестве инструмента достижения их показателей.

2.3. Принятия на федеральном уровне стратегии развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации или включения данных вопросов в одну из государственных программ Российской Федерации в качестве самостоятельной подпрограммы.

2.4. Стимулирования работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по внедрению и развитию практик инициативного бюджетирования.

2.5. Подготовки предложений по дополнению перечня показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 04.02.2021 г. № 68, показателями, связанными с внедрением и реализацией на территориях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований инициативных проектов и иных проектов инициативного бюджетирования.

2.6. Подготовки предложений по включению в Перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденный постановлением Правительства

Российской Федерации от 17.12.2012 г. № 1317, такого показателя, как «Увеличение количества проектов инициативного бюджетирования в муниципальном образовании, в которых принимают участие граждане».

2.7. Разработки универсальных методических рекомендаций финансовой оценки трудового участия граждан в проектах инициативного бюджетирования.

2.8. Учета при определении победителей по соответствующим номинациям Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика» использования конкурсантами в реализации своих проектов механизмов инициативного бюджетирования.

3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рассмотреть возможность:

3.1. Включения в показатели результативности стратегий и программ развития регионов и муниципальных образований показателя «Включенность граждан в реализацию общественно-полезных проектов, обсуждение бюджетных вопросов, инициативное бюджетирование».

3.2. Реализации собственных инновационных подходов к активизации населения для вовлечения в местное самоуправление и бюджетный процесс, опираясь на местный опыт решения значимых для региона проблем и задач.

3.3. Активизации работы по изучению и внедрению лучших практик по осуществлению общественного и публично-правового (самоуправленческого) контроля на уровне муниципалитетов, в том числе в сфере благоустройства территорий муниципальных образований и реализации программ формирования современной городской среды, а также по разработке и реализации проектов инициативного бюджетирования.

3.4. Разработки и реализации мероприятий по благоустройству сельских территорий путем применения инструментов инициативного бюджетирования;

3.5. Предоставления средств из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам на софинансирование проектов инициативного бюджетирования в начале очередного финансового года с учетом необходимости соблюдения сроков проведения конкурсных процедур по отбору инициативных проектов.

КОНФЕРЕНЦИЯ
ПО ВОПРОСУ ГАРМОНИЗАЦИИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ
БАЗЫ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ, ЛУГАНСКОЙ
НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ, ЗАПОРОЖСКОЙ ОБЛАСТИ,
ХЕРСОНСКОЙ ОБЛАСТИ В СООТВЕТСТВИЕ С ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
И ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
(г. Москва, 25 мая 2023 года)

*Утверждены решением Комитета
Государственной Думы по региональной
политике и местному самоуправлению
от 15 июня 2023 г. № 53/6*

Рекомендации конференции
по вопросу гармонизации нормативно-правовой базы Донецкой
Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской
области, Херсонской области в соответствие с законодательством
Российской Федерации в сфере региональной политики
и организации местного самоуправления

30 сентября 2022 года Президент Российской Федерации В. В. Путин подписал международные договоры о принятии в состав Российской Федерации новых территорий и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов Федерации – Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области.

Международные договоры включают в себя положения, в соответствии с которыми новые субъекты считаются принятыми в состав Российской Федерации с момента подписания международных договоров. Вместе с тем международный договор наделяется юридической силой с момента его ратификации.

Данные договоры вступили в силу с момента ратификации (4 октября 2022 года) и временно применялись с 30 сентября 2022 года.

Новые территории были приняты в Российскую Федерацию в соответствии с Конституцией Российской Федерации, указанными выше договорами, Федеральным конституционным законом от 17.12.2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» и Федеральными конституционными законами от 04.10.2022 г. № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики» (далее – Федеральный конституционный закон № 5-ФКЗ), от 04.10.2022 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики» (далее – Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ), от 04.10.2022 г. № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Запорожской области» (далее – Федеральный конституционный закон № 7-ФКЗ), от 4 октября 2022 г. № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Херсонской области» (далее – Федеральный конституционный закон № 8-ФКЗ).

С момента принятия новых субъектов в состав России и до 1 января 2026 года действует переходный период, в течение которого должны быть урегулированы вопросы интеграции новых субъектов Российской Федерации в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации.

Построение системы региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления. В соответствии с Конституцией Российской Федерации органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (пункт 3 статьи 132).

В настоящее время построение системы региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления определяется Федеральным законом от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) и Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) соответственно.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Образование, формирование, деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с иными органами, входящими в единую систему публичной власти в субъектах Российской Федерации, основываются на Конституции Российской Федерации и регулируются федеральными конституционными законами, Федеральным законом № 414-ФЗ, другими федеральными законами, а также конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации, Федеральным законом № 414-ФЗ, другими федеральными законами.

Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления осуществляется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут по взаимному соглашению передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, Федеральному закону № 414-ФЗ, другим федеральным законам.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации участвуют в решении задач местного самоуправления, вправе наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

В соответствии с частью 2 статьи 4 Федерального закона № 414-ФЗ систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный орган субъекта Российской Федерации; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти могут участвовать в формировании органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в том числе в назначении на должность и (или) освобождении от должности должностных лиц указанных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в порядке и случаях, установленных федеральными законами.

Федеральные органы исполнительной власти могут участвовать в формировании органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих

полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по предметам ведения субъектов Российской Федерации в сферах образования, здравоохранения, финансов, государственного регулирования тарифов, а также осуществляющих региональный государственный жилищный контроль (надзор), региональный государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, в форме согласования назначения на должность по результатам проверки соответствия кандидата на замещение должности руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации квалификационным требованиям или иным требованиям и (или) согласования освобождения от должности должностных лиц указанных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке и случаях, установленных специальными федеральными законами, законодательством о противодействии коррупции, законодательством о государственной службе. Данный перечень органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации является исчерпывающим и не может быть изменен иначе как путем внесения изменений в Федеральный закон № 414-ФЗ.

Органы, входящие в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, содействуют развитию местного самоуправления на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. В указанных целях органы государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий:

- 1) обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления;
- 2) осуществляют правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных Федеральным законом № 414-ФЗ и федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления;
- 3) осуществляют правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;
- 4) осуществляют правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;
- 5) участвуют в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления;
- 6) осуществляют в соответствии с Федеральным законом № 414-ФЗ и федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями при условии передачи органам местного самоуправления необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств и обеспечивают контроль за осуществлением переданных полномочий;
- 7) осуществляют права и обязанности в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами.

Органы государственной власти вновь образованных субъектов Российской Федерации. Положениями федеральных конституционных законов № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ обозначены органы государственной власти новых субъектов Российской Федерации, и предусмотрены особенности их работы в переходный период и последующее формирование этих органов.

До проведения выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти новых субъектов Российской Федерации во второе воскресенье сентября 2023 года в Донецкой и Луганской Народных Республиках их полномочия осуществляют Народный Совет – парламент соответствующей республики (далее – Народный Совет).

Народный Совет вправе осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов, которые не могут противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам. Его задача – принятие конституции республики.

Высшее должностное лицо Донецкой и Луганской народных республик – глава республики. В настоящее время Президентом Российской Федерации назначены временно исполняющие обязанности высшего должностного лица республики – главы Донецкой и Луганской народных республик на период до вступления в должность избранных в соответствии с законодательством Российской Федерации Глав Республик.

Исполнительные органы республик – правительство республики и иные органы исполнительной власти.

Правительства Донецкой и Луганской народных республик продолжают выполнять полномочия вплоть до формирования правительства соответствующей республики временно исполняющим обязанности главы республики в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Наряду с правительством в каждой из республик в соответствии с законодательством Российской Федерации формируются органы исполнительной власти республики. До завершения формирования таких органов их функции могут осуществляться органами республики по решению временно исполняющего обязанности главы республики.

Высшее должностное лицо Херсонской и Запорожской областей – временно исполняющий обязанности высшего должностного лица – губернатор соответствующей области. В настоящее время Президентом Российской Федерации назначены временно исполняющие обязанности высшего должностного лица области – губернаторы Херсонской и Запорожской областей на период до вступления в должность избранных в соответствии с законодательством Российской Федерации губернаторов указанных областей.

До избрания законодательного (представительного) органа области в случае, если законодательством Российской Федерации предусмотрено принятие закона субъекта Российской Федерации, нормативно-правовое регулирование может осуществляться в области нормативными правовыми актами временно исполняющего обязанности губернатора области.

Такие нормативные правовые акты не могут противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, а также устанавливать налоги и сборы. Такие нормативные правовые акты действуют до принятия соответствующего закона субъекта Российской Федерации законодательным (представительным) органом области, избранным в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При этом следует учитывать, что устав области принимается законодательным (представительным) органом области незамедлительно после его избрания в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Что касается правительства и иных исполнительных органов новых областей Российской Федерации, то временно исполняющий обязанности губернатора области формирует правительство области и иные исполнительные органы области в соответствии с законодательством Российской Федерации по согласованию с федеральными органами публичной власти в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации.

До завершения формирования таких органов их функции могут осуществляться органами указанных областей, сформированными до дня принятия в Российскую Федерацию этих областей и образования в составе Российской Федерации новых субъектов, по решению временно исполняющего обязанности губернатора соответствующей области, принимаемому по согласованию с федеральными органами публичной власти в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 14.11.2022 г. № 820 утвержден Порядок согласования с федеральными органами публичной власти вопросов осуществления публичной власти в Запорожской области и Херсонской области (далее – Порядок).

В соответствии с пунктом 2 указанного Порядка временно исполняющие обязанности губернаторов представляют в Администрацию Президента Российской Федерации проекты следующих нормативных правовых актов:

- а) о системе и структуре исполнительных органов Запорожской области и Херсонской области;
- б) о структуре правительства Запорожской области (с проектом положения о нем), структуре правительства Херсонской области (с проектом положения о нем);
- в) перечни государственных должностей Запорожской области и Херсонской области;
- г) о структуре и штатном расписании аппарата правительства Запорожской области, аппарата правительства Херсонской области, предельной численности и фонде оплаты труда государственных гражданских служащих и работников аппарата правительства Запорожской области, аппарата правительства Херсонской области;
- д) о структуре и штатном расписании органов, формируемых в целях обеспечения деятельности губернатора Запорожской области и губернатора Херсонской области, предельной численности и фонде оплаты труда государственных гражданских служащих и работников этих органов;
- е) перечни органов публичной власти Запорожской области и Херсонской области, сформированных до дня принятия в Российской Федерацию указанных областей и продолжающих осуществлять публичные функции до завершения формирования органов публичной власти Запорожской области и Херсонской области в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При подготовке проектов нормативных правовых актов, указанных выше, временно исполняющие обязанности губернаторов руководствуются принципами организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, установленными законодательством Российской Федерации.

Вместе с указанными проектами нормативных правовых актов временно исполняющие обязанности губернаторов представляют в Администрацию Президента Российской Федерации финансово-экономическое обоснование к каждому такому проекту.

После получения уведомления о согласовании проектов нормативных правовых актов временно исполняющие обязанности губернаторов издают эти нормативные правовые акты.

Не позднее чем через 30 дней со дня издания данных нормативных правовых актов временно исполняющие обязанности губернаторов представляют в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов об исполнительных органах Запорожской области и Херсонской области (с проектами положений о них), структуре и штатных расписаниях этих органов, предельной численности и фонде оплаты труда их государственных гражданских служащих и работников, а также финансово-экономическое обоснование к каждому такому проекту. После получения уведомления о согласовании проектов нормативных правовых актов временно исполняющие обязанности губернаторов издают эти нормативные правовые акты.

Назначение на должности руководителей и заместителей руководителей органов, формируемых на основании указанных выше нормативных правовых актов, осуществляется временно исполняющими обязанности губернаторов по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации и Правительством Российской Федерации с учетом особенностей, устанавливаемых в соответствии с частью 2 статьи 6 Федерального конституционного закона № 7-ФКЗ и частью 2 статьи 6 Федерального конституционного закона № 8-ФКЗ.

Согласно пункту 16 Порядка в случае получения уведомлений о согласовании кандидатуры временно исполняющий обязанности губернатора назначает ее на соответствующую должность. В случае получения уведомления об отказе в согласовании кандидатуры временно исполняющий обязанности губернатора представляет в Администрацию Президента Российской Федерации и Правительство Российской Федерации новую кандидатуру на эту должность.

В случае двукратного отказа в согласовании кандидатур на соответствующую должность, представленных временно исполняющим обязанности губернатора, Администрация Президента Российской Федерации по согласованию с Правительством Российской Федерации вправе предложить временно исполняющему обязанности губернатора кандидатуру на эту должность. Временно исполняющий обязанности губернатора назначает предложенную кандидатуру (пункт 17 Порядка).

Нормативные правовые акты, изданные в соответствии с пунктами 8 и 13 данного Порядка, действуют до дня вступления в силу предусмотренных законодательством Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов Запорожской области и Херсонской области.

Органы публичной власти Запорожской области и Херсонской области, сформированные до дня принятия в Российскую Федерацию указанных областей и продолжающие осуществлять публичные функции до завершения формирования органов публичной власти Запорожской области и Херсонской области в соответствии с законодательством Российской Федерации, исключаются из перечня таких органов на основании нормативных правовых актов временно исполняющих обязанности губернаторов (губернатора Запорожской области и губернатора Херсонской области) по мере формирования исполнительных и иных органов Запорожской области и Херсонской области с учетом указанного Порядка и в соответствии с законодательством Российской Федерации. Исключенные из перечня органы публичной власти Запорожской области и Херсонской области упраздняются в срок, установленный нормативными правовыми актами Запорожской области и Херсонской области, согласованными с Правительством Российской Федерации.

Структура органов местного самоуправления. В соответствии со статьей 34 Федерального закона № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации.

Органы местного самоуправления новых субъектов Российской Федерации. Местное самоуправление на территориях новых субъектов Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении с учетом особенностей, установленных федеральными конституционными законами № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ, а также в соответствии с нормативными правовыми актами новых субъектов Российской Федерации.

В целях организации местного самоуправления на территории новых субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении законодательные органы Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики должны были не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу Федеральных конституционных законов № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ (вступили в силу 5 октября 2022 года) принять законы, предусматривающие:

– установление численности депутатов представительных органов вновь образованных муниципальных образований. При этом к вновь образованным муниципальным образованиям применяются требования к численности депутатов представительных органов муниципальных образований, предусмотренные законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении, если иное не определено законом указанных республик;

– установление сроков полномочий органов местного самоуправления. При этом такой срок не может быть менее двух лет.

В Запорожской и Херсонской областях временно исполняющие обязанности губернатора Запорожской области и губернатора Херсонской области должны были принять аналогичные нормативные правовые акты, действующие до принятия соответствующих законов Запорожской и Херсонской областей.

Представительные органы вновь образованных муниципальных образований избираются во второе воскресенье сентября 2023 года.

Главы вновь образованных муниципальных образований новых субъектов Российской Федерации избираются представительными органами таких муниципальных образований из числа кандидатов, представленных главой республики (губернатором области), и возглавляют местную администрацию.

На территориях вновь образованных муниципальных образований до завершения формирования органов местного самоуправления полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления исполняют органы и должностные лица, осуществлявшие на этих территориях на день принятия в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей и образования в составе Российской Федерации новых субъектов полномочия, отнесенные законодательством Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления.

Органы и должностные лица, которые осуществляли на территориях вновь образованных муниципальных образований на день принятия в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей и образования в составе Российской Федерации новых субъектов полномочия, отнесенные законодательством Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления, и не были наделены иными полномочиями, упраздняются после завершения формирования органов местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении и соответствующими нормами федеральных конституционных законов № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ.

Выборы. Федеральными конституционными законами № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ установлено, что выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти новых субъектов Российской Федерации проводятся во второе воскресенье сентября 2023 года. В этот же день в соответствии с указанными федеральными конституционными законами предусмотрено избрание представительных органов вновь образованных муниципальных образований.

Вместе с тем пунктом 4 статьи 7 Федерального конституционного закона от 30.01.2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» (далее – Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ) предусмотрено, что на территории, на которой введено военное положение, референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления не проводятся.

Военное положение во всех четырех новых российских регионах, введенное указом Президента Российской Федерации от 19.10.2022 г. № 756, действует с 20 октября 2022 года по настоящее время.

В связи с юридической коллизией между двумя федеральными конституционными законами – о принятии в состав Российской Федерации четырех новых субъектов и о военном положении возник вопрос о дополнительном законодательном регулировании выборов в особых условиях.

Для устранения указанной коллизии в Государственную Думу были внесены поправки о порядке проведения выборов в регионах, где введено военное положение. В целях ускоренного рассмотрения предложенных новаций изменения были внесены в два готовившихся к рассмотрению во втором чтении законопроекта, а именно в проект федерального конституционного закона № 168783-8 «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» и проект федерального закона № 324172-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (приняты Государственной Думой в третьем чтении 18 мая 2023 года).

Согласно предложенными поправками, пункт 4 статьи 7 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ был дополнен нормой, предусматривающей, что на территории, на которой введено военное положение, референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления не проводятся, за исключением случаев, если решение об их назначении принимается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (далее – ЦИК) по результатам консультаций с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, и федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности в порядке, определяемом федеральным законом. В этих случаях референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления могут проводиться как на всей территории, на которой введено военное положение, так и на части такой территории.

Таким образом, указанными законопроектами были урегулированы особенности проведения избирательной кампании на новых территориях. Изменения позволяют новым субъектам Российской Федерации при проведении первых выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления устанавливать своими нормативными актами особенности реализации Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ). Кроме того, жители этих регионов смогут голосовать не только по паспорту, но и по «иному документу», время голосования может быть сокращено, а избирательные участки могут появиться даже за пределами этих субъектов Федерации.

Также была подробно прописана процедура назначения и проведения выборов, референдума при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, военного положения. Так, статья 101 Федерального закона № 67-ФЗ была дополнена новыми пунктами 5–12, предусматривающими, что при введении военного положения в соответствии с Федеральным конституционным законом № 1-ФКЗ высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, на территории которого действует военное положение, вправе не ранее чем за 130 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования направить в ЦИК предложение о проведении выборов, референдума на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

ЦИК не позднее чем через пять дней со дня поступления указанного предложения проводит соответствующие консультации с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, и федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

По итогам консультаций ЦИК принимает решение о назначении (проведении) соответствующих выборов (в том числе с возможностью сокращения сроков избирательных действий), референдума или об отклонении предложения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об их проведении.

ЦИК принимает решение о назначении (проведении) выборов, референдума на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, о чем незамедлительно информирует Президента Российской Федерации. При этом выборы, референдум организуются и проводятся комиссией соответствующего уровня.

В случае, если по итогам консультаций ЦИК отклонит предложение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о проведении выборов, референдума, ЦИК незамедлительно информирует об этом высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.

В случае, если подготовка и проведение выборов, референдума на территории субъекта Российской Федерации после их назначения могут представлять угрозу жизни и здоровью граждан Российской Федерации, выборы, референдум откладываются по решению ЦИК, о чем незамедлительно информируется Президент Российской Федерации.

В случае устранения обстоятельств, послуживших основанием для отложения выборов, референдума, избирательная кампания или кампания по проведению референдума может быть возобновлена по решению ЦИК.

При этом поправками также предусмотрено, что законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах могут быть установлены иные особенности подготовки и проведения выборов, референдума в период действия военного положения.

Как было отмечено, федеральные законы, содержащие данные положения, уже приняты в третьем чтении и направлены в Совет Федерации. Планируется, что указанные федеральные законы вступят в силу до официального старта избирательных кампаний в регионах (соответствующие решения должны быть приняты региональными властями в первой половине июня).

Задачи региональных властей новых субъектов Российской Федерации – провести все необходимые мероприятия по подготовке и проведению первых выборов в сентябре 2023 года с учетом указанных выше новелл избирательного законодательства, касающихся особенностей проведения выборов при введении военного положения.

Замещение государственных и муниципальных должностей и отношение к государственной и муниципальной службе. Жители новых субъектов Российской Федерации должны чувствовать принадлежность к единому экономическому, образовательному и культурному пространству нашей страны. В связи с этим в сфере государственного и муниципального управления на первый план выходит задача подготовки кадров для органов государственной власти и органов местного самоуправления новых субъектов Российской Федерации в целях формирования профессиональных и слаженных управленческих команд.

Вопросы, связанные с государственной и муниципальной службой, с замещением государственных и муниципальных должностей, регулируются Федеральным законом от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральным законом от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Федеральным законом от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», федеральными законами № 131-ФЗ, № 67-ФЗ, № 414-ФЗ и др.

Федеральными конституционными законами № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ и № 8-ФКЗ установлено, что ограничения, запреты и требования, связанные с замещением государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, предусмотренные законодательством Российской Федерации, не действуют на территории новых субъектов Российской Федерации в течение переходного периода, за исключением случаев, установленных данными Федеральными конституционными законами.

Так, лица, замещавшие должности в органах публичной власти Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей на день их принятия в Российскую Федерацию и образования в составе Российской Федерации новых субъектов, имеют преимущественное право на поступление на службу в органы публичной власти этих субъектов, в органы, создаваемые в соответствии с законодательством Российской Федерации на территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей, при наличии гражданства Российской Федерации.

Лица, замещавшие должности в органах публичной власти Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей на день их принятия в Российскую Федерацию и образования в составе Российской Федерации новых субъектов, продолжают замещать свои должности при наличии гражданства Российской Федерации, если федеральными конституционными законами № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ и № 8-ФКЗ соответственно предусматривается возможность продолжения осуществления органами публичной власти этих новых субъектов, сформированными до дня принятия их в Российскую Федерацию, публичных функций до завершения формирования органов публичной власти Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В течение переходного периода по достижении гражданином предельного возраста пребывания на государственной гражданской или муниципальной службе по решению представителя нанимателя и с согласия данного гражданина он вправе замещать должность

государственной гражданской или муниципальной службы, связанную с осуществлением полномочий на территории нового субъекта Российской Федерации, до достижения им возраста семидесяти лет.

Замещение государственных должностей, должностей государственной службы, муниципальных должностей, должностей муниципальной службы, в том числе при замещении которых предусматривается допуск к государственной тайне, на территории новых субъектов Российской Федерации осуществляется с учетом особенностей, устанавливаемых Президентом Российской Федерации.

Данные особенности установлены утвержденным указом Президента Российской Федерации от 06.12.2022 г. № 886 Положением «Об особенностях замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области».

По представленной Донецкой Народной Республикой информации в рассматриваемой сфере правоотношений в настоящий момент имеют место следующие проблемные вопросы, требующие своего разрешения:

1. Определение механизма учета стажа государственной службы в Донецкой Народной Республике в стаж государственной службы Донецкой Народной Республики как субъекта Российской Федерации и муниципальной службы соответственно.

2. Определение механизма учета стажа государственной и муниципальной службы Украины для тех, кто продолжал работать в Донецкой Народной Республике все время, и урегулирование вопроса учета стажа тех лиц, кто вынужден был покинуть территорию Донецкой Народной Республики.

В этой связи предлагается рассмотреть возможность урегулирования данных проблемных вопросов путем закрепления соответствующих норм в утвержденном указом Президента Российской Федерации от 06.12.2022 г. № 886 Положении «Об особенностях замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области».

Вместе с тем следует отметить, что приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 08.02.2023 г. № 77 утверждены методические рекомендации по вопросам формирования и деятельности кадровых комиссий на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области.

Целью формирования и деятельности кадровых комиссий является предоставление представителю нанимателя (работодателю) рекомендаций для рассмотрения вопросов о назначении граждан Российской Федерации на должности государственной и муниципальной службы на территориях новых субъектов Российской Федерации без проведения конкурса.

Кадровые комиссии формируются в первую очередь для замещения должностей в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, так как они должны были быть сформированы уже к 1 июня 2023 года. Более 4 тысяч человек уже прошли проверку через указанные комиссии.

Однако для органов государственной власти новых субъектов Российской Федерации данный процесс только начинает осуществляться в силу того, что соответствующая нормативная база была принята совсем недавно. Так, в Луганской Народной Республике создали только одну кадровую комиссию, в остальных новых регионах они пока еще только формируются.

В Высшей школе государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации стартировала комплексная программа обучения для сотрудников органов публичной власти Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей. Цель обучения – ускоренная интеграция новых регионов в российскую систему государственного управления.

Высшей школой государственного управления Президентской академии сформированы единые подходы к организации обучения, определены необходимые ресурсы

и архитектура программ. Дан старт реализации образовательной программы: к обучению в Московском кампусе Президентской академии приступил пилотный поток управленцев базового уровня. Расширение масштаба реализации заключается в том, что на площадках вузов-партнеров началось обучение управленцев линейного уровня.

Обучение даст управленцам возможность реализовывать проекты в различных сферах государственного и муниципального управления, профессионально ориентироваться в правовой системе Российской Федерации, анализировать состояние экономической, социальной, политической среды, что необходимо для принятия эффективных управленческих решений.

Цифровизация экономики и социальной сферы новых субъектов Российской Федерации. В настоящее время применение цифровых технологий осуществляется во всех областях, на всех уровнях и видах публичной власти в Российской Федерации, является важным фактором повышения и сохранения конкурентоспособности российской экономики.

Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ Президента № 474) для прорывного развития нашего государства определяет одной из целей цифровую трансформацию, что предполагает обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике, социальной сфере, государственном управлении и т. д.

Способ достижения такой цели – цифровизация через такие инструменты, как многофункциональные центры оказания государственных и муниципальных услуг (МФЦ), портал ГОСУСЛУГ, центры управления регионами, портал обратной связи и т. п.

Ожидаемый результат реализации указанной цели – прямая связь органов публичной власти с жителями, их равный доступ к получению государственных и муниципальных услуг, ориентиры на стандарты качества в работе органов власти, оптимизация государственного и муниципального управления.

МФЦ называют службой «одного окна» – это один из ключевых принципов их работы. Гражданину не нужно самостоятельно идентифицировать отдел администрации, должностного лица, компетентного выполнить конкретный запрос: необходимо подать документы в МФЦ, а МФЦ отработает их с администрациями муниципалитетов и профильными учреждениями.

Портал (или платформа) обратной связи позволяет гражданам через форму на Госуслугах, а также виджеты на сайтах органов власти субъектов Российской Федерации направлять обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления по широкому спектру вопросов, а также участвовать в опросах, голосованиях и общественных обсуждениях.

Платформа обратной связи создается в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление».

Субъекты Российской Федерации по своему усмотрению создают дополнительные ресурсы, цель которых – оперативная связь с жителями, устранение проблем, голосования. Например, в Московской области действует портал «ДоброДел», в Москве – «Активный гражданин», есть еще приложение «Помощник Москвы», где делается акцент на фиксации нарушений на дорогах, правил парковки и т. д., «Наш город» – портал отдельно по вопросам ЖКХ.

Среди успешных примеров цифровизации управления – практика создания центров управления регионами (ЦУРов). Они получили распространение во многих регионах России.

Так, например, ЦУР Московской области создан в 2018 году с сетью муниципальных сегментов: головной центр в регионе и в каждом муниципалитете.

Аккумуляция информации в ЦУР происходит автоматически круглосуточно. Система обрабатывает масштабные данные из разных сфер деятельности: медицина, образование, контракты, строительство, ЖКХ, лесные пожары, обращения граждан и т. д., что дает обширную информацию для принятия решений в городском хозяйстве.

Таким образом процесс цифровизации подлежит внедрению в Донецкой и Луганской народных республиках, Запорожской и Херсонской областях, но должен он проходить в четком соответствии с законодательством Российской Федерации с учетом

опыта его применения в разных субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

В целях реализации положений Указа Президента № 474, затрагивающих интересы не только органов публичной власти всех уровней, но и всех категорий граждан, структур солидарного гражданского общества и субъектов экономики, в новых субъектах Российской Федерации необходимо обеспечить совместную системную работу федерального, регионального и муниципального уровней власти, участие заинтересованных общественных организаций, всех видов и уровней СМИ, включая информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, а также социальные сети.

Функционирование региональных и местных сообществ. Для построения солидарного гражданского общества и социального правового государства необходимо создать оптимальную в своей эффективности модель сотрудничества органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с региональными и местными сообществами, в том числе через механизмы стратегического планирования развития территорий.

В связи с этим одной из современных и актуальных задач, которая должна быть решена для дальнейшего развития местного самоуправления, в том числе на территориях вновь образованных субъектов Российской Федерации, является задача вовлечения сколь возможно большего числа жителей в общественное самоуправление на территориях проживания. Важная особенность муниципального строительства на всех его этапах состоит в том, что все его преобразования должны быть направлены на расширение непосредственного, прямого участия сколь возможно большего числа граждан во всех сферах местной жизни, на рост инициативности жителей в решении вопросов местного значения и формирования включенного контроля местных сообществ за действиями избранной ими муниципальной власти. Именно активная гражданская позиция жителей является необходимым условием гармоничного развития муниципальных образований, что в свою очередь создает базу для гармоничного устойчивого развития региона, в который входят данные муниципальные образования.

Местные сообщества приобретают в настоящее время все большую значимость. Они оказывают непосредственное влияние на формирование общности интересов, взаимодоверия, солидарности и тем самым создают условия для эффективной социально-экономической модернизации.

В местных сообществах можно выделить два типа:

1. Местные сообщества территориально ориентированного типа (главная цель деятельности – содействие решению вопросов местного значения на территории проживания). Они объединяют практически всех граждан, проживающих на конкретной территории, являющейся частью муниципального образования, при этом потребителем общественных благ, производимых данным сообществом, могут выступать все люди, проживающие на территории его деятельности. К таким местным сообществам относятся прежде всего организации территориального общественного самоуправления (ТОС); домовые комитеты; местные культурные, краеведческие, природоохранные организации и инициативные группы; группы школьного самоуправления; школьные объединения родителей; местные организации и инициативные группы по защите имущественных, жилищных прав и интересов местных жителей на соответствующей территории. К такого рода местным сообществам можно отнести и товарищества собственников жилья; товарищества собственников недвижимости (местных магазинов, рынков, пунктов бытового обслуживания населения и т. п.), а также садовые товарищества.

2. Местные сообщества функционально ориентированного типа (содействие решению вопросов местного значения – одна из целей их деятельности, но не главная). Они нацелены в том числе на решение вопросов местной жизни, но объединяют только граждан, имеющих общие социально значимые интересы, среди которых и местные вопросы, кроме того, они производят частные блага, потребителями которых могут являться граждане, представляющие целевую группу данного сообщества.

Функциональными местными сообществами являются местные отделения политических партий, профсоюзов, обществ защиты прав потребителей, ветеранских организаций, религиозных организаций, спортивных, туристских, охотничих организаций,

организаций автолюбителей, благотворительных и правозащитных организаций, молодежных объединений, обществ инвалидов, женских организаций, профессиональных организаций и творческих союзов, этнических общин и национальных диаспор и т. п. Наиболее заметными местными функциональными сообществами являются действующие на территории муниципального образования социально ориентированные некоммерческие организации (СО НКО). Чем больше времени и ресурсов уходит у такого местного сообщества на реализацию своей функциональной цели, насколько «далеко или близко» муниципальный интерес от главной цели такого сообщества и насколько его реализация приближает сообщество к реализации его главной цели, настолько такое функциональное сообщество более «муниципально».

Достичь высокого уровня качества жизни невозможно, опираясь только на социальные обязательства государства – необходимы социальные обязательства граждан, их активное и деятельное участие в жизни местных сообществ.

Развитие институтов солидарного гражданского общества на уровне местных сообществ является и целью, и инструментом, и условием эффективной социально-экономической модернизации. Это тот уровень вхождения граждан в процесс самодеятельного публичного обустройства общественной жизни, на котором каждый шаг вперед запускает усиливающиеся и убыстряющиеся механизмы развития.

Местное сообщество является не только субъектом, но и источником местной публичной власти, формирующим и обеспечивающим развитие различных институтов гражданского общества, объединенного в публичный территориальный коллектив.

На сегодняшний день крайне востребованной для муниципалитетов является тема создания правовых механизмов, позволяющих органам местного самоуправления максимально эффективно использовать институты гражданского общества в решении вопросов местного значения.

Институциональная гражданская реформа не будет эффективна без построения низовой институциональной инфраструктуры, без развития социальных институтов на базовом территориальном уровне, без вовлечения граждан в массовые социальные практики. Местные сообщества как основа гражданской институциональной модернизации в России – это базовый ресурс национального развития, без вовлечения которого в «социально-экономический оборот» само это развитие невозможно.

В современный период поиск способов развития экономики местных территорий, повышения их конкурентоспособности и в целом уровня социально-экономического развития нередко идет параллельно с поиском и осознанием новых инструментов развития муниципальных сообществ. Современные экономические реалии, задачи и требования предопределяют не только необходимость переосмысления многих привычных стандартов и концепций территориального развития, но и уточнения параметров функционирования публичной власти на местах, поиска новых форм (и актуализации привычных форм) вовлечения населения, проживающего на локальной территории и объединенного общими интересами, в решение вопросов местного значения.

В отношении региональных и местных сообществ, обладающих правами юридического лица, можно отметить и тот факт, что федеральными конституционными законами № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ и № 8-ФКЗ предусмотрено, что государственные и местные организации, функционировавшие на территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области на день их принятия в Российскую Федерацию, осуществляют свою деятельность с сохранением прежней организационно-правовой формы до урегулирования их правового статуса в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Юридическое лицо, имущество которого находится в собственности публично-правового образования или участником которого является публично-правовое образование и которое имело в соответствии с учредительными документами место нахождения постоянно действующего исполнительного органа либо в случае его отсутствия иного органа или лица, имеющих право действовать от имени юридического лица без доверенности, на территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области на день принятия их в Российскую Федерацию, в течение переходного периода может привести свои

учредительные документы в соответствие с законодательством Российской Федерации и обратиться с заявлением о внесении сведений о нем в единый государственный реестр юридических лиц.

Развитие региональных и местных сообществ и представительной демократии поможет солидаризировать общество на территориях новых субъектов Российской Федерации. Ведь энтузиазм народного участия в жизни своего муниципалитета, региона, страны является значимым, необходимым фактором экономического и общественного развития.

В связи с этим задачами региональных и местных властей в новых субъектах Российской Федерации видятся:

– организация информационной, методической и организационной поддержки органам местного самоуправления по вовлечению населения в решение вопросов местного значения, в том числе через предусмотренные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, а также через участие в организованных местных сообществах (публичные слушания, сходы, муниципальные общественные палаты и т. д.);

– создание необходимых условий для взаимодействия актива населения, актива территории с органами местного самоуправления и бизнес-структурами, как основы развития гражданских инициатив по вопросам местного значения;

– проведение постоянной работы, направленной на повышение интереса населения к жизнедеятельности территории, включения его в процессы развития муниципального образования;

– проведение регулярного мониторинга развития гражданского общества в муниципальных образованиях через формирование современных тематических информационных ресурсов.

Территориальная организация местного самоуправления и административно-территориальное устройство. Введение в 2022 году в отношении Российской Федерации экономических санкций оказало и оказывает в настоящее время непосредственное влияние на социально-экономическое положение Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, а также на состояние и развитие различных отраслей экономики и социальной сферы. В данных условиях стоит задача обеспечить сбалансированное и устойчивое социально-экономическое развитие нашего государства, его субъектов и муниципальных образований, в том числе, а зачастую и особенно, – развитие геостратегических территорий как субъектов стратегически важных отраслей экономики и социальной сферы.

В стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 207-р, указывается, что обеспечение национальной безопасности Российской Федерации должно осуществляться, среди прочего, за счет социально-экономического развития геостратегических территорий Российской Федерации, а также приграничных муниципальных образований. Стратегия предусматривает разработку (корректировку) механизмов социально-экономического развития геостратегических территорий Российской Федерации.

При этом к геостратегическим территориям Российской Федерации относятся, в частности:

– регионы, характеризующиеся эксклавным положением: Республика Крым, город федерального значения Севастополь, Калининградская область;

– регионы, расположенные на Дальнем Востоке: Забайкальский, Камчатский и Приморский края, Чукотский автономный округ, Магаданская и Сахалинская области и ряд других;

– субъекты и части регионов Российской Федерации, входящие в Арктическую зону России;

– а теперь и новые субъекты Российской Федерации – Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская область и Херсонская область, в том числе в связи с принятием их в состав Российской Федерации.

В этой связи представляется, что в Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, национальные проекты и другие документы

стратегического планирования Российской Федерации следует внести специальные положения, предусматривающие особые механизмы социально-экономического развития Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области с учетом проведения на их территориях специальной военной операции (далее также – СВО), необходимость восстановления инфраструктуры, экономики и социальной сферы указанных субъектов Российской Федерации после завершения СВО и необходимость дальнейшего устойчивого и комплексного развития данных территорий.

Согласно положениям федеральных конституционных законов № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ и № 8-ФКЗ пределы территории новых субъектов Российской Федерации определяются границами территорий соответственно Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, существовавшими на день их принятия в Российскую Федерацию и образования в составе Российской Федерации соответствующих новых субъектов Российской Федерации. Нормы данных федеральных конституционных законов также предусматривают, что в целях организации местного самоуправления на территории новых субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении законодательные органы Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, временно исполняющие обязанности губернаторы Запорожской области и Херсонской области должны не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу указанных федеральных конституционных законов принять нормативные правовые акты, действующие до принятия законов указанных субъектов Федерации о местном самоуправлении и предусматривающие в частности образование городских округов и (или) муниципальных округов и установление границ вновь образованных муниципальных образований.

Представляется, что в отношении территориальной организации Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области в соответствии с законодательством Российской Федерации необходимо решить три основные задачи.

Первая задача – определение административных границ указанных субъектов Российской Федерации на основе их картографического описания по состоянию на день их принятия в состав Российской Федерации.

Данные административные границы могут определяться в первую очередь на основании действующих и архивных документов, в том числе в сфере территориального планирования и градостроительной деятельности, определяющих границы данных субъектов Российской Федерации (совокупности имеющихся карт, схем, планов, содержащих описание и расположение данных границ).

Кроме того, после завершение СВО необходимо будет осуществить реализацию мероприятий по демаркации и редемаркации государственной границы Российской Федерации на участке административных границ новых субъектов Российской Федерации, граничащих с территорией Украины и, возможно, другими государствами.

Вторая задача состоит в создании муниципальных образований на территориях упомянутых субъектов Российской Федерации и установление (описание) их границ на местности.

В настоящее время муниципальное территориальное деление и виды муниципальных образований определяются в Федеральном законе № 131-ФЗ. Согласно положениям статьи 10 данного федерального закона местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. При этом наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, внутригородской территории городов федерального значения осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем необходимо учитывать, что согласно положениям федеральных конституционных законов № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ и № 8-ФКЗ предусматривается возможность образование на территориях новых субъектов Российской Федерации только

городских округов и (или) муниципальных округов и, соответственно, установление границ именного этого вида муниципальных образований, то есть создание иных видов муниципальных образований, предусмотренных положениями Федерального закона № 131-ФЗ (кроме указанных), не предусмотрено, что является особенностью территориальной организации местного самоуправления в новых субъектах Российской Федерации.

Третья задача представляется в установлении административно-территориального устройства в данных субъектах Российской Федерации, в том числе в определении видов населенных пунктов (городских и сельских) и установлении их границ.

Территориальное деление местного самоуправления следует отличать от административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации. При этом необходимо учитывать, что территориальное деление местного самоуправления и административно-территориальное устройство в субъектах Российской Федерации взаимосвязаны, поскольку административно-территориальные единицы (в первую очередь населенные пункты) являются структурными (территориальными) элементами территориальной организации местного самоуправления.

Согласно пункту 4 раздела II Положения о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17.08.1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР», к городским населенным пунктам относятся города республиканского (РСФСР и АССР), краевого, областного, окружного и районного подчинения, рабочие, курортные и дачные поселки, к сельским – все остальные населенные пункты.

Вместе с тем необходимо учитывать, что юридическое действие указанного нормативного правового акта вызывает сомнение, поскольку в соответствии с пунктом 10 части 2 статьи 8 Федерального закона № 414-ФЗ установление законом субъекта Российской Федерации административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации и порядка его изменения относится к основным полномочиям законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что в настоящее время отсутствует федеральный закон, устанавливающий принципы административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации, понятие «населенный пункт» и его виды (городские и сельские), понятия «город» и «поселок» как видов городских населенных пунктов, компетенцию субъектов Российской Федерации в определении конкретного административно-территориального устройства на своей территории на основе общих принципов, установленных федеральным законом.

Согласно пункту 1 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на следующие категории: земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; земли особо охраняемых территорий и объектов; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса. В силу пункта 2 этой же статьи ЗК РФ указанные земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением; правовой режим земель и земельных участков определяется в соответствии с федеральными законами исходя из их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования.

В силу положений пункта 1 статьи 8 Федерального закона от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» установление или изменение границ населенных пунктов, а также включение земельных участков в границы населенных пунктов либо исключение земельных участков из границ населенных пунктов является переводом земель населенных пунктов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию либо переводом земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли населенных пунктов.

Нормы статьи 83 ЗК РФ устанавливают два признака земель населенного пункта: содержательный – земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов; территориальный – границы городских, сельских населенных

пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий. Второй признак в силу своей императивности абсолютно исключает возможность нахождения в пределах границ населенных пунктов земель иных шести категорий (равно как и нахождение земель населенных пунктов за пределами утвержденных границ населенных пунктов).

Таким образом, одним из основных признаков, отличающих земельные участки из состава земель населенных пунктов от земельных участков из состава иных категорий земель, является включение соответствующих земельных участков в границы населенного пункта. При этом в силу пункта 1 статьи 85 ЗК РФ в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к следующим территориальным зонам: жилым, общественно-деловым, производственным, инженерных и транспортных инфраструктур, рекреационным, сельскохозяйственного использования, специального назначения, военных объектов, иным территориальным зонам.

В связи с изложенным, согласно законодательству Российской Федерации, административно-территориальное устройство Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области должно осуществляться в соответствии с законами данных субъектов Российской Федерации. При этом в силу положений пункта 1 статьи 84 ЗК РФ установление, изменение границ населенных пунктов должно осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности.

Бюджетно-налоговые отношения. Согласно Федеральным конституционным законам № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ законодательство Российской Федерации о налогах и сборах применяется на территориях новых субъектов Российской Федерации с 1 января 2023 года, если иное не предусмотрено данными федеральными конституционными законами. При этом бюджетное законодательство Российской Федерации применяется на территориях упомянутых субъектов Российской Федерации с 1 января 2023 года с учетом особенностей, установленных законодательством Российской Федерации.

В соответствии с частью 14 статьи 31 Федерального конституционного закона № 5-ФКЗ, частью 14 статьи 31 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ, частью 14 статьи 31 Федерального конституционного закона № 7-ФКЗ и частью 11 статьи 31 Федерального конституционного закона № 8-ФКЗ до окончания переходного периода Правительство Российской Федерации устанавливает особенности составления, утверждения проектов бюджетов Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, местных бюджетов, а также исполнения указанных бюджетов и формирования бюджетной отчетности.

В настоящее время особенности составления, рассмотрения и утверждения проектов бюджетов новых субъектов Российской Федерации, проектов бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и местных бюджетов, а также исполнения указанных бюджетов и формирования бюджетной отчетности на 2023–2025 годы утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 22.12.2022 г. № 2377.

Вместе с тем необходимо учитывать, что в переходный период, в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации, органы государственной власти Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей в соответствии с федеральными законами и законами данных субъектов Российской Федерации должны поэтапно интегрироваться в бюджетную и налоговую системы, в том числе систему бюджетного устройства и межбюджетных отношений, сложившиеся и действующие в настоящее время в Российской Федерации, а также обеспечить функционирование данных систем на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации.

В этой связи следует учитывать, что налоговая система Российской Федерации, в том числе виды налогов, а также порядок их установления и взимания определяются Налоговым кодексом Российской Федерации (далее – НК РФ). Согласно статье 12 НК РФ в Российской Федерации устанавливаются следующие виды налогов и сборов: федеральные, региональные и местные.

В силу положений статьи 14 НК РФ к региональным налогам относятся налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес, транспортный налог. К местным налогам и сборам статья 15 НК РФ относит земельный налог, налог на имущество физических лиц, торговый сбор.

При этом согласно пункту 4 статьи 4 Федерального закона от 29.11.2014 г. № 382-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» торговый сбор в соответствии с главой 33 части второй НК РФ (в редакции данного федерального закона) может быть введен в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе не ранее 1 июля 2015 года. Вместе с тем в муниципальных образованиях, не входящих в состав городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, торговый сбор может быть введен только после принятия соответствующего федерального закона.

Таким образом, органы государственной власти Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области и органы местного самоуправления муниципальных образований данных субъектов Российской Федерации должны ввести все указанные налоги, определить порядок их взимания и обеспечить формирование налоговой базы для их взимания на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации.

Формирование бюджетного устройства и системы межбюджетных отношений Российской Федерации, в том числе распределение доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, также регулируются нормами БК РФ.

Согласно статье 10 БК РФ к бюджетам бюджетной системы Российской Федерации относятся:

- федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

- бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

- местные бюджеты, в том числе:

- бюджеты муниципальных районов, бюджеты муниципальных округов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;

- бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов.

Бюджетные системы Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей, с учетом особенностей территориальной организации местного самоуправления данных субъектов Федерации, установленных вышеупомянутыми Федеральными конституционными законами, должны состоять из бюджетов указанных субъектов Российской Федерации и бюджетов городских округов и (или) муниципальных округов, созданных на их территориях.

Важно, что положения части 1 статьи 52 Федерального закона № 131-ФЗ и статьи 15 БК РФ содержат основополагающий принцип, обеспечивающий финансовую самостоятельность муниципальных образований: каждое муниципальное образование должно иметь собственный бюджет. Указанное правило распространяется на все муниципальные образования независимо от их территориального уровня, численности населения, уровня социально-экономического развития и иных факторов. Данные положения исключают возможность осуществления органами местного самоуправления муниципальных образований своих полномочий на основе сметы доходов и расходов, формируемой в составе бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Согласно статье 41 БК РФ к доходам бюджетов относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

К неналоговым доходам бюджетов относятся:

- доходы от использования и продажи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

- доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями;

- средства самообложения граждан, инициативные платежи и ряд других неналоговых доходов.

К безвозмездным поступлениям относятся:

- дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии);
- субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительства иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Согласно положениям пункта 1 статьи 56 и пункта 1 статьи 61 БК РФ в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты подлежат зачислению налоговые доходы соответственно от региональных налогов и местных налогов.

Кроме того, в силу положений пункта 2 статьи 56 БК РФ в бюджеты субъектов Российской Федерации подлежат зачислению налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе предусмотренных специальными налоговыми режимами налогов, в том числе поступления от налога на прибыль организаций, налога на доходы физических лиц, от ряда акцизов, налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых.

В соответствии с положениями пункта 2 статьи 61.2 БК РФ в бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на доходы физических лиц;
- единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
- единого сельскохозяйственного налога;
- государственной пошлины;
- налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения.

Нормы статьи 129 БК РФ предусматривают, что межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы Российской Федерации представляются в форме:

- дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации;
- субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации;
- субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации;
- иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 135 БК РФ межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации бюджетам бюджетной системы Российской Федерации предоставляются в форме:

- дотаций местным бюджетам;
- субсидий местным бюджетам;
- субвенций местным бюджетам;
- иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам.

Особенности статуса новых территорий в связи с применением особых правовых режимов – свободных экономических зон. Основная задача обеспечения социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований заключается в создании необходимых условий для достойной жизни населения независимо от места их проживания на территории Российской Федерации, для чего необходимо решить проблему неравномерности развития регионов России.

В связи с этим особое значение проблематика социально-экономического развития территорий Российской Федерации обретает с принятием в ее состав новых субъектов. Необходимость восстановления инфраструктуры этих территорий, их интеграция в социально-экономическое, правовое и политическое пространство России, народосбережение и умножение человеческого потенциала, безусловно, требуют ревизии подходов и нового взгляда на организационно-правовой инструментарий регионального развития, мобилизации материальных и интеллектуальных ресурсов для выработки конкретных мер их экономической и социальной поддержки.

Ввиду давних и новых задач и вызовов, которые стоят перед государством и обществом, крайне важным шагом видится систематизация и осмысление существующих механизмов и способов территориального развития и укрепления государственного единства России.

Одной из наиболее востребованных организационно-правовых мер, направленных на развитие отдельных территорий, является установление особых правовых режимов ведения хозяйственной деятельности, стимулирующих предпринимателей получать статус резидентов таких территорий.

Первым знаковым мероприятием в данной области стало принятие Федерального закона от 22.07.2005 г. № 116 «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». К настоящему времени, по данным Министерства экономического развития Российской Федерации, в России функционирует 45 особых экономических зон (26 промышленно-производственных, 7 технико-внедренческих, 10 туристско-рекреационных и 2 портовых). За 17 лет существования в особых экономических зонах было зарегистрировано 993 резидента. За эти годы общий объем заявленных инвестиций составил более 1,64 трлн рублей, вложенных инвестиций – более 738 млрд рублей, было создано более 57,8 тыс. рабочих мест, уплачено около 295 млрд рублей налоговых платежей, таможенных отчислений и страховых взносов.

Важным шагом на пути внедрения особых правовых режимов в России стало принятие 29.12.2014 года Федерального закона № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 473-ФЗ). Создание территорий опережающего социально-экономического развития стало мерой, направленной в первую очередь на развитие территорий Дальнего Востока, в том числе за счет сотрудничества и привлечения инвестиций из Китайской Народной Республики. Данное решение было продиктовано снижением объема инвестиций стран из Западной Европы в рамках санкционного давления на Россию в связи с воссоединением Республики Крым с Российской Федерацией 18 марта 2014 года.

После Федерального закона № 473-ФЗ был принят целый ряд законодательных актов схожей направленности: Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток», Федеральный закон от 29.07.2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 13.07.2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» и др.

Несмотря на то, что каждый из перечисленных законодательных актов устанавливает особый механизм создания и управления такими территориями (на основании федерального закона, по решению правительства или на основании соглашения между органами публичной власти; создание управляющей компании или наблюдательного совета и прочие особенности), представляется возможным выделить ключевые меры, составляющие суть специальных правовых режимов, направленных на стимулирование развития территорий, в том числе за счет привлечения бизнеса:

- снижение административных барьеров для ведения предпринимательской деятельности;
- возмещение затрат на уплату таможенных платежей субъектам экономической деятельности;
- упрощенный режим привлечения иностранной рабочей силы (без оформления разрешения на привлечение иностранной рабочей силы, без выполнения требований о получении разрешения на работу или патента);
- упрощенные и ускоренные процедуры в области градостроительной деятельности (например, утверждение документации по планировке территории административных единиц без обязательного проведения общественных обсуждений и публичных слушаний; установление возможности выполнения отдельных видов работ на основании проектной документации до получения разрешения на строительство);
- установление возможности проводить закупки для нужд инфраструктуры территории без соблюдения жестких требований законодательства о контрактной системе;
- установление льготных ставок по налогам, подлежащим начислению в федеральный бюджет на определенный период времени (к примеру, 0 % по налогу на прибыль,

на имущество организаций на 5 лет), установление пониженных тарифов страховых взносов, подлежащих зачислению в Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования;

– создание необходимой для ведения предпринимательской деятельности инфраструктуры государством, в том числе софинансирование расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры;

– специализация территорий на определенных отраслях экономики и, как правило, тесная связь науки и бизнеса, выражаясь в концентрации участников предпринимательской деятельности вокруг научного центра.

В этой связи необходимо отметить, что в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона № 326717-8 «О свободной экономической зоне на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» (далее – законопроект), внесенный Правительством Российской Федерации.

Согласно статье 1 законопроекта его положения регулируют отношения, возникающие в связи с созданием, функционированием и прекращением функционирования свободной экономической зоны на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации, примыкающие к территориям Донецкой Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития, привлечения инвестиций в развитие действующих и создание новых производств, развития транспортной и иных инфраструктур, строительной отрасли, туризма, здравоохранения, сельского хозяйства и санаторно-курортной сферы, а также повышения уровня и качества жизни граждан.

При этом в силу положений пункта 1 части 1 статьи 2 законопроекта под свободной экономической зоной понимаются территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области и примыкающие к территориям Донецкой Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области внутренние морские воды и территориальное море Российской Федерации, в пределах границ которых действует особый режим осуществления предпринимательской и иной деятельности, а также применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны.

Нормы части 1 статьи 4 законопроекта предусматривают, что указанная свободная экономическая зона создается на срок до 31 декабря 2050 года.

Согласно части 2 статьи 8 законопроекта обязательства Российской Федерации по финансированию мероприятий, необходимых для функционирования свободной экономической зоны, могут исполняться посредством:

– внесения взноса в уставный капитал управляющей компании, которая осуществляет финансирование мероприятий, необходимых для функционирования свободной экономической зоны;

– предоставления субсидий на возмещение процентной ставки по кредитам, предоставленным участникам для реализации инвестиционных проектов, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

– использования иных способов, предусмотренных законодательством Российской Федерации и актами Правительства Российской Федерации.

Нормы части 4 статьи 10 законопроекта предусматривают, что участник свободной экономической зоны вправе реализовывать инвестиционный проект в свободной экономической зоне с применением особого режима осуществления предпринимательской и иной деятельности в свободной экономической зоне, а также таможенной процедуры свободной таможенной зоны. При этом в силу части 1 статьи 11 законопроекта лицо, намеревающееся получить статус участника, должно быть зарегистрировано на территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области или Херсонской области либо иметь филиал на указанных территориях.

Согласно части 1 статьи 18 законопроекта особый режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в свободной экономической зоне, применяемый участниками, включает в себя:

– особенности осуществления градостроительной деятельности и землепользования при размещении объектов, необходимых для реализации участниками инвестиционных проектов;

– особый режим налогообложения и обложения страховыми взносами в соответствии с законодательством о налогах и сборах;

– возможность предоставления субсидий на возмещение процентной ставки по кредитам, привлеченным участниками в целях реализации инвестиционных проектов, в размере до ста процентов от ставки рефинансирования.

Нормы части 1 статьи 23 законопроекта предусматривают, что его положения, практически в полном объеме, за исключением исключениями, вступают в силу с 1 января 2024 года.

Вместе с тем в рамках данного законопроекта представляется целесообразным дополнительно проработать следующие вопросы.

Согласно части 1 статьи 8 законопроекта финансовое обеспечение мероприятий, необходимых для функционирования свободной экономической зоны, осуществляется за счет средств федерального бюджета, доведенных до управляющей компании, а также внебюджетных источников финансирования. При этом в финансово-экономическом обосновании к законопроекту указывается, что его реализация повлечет дополнительные расходы, покрываемые за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также установление налоговых и неналоговых льгот, пониженных тарифов страховых взносов в отношении участников свободной экономической зоны, оценить степень влияния которых на бюджетную систему Российской Федерации не представляется возможным.

Однако в финансово-экономическом обосновании к законопроекту было бы целесообразно указать ориентировочный размер средств, который может быть выделен из федерального бюджета в течение 2024–2026 годов на финансовое обеспечение мероприятий, необходимых для функционирования свободной экономической зоны, а также рамочную оценку оказания влияния на бюджетную систему Российской Федерации установления налоговых и неналоговых льгот, пониженных тарифов страховых взносов в отношении участников свободной экономической зоны.

Согласно статье 5 законопроекта органами управления свободной экономической зоны являются уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти и управляющая компания. Полномочия уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти и управляющей компании определены соответственно в статьях 6 и 7 законопроекта.

Вместе с тем обращает на себя внимание тот факт, что согласно части 1 статьи 10 Федерального закона от 29.11.2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (далее – Федеральный закон № 377-ФЗ) органами управления данной свободной экономической зоны являются уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти, экспертный совет по вопросам свободной экономической зоны на территории Республики Крым, экспертный совет по вопросам свободной экономической зоны на территории города федерального значения Севастополя, высший исполнительный орган государственной власти Республики Крым и высший исполнительный орган государственной власти города федерального значения Севастополя.

Согласно части 2 статьи 10 Федерального закона № 377-ФЗ по решению высшего исполнительного органа государственной власти Республики Крым или высшего исполнительного органа государственной власти города федерального значения Севастополя отдельные полномочия, отнесенные к их компетенции настоящим федеральным законом, в том числе по определению видов деятельности, осуществление которых в свободной экономической зоне участниками свободной экономической зоны не допускается, могут быть

переданы органам исполнительной власти Республики Крым и органам исполнительной власти города федерального значения Севастополя соответственно.

В силу части 3 статьи 11 этого же федерального закона высший исполнительный орган государственной власти Республики Крым и высший исполнительный орган государственной власти города федерального значения Севастополя осуществляют следующие полномочия: заключение договоров об условиях деятельности в свободной экономической зоне или отказ в заключении таких договоров; мониторинг выполнения участником свободной экономической зоны условий договора об условиях деятельности в свободной экономической зоне; контроль за реализацией участником свободной экономической зоны инвестиционного проекта; представление в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти ежегодного отчета о результатах функционирования свободной экономической зоны.

В настоящее время на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области формируется система органов исполнительный орган соответствующих субъектов Российской Федерации. В связи с этим целесообразно проработать вопрос о возможности наделения высших исполнительных органов государственной власти данных субъектов Российской Федерации определенными полномочиями по управлению свободной экономической зоной, создаваемой на их территориях, может быть, по аналогии с полномочиями, закрепленными в Федеральном законе № 377-ФЗ за высшими исполнительными органами государственной власти Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Схожую позицию высказали и представители государственной власти Запорожской области по итогам принятия 19 апреля 2023 года Государственной Думой в первом чтении законопроекта № 326717-8 (письмо от 28 апреля 2023 г. № 288-п).

Вместе с тем в целом представляется, что принятие законопроекта направлено на обеспечение устойчивого социально-экономического развития Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, что должно повысить уровень и качество жизни граждан, проживающих в соответствующих субъектах Российской Федерации, а также ускорение полноценной интеграции данных субъектов в социально-экономическую систему Российской Федерации.

Поддержка развития сельского хозяйства на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области. Согласно статье 5 Федерального закона от 29.12.2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (далее – Федерального закона № 264-ФЗ) государственная аграрная политика представляет собой составную часть государственной социально-экономической политики, направленной на устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий. При этом под устойчивым развитием сельских территорий понимается их стабильное социально-экономическое развитие, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель.

В силу части 1 статьи 3 Федерального закона № 264-ФЗ сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются организация, индивидуальный предприниматель (далее – сельскохозяйственный товаропроизводитель), осуществляющие производство сельскохозяйственной продукции (в том числе органической продукции, сельскохозяйственной продукции и продовольствия с улучшенными характеристиками), ее первичную и последующую (промышленную) переработку (в том числе на арендованных основных средствах) в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации, и реализацию этой продукции при условии, что в доходе сельскохозяйственных товаропроизводителей от реализации товаров (работ, услуг) доля дохода от реализации этой продукции составляет не менее чем семьдесят процентов за календарный год.

Одной из основных проблем развития сельского хозяйства на территориях новых субъектов Российской Федерации является то, что сельскохозяйственные товаропроизводители на территориях данных субъектов не соответствуют в полной мере критериям, установленным в Федеральном законе № 264-ФЗ, для наделения их соответствующим статусом.

Тем не менее уже с прошлого года акционерное общество «Росагролизинг» начало поддержку сельскохозяйственных товаропроизводителей новых регионов. В 2022 году данное акционерное общество предоставило бесплатно 264 единицы техники общей стоимостью 1,7 млрд рублей.

В текущем году ускоренными темпами реализуется новая отдельная льготная программа для поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей новых регионов. Ставка лизинга сельскохозяйственной техники составляет 6 % для указанных товаропроизводителей, но предприятия начнут выплачивать лизинговые платежи только через год после того, как техника окажется в сельскохозяйственном производстве.

Таким образом, основные мероприятия по поддержке сельскохозяйственных товаропроизводителей новых регионов направлены на увеличение объемов производства сельскохозяйственной продукции птицеводства, свиноводства, молочного и мясного скотоводства, овощеводства и садоводства; ускорение технической модернизации агропромышленного производства; увеличение доходов работников сельского хозяйства посредством роста заработной платы; обеспечение финансовой устойчивости сельскохозяйственных товаропроизводителей за счет повышения рентабельности производства. При этом реализация этих мероприятий будет осуществляться путем федеральной государственной поддержки по основным приоритетным направлениям развития сельскохозяйственного производства новых регионов.

Регулирование имущественных отношений вновь образуемых муниципальных образований. В соответствии с Федеральными конституционными законами № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ устанавливаются правовые особенности и в части регулирования имущественных отношений в рассматриваемых субъектах Федерации.

Как указывалось ранее, местное самоуправление на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области осуществляется в городских округах и (или) муниципальных округах.

К вопросам местного значения муниципальных и городских округов частью 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ отнесено среди прочего владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального, городского округа, осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд и информирование населения об ограничениях использования таких водных объектов, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам, принятие решений и проведение на территории муниципального, городского округа мероприятий по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости, направление сведений о правообладателях данных объектов недвижимости для внесения в Единый государственный реестр недвижимости.

Положениями Федеральных конституционных законов № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ предусматривается, что на территории Российской Федерации признаются и действуют без ограничения срока действия и какого-либо подтверждения со стороны государственных органов Российской Федерации, органов публичной власти новых субъектов Федерации документы, которые являются основанием для государственной регистрации прав на недвижимое имущество, расположенное на территориях Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей, подтверждающие возникновение, изменение, ограничение, переход или прекращение прав на такое имущество, обременение такого имущества, выданные органами публичной власти данных субъектов, органами государственной власти и органами местного самоуправления Украины и (или) удостоверенные нотариусами Украины.

При этом если иное не предусмотрено данными законами либо не вытекает из содержания или существа самих документов, к указанным документам относятся документы, действовавшие на территории новых субъектов на день принятия их в состав Российской Федерации.

В целях стабильности уже имеющихся правовых отношений между субъектами гражданского оборота устанавливается, что в рассматриваемых субъектах Российской Федерации, продолжают действовать правовые акты, договоры концессии, договоры

и соглашения, предусматривающие передачу в безвозмездное пользование, аренду, доверительное или иное управление, хозяйственное ведение государственного, муниципального или другого имущества, распоряжение которым осуществлялось органами публичной власти соответствующего нового субъекта Российской Федерации на день его принятия в Российскую Федерацию и образования в составе Российской Федерации нового субъекта, если иное не вытекает из таких правовых актов, договоров, соглашений или существа отношений. Случай, при которых требуется согласование федеральными органами исполнительной власти применения таких правовых актов, договоров и соглашений, а также порядок такого согласования устанавливается Правительством Российской Федерации.

К настоящему моменту данный порядок, а также правила установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2022 г. № 2452 «О согласовании применения правовых актов, договоров концессии, договоров и соглашений, предусматривающих передачу в безвозмездное пользование, аренду, доверительное или иное управление, хозяйственное ведение государственного, муниципального или другого имущества, распоряжение которым осуществлялось государственными и иными официальными органами Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, органами публичной власти Запорожской области и Херсонской области на день принятия в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области и образования в составе Российской Федерации новых субъектов».

В соответствии с пунктом 2 данного постановления согласование Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации применения правовых актов, договоров концессии, договоров и соглашений, предусматривающих передачу в безвозмездное пользование, аренду, доверительное или иное управление, хозяйственное ведение государственного, муниципального или другого имущества, распоряжение которым осуществлялось государственными и иными официальными органами Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, органами публичной власти Запорожской области и Херсонской области на день принятия в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области и образования в составе Российской Федерации новых субъектов, требуется в случаях, не связанных с применением таких правовых актов, договоров концессии, договоров и соглашений в отношении следующих объектов:

- объекты, находящиеся в федеральной собственности, и (или) объекты, управление и распоряжение которыми осуществляется Федеральным агентством по управлению государственным имуществом (его территориальными органами);
- объекты, необходимые для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, объекты железнодорожного транспорта, которые закреплены на праве хозяйственного ведения за государственными и муниципальными унитарными предприятиями;
- объекты, которые закреплены на праве оперативного управления за государственными и муниципальными учреждениями;
- торговые объекты с площадью торгового зала не более 250 кв. метров (за исключением торговых объектов, входящих в торговую сеть);
- объекты для оказания бытовых услуг с площадью зала для обслуживания посетителей не более 250 кв. метров или без него, авторемонтные мастерские общей площадью не более 250 кв. метров и объекты стоянки для транспортных средств;
- объекты организации общественного питания с площадью зала для обслуживания посетителей не более 250 кв. метров;
- объекты, используемые для осуществления медицинской и фармацевтической деятельности организациями, входящими в частную систему здравоохранения, ветеринарной деятельности (за исключением объектов, которые принадлежат одному хозяйствующему субъекту или нескольким хозяйствующим субъектам, входящим в одну группу лиц, определяемую в соответствии с Федеральным законом «О защите конкуренции»), общей площадью не более 250 кв. метров;
- автозаправочные станции, автогазозаправочные станции (за исключением объектов, которые принадлежат одному хозяйствующему субъекту или нескольким хозяйствующим субъектам, входящим в одну группу лиц, определяемую в соответствии

с Федеральным законом «О защите конкуренции»), а также не связанные с ними станции для заправки бытовых газовых баллонов;

– иные объекты государственного, муниципального или другого имущества, в отношении которых передача в безвозмездное пользование, аренду, доверительное или иное управление, хозяйственное ведение согласована коллегиальным органом, образованным распоряжением Правительства Российской Федерации от 18.03.2022 г. № 542-р, или балансовая стоимость которых менее величины, определенной указанным коллегиальным органом, до вступления в силу настоящего постановления.

Относительно бесхозяйного имущества часть 7 статьи 12 указанных федеральных конституционных законов устанавливает, что управление имуществом, расположенным на территориях Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей, имеющим признаки бесхозяйного и не отнесенными к федеральной собственности, собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности, осуществляется органами соответствующих субъектом в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, если иное не предусмотрено указанными федеральными конституционными законами. Порядок признания такого имущества бесхозяйным, установленный нормативными правовыми актами соответствующего субъекта Российской Федерации, применяется до 1 января 2028 года по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом. Данный порядок определен постановлением Правительства Российской Федерации от 28.12.2022 г. № 2474 «Об утверждении Правил управления органами Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области имеющим признаки бесхозяйного и не отнесенными к федеральной собственности, собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности имуществом, расположенным на территориях указанных субъектов Российской Федерации». При этом часть 4 данного постановления устанавливает, что уполномоченный орган обеспечивает эксплуатацию и содержание, включая поддержание эксплуатационных свойств, следующих объектов имущества, имеющего признаки бесхозяйного:

– объекты, необходимые для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения в целях обеспечения жизнедеятельности населения и удовлетворения нужд иных потребителей в соответствии с законодательством Российской Федерации в сферах электроэнергетики, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения;

– иные объекты, необходимые для обеспечения жизнедеятельности населения.

Отдельные особенности указанных федеральных конституционных законов предусматриваются и в области регулирования отношений в сфере оборота недвижимости на территориях новых субъектов.

Так, до 1 января 2028 года на территориях новых субъектов Российской Федерации нормативными правовыми актами соответствующих субъектов могут быть установлены особенности регулирования земельных отношений, отношений в сфере кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, кадастровой деятельности и кадастровых отношений, государственной кадастровой оценки, землеустройства (за исключением охраны, использования и обороны земель, право федеральной собственности на которые возникает в силу федерального закона) по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере и имущественных отношений, включая оборот земель, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом.

Данные особенности могут быть предусмотрены в том числе при регулировании порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предусмотренного ЗК РФ, в том числе и порядка предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов, изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, а также определения размера возмещения в связи с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Кроме того, в настоящий момент Правительством Российской Федерации на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области установлены до 1 января 2026 года особенности разграничения имущества между Российской Федерацией, вышеуказанными субъектами Российской Федерации и ее муниципальными образованиями, порядок и случаи согласования правовых актов и других решений органов государственной власти данных субъектов федерации в отношении управления и распоряжения отдельными объектами имущества, особенности управления и распоряжения отдельными объектами имущества, расположеными на их территориях, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

В частности, постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2022 г. № 2501 «Об утверждении особенностей управления и распоряжения отдельными объектами имущества, расположенными на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, находящимися в государственной или муниципальной собственности, а также разграничения имущества между Российской Федерацией, каждым из указанных субъектов Российской Федерации и его муниципальными образованиями» установлено, что до 1 января 2026 года, с учетом особенностей, установленных настоящим документом, применяются:

- положения части 11 статьи 154 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- положения статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ;
- положения статьи 55 Федерального закона № 414-ФЗ;
- положения иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения по отнесению отдельных объектов имущества к федеральной собственности, государственной собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, их передаче в федеральную собственность, государственную собственность субъектов Российской Федерации, муниципальную собственность, а также по управлению и распоряжению государственным и муниципальным имуществом.

Также устанавливаются особенности при разграничении имущества, отнесенного к федеральной собственности. Так, исключительно к федеральной собственности отнесено:

- имущество, которое в соответствии с законодательством Российской Федерации может находиться исключительно в федеральной собственности;
- объекты, необходимые для обеспечения обороны страны и безопасности государства, включая:
 - а) имущество, необходимое для обеспечения деятельности войск, других воинских формирований, органов безопасности и правоохранительных органов;
 - б) запасные пункты управления органов государственной власти, объекты связи и инженерной инфраструктуры, предназначенные для использования в особый период;
 - в) государственные запасы и мобилизационные резервы;
 - г) имущество предприятий, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства;
 - д) имущество предприятий, производящих системы и элементы вооружения, взрывчатые и отравляющие вещества, расщепляющиеся и радиоактивные материалы, летательные аппараты, военное снаряжение;
 - е) имущество предприятий, производящих лекарственные средства и медицинские изделия;
- имущество предприятий, обеспечивающих стабильное бесперебойное функционирование отраслей экономики и поддержание занятости по перечню, определяемому коллегиальным органом, образованным распоряжением Правительства Российской Федерации от 18.03.2022 г. № 542-р;

– особо опасные и потенциально опасные объекты, за исключением опасных производственных объектов, на которых ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых, потенциально опасные биологические и химические объекты;

– инфраструктура и иные объекты производственно-технологического комплекса железнодорожного транспорта;

– имущество, необходимое для обеспечения осуществления полномочий федеральных органов государственной власти, деятельности подведомственных им организаций, в том числе деятельности в области промышленной безопасности, геологического изучения, геодезической и картографической деятельности, аeronавигационной деятельности, деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, деятельности по осуществлению навигационно-гидрографического обеспечения условий плавания судов, деятельности в сфере правовой охраны и использования результатов интеллектуальной деятельности гражданского, военного, специального и двойного назначения, а также деятельности в сфере стандартизации и деятельности по обеспечению единства измерений;

– иное имущество, необходимое для осуществления деятельности федеральных органов государственной власти, подведомственных им организаций, а также организаций, осуществляющих публично значимые функции, по перечню, определяемому коллегиальным органом, образованным распоряжением Правительства Российской Федерации от 18.03.2022 г. № 542-р.

Управление и распоряжение имуществом, находящимся в федеральной собственности (за исключением автомобильных дорог общего пользования и земельных участков для их размещения, имущества, используемого Вооруженными силами Российской Федерации, в том числе включаемыми в их состав воинскими формированиями Донецкой Народной Республики, воинскими формированиями Луганской Народной Республики, организациями, подведомственными Министерству обороны Российской Федерации, управление и распоряжение которым осуществляется Министерством обороны Российской Федерации), осуществляется Федеральным агентством по управлению государственным имуществом (его территориальными органами).

Данным постановлением также устанавливается перечень имущества, которое может относиться к федеральной собственности, государственной собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности их муниципальных образований, а именно:

– опасные производственные объекты, на которых ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых;

– объекты гражданской обороны;

– имущество, используемое для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

– автомобильные дороги общего пользования, объекты трубопроводного транспорта, речные и морские суда с обслуживающей инфраструктурой;

– аэропорты и входящие в их имущественный комплекс машины и оборудование для обслуживания и ремонта воздушных судов, другие критически важные объекты транспортной инфраструктуры, за исключением объектов железнодорожного транспорта общего пользования;

– объекты, необходимые для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, объекты связи, включая радиовещание и телевизионное вещание, необходимые для обеспечения жизнедеятельности населения, стабильного и безаварийного функционирования предприятий;

– гидротехнические сооружения (за исключением судоходных гидротехнических сооружений);

– объекты обработки, утилизации, обезвреживания, размещения и захоронения твердых коммунальных отходов;

– жилищный фонд, имущество жилищно-эксплуатационных и ремонтно-строительных предприятий;

– объекты социально-культурного и бытового назначения;

– объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта;

– земельные участки, расположенные в границах особо охраняемых природных территорий, и иные объекты, необходимые для осуществления деятельности на особо охраняемых природных территориях, в том числе объекты природного наследия, имущество, необходимое для осуществления контроля за состоянием и охраны окружающей среды и природных ресурсов, деятельности по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, ветеринарной деятельности и защиты растений;

– иное имущество, необходимое для обеспечения осуществления полномочий или осуществления деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, подведомственных им организаций, а также организаций, осуществляющих публично значимые функции, по перечню, определяемому коллегиальным органом, образованным распоряжением Правительства Российской Федерации от 18.03.2022 г. № 542-р.

Ответственным органом за принятие решения об отнесении имущества к собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований определено Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (его территориальные органы).

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2022 г. № 2502 «О порядке и случаях согласования правовых актов и других решений органов государственной власти Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, органов публичной власти Запорожской области и Херсонской области в отношении управления и распоряжения отдельными объектами имущества» определяется порядок согласования правовых актов и других решений органов государственной власти указанных субъектов в отношении управления и распоряжения отдельными объектами имущества. Данным документом устанавливается, что органы государственной власти Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, органы публичной власти Запорожской области и Херсонской области направляют акты и другие решения для согласования в Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, которое рассматривает их в течение 10 рабочих дней со дня получения актов и других решений.

Следует учитывать, что вышеуказанные особенности регулирования имущественных отношений для Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей устанавливаются до 1 января 2026 года, а по ряду вопросов до 1 января 2028 года. После завершения данного переходного периода в вышеуказанных субъектах Федерации должны действовать нормативно-правые акты, регулирующие вопросы имущества и собственности муниципальных образований, без указанных ранее особенностей.

В этой связи следует отметить общий порядок регулирования рассматриваемых правоотношений в законодательстве Российской Федерации.

Так, в соответствии с частью 3 статьей 215 ГК РФ имущество, являющееся объектом права муниципальной собственности, подразделяется на группы по аналогии с государственным имуществом. К этим группам относятся:

– имущество, закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями на режиме права хозяйственного ведения и права оперативного управления;

– средства местного бюджета и иное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями. Данное имущество составляет муниципальную казну соответствующего муниципального образования. При этом под казнью ГК РФ подразумевает именно нераспределенное имущество, а не государственный или муниципальный орган (казначейство). Такое имущество может быть объектом взыскания кредиторов публичного собственника по его самостоятельным обязательствам (пункт 1 статьи 126 ГК РФ). Согласно части 3 статьи 212 ГК РФ законом могут определяться виды имущества, которые находятся только в государственной или муниципальной собственности.

Статьей 50 Федерального закона № 131-ФЗ определено пять групп (категорий) имущества, которое может находиться в муниципальной собственности:

1) имущество, предназначенное для решения установленных Федеральным законом № 131-ФЗ вопросов местного значения;

2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, переданных им в порядке, предусмотренном частью 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ;

3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;

4) имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения;

5) имущество, предназначенное для решения отдельных вопросов местного значения, определенных Федеральным законом № 131-ФЗ, а также имущество, предназначенное для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с частями 1 и 1.1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 20.12.2010 г. № 22-П, в силу части 2 статьи 8 и части 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее пунктами «в», «о» статьи 71, частями 1 и 2 статьи 71 федеральный законодатель, осуществляя применительно к гражданским отношениям регулирование муниципальной собственности, в том числе определяя статус и состав ее объектов, особенности отдельных категорий имущества, находящегося в муниципальной собственности, должен учитывать публично-правовую природу этой формы собственности, в силу которой она в отличие от частной собственности следует общим интересам и связана с осуществлением задач и функций публичной власти, что предполагает нахождение в собственности публично-правовых образований только имущества, необходимого для реализации их публичных функций и полномочий по предметам их ведения и составляющего экономическую основу деятельности органов публичной власти.

Таким образом, в отличие от частной собственности возможность нахождения в муниципальной собственности имущества ограничивается его целями, которые должны соответствовать предметам ведения муниципальных образований. Поэтому имущество, не относящееся к вышеуказанным пятью группам, не может находиться в муниципальной собственности.

В первую группу включено имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, которые установлены непосредственно нормами статей 14, 15, 16, 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации органы местного самоуправления в порядке реализации указанных предписаний, самостоятельно управляя муниципальной собственностью от имени местного сообщества, определяют в своих правовых актах, являющихся официальной формой осуществления муниципальной власти, настоящее и будущее предназначение объектов муниципальной собственности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20.12.2010 г. № 22-П).

В связи с этим в пределах указанной группы имущества органы местного самоуправления вправе самостоятельно формировать пообъектный состав муниципальной собственности и определять его целевое предназначение. Муниципальные образования могут не иметь тех или иных объектов муниципального имущества для решения отдельных вопросов местного значения. В этом случае решение соответствующих вопросов местного значения может осуществляться органами местного самоуправления путем создания условий для развития частного сектора экономики и привлечения коммерческих организаций для предоставления населению жизненно необходимых товаров, работ и услуг через формируемые таким образом механизмы муниципально-частного партнерства.

Вторую группу составляет имущество, предназначенное для реализации отдельных государственных полномочий, переданных для осуществления органам местного самоуправления, но только в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Согласно пункту 4 части 6 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ формирование указанного имущества выполняется в соответствии с федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации, предусматривающими наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Данные законы должны содержать перечень материальных средств, подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня. При этом органам местного самоуправления предоставлено право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

К третьей группе относится имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений. Положениями статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ не устанавливаются критерии определения принадлежности имущества к указанной категории муниципальной собственности. Из положений указанной статьи следует, что данные вопросы должны быть урегулированы нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. При этом в гражданском законодательстве Российской Федерации данное имущество не выделяется в качестве самостоятельной группы из состава собственности муниципальных образований, а также имущества муниципальных предприятий и учреждений.

Необходимость введения четвертой группы имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, обусловлена тем, что согласно положениям статей 14.1, 15.1 и 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ органам местного самоуправления предоставлено право решать вопросы, не относящиеся к вопросам местного значения, но предусмотренные в данных статьях (например, создание муниципальных музеев, участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству и т. д.).

Органы местного самоуправления имеют право участвовать в реализации иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ), если это участие предусмотрено федеральными законами. Кроме того, органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных полномочий, не переданных им согласно статье 19 Федерального закона № 131-ФЗ, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в выполнении указанных полномочий. В связи с этим в статье 50 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрена возможность нахождения в собственности муниципальных образований имущества, необходимого для решения вопросов, право на решение которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.

Установление пятой группы муниципального имущества связано в первую очередь с тем, что нормы Федерального закона № 131-ФЗ определяют особенности закрепления за сельскими поселениями, муниципальными районами, городскими округами с внутригородским делением и за внутригородскими районами ряда вопросов местного значения. Закрепление данных вопросов за конкретными видами муниципальных образований осуществляется в соответствии с законами субъектов Российской Федерации (а для внутригородских районов – еще и уставом городского округа с внутригородским делением). Учитывая особенности организации местного самоуправления на территориях новых субъектов Российской Федерации, исключающие двухуровневую организацию, данный вопрос для них не представляется актуальным.

Вместе с тем особенность пятой группы имущества также связана и с тем, что согласно части 11 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ по вопросам, отнесенными

к вопросам местного значения, федеральными законами, уставами муниципальных образований могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления по их решению. Таким образом, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 02.11.2006 г. № 540-О, перечень видов муниципального имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований, не может рассматриваться как формирующая закрытый перечень видов имущества, могущего находиться в собственности муниципальных образований, и не допускающая наличия иного имущества, необходимого для осуществления полномочий муниципальных образований, и препятствующая использованию установленных законом способов привлечения денежных средств и иного имущества для формирования собственных доходов бюджетов муниципальных образований.

В связи с этим нормами Федерального закона от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ исчерпывающий перечень видов муниципального имущества, необходимый для решения вопросов местного значения, был исключен из статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ.

Таким образом, в собственности муниципальных образований не может находиться имущество, не относящееся ни к одной из указанных в части 1 статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ групп (категорий) имущества. Поэтому в случае его возникновения в собственности муниципальных образований оно подлежит перепрофилированию путем изменения его целевого назначения либо отчуждению. Специальный порядок и сроки отчуждения такого имущества должны быть установлены федеральным законом, который до настоящего времени так и не принят.

Вместе с тем, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 02.11.2006 г. № 540-О, перечень видов муниципального имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований, не может рассматриваться как формирующая закрытый перечень видов имущества, могущего находиться в собственности муниципальных образований, и не допускающая наличия иного имущества, необходимого для осуществления полномочий муниципальных образований, и препятствующая использованию установленных законом способов привлечения денежных средств и иного имущества для формирования собственных доходов бюджетов муниципальных образований.

Таким образом, в пределах указанных групп имущества органы местного самоуправления могут самостоятельно формировать пообъектный состав муниципального имущества, необходимого для осуществления органами местного самоуправления тех или иных полномочий. При этом органы местного самоуправления муниципальных образований новых субъектов Российской Федерации должны сформировать в течение переходного периода указанный пообъектный состав муниципального имущества, необходимый им для социально-экономического развития.

У органов местного самоуправления, равно как и у любых других публично-правовых субъектов, не может быть собственных интересов – только общественные. И выбор организационно-правовой формы их хозяйствующих субъектов должен делаться этими органами, исходя из соответствия возможных механизмов правового регулирования в каждом конкретном случае реальным потребностям муниципального образования и его жителей. В праве нет «плохих» или «хороших» организационно-правовых форм. Может быть эффективно действующее унитарное предприятие, а может быть убыточное акционерное общество – примеров тому масса. Поэтому следует в первую очередь говорить о соответствии той или иной правовой конструкции реальным условиям и содержанию опосредуемых правоотношений.

Таким образом, разумным было бы предположить, что выбор между предприятием, автономным учреждением и учреждением бюджетным следует делать в зависимости от их перспективной сферы деятельности. Этой сферой деятельности будет определяться степень необходимой юридическим лицам самостоятельности. Так, очевидно, что потребителями услуг лечебных или образовательных учреждений будут жители, возможности же собственного заработка у таких учреждений крайне ограничены и не согласуются, по сути, с целями их деятельности. Следовательно, для этой сферы больше подошло бы бюджетное учреждение, полностью финансируемое по смете учредителями.

В ситуации, когда деятельность организации предполагает большую степень самостоятельности (например, сфера культуры, досуга) наряду с возможностью частичной окупаемости, для муниципалитета можно было бы использовать схему автономного учреждения, финансируемого учредителями в части устанавливаемых им заданий. Когда же речь идет о значительной коммерческой привлекательности продукции организации (сфера народных промыслов, туризма, ЖКХ), возможно было бы применить вариант с предприятием. Однако нельзя при этом забывать, что и оно, хотя и является коммерческой, нацеленной на систематическое извлечение прибыли организацией, все же в обязательном порядке должно реализовывать социальную функцию, существенную функцию своих учредителей – органов публичной власти.

Представляется, что вопрос о предоставлении возможности создания вновь образованными муниципальными образованиями предприятий и учреждений для решения определенных вопросов местного значения должен быть дополнительно проработан.

В целом при подготовке настоящих рекомендаций по запросу Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению органами государственной власти вновь образованных субъектов Российской Федерации были поставлены основные проблемные вопросы и предложения по решению указанных проблем в таких сферах, как:

- местное самоуправление, построение системы органов местного самоуправления;
- вопросы замещения государственных и муниципальных должностей, отношение к государственной и муниципальной службе;
- предоставление гарантий в сфере социальной защиты, охраны здоровья и трудовых отношений;
- применение законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, и др.

Следовательно, работа по вопросу гармонизации нормативно-правовой базы Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области в соответствие с законодательством Российской Федерации, и не только в сфере региональной политики и организации местного самоуправления, но и во всех отраслях обеспечения жизнедеятельности, требует дальнейшего развития и активизации всех уровней и ветвей публичной власти Российской Федерации.

**«КРУГЛЫЙ СТОЛ»
НА ТЕМУ «ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ»
(г. Москва, 12 октября 2023 года)**

*Утверждены решением Комитета
Государственной Думы по региональной
политике и местному самоуправлению
от 24 октября 2023 г. № 64/5*

**Рекомендации «круглого стола» на тему
«Вопросы развития сельских территорий»**

Рассмотрев и обсудив перспективы и проблемы развития сельских территорий в Российской Федерации, в том числе с учетом четырехлетнего опыта реализации государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий», а также 14 иных государственных программ, предусматривающих мероприятия и расходы, влияющие на состояние и развитие сельских территорий (программы по развитию здравоохранения, образования, культуры, спорта, благоустройству территорий, содержанию и развитию инфраструктуры, строительству жилья, вопросам берегоукрепления и т. д.), а также вопросы межмуниципального сотрудничества и межсекторного взаимодействия (местные сообщества – бизнес – муниципалитет – регион – научно-экспертные организации) для инфраструктурного развития сельских территорий и повышения их человеческого потенциала, участники «круглого стола» отмечают следующее.

В положениях Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.02.2015 г. № 151-р, и государственной программе Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» (далее – Госпрограмма КРСТ), утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 31.05.2019 г. № 696, предусмотрено, что сельские территории Российской Федерации являются важнейшим ресурсом страны, значение которого стремительно растет в условиях углубляющейся глобализации при одновременном усилении значения природных и территориальных ресурсов в развитии страны.

С учетом положений Стратегии пространственного развития, демографического прогноза и балансов трудовых ресурсов потребуется совершенствование мероприятий по сохранению населения на сельских территориях, в том числе по развитию альтернативных форм занятости на сельских территориях, стимулированию внутренней и внешней миграции, повышению уровня доходов сельского населения.

Кроме того, распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.12.2021 г. № 3734-р определен перечень государственных программ Российской Федерации (далее – ГП РФ), в состав которых включены направления деятельности, соответствующие сфере (отрасли) реализации Госпрограммы КРСТ.

В данный перечень входит 14 ГП РФ, определяющих одиннадцать ответственных исполнителей: Минздрав России (ГП 01 «Развитие здравоохранения»), Минпросвещения России (ГП 02 «Развитие образования»), Минстрой России (ГП 05 «Обеспечение доступным и комфортным жильем»), Минкультуры России (ГП 11 «Развитие культуры»), Минприроды России (ГП 12 «Охрана окружающей среды» и ГП 28 «Воспроизводство и использование природных ресурсов»), Минспорт России (ГП 13 «Развитие физической культуры и спорта»), Минцифры России (ГП 23 «Информационное общество»), Минтранс России (ГП 24 «Развитие транспортной системы»), Минфин России (ГП 36 «Развитие федеративных отношений»), Минвостокразвития России (ГП 34 «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» и ГП 43 «Социально-экономическое

развитие Арктики»), Минэкономразвития России (ГП 35 «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» и ГП 55 «Развитие туризма») (далее – ФОИВ).

Приоритетами Госпрограммы КРСТ являются создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем сельского населения, создание и развитие инфраструктуры на сельских территориях, развитие рынка труда (кадрового потенциала) на сельских территориях. Кроме того, в основу Программы заложен проектный принцип ее реализации, что позволяет комплексно развивать сельские территории и сельские агломерации, целенаправленно повышая их экономический и социальный потенциал.

С учетом достигнутых результатов текущего года мероприятия Госпрограммы КРСТ затронут 11 млн человек, проживающих более чем в 10 тыс. населенных пунктах в 83 субъектах Российской Федерации.

Приоритетами Госпрограммы КРСТ также являются:

- создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем сельского населения (в рамках реализации Федерального проекта «Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений»);

- создание и развитие инфраструктуры на сельских территориях (в рамках реализации федеральных проектов «Благоустройство сельских территорий», «Современный облик сельских территорий», «Развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях»);

- развитие рынка труда (кадрового потенциала) на сельских территориях (в рамках реализации Федерального проекта «Содействие занятости сельского населения»).

Финансирование Госпрограммы КРСТ с 2020 по 2023 год составило 187,2 млрд рублей: 2020 год – 32,6 млрд рублей; 2021 год – 38,2 млрд рублей; 2022 год – 51,3 млрд рублей; 2023 год – 65,1 млрд рублей. Совокупно эти средства позволяют:

- улучшить жилищные условия 138 тыс. семей (2020–2022 годы – 125,9 тыс. семей, план на 2023 год – 12,4 тыс. семей);

- реализовать порядка 500 крупных инфраструктурных проектов, включающих школы, детские сады, спортивные объекты, учреждения здравоохранения и культуры (2020–2022 годы – 362 проекта, план на 2023 год – 136 проектов);

- построить более 1,5 тыс. км автомобильных дорог (2020–2022 годы – 1,1 тыс. км, план на 2023 год – 0,34 тыс. км);

- реализовать более 12 тыс. проектов по благоустройству общественных пространств с зонами отдыха, детскими и спортивными площадками (2020–2022 годы – 10,8 тыс. проектов, план на 2023 год – 1,3 тыс. проектов).

Программой КРСТ установлены 3 цели, достижение которых планируется к 2025 году:

- доля сельского населения в общей численности населения Российской Федерации должна составить 25,2 %;

- соотношение среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств должно возрасти до 72,8 %;

- доля общей площади благоустроенных жилых помещений в сельских населенных пунктах должна достичь 48 процентов.

При этом в 2022 году доля сельского населения в общей численности населения Российской Федерации составила 25,1 %; соотношение среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств – 67,2 % (в 2020 году – 67,3 %), доля общей площади благоустроенных жилых помещений в сельских населенных пунктах – 40,5 % (в 2020 году – 37,95 %).

С учетом изложенного участники «круглого стола» считают необходимым остановиться на следующих моментах:

1. Согласно положениям Госпрограммы КРСТ дальнейшее социальное развитие сельских территорий должно базироваться на экономическом росте, увеличении объема производства сельскохозяйственной продукции, повышении эффективности сельского хозяйства, рациональном использовании земель.

В Госпрограмме КРСТ устанавливается исчерпывающей перечень видов сельских территорий, к которым относятся:

- сельские поселения или сельские поселения и межселенные территории, объединенные общей территорией в границах муниципального района;
- сельские населенные пункты, входящие в состав городских поселений, муниципальных округов, городских округов (за исключением городских округов, на территориях которых находятся административные центры субъектов Российской Федерации);
- сельские населенные пункты, входящие в состав внутригородских муниципальных образований г. Севастополя;
- рабочие поселки, наделенные статусом городских поселений;
- рабочие поселки, входящие в состав городских поселений, муниципальных округов, городских округов (за исключением городских округов, на территориях которых находятся административные центры субъектов Российской Федерации).

При этом перечень таких сельских населенных пунктов и рабочих поселков на территории субъекта Федерации должен определяться высшим исполнительным органом субъекта Федерации или исполнительным органом субъекта Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом субъекта Федерации.

В Программе устанавливаются и новые понятия – «сельские агломерации», «точки роста на сельских территориях и агломерациях», «опорные населенные пункты». При этом под «сельскими агломерациями» понимаются примыкающие друг к другу сельские территории и граничащие с сельскими территориями поселки городского типа и (или) малые города. Численность населения, постоянно проживающего на территории каждого населенного пункта, входящего в состав сельской агломерации, не может превышать 30 тыс. человек. При этом под примыкающими друг к другу сельскими территориями понимаются сельские территории, имеющие смежные границы муниципальных образований.

Вместе с тем в Стратегии пространственного развития Российской Федерации под сельскими территориями понимаются только территория сельского поселения и межселенная территория, а понятия «сельские агломерации» и «точки роста на сельских территориях и агломерациях», «опорные населенные пункты» не используется.

Кроме того, территориальное деление местного самоуправления следует отличать от административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации. При этом необходимо учитывать, что территориальное деление местного самоуправления и административно-территориальное устройство в субъектах Российской Федерации взаимосвязаны, поскольку административно-территориальные единицы (в первую очередь населенные пункты) являются структурными (территориальными) элементами территориальной организации местного самоуправления.

Так, согласно части 1 статьи 2 и пункту 6 части 1 статьи 11 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1 000 человек (для территории с высокой плотностью сельского населения – более 3 000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1 000 человек каждый (для территории с высокой плотностью сельского населения – менее 3 000 человек каждый).

В связи с изложенным понимается, что территория сельского поселения включает в себя территорию сельского населенного пункта (сельских населенных пунктов, объединенных общей территорией), а также может включать земли иных категорий, не входящих в состав территории сельского населенного пункта (сельских населенных пунктов), но находящихся в границах соответствующего сельского поселения. При этом сельский населенный пункт (сельские населенные пункты), имеющие статус административно-территориальных единиц, входят в состав территории сельского поселения, которое является одним из видов муниципальных образований, составляющих территориальное деление местного самоуправления. Таким образом, понятия «сельский населенный пункт» и «сельское поселение» являются неравнозначными понятиями и их статус различается.

В этой связи участники «круглого стола» отмечают, что в настоящее время существует проблема неурегулированности на федеральном уровне вопросов административно-территориального деления субъектов Российской Федерации, что приводит среди

прочего к несоответствию административных границ крупнейших и крупных городов фактической застройке их территории, при которой создание и развитие объектов городской инфраструктуры (жилых комплексов, объектов коммунального хозяйства, здравоохранения, образования, культуры, спорта и т. д.) выходит за пределы установленных границ городов. В свою очередь нерешенность данной проблемы порождает инфраструктурные проблемы, обусловленные отсутствием слаженных механизмов реализации инфраструктурных проектов муниципального значения.

Согласно пункту 4 раздела II Положения о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17.08.1982 года «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР», к городским населенным пунктам относятся города республиканского (РСФСР и АССР), краевого, областного, окружного и районного подчинения, рабочие, курортные и дачные поселки, к сельским все остальные населенные пункты.

Вместе с тем необходимо учитывать, что юридическое действие указанного нормативного правового акта вызывает сомнение, поскольку в соответствии с пунктом 10 части 2 статьи 8 Федерального закона от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) к основным полномочиям законодательного органа субъекта Российской Федерации относится установление законом субъекта Российской Федерации административно-территориального устройства соответствующего субъекта Российской Федерации и порядка его изменения.

В настоящее время отсутствует федеральный закон, устанавливающий принципы административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации, понятие «населенный пункт» и его виды (городские и сельские), понятия «город» и «поселок» как видов городских населенных пунктов, компетенцию субъектов Российской Федерации в определении конкретного административно-территориального устройства на своей территории на основе общих принципов, установленных федеральным законом.

Территориальное деление местного самоуправления следует отличать от административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации. При этом необходимо учитывать, что территориальное деление местного самоуправления и административно-территориальное устройство в субъектах Российской Федерации взаимосвязаны, поскольку административно-территориальные единицы (в первую очередь населенные пункты) являются структурными (территориальными) элементами территориальной организации местного самоуправления.

Вместе с тем следует отметить, что не во всех случаях органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления различают и правильно применяют данные механизмы, что приводит к снижению эффективности регионального и муниципального управления, формированию объективных и полноценных сведений об адресах объектов адресации (населенный пункт, элемент улично-дорожной сети, элемент планировочной структуры), а также сведений, содержащихся в ОКАТО. При этом в Федеральном законе № 131-ФЗ в отличие от административно-территориального устройства, определены принципы территориального устройства местного самоуправления.

Представляется, что Госпрограмме КРСТ в целях формирования состава территории сельских агломераций также не удалось четко и в полной мере разграничить понятия и структуру административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации и муниципального территориального деления.

Так, например, из положений Госпрограммы КРСТ не ясно, чем отличаются рабочие поселки, наделенные статусом городских поселений, и рабочие поселки, входящие в состав городских поселений, муниципальных округов, городских округов, отнесенные к сельским территориям, от поселков городского типа и (или) малых городов, граничащих с сельскими территориями, но входящих при этом в состав сельских агломераций. Не совсем понятно, как соотносятся между собой понятия «точки роста на сельских территориях и агломерациях» и «опорные населенные пункты», какое количество их может быть включено в состав сельских агломераций. Сама территориальная структура сельских

агломераций также недостаточно понятна – то есть это совокупность населенных пунктов или муниципальных образований, граничащих друг с другом.

Если рассматривать сельские агломерации только как совокупность населенных пунктов (а не муниципальных образований, в которые входят данные населенные пункты), то непонятны принципы осуществления государственного и муниципального управления сельскими агломерациями в их системной взаимосвязи, механизмы и порядок их государственной поддержки в отсутствии у них собственных бюджетов, а также стимулы органов местного самоуправления муниципальных образований, в которые входят упомянутые населенные пункты, осуществлять развитие сельских агломераций и их муниципальную поддержку.

При этом необходимо учитывать, что в настоящее время на федеральном уровне в достаточной степени законодательно не урегулированы инструменты межмуниципального сотрудничества, в том числе отсутствует порядок заключения и реализации межмуниципальных соглашений между публично-правовыми образованиями, порядок создания и организации деятельности межмуниципальных хозяйственных организаций.

Более того, возникает вопрос, – на сколько данное положение вещей соотносится с нормами Федерального закона № 131-ФЗ в части правомерности осуществления муниципалитетами одного вида компетенционных и финансовых полномочий в отношении муниципальных образований другого вида (особенно между, условно сказать, «сельскими» и «городскими» муниципалитетами).

В этой связи участники «круглого стола» **рекомендуют:**

Правительству Российской Федерации совместно с профильными министерствами и комитетами Государственной Думы:

– рассмотреть возможность урегулирования на федеральном уровне вопросов административно-территориального деления субъектов Российской Федерации, в том числе путем разработки и принятия федерального закона, устанавливающего принципы административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации, понятие «населенный пункт» и его виды (городские и сельские), понятия «город» и «поселок» как видов городских населенных пунктов, компетенцию субъектов Российской Федерации в определении конкретного административно-территориального устройства на своей территории на основе общих принципов, установленных федеральным законом;

Министерству сельского хозяйства Российской Федерации:

– рассмотреть возможность внесения изменений в государственную программу Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» в части разграничения понятий и структуры административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации и муниципального территориального деления в целях более четкого и понятного формирования состава территорий сельских агломераций.

2. Помимо Госпрограммы КРСТ цели и задачи социально-экономического развития Российской Федерации, в том числе в части их реализации на сельских территориях, отражены в следующих стратегических документах Российской Федерации:

– Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»;

– Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 21.01.2020 г. № 20;

– Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»;

– Стратегия развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.09.2022 г. № 2567-р;

– Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 207-р;

– Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.02.2015 г. № 151-р;

– Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.10.2021 г. № 2816-р.

Представляется, что указанные документы стратегического планирования в Российской Федерации должны быть приведены в соответствие с государственной программой Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» (с учетом внесенных в нее существенных изменений), в том числе в части установления в них понятий «сельские территории», «сельские агломерации», «точки роста» на сельских территориях и агломерациях», «опорные населенные пункты», а также обеспечения четкой и сбалансированной взаимосвязи в указанных стратегических документах Российской Федерации между собой и с упомянутой Программой. При этом необходимо проработать вопрос о необходимости внесения изменений в законодательные акты в целях установления указанных понятий и конкретизации статуса «сельских территорий», «сельских агломераций», «точек роста» на сельских территориях и агломерациях», «опорных населенных пунктов».

В настоящее время, по мнению участников «круглого стола», назрела необходимость федерального законодательного регулирования процессов скоординированного социально-экономического развития городских агломераций, а также муниципальных образований, входящих в их состав, а также введения понятия «сельские агломерации», установления порядка их организации и функционирования.

Следует отметить, что Минэкономразвития России разработаны законопроекты «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества» и «О городских агломерациях». Тексты данных законопроектов размещены в соответствии с публикацией на сайте <https://regulation.gov.ru/> по состоянию на 4 сентября 2020 года.

Однако в настоящее время конкретные сроки доработки данных законопроектов и внесения их в Государственную Думу не определены. При этом, по мнению участников «круглого стола», к настоящему времени в указанных законопроектах так и не удалось четко определить правовой статус агломераций, их признаки и место в системе административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления, порядок создания и функционирования агломераций, а также механизмы государственной поддержки их социально-экономического развития. Более запутанная ситуация в части нормативного регулирования – в отношении сельских агломераций.

В связи с этим на сегодняшний день необходимо проработать вопрос о разработке и принятии федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности городских и сельских агломераций в Российской Федерации» или регламентировать четко и системно указанные вопросы в Федеральном законе № 131-ФЗ, Федеральном законе № 414-ФЗ и других законодательных актах, в том числе определить статус городских и сельских агломераций, порядок создания и управления ими, а также порядок и механизмы государственной поддержки развития как городских, так и сельских агломераций.

На основании изложенного участники «круглого стола» **рекомендуют:**

Правительству Российской Федерации совместно с профильными министерствами:

– проработать вопрос о необходимости внесения изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях установления понятий «сельские территории», «сельские агломерации», «точки роста» на сельских территориях и агломерациях», «опорные населенные пункты» и конкретизации их статуса;

– рассмотреть возможность приведения в соответствие с государственной программой Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» (с учетом

внесенных в нее изменений) основополагающих документов стратегического планирования, в том числе в части учета в них понятий «сельские территории», «сельские агломерации», «точки роста» на сельских территориях и агломерациях», «опорные населенные пункты», а также обеспечения четкой и сбалансированной взаимосвязи в стратегических документах Российской Федерации между собой и указанной Программой.

3. Одним из важнейших условий социально-экономического развития сельских территорий является развитие на них газификации (распределительных газовых сетей) и водоснабжения (локальных водопроводов), реализация проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку на сельских территориях, строительство и реконструкция автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к населенным пунктам и объектам производства.

В сельской местности уже появилось более 2,5 тыс. новых и отремонтированных поликлиник, детских садов, школ, домов культуры, спортивных и других социальных объектов, а также сотни объектов транспортной и коммунальной инфраструктуры. В текущем году планируется продолжить работу по обеспечению сельских территорий такими объектами.

Во исполнение вышеуказанных стратегических документов в Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.10.2021 г. № 2816-р, включена инициатива социально-экономического развития «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения», согласно которой ключевым стратегическим приоритетом развития сельских территорий станет опережающее развитие опорных населенных пунктов, на базе которых обеспечивается ускоренное развитие инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей населения территории одного или нескольких муниципальных образований. Данная инициатива, включенная в федеральный проект «Развитие субъектов Российской Федерации и отдельных территорий», направлена на формирование сети опорных населенных пунктов и прилегающих территорий (сельских агломераций) с населением до 50 тыс. человек и их ускоренное инфраструктурное развитие.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.12.2022 г. № 4132-р утверждены методические рекомендации по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий. В данных рекомендациях установлено понятие «опорный населенный пункт», под которым понимается населенный пункт, расположенный вне границ городских агломераций, на базе которого осуществляется ускоренное развитие инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей населения территории одного или нескольких муниципальных образований.

При этом под прилегающей территорией понимается территория населенных пунктов, население которых имеет возможность получения медицинской помощи, образования, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей на базе инфраструктуры опорного населенного пункта, и межселенная территория.

В методических рекомендациях по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий к основным элементам социальной, транспортной, инженерной, информационно-коммуникационной инфраструктур, необходимых для признания населенных пунктов опорными населенными пунктами, отнесены:

- объекты системы газоснабжения (для газифицированных территорий);
- объекты систем централизованного и (или) автономного теплоснабжения, водоснабжения и канализации;
- объекты, обеспечивающие широкополосный доступ к информационно-телекоммуникационной сети Интернет;
- медицинские организации, оказывающие в том числе первичную врачебную медико-санитарную помощь;

- дошкольные образовательные организации и общеобразовательные организации, реализующие образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования;
- профессиональные образовательные организации;
- учреждения культуры (например, сельский клуб, дом культуры, кинотеатр, концертный зал);
- учреждения, оказывающие государственные и муниципальные услуги (например, выдача справок, регистрация имущества, регистрация актов гражданского состояния и другие, в том числе в электронной форме);
- организации, оказывающие финансовые услуги (финансовые организации);
- организации в сфере розничной торговли и бытовых услуг.

В соответствии с данными методическими рекомендациями регионами определено 1 787 опорных населенных пунктов в 80 субъектах Российской Федерации.

В рамках реализации инициативы начиная с 2025 года предусмотрена трансформация подходов к развитию сельских территорий и сельских агломераций за счет синхронизации всех мер государственной поддержки в рамках государственных программ Российской Федерации на реализацию мероприятий долгосрочных планов социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий (далее – ДПР).

Такие планы будут разрабатываться муниципалитетами совместно с субъектами Российской Федерации на шестилетний период и будут включать мероприятия по развитию инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей населения в опорных населенных пунктах, мероприятия по обеспечению информационно-телекоммуникационными услугами, а также по обеспечению транспортной связи прилегающих территорий с опорным населенным пунктом.

Новый подход к комплексному межотраслевому финансированию мероприятий ДПР позволит обеспечить ускоренное инфраструктурное развитие сельских территорий и сельских агломераций, повысить их человеческий потенциал и укрепить пространственный каркас страны.

Минсельхозом России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил разработки, согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий», который в ближайшее время будет направлен в установленном порядке на межведомственное согласование.

Вместе с тем в федеральном законодательстве и документах стратегического планирования Российской Федерации, предусматривающих меры и мероприятия по комплексному развитию сельских территорий, указанные объекты не перечислены и необходимость их наличия или создания в опорных населенных пунктах сельских территорий в качестве исчерпывающего перечня не упоминается.

Полагаем, что следует проработать вопрос об установлении в федеральном законодательстве и государственной программе «Комплексное развитие сельских территорий», а также в иных стратегических документах, непосредственно взаимосвязанных с данной Программой, необходимости создания указанных основных элементов социальной, транспортной, инженерной, информационно-коммуникационной инфраструктур сельских территорий, предназначенных для обеспечения жизнедеятельности сельского населения и предотвращения его произвольного отселения в городские агломерации, а также определить исчерпывающий минимальный перечень указанных элементов, наличие которых должно быть создано в каждом населенном пункте.

Единство подходов к определению потребности в размещении новых или модернизации существующих объектов социальной, инженерной, транспортной, логистической инфраструктуры должно строиться не только исходя из отраслевых принципов их локации, но и с учетом текущего и перспективного уровня занятости населения, демографических прогнозов, потребности населения в соответствующих услугах, транспортной доступности объектов и сопутствующей инфраструктуры, а также инвестиционной активности территорий.

Кроме того, участники «круглого стола» заострили внимание на проблемах социально-экономической асимметрии, характерной для нашей страны и заключающейся в неравномерном экономическом и социальном, а также инфраструктурном развитии разных регионов, в том числе связанной с различными природно-климатическими и географическими условиями.

Данные обстоятельства влияют на возможности достижения некоторыми субъектами Российской Федерации определенных установленных уровней, требований, планов и критериев, что, по мнению участников «круглого стола», требует соответствующей нормативной корректировки, направленной на учет данных особенностей, влияющих, среди прочего, на отбор субъектов Российской Федерации, претендующих на бюджетные инвестиции, позволяющие развивать сельские территории, в том числе через развитие АПК, так как его производительность напрямую зависит от климатической зоны, в которой он находится.

В этой связи участники «круглого стола» **рекомендуют:**

Правительству Российской Федерации совместно с профильными министерствами и ведомствами:

– проработать вопрос о закреплении в государственной программе Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и иных стратегических документах Российской Федерации, взаимосвязанных с данной Программой, положений об обязательности наличия основных элементов социально-бытовой инфраструктуры в сельских поселениях, необходимых для обеспечения жизнедеятельности сельского населения и предотвращения его произвольного отселения в городские агломерации, с учетом методических рекомендаций по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.12.2022 г. № 4132-р (сокращение доли непригодного для проживания жилищного фонда, повышение уровня благоустройства, обеспечение социальной и коммунальной инфраструктурой, в том числе школой, учреждением здравоохранения (как минимум, фельдшерско-акушерским пунктом для сельских поселений), информационно-культурно-досуговым центром (современным клубом), многофункциональным центром предоставления услуг, почтой, отделением банка, участковым полицейским, а также водоснабжением и водоотведением, газо-, энергоснабжением; повышение транспортной доступности малых городов и сельских территорий за счет развития и улучшения качества сети региональных и местных дорог, стимулирования развития общественного транспорта; повышение информационно-коммуникационной доступности для малых городов и сельских территорий);

– с привлечением научных организаций, общественных институтов и бизнес сообщества рассмотреть возможность научной и практической разработки современной концепции реализации государственной политики в сфере межсекторного взаимодействия и ее правовое сопровождение, в том числе с целью обучения руководителей и специалистов региональной и местной власти и управления, актива местных сообществ, субъектов малого и среднего предпринимательства, специалистов научно-экспертных организаций регионального и местного уровней методологии, методике и практике межсекторного взаимодействия для развития инфраструктуры территорий, населенных пунктов и повышении их человеческого потенциала;

– подготовить поправки в критерии опорных пунктов и исключить в качестве «опорников» городские округа;

– рассмотреть возможность учета природно-климатических и географических условий регионов при установлении критерии отбора претендентов на получение бюджетных инвестиций, направленных на развитие сельских территорий и их АПК.

4. При проработке проектов различных документов стратегического планирования, принимаемых на федеральном уровне, в том числе Стратегии пространственного развития Российской Федерации (далее – Стратегия), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 207-р, государственных программ и национальных проектов, Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления седьмого созыва и Комитет Государственной Думы

по региональной политике и местному самоуправлению восьмого созыва неоднократно указывали на то, что необходимо более содержательное определение основных направлений развития сельских территорий, а также малых и средних городов, имеющих геостратегическое значение для сохранения поселенческого каркаса страны, сбалансированности расселения на ее территории, обеспечения гармоничного устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности, в том числе продовольственной безопасности Российской Федерации.

При этом в Стратегии основными направлениями пространственного развития Российской Федерации обозначены, в частности, обеспечение расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития Российской Федерации за счет социально-экономического развития перспективных крупных центров экономического роста Российской Федерации – крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций и сбалансированного пространственного развития за счет обеспечения социально-экономического развития городских агломераций, малых и средних городов, а также сельских территорий с целью снижения концентрации субъектов экономической деятельности и населения в столичных агломерациях.

Вместе с тем следует отметить, что в положениях Стратегии, помимо городских агломераций, развитию иных территорий нашего государства, в которых проживает значительная часть населения страны, уделяется недостаточное внимание, в том числе вопросам обеспечения сбалансированного развития городских территорий, в частности путем освоения заброшенных и неэффективно используемых территорий, согласованного и комплексного развития застроенных и планируемых к застройке территорий, содействия развитию малых и средних городов и крупных сельских населенных пунктов как межмуниципальных обслуживающих центров для сельских территорий, обеспечивающих население и предпринимателей различными видами услуг.

В то же время в структуре Стратегии отсутствуют отдельные подразделы, содержащие механизмы, направленные на обеспечение комплексного и устойчивого социально-экономического развития указанных территорий с учетом специфики их статуса, ресурсного и инфраструктурного потенциала и т. д., в первую очередь малых и средних городов, сельских территорий за пределами крупнейших и крупных городских агломераций, что не будет способствовать решению задачи по сокращению диспропорций в уровне социально-экономического развития соответствующих территорий.

Пространственная стратегия должна связать и соединить воедино социально-экономическое пространство страны и исключить возможность ее разделения на крупнейшие и крупные городские агломерации, с одной стороны, и обезлюживания пространства сельских территорий и малых городов, находящихся за пределами таких агломераций, в том числе в районах Сибири, Дальнего Востока и Крайнего Севера, с другой стороны.

Иными словами, решая вопросы развития городских агломераций, а вместе с этим и муниципальных образований, примыкающих к их «ядру» (центру), необходимо помнить и о малых и средних городах, а также сельских территориях, расположенных вне агломераций. В связи с этим наравне с развитием агломерационных процессов требуется разработка необходимых мер поддержки и развития указанных муниципальных образований, а также механизмов стимулирования развития периферийных территорий, являющихся по сути геостратегическими опорными пунктами нашей страны.

Еще раз обратил на это внимание и Президент Российской Федерации В. В. Путин, выступая 1 сентября текущего года на открытом уроке «Разговор о важном» в образовательном центре «Сенеж». В частности, он рассказал, что в руководстве страны идет дискуссия о подходах к развитию территорий, сам он считает, что регионы надо развивать равномерно, чтобы не допустить депопуляции ни в одном из них. При этом есть разные видения этого процесса: одни предлагают развивать крупные городские агломерации, другие – усилить поддержку сельских районов.

Участникам «круглого стола» крайне важной представляется позиция Президента России, которую он озвучил следующим образом: «Для нашей страны, с такой огромной территорией и относительно небольшим для такой территории населением, важно, чтобы у нас отдельные регионы не обезлюдили, чтобы не было депопуляции территории. Для этого нужно равномерно развивать эти территории».

Таким образом, представляется, что в Стратегии не удалось в полной мере сформировать системный механизм, предусматривающий комплекс взаимосвязанных мер по сбалансированному развитию не только крупных и крупнейших городских агломераций, но также малых и средних городов и сельских территорий, не входящих в их состав.

В связи с этим участники «круглого стола» полагают, что на федеральном уровне в этой части необходимо проведение дальнейшей значительной и системной работы. Тем более, что Президент России В. В. Путин еще 27 апреля 2018 года на встрече с Советом законодателей Федерального Собрания Российской Федерации в Санкт-Петербурге отметил, что «вопрос развития агломераций побеждает другой подход, который заключается в том, чтобы пространственное развитие страны было связано прежде всего с развитием транспортной и другой инфраструктуры между населенными пунктами, с тем, чтобы пространство между населенными пунктами обживалось, было комфортным для граждан. Конечно, мы будем уделять внимание городам: и крупным городам, и малым, там есть отдельные программы, но все-таки – упор предполагается сделать на это – именно на пространственное развитие».

Пространственное развитие страны в целом тесно связано с процессом оптимизации территориальной организации местного самоуправления как в правовом, так и в практическом плане.

Одной из основных проблем в этой части является отсутствие в Стратегии единого подхода к территориальной организации Российского государства в целом, при множественности видов его территориального деления. Вместе с тем территориальная организация местного самоуправления выступает в качестве одного из видов организации территории государства, его пространственного развития.

Представляется, что в Стратегии пространственного развития Российской Федерации должны быть предусмотрены механизмы, позволяющие системно и всесторонне решать вопросы поселенческой структуры нашей страны и ее гармоничного развития в отношении как крупных и крупнейших городов и связанных с ними агломераций, так и малых и средних городов и поселений, а также поселенческой структуры сельских территорий, что позволило бы обеспечить создание устойчивой системы расселения на территории России.

Следовательно, принципиально важно сохранить и развивать поселенческий уровень местного самоуправления как базовый элемент пространственного развития страны в целом, особенно в отдаленных, труднодоступных, малонаселенных и специфических территориях.

В этой связи участники «круглого стола» **рекомендуют:**

Правительству Российской Федерации совместно с профильными министерствами и ведомствами:

– рассмотреть возможность разработки необходимых мер поддержки и развития сельских территорий, а также малых и средних городов, механизмов стимулирования развития «периферийных территорий», являющихся по сути геостратегическими опорными пунктами страны, в том числе с учетом того, что в складывающейся ситуации становится непонятным статус малых и средних городов, являющихся по сути городскими территориями, но признаваемых «опорными населенными пунктами» развития прилегающих к ним сельских территорий;

– рассмотреть возможность разработки и закрепления в Стратегии пространственного развития Российской Федерации механизмов, позволяющих системно и всесторонне решать вопросы поселенческой структуры страны и ее гармоничного развития в отношении как крупных и крупнейших городов и связанных с ними агломераций, так и малых и средних городов и поселений, а также поселенческой структуры сельских территорий.

5. В настоящее время проектное управление и мотивация бизнеса применяются только отдельными субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, что не позволяет комплексно и целенаправленно направлять финансирование на потенциальные «точки роста» на сельских территориях и агломерациях. Кроме того, отсутствие синхронности действий региональных исполнительных органов по развитию сельских территорий приводит к дублированию объектов, заявляемых к финансированию в рамках государственных программ Российской Федерации, в связи с чем в субъектах

Российской Федерации существует необходимость обеспечить преемственность реализации государственных программ субъектов Российской Федерации по комплексному развитию сельских территорий.

В связи с этим Правительству Российской Федерации необходимо принять дополнительные меры, чтобы активизировать и скоординировать деятельность субъектов Российской Федерации по разработке государственных комплексных программ развития сельских территорий, включающих конкретные положения о мероприятиях и результатах, направленных на развитие сельских территорий во всех отраслевых государственных программах субъектов Российской Федерации, а также создать механизмы взаимосвязи данных программ с Государственной программой Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и иными стратегическими документами Российской Федерации, непосредственно взаимосвязанными с данной Программой.

Субъектам Российской Федерации также целесообразно рекомендовать осуществлять реализацию государственных комплексных программ развития сельских территорий на проектной основе (по аналогии с системой управления Программой КРСТ). Кроме того, Правительству Российской Федерации и органам государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо обеспечить охват всех муниципальных образований Российской Федерации мероприятиями по развитию сельских территорий за счет концентрации всех возможных источников финансирования решения данного вопроса, при этом особое внимание следует обращать на необходимость привлечения внебюджетных источников к их реализации.

В данной связи участники «круглого стола» **рекомендуют:**

Правительству Российской Федерации:

– рассмотреть вопрос о принятии дополнительных мер, направленных на активизацию и скоординированность деятельности субъектов Российской Федерации по разработке государственных комплексных программ развития сельских территорий, включающих конкретные положения о мероприятиях и результатах, направленных на развитие сельских территорий во всех отраслевых государственных программах субъектов Российской Федерации;

– совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть возможность обеспечить охват всех муниципальных образований Российской Федерации мероприятиями по развитию сельских территорий за счет средств всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, а также за счет привлечения внебюджетных источников к их реализации.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

– осуществлять реализацию государственных комплексных программ развития сельских территорий на проектной основе (по аналогии с системой управления Государственной программой Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий»).

6. Необходимой основой для принятия управленческих решений на муниципальном и региональном уровнях по формированию проектов, а также последующего проведения их экспертизы на предмет обоснованности и целесообразности включаемых в долгосрочные планы социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий, на федеральном уровне является комплексный анализ текущего уровня демографического и экономического развития, а также обеспеченности инфраструктурой с учетом ее технического состояния. При этом важно оценить потенциал в разрезе каждого отдельного населенного пункта, чтобы объективно выявить дефицит (избыточность) инфраструктуры, оценить возможности ее оптимизации, а в дальнейшем – спланировать мероприятия по развитию с учетом эффективного и нормативно допустимого уровня доступности социально значимых объектов для населения.

Федеральным планом статистических работ, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 г. № 671-р (далее – ФПСР), не предусмотрено формирование официальной статистической информации с агрегированием на уровне населенного пункта.

Вместе с тем необходимость проработки вопроса по формированию официальной статистической информации, необходимой для проведения мониторинга развития сельских территорий, в том числе в разрезе населенных пунктов, обозначена в поручениях Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (подпункт «а» пункта 1 и подпункт «б» пункта 1 указания Президента Российской Федерации от 02.02.2023 г. № Пр-194; подпункт «е» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 04.06.2023 г. № Пр-1111 по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 года и ряд других).

В настоящее время в соответствии с пунктами 3–5 протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Абрамченко от 18.07.2023 г. № ВА-П11-78пр Минсельхозом России совместно с Росстатом прорабатывается перечень показателей, необходимых для организации мониторинга социально-экономического развития сельских территорий на примере опорных населенных пунктов и прилегающих территорий, для включения в ФПСР.

На основании изложенного участники «круглого стола» **рекомендуют:**

Правительству Российской Федерации совместно с Федеральной службой государственной статистики:

– ускорить работу по формированию официальной статистической информации, необходимой для проведения мониторинга развития сельских территорий, в том числе в разрезе населенных пунктов, и обеспечить ее включение в Федеральный план статистических работ.

Министерству сельского хозяйства Российской Федерации совместно с Федеральной службой государственной статистики:

– ускорить работу по определению перечня показателей, необходимых для организации мониторинга социально-экономического развития сельских территорий, для включения в Федеральный план статистических работ.

7. Для решения вопросов содействия занятости на сельских территориях и привлечения кадров на село, а также увеличения числа рабочих мест во внебюджетном секторе экономики и увеличения численности занятых в сегменте малого и среднего предпринимательства в рамках мероприятий федерального проекта «Содействие занятости сельского населения» возмещаются затраты сельскохозяйственным товаропроизводителям и переработчикам, осуществляющим деятельность на сельских территориях, при заключении ученических договоров и договоров о целевом обучении с обучающимися в образовательных организациях, а также договоров о прохождении практики обучающимися на предприятии сельскохозяйственного товаропроизводителя.

Также в целях развития предпринимательской активности на сельских территориях Минсельхозом России реализуется ряд мероприятий Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 г. № 717.

Так, в рамках мероприятий по созданию системы поддержки фермеров и развитию сельской кооперации федерального проекта «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства» национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» предусмотрено:

- создание и развитие фермерских хозяйств (грант «Агростартап»);
- создание и развитие семейных ферм (грант на развитие семейных ферм);
- улучшение материально-технической базы сельскохозяйственных потребительских кооперативов;
- предоставление субсидий на создание и развитие сельскохозяйственных потребительских кооперативов (возмещение части затрат, произведенных кооперативами);
- предоставление субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям, осуществляющим закуп продукции у личных подсобных хозяйств, а также авансирование граждан;

- предоставление субсидий на производство продукции в целях ее последующего выкупа (агроконтракты) (возмещение части затрат переработчикам);
- обеспечение деятельности и достижение показателей эффективности центров компетенций в сфере сельхозкооперации и поддержки фермеров (возмещение части затрат);
- субсидирование граждан, ведущих личные подсобные хозяйства и применяющих специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход»;
- реализация мероприятий по развитию сельского туризма в виде гранта «Агротуризм».

Созданию дополнительных рабочих мест уделяется большое внимание при реализации мероприятий федерального проекта «Современный облик сельских территорий» и федерального проекта «Дороги». Количество создаваемых рабочих мест является также одним из критериев отбора проектов комплексного развития сельских территорий, в том числе касающихся строительства, реконструкции и капитального ремонта автомобильных дорог, ведущих к объектам агропромышленного комплекса.

По итогам реализации Госпрограммы КРСТ, а также инвестиционных проектов, реализующихся на сельских территориях в рамках иных программных мероприятий и за счет частных инвестиций, было создано более 40 тыс. рабочих мест. В 2023 году планируется создать еще 30 тыс. рабочих мест.

Вместе с этим по заказу Минсельхоза России в 2022 году федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего образования «Российский государственный аграрный заочный университет» проведена научно-исследовательская работа на тему «Разработка и методологическое обоснование прогнозной модели баланса трудовых ресурсов сельских территорий», целью которой была разработка модели прогнозирования распределительной и ресурсной частей баланса трудовых ресурсов муниципальных образований исходя из показателей инфраструктурной обеспеченности сельских территорий.

С целью дальнейшего развития малого и среднего предпринимательства в сельской местности и его кадрового обеспечения участники «круглого стола» **дополнительно рекомендуют:**

Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

- установления дополнительных мер по стимулированию внутренней трудовой миграции и финансовому поощрению предпринимателей, принимающих на работу жителей других регионов, кроме предпринимателей, осуществляющих свою деятельность в крупнейших и крупных городских агломерациях;
- разработки и принятия государственных программ, реализуемых совместно с местными сообществами и бизнес-сообществами и софинансируемых вместе с государством за счет его средств, по ускоренной подготовке кадров для работы по наиболее востребованным профессиям в стратегических и приоритетных отраслях экономики Российской Федерации, ее субъектах и муниципальных образованиях, в которых существует дефицит квалифицированных кадров, сделав особый акцент на сельскую местность;
- восстановления системы распределения выпускников вузов и ссузов, обучающихся на «бюджетных» местах, создание условий для закрепления кадров «на местах»;
- внесения изменений в Стратегию развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года, предусматривающих установление системных подходов участия муниципальных образований, в том числе в зависимости от их видов, в общегосударственной политике развития и поддержки малого и среднего предпринимательства;
- обеспечения формирования системы выявления, оценки и последующего тиражирования лучших практик по поддержке малого и среднего предпринимательства на сельских территориях;
- выделения грантов и субсидий из бюджетов всех уровней на приобретение современных технологий и оборудования для малого и среднего предпринимательства на сельских территориях;
- софинансирование из бюджетов всех уровней расходов субъектов малого и среднего предпринимательства на обучение граждан, привлекаемых для работы на сельских территориях.

Органам местного самоуправления:

– рассмотреть возможность создания и развития муниципальных рынков сбыта сельскохозяйственной продукции, на которых такие субъекты будут иметь преференции по сбыту произведенной ими сельскохозяйственной продукции или на них вообще не будут допускаться крупные сельхозпроизводители.

8. Необходимо отметить, что целью федерального проекта «Современный облик сельских территорий» является «к 2031 году обеспечение качественного улучшения и развития социальной и инженерной инфраструктурой 44,2 % граждан, проживающих на сельских территориях (агломерациях)», при этом результатом федерального проекта является «реализация к 2031 году 3 387 проектов комплексного развития сельских территорий (агломераций)», который не позволяет оценить эффективность и результивность реализуемых мероприятий, так как показывает только количественную характеристику и не отражает качественную.

В частности, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, не представляется возможным осуществить оценку влияния указанного результата федерального проекта на уровень обеспеченности сельских жителей соответствующими видами социальной и инженерной инфраструктуры, строительство объектов которой предусмотрено в рамках проектов комплексного развития сельских территорий.

При этом, как пример, в настоящее время на территории России расположено 148,7 тыс. сельских населенных пунктов, из которых 41,7 тыс. не имеют связи по дорогам с твердым покрытием с сетью дорог общего пользования. Более 620 населенных пунктов с числом жителей свыше 500 человек нуждаются в строительстве подъездных автомобильных дорог в приоритетном порядке.

Протяженность автодорожных разрывов составляет 217,4 тыс. км в целом по всем сельским населенным пунктам и 32,6 тыс. км по первоочередным объектам.

Развитие дорожно-транспортной инфраструктуры сельских территорий является одной из целей Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, направленной на преодоление пространственного разрыва между селами и городами.

Целевым показателем Стратегии по данному направлению является увеличение удельного веса сельских населенных пунктов, имеющих связь по дорогам с твердым покрытием с сетью автомобильных дорог.

В период 2021–2022 годов плановые значения указанного целевого показателя не были достигнуты (план на 2021 год – 74,3 %, факт – 71,7 %; план на 2022 год – 75 %, факт – 72 %).

До 2023 года наименьшим приоритетом при распределении субсидии обладали мероприятия по капитальному ремонту и ремонту автомобильных дорог, ведущих к объектам сельских территорий, на которых реализуются проекты комплексного развития, а также ведущих к объектам агропромышленного комплекса.

Наибольшим приоритетом обладали мероприятия по строительству и реконструкции автомобильных дорог.

За период 2021–2022 годов ни на один объект капитального ремонта и ремонта автомобильных дорог субсидии Минсельхозом России не распределялись. При этом более половины планируемых регионами объектов, ведущих как к предприятиям агропромышленного комплекса, так и к иным социальным объектам, требуют работ по капитальному ремонту и ремонту дорог.

Кроме того, по данным Счетной палаты Российской Федерации, в ряде субъектов Российской Федерации бюджетные ассигнования дорожного фонда на реализацию мероприятий по развитию транспортной инфраструктуры на сельских территориях формируются в размере менее требуемого в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (часть 4.1 статьи 179.4).

Так, например, в 2023 году в Удмуртской Республике на реализацию мероприятий по развитию транспортной инфраструктуры на сельских территориях предусмотрено 42,7 млн рублей, что на 296,6 млн рублей меньше требуемого объема. Указанное связано с отклонением заявки Удмуртской Республики на 2023 год на финансирование объектов в рамках ГП-48.

Государственной программой Российской Федерации «Развитие культуры» предусмотрены мероприятия по развитию сельских территорий, как входящих в состав национального проекта «Культура», так и иных мероприятий госпрограммы.

Общий объем финансирования указанных мероприятий из федерального бюджета в 2022 году составил 7 727,0 млн рублей, в том числе:

- строительство (реконструкция) и (или) капремонт культурно-досуговых учреждений в сельской местности в объеме 4 741,5 млн рублей;
- модернизация (реконструкция и (или) капремонт) региональных и муниципальных детских школ искусств в объеме 1 189,9 млн рублей;
- оснащение детских школ искусств в объеме 498,8 млн рублей;
- выплата денежных поощрений лучшим сельским учреждениям культуры и их работникам в объеме 150 млн рублей.

В рамках национального проекта «Культура» на территории сельских поселений в 2022 году поддержано 1 000 учреждений культуры и 1 000 работников культуры, в 2023–2024 годах практику поддержки лучших сельских учреждений планируется продолжить. Данные мероприятия реализуются с 2013 года в соответствии с указом Президента Российской Федерации, перенесены в национальный проект «Культура» из иных мероприятий госпрограммы.

В связи с отсутствием решения о продлении национальных проектов после 2024 года в федеральном бюджете с 2025 года наряду с другими расходами нацпроекта финансирование настоящих денежных поощрений отсутствует.

При проверке формирования проекта федерального бюджета на 2023–2025 годы Счетная палата Российской Федерации обращала внимание, что денежные поощрения лучшим сельским учреждениям культуры и их работникам являются дляящихся расходными обязательствами и их финансирование должно быть предусмотрено в федеральном бюджете вне зависимости от сроков реализации нацпроекта, например, в виде мероприятий госпрограммы.

В ходе проводимой Счетной палатой Российской Федерации проверки формирования проекта федерального бюджета на 2024–2026 годы установлено, что финансирование денежных поощрений на 2025–2026 годы не предусмотрено, при этом в 2024 году оно сокращено на 10 % в рамках общих подходов к формированию федерального бюджета (обеспечение сбалансированности).

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, данные расходные обязательства могут быть отнесены к нормативно обусловленным, которые согласно Методике расчета базовых бюджетных ассигнований не подлежат уменьшению.

Минкультуры России при распределении базовых бюджетных ассигнований восстановило данные расходы до предусмотренного указом Президента Российской Федерации уровня (150 млн рублей) за счет перераспределения средств в рамках госпрограммы.

Счетной палатой Российской Федерации неоднократно отмечался острый дефицит в квалифицированных кадрах муниципальных учреждений культуры, в том числе в связи с низким уровнем оплаты труда.

В соответствии с данными последнего мониторинга Минкультуры России (апрель 2023 года) потребность регионов в работниках культуры на селе на 2024–2029 годы составляет более 19 тыс. человек.

Значение целевого показателя оплаты труда в отрасли по итогам 2022 года составило 100,8 %. Динамика показателя за последние годы составила: в 2019 году – 104,9 %, в 2020 году – 101,5 %, в 2021 году – 100,6 %. Целевой показатель оплаты труда работников учреждений культуры, установленный Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» на уровне 100 %, выполнен.

Однако, как ранее отмечалось Счетной палатой Российской Федерации, основной вклад в достижение показателя достигается за счет федеральных учреждений культуры, значительно перевыполняющих целевые значения, в то время как по муниципальным учреждениям культуры, в которых занято основное число работников отрасли, данный показатель так и не был достигнут (2019 год – 84,2 %, 2020 год – 81,9 %, 2021 год – 80,7 %, 2022 год – 81,1 %).

На основании изложенного участники «круглого стола» **рекомендуют:**

Профильным министерствам и органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

– учитывать замечания и предложения Счетной палаты Российской Федерации по результатам проводимых экспертно-аналитических мероприятий в соответствующих сферах, и принимать необходимые меры по устранению выявленных отклонений.

9. Начиная с 2020 года в рамках Госпрограммы «Развитие образования» реализуется программа «Земский учитель», которой предусмотрено осуществление единовременной компенсационной выплаты в размере 1 млн рублей учителю, прибывшему (переехавшему) на работу в сельские населенные пункты, либо рабочие поселки, либо поселки городского типа, либо города с населением до 50 тыс. человек, и 2 млн рублей – учителям, прибывшим (переехавшим) в субъекты Российской Федерации, расположенные на территории Дальневосточного федерального округа (далее – Программа).

Целями Программы являются повышение качества обучения в общеобразовательных организациях, расположенных в сельских населенных пунктах, либо рабочих поселках, либо поселках городского типа, либо городах с населением до 50 тыс. человек (далее – сельские населенные пункты), сокращение количества вакантных мест по востребованным специальностям в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях, имеющих проблемы (дефицит) кадрового обеспечения образовательной деятельности, а также создание дополнительных стимулов для привлечения специалистов на работу в отдаленные сельские районы.

Программа предполагает постепенное равномерное заполнение вакансий в сельских школах субъектов Российской Федерации с учетом ежегодно выделяемых бюджетных средств из федерального бюджета Российской Федерации.

По итогам реализации Программы в 2021 году возраст учителей – победителей конкурсного отбора распределился следующим образом: до 35 лет (молодой специалист) – 44 %; от 35 до 45 лет – 27 %; свыше 45 лет – 29 %, а укомплектованность учителями – победителями конкурсного отбора должностей «Учитель» в школах по типу населенного пункта составила: сельские населенные пункты – 70 %; поселки городского типа, рабочие поселки – 9 %; города, с населением до 50 тыс. человек – 21 %.

Благодаря Программе для работы в общеобразовательных организациях, расположенных в сельских населенных пунктах, переехали 2 967 учителей. Абсолютное большинство «закрытых» вакансий пришлось на отдаленные сельские населенные пункты, в которых на сегодняшний день максимально остро стоит вопрос кадрового дефицита и которые должны обеспечиваться кадрами в рамках Программы в приоритетном порядке.

Таким образом, Программа позволяет субъектам Российской Федерации принимать на работу в общеобразовательных организациях, расположенных в сельских населенных пунктах, как учителей (включая молодых специалистов) из своего региона, так и выпускников вузов, отвечающих квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках, и (или) профессиональным стандартам, позволяющим заниматься педагогической деятельностью, на общих основаниях.

Кроме того, в настоящее время в ряде субъектов Российской Федерации осуществляются меры социальной поддержки учителей – победителей Программы. К таким мерам относятся: доплата за работу в сельской местности, предоставление жилья, меры по компенсации коммунальных услуг, возмещение расходов за аренду жилья, оплата проезда до работы и иные меры. Так, в 25 субъектах Российской Федерации предоставляется служебное жилье на период работы в образовательной организации или компенсация за аренду жилья.

С учетом изложенного участники «круглого стола» **рекомендуют:**

Министерству просвещения Российской Федерации совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации:

– рассмотреть возможность принятия необходимых мер и выработки соответствующих механизмов по обеспечению кадрами в рамках программы «Земский учитель» отдаленных сельских населенных пунктов в приоритетном порядке;

– принять меры по тиражированию и распространению лучшего опыта субъектов Российской Федерации по осуществлению мер социальной поддержки учителей – победителей программы «Земский учитель» (доплата за работу в сельской местности, предоставление жилья, меры по компенсации коммунальных услуг, возмещение расходов за аренду жилья, оплата проезда до работы и т. п.);

– организовать дистанционные программы дополнительного профессионального образования для педагогических работников, работающих в сельской местности, с несколькими профилями подготовки. Организация дополнительного профессионального образования педагогических работников из сельских школ позволит решить проблемы недостатка кадров в сфере образования, а организация профессиональной переподготовки с двумя профилями подготовки позволит педагогам преподавать несколько учебных дисциплин одновременно, при этом проведение обучения дистанционно позволит предоставить всем желающим педагогам возможность для профессионального развития;

– проводить на регулярной основе конкурсы профессионального мастерства среди сельских учителей;

– подготовить методические рекомендации для образовательных организаций, расположенных в сельской местности, по вопросам взаимодействия с социально ориентированными некоммерческими организациями и добровольческими объединениями и направить субъектам Российской Федерации;

– сформировать сборник лучших региональных практик развития сельских школ.

10. Рост уровня сложности задач, стоящих перед органами местного самоуправления, увеличение количества делегированных ему государственных полномочий неизбежно влечет потребность в привлечении на муниципальную службу в органы местного самоуправления новых высококвалифицированных кадров. Современная муниципальная служба должна быть ориентирована на обеспечение прав и законных интересов граждан, на представление высококачественных муниципальных услуг, на создание механизмов взаимодействия институтов гражданского общества и муниципальной службы, противодействие коррупции, повышение престижа муниципальной службы и авторитета служащих.

Необходимо отметить, что социальные гарантии являются дополнительным мотивационным стимулом для привлечения высококвалифицированных специалистов в систему муниципальной службы.

Очевидно, что развитие муниципальной службы не может ограничиваться только мерами по увеличению денежного содержания. Создание конкурентного уровня оплаты труда не всегда возможно, при этом только финансовые механизмы не обеспечивают стимулов, необходимых на публичной службе. В частности, общепризнанным, в том числе за рубежом, подходом к организации муниципальной службы является формирование ее стабильного кадрового состава. На это направлено установление нематериальных гарантий: санаторно-курортное лечение, улучшение жилищных условий и обеспечение жильем, возможность бесплатного обучения детей, медицинское страхование, пенсионное обеспечение.

По аналогии с программой «Земский учитель» участники «круглого стола» считают возможным рекомендовать:

Правительству Российской Федерации:

– рассмотреть возможность установления на федеральном уровне правового и финансового механизмов по осуществлению единовременных компенсационных выплат из федерального бюджета муниципальным служащим, прибывшим (переехавшим) на работу в сельские населенные пункты, либо рабочие поселки, либо поселки городского типа, либо города с населением до 50 тыс. человек, и о размещении информации по вакансиям в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

11. В рамках федерального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» (далее – федеральный проект «ПМСП») реализуются мероприятия, направленные на повышение доступности и качества первичной медико-санитарной помощи для всех граждан Российской Федерации, в том числе проживающих в малонаселенных и труднодоступных районах.

С целью обеспечения доступности первичной медико-санитарной помощи для граждан, проживающих в населенных пунктах с численностью населения от 100 до 2 000 человек, в субъектах Российской Федерации введены в эксплуатацию и получены лицензии на осуществление медицинской деятельности на 1 790 фельдшерских, фельдшерско-акушерских пунктов, врачебных амбулаторий, запланированных к созданию/замене в 2019–2020 годах, и получены лицензии на осуществление ими медицинской деятельности. В данных объектах в 2023 году по состоянию на 1 июля осуществлено порядка 1,6 млн посещений.

Для повышения доступности первичной медико-санитарной помощи для жителей отдаленных, труднодоступных и малонаселенных пунктов в медицинские организации субъектов Российской Федерации поставлено 1 318 передвижных медицинских комплексов, запланированных к поставке в 2019–2021 годах. В 2023 году по состоянию на 1 июля передвижными медицинскими комплексами, приобретенными в 2019–2021 годах, осуществлено порядка 71,8 тыс. выездов, с использованием данных передвижных медицинских комплексов осмотрено порядка 2,2 млн человек.

Одним из актуальных вопросов кадровой политики в здравоохранении в настоящее время остается вопрос кадрового обеспечения медицинских организаций в сельской местности и в малых городах.

В целях оказания финансовой помощи субъектам Российской Федерации в привлечении квалифицированных медицинских кадров в медицинские организации (их структурные подразделения), расположенные в сельских населенных пунктах, рабочих поселках, поселках городского типа и городах с населением до 50 тыс. человек, в субъектах Российской Федерации с 2012 года реализуется программа «Земский доктор/Земский фельдшер» (далее – Программа).

За 2012–2022 годы участие в Программе приняли 58,2 тыс. медицинских работников, в том числе 49,5 тыс. врачей и 8,7 тыс. средних медицинских работников (фельдшеров, акушерок и медицинских сестер), в том числе в 2022 году – 6,5 тыс. медицинских работников (4,5 тыс. врачей и 2,0 тыс. средних медицинских работников).

Согласно Федеральному закону от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления устанавливают дополнительные гарантии и меры социальной поддержки медицинским работникам за счет соответственно бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

В субъектах Российской Федерации реализуются следующие меры социальной поддержки медицинским работникам: льготное ипотечное кредитование; передача в собственность медицинским работникам служебных жилых помещений; компенсация расходов по оплате аренды, найма жилых помещений и коммунальных услуг; предоставление служебного жилья и мест в общежитиях; предоставление безвозмездно в пользование земельных участков; предоставление мест в дошкольных общеобразовательных организациях для детей медицинских работников и другие.

Дополнительно медицинским работникам предоставляются различные денежные выплаты, такие как выплаты «подъемных» при трудоустройстве, компенсационные выплаты по возмещению затрат за проезд на общественном транспорте к месту работы и обратно, единовременные денежные выплаты на хозяйственное обустройство, выплаты врачам востребованных специальностей, оплата санаторно-курортного лечения, социальные выплаты на строительство или приобретение жилого помещения и другие.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17.06.2022 г. № 1100 условия программы «Дальневосточная ипотека», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 07.12.2019 г. № 1609, распространены в том числе на работников государственных (муниципальных) медицинских организаций при условии стажа работы на Дальнем Востоке не менее пяти лет, без предъявления требований к возрасту и семейному положению.

Кроме того, в целях социальной поддержки медицинских работников первичного звена здравоохранения принято постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2022 г. № 2568 «О дополнительной государственной социальной поддержке

медицинских работников медицинских организаций, входящих в государственную и муниципальную системы здравоохранения и участвующих в базовой программе обязательного медицинского страхования либо территориальных программах обязательного медицинского страхования», в соответствии с которым установлены специальные социальные выплаты наиболее уязвимым категориям медицинских работников в размере от 4 500 рублей до 18 500 рублей ежемесячно, в том числе медицинским работникам центральных районных, районных и участковых больниц.

Вместе с тем участники «круглого стола» **рекомендуют:**

Правительству Российской Федерации и Министерству здравоохранения Российской Федерации дополнительно рассмотреть возможность:

- внесения изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие здравоохранения» и иные нормативные правовые акты в части снятия возрастного ограничения для участия в программах «Земский доктор», «Земский фельдшер»; уточнить территориальную распространенность указанных программ с учетом объединения поселений с городскими округами (в том числе в границах всего муниципального района) и введения нового вида муниципальных образований – муниципальных округов;
- проанализировать и популяризировать лучшие практики субъектов Российской Федерации по привлечению медицинских специалистов для работы в сельской местности;
- скорректировать показатели оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, включив в них критерии, характеризующие состояние первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи, профилактики заболеваний и формирования здорового образа жизни, в том числе в сельской местности;
- целесообразности правового регулирования особенностей оказания первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи в труднодоступных и удаленных местностях, характерных, как правило, для сельских территорий (организация выездных (передвижных) медицинских комплексов, развитие плановой санитарной авиации, установление спектрафолов на связь и т. п.);
- перехода медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, во всяком случае на территориях с низкой плотностью сельского населения, на бюджетное финансирование.

12. В рамках государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» реализуется льготная ипотечная программа «Сельская ипотека», которая утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 30.11.2019 г. № 1567 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и акционерному обществу «ДОМ.РФ» на возмещение недополученных доходов по выданным (приобретенным) жилищным (ипотечным) кредитам (займам), предоставленным гражданам Российской Федерации на строительство (приобретение) жилого помещения (жилого дома) на сельских территориях (сельских агломерациях)». Ответственным за реализацию является Минсельхоз России.

В рамках «Сельской ипотеки» граждане могут получить льготный ипотечный кредит по ставке до 3 % годовых на цели приобретения (строительства) жилых помещений на сельских территориях, а в сельских населенных пунктах приграничных муниципальных образований (перечень установлен Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года) ставка не превышает 0,1 % годовых.

Участники «круглого стола» рекомендуют продолжить положительный опыт реализации льготной ипотечной программы «Сельская ипотека», расширяя географию ее применения.

Согласно результатам проведенного Минфином России анализа, в 2021 году активнее других смежных практик участия граждан развивались практики благоустройства и развития сельских территорий, поддержки территориального общественного самоуправления, а также школьного и молодежного инициативного бюджетирования. Однако потенциал ТОСовского движения еще в недостаточной мере реализован на сельской

территории. Этот нереализованный потенциал гражданской активности на селе необходимо активно развивать.

Во всех субъектах Российской Федерации созданы региональные центры компетенций, которые сегодня достаточно эффективно работают в сфере развития территорий и создания проектов как благоустройства, так и комплексных проектов развития территорий. По сельским населенным пунктам на уровне субъекта Российской Федерации необходимо работать с этими уже готовыми центрами компетенций.

По итогам проведенного анализа выявлено, что число представленных практик благоустройства сельских территорий, реализуемых субъектами Российской Федерации в рамках федерального проекта «Благоустройство сельских территорий» Госпрограммы КРСТ, увеличилось с 16 до 23 практик.

В целях оказания дальнейшего методологического содействия исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления при реализации мероприятий федерального проекта «Благоустройство сельских территорий» Госпрограммы КРСТ Министерством сельского хозяйства Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации разработаны и утверждены поручением Министра сельского хозяйства Российской Федерации от 11.02.2022 г. № ДП-885 методические рекомендации по формированию и проведению конкурсного отбора общественно значимых проектов по благоустройству сельских территорий (далее – Методические рекомендации по благоустройству сельских территорий).

В соответствии с положениями Методических рекомендаций по благоустройству сельских территорий проекты по благоустройству рекомендуется формировать с учетом применения механизма инициативных проектов в соответствии с положениями статьи 26.1 Федерального закона № 131-ФЗ.

Указанные положения позволяют повысить как эффективность распределения бюджетных средств на реализацию мероприятий федерального проекта «Благоустройство сельских территорий» Госпрограммы КРСТ посредством инструмента инициативных проектов, так и повысить эффективность реализации практик инициативного бюджетирования в целом в субъектах Российской Федерации.

Механизм инициативного бюджетирования активно применяется при реализации мероприятий федерального проекта «Современный облик сельских территорий» и федерального проекта «Благоустройство сельских территорий», предусматривающего представление субсидий на реализацию проектов по благоустройству общественных пространств на сельских территориях, направленных на создание и обустройство зон отдыха, спортивных и детских игровых площадок, мест автомобильных и велосипедных парковок, организацию освещения территории, пешеходных коммуникаций, ливневых стоков, оформление фасадов, проведение ремонтно-восстановительных работ улично-дорожной сети и дворовых проездов, установку ограждений, обустройство общественных колодцев и водоразборных колонок, площадок накопления твердых коммунальных отходов, сохранение и восстановление природных ландшафтов и памятников, а также на обустройство территории в целях беспрепятственного передвижения маломобильных групп населения.

20 апреля 2023 года Президент Российской Федерации В. В. Путин провел заседание Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления. С учетом вышеизложенных рекомендаций участники «круглого стола» обращают внимание, что в своем выступлении на данном заседании Президент России отметил: «Очень важно и непосредственное участие жителей в принятии решений. У нас много таких инструментов. Активно идет голосование за определение приоритетных объектов благоустройства. Оно проходит в рамках проекта «Формирование комфортной городской среды». Растет интерес и к проектам инициативного бюджетирования. Сельские жители чувствуют – надеюсь, во всяком случае, что многие сельские жители уже почувствовали – результаты реализации госпрограммы «Комплексное развитие сельских территорий». Если этого недостаточно – а в таких вопросах всегда есть над чем работать, – надо продолжать эту работу».

«КРУГЛЫЕ СТОЛЫ»

**НА ТЕМУ «ФОРМИРОВАНИЕ МЕЖСЕКТОРНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ДЛЯ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ, НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ
И ПОВЫШЕНИЯ ИХ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА» В РАМКАХ
XXI ОБЩЕРОССИЙСКОГО ФОРУМА «СТРАТЕГИЧЕСКОЕ
ПЛАНИРОВАНИЕ В РЕГИОНАХ И ГОРОДАХ РОССИИ»
(г. Санкт-Петербург, 30 октября 2023 года)**

**НА ТЕМУ «МЕЖСЕКТОРНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ
ДЛЯ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ И ПОВЫШЕНИЯ
ЕЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА» В РАМКАХ
VII ОБЩЕРОССИЙСКОГО ФОРУМА СТРАТЕГИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ «ГОРОДА РОССИИ: НОВЫЕ РУБЕЖИ»
(г. Екатеринбург, 16 ноября 2023 года)**

*Утверждены решением Комитета
Государственной Думы по региональной
политике и местному самоуправлению
от 12 декабря 2023 г. № 69/5*

Рекомендации «круглого стола» на тему «Формирование межсекторного взаимодействия для целей развития территорий, населенных пунктов и повышения их человеческого потенциала»

По мнению участников «круглых столов», на федеральном уровне в целом созданы необходимые условия для решения задач в сфере комплексного развития территорий и создания комфортной среды в населенных пунктах и муниципальных образованиях. Однако на практике имеются отдельные проблемы, требующие принятия дополнительных мер организационного и правового характера в целях их решения.

Например, предлагается рассмотреть возможность внесения в Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменений в части согласования стратегий, разрабатываемых на уровне муниципальных образований, с исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, ответственными за стратегическое планирование и прогнозирование развития региона.

Обсуждались и вопросы реализации документов территориального планирования в целях повышения качества среды проживания населения, а также ответственности за их реализацию и системность исполнения данных планов. Привлечение населения к процессам обсуждения, принятия и исполнения управленческих решений, в том числе по благоустройству городов и сел, продолжает оставаться проблемой, требующей своего разрешения.

По мнению участников «круглого стола», опережающее развитие инфраструктуры является важнейшим условием для наращивания деловой, инвестиционной активности, создания рабочих мест. Строительство и ремонт инфраструктуры сетей, коммуникаций, систем общественного транспорта – все это огромная работа, которая ведется на уровне регионов и муниципалитетов, в том числе в рамках национальных проектов. И ей нужно уделять особое внимание, поскольку решение этой задачи направлено в первую очередь на обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности граждан и, как следствие этого, на сбережение и умножение народа, на поддержку материнства и семей, многодетных семей особенно, на сохранение и развитие человеческого потенциала, местных сообществ.

Еще в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 21 апреля 2021 года Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил, что инфраструктурные проекты должны быть реализованы прежде всего в интересах людей, служить

инвестициями в создание новых рабочих мест, в рост благополучия миллионов российских семей, в будущее наших детей. Приоритетами должны стать автомобильные дороги, обходы городов, обновление систем жилищно-коммунального хозяйства и общественного транспорта, комплексное развитие территорий и создание объектов туристической индустрии.

Одним из главных условий решения этих задач является выстраивание эффективного межсекторного взаимодействия, включающего такие ключевые звенья, как разнообразные местные сообщества (территориальные и функциональные) – бизнес – муниципалитет – государство – научно-экспертное сообщество.

Межсекторное взаимодействие – это сотрудничество и взаимодействие между государственным, частным и некоммерческим секторами с целью решения социальных проблем и достижения общественного блага. В настоящее время межсекторное взаимодействие становится все более актуальным, так как оно позволяет объединить ресурсы и опыт различных секторов для эффективного решения сложных социальных задач.

Однако в процессе межсекторного взаимодействия возникает ряд проблем, которые могут затруднить эффективное решение социальных задач:

1. Государственный сектор, частный сектор и некоммерческий сектор имеют различные цели и интересы. Государственный сектор может стремиться к политической стабильности и контролю, частный сектор – к прибыли и конкурентоспособности, а некоммерческий сектор – к социальной справедливости и улучшению качества жизни. Эти различия могут привести к конфликтам интересов и затруднить сотрудничество.

2. Межсекторное взаимодействие требует значительных ресурсов, таких как финансы, персонал и информация. Однако у каждого сектора могут быть ограниченные ресурсы, что может затруднить сотрудничество и реализацию проектов.

3. Межсекторное взаимодействие требует хорошей координации и коммуникации между различными секторами. Однако часто возникают проблемы с обменом информацией, согласованием действий и установлением общих целей. Это может привести к неэффективности и дублированию усилий.

4. Государственный сектор, частный сектор и некоммерческий сектор имеют различные культуры и подходы к решению проблем. Например, государственный сектор может быть более формальным и бюрократическим, частный сектор – более ориентированным на прибыль, а некоммерческий сектор – более гибким и социально ориентированным. Эти различия могут затруднить сотрудничество и взаимопонимание.

5. В целом проблемы межсекторного взаимодействия в решении социальных задач требуют усилий по улучшению координации, коммуникации и согласования между различными секторами. Это может быть достигнуто через разработку общих стратегий, установление ясных целей и ролей, а также создание механизмов для обмена информацией и ресурсами.

В этой связи следует отметить, что в центре цепочки межсекторного взаимодействия стоит именно муниципалитет, который должен выступать основным актором развития своей территории и, как следствие, связующим звеном во взаимодействии между всеми уровнями публичной власти, деловыми, научно-экспертными и иными сообществами.

Для этого крайне важно определить, каким необходимым набором инструментов должна обладать местная власть, чтобы сплотить вокруг себя всех вышеназванных субъектов. Прежде всего, это, конечно же, тот объем полномочий, который закреплен в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», далее – это необходимость развивать муниципальные инструменты хозяйствования, такие как государственно-частное и муниципально-частное партнерство, инициативное бюджетирование, собственное хозяйствование муниципалитетов через образуемые им предприятия и учреждения, прежде всего в нерыночных и малорыночных нишах и т. д.

Тема межсекторного взаимодействия, социальной ответственности бизнеса, социального партнерства государства, бизнеса и общества особо актуальна в настоящий момент. Становление и развитие данных институтов представляются эффективной системой, призванной, во-первых, стабилизировать социальные процессы в обществе через достижение компромиссов в развитии социально-трудовой сферы и социально-трудовых отношений, основанных на договорных отношениях государства и бизнеса.

Во-вторых, эта система должна была решать вопросы вовлечения граждан в систему социального управления, а в-третьих, взаимодействие государства, бизнеса и общества представляется эффективным механизмом реализации принципов социального государства: социальной солидарности и более справедливого перераспределения части произведенного общественного продукта.

К сожалению, институт социального партнерства труда, капитала и государства недостаточно активно развивается.

Причин снижения интереса со стороны бизнеса и общества к развитию взаимодействия бизнеса и общества, капитала и наемного труда немало. В последние непростые годы государство все чаще берет на себя основные социальные обязательства, направленные на снижение уровня бедности и социального расслоения, сохранение стабильного уровня жизни населения, обеспечение социального развития территорий и их безопасности. Эти социальные обязательства в условиях турбулентности мировой и отечественной экономики, ограничительных мер, введенных в период пандемии, усиления санкционного давления становятся все более системными и финансово значимыми.

Тем не менее следует отметить, что практика взаимодействия государства, бизнеса и общества медленно, но укреплялась в последние годы.

В современных условиях, когда социальные риски усиливаются и возникают угрозы усиления социальной нестабильности, необходимость согласования интересов государства, общества и бизнеса, в том числе на местах, кратко возрастает.

В качестве наглядного примера можно привести Псковскую область, на территории которой выстроено партнерское взаимодействие между центром «Мой бизнес» (инфраструктура поддержки предпринимательства) и молодежным комитетом регионального отделения общероссийской общественной организации «Опора России» совместно с ФГБОУ ВО «Псковский государственный университет».

В рамках сотрудничества указанных организаций в регионе проводятся мероприятия, направленные на вовлечение молодежи в предпринимательскую деятельность (форумы, конференции, бизнес-игры). Кроме того, на площадке центра «Мой бизнес» проводятся тренинги по бизнес-проектированию с привлечением наставников из числа предпринимательского сообщества, направленные на разработку стартапов и регистрацию нового бизнеса. Проведение подобного рода мероприятий направлено в том числе на выстраивание диалога между бизнесом и властью, оказывающего положительное влияние на формирование благоприятного делового климата в регионе. Совместные мероприятия позволяют бизнесу держать в повестке интересы общества и власти.

Представляется, что и общество, и бизнес готовы к активному участию в решении этих задач. Необходимо только не оставить без внимания проблемы, которые сегодня снижают эффективность данного взаимодействия, и активно их решать.

На практике в России выработалось пять групп инновационных механизмов: конкурсные, социально-технологические, организационно-структурные, процедурные, комплексные, или комбинированные. Их много, но работают они с разной степенью эффективности.

Наиболее эффективными механизмами взаимодействия государства, бизнеса и общества в настоящее время являются конкурсные механизмы. Это механизмы социального заказа, муниципального гранта, гранта субъекта Российской Федерации, тендера, конкурса социальных проектов, конкурса для гражданских инициатив и НКО по различным номинациям.

Так, например, правительство Брянской области ежегодно заключает ряд соглашений с общественными организациями и учреждениями Брянской области по реализации совместных проектов и программ, направленных на укрепление гражданского единства российского народа.

Департамент внутренней политики Брянской области проводит на постоянной основе конкурс социальных проектов и программ, направленный на поддержку деятельности социально-ориентированных некоммерческих организаций Брянской области. В 2022 году в конкурсе приняло участие 59 организаций, 25 из которых получили финансовую поддержку программной деятельности в соответствии с решением конкурсной комиссии. Общий объем финансовых средств конкурса составил 29,880 тыс. рублей, в том числе

из регионального бюджета выделено 15 млн рублей, предоставление субсидии от Фонда президентских грантов составило 14,880 тыс. рублей.

Между тем, как представляется участникам «круглого стола», требуется научная разработка современной концепции реализации государственной политики в сфере межсекторного взаимодействия и ее правовое сопровождение. В разработке данной концепции кроме науки и государства должны принимать участие и общественные институты, и бизнес.

В основу новой концепции в первую очередь должна войти разработка ценностных ориентиров, признаваемых в обществе, которыми должен руководствоваться бизнес, осуществляя свою деятельность и вступая в социально-экономические отношения с населением и властью.

Участники «круглого стола» считают, что в целом на федеральном уровне созданы необходимые условия для решения задач в сфере комплексного развития территорий и создания комфортной среды в муниципальных образованиях. Однако на практике имеются отдельные проблемы, требующие принятия дополнительных мер организационного и правового характера в целях их решения. Привлечение населения к процессам обсуждения, принятия и исполнения управленческих решений, в том числе по благоустройству городов и сел, продолжает оставаться проблемой, требующей решения.

Особого внимания при рассмотрении вопросов межсекторного взаимодействия заслуживает вопрос участия граждан в бюджетном процессе. Мероприятия, направленные на совершенствование общественной инфраструктуры и улучшения качества жизни людей, реализуются в том числе в рамках проектов инициативного бюджетирования (инициативного проектирования). Решение проблем местного значения в инициативном бюджетировании сопровождается целым рядом дополнительных экономических, управляемых, социальных эффектов.

Инициативное бюджетирование как форма участия граждан в бюджетном процессе и принятии бюджетных решений, направленных на совместное решение властью и обществом вопросов социально-экономического развития территории в целях создания комфортных условий для проживания граждан, представляет гражданина полноценным участником процессов государственного и муниципального управления. На местном уровне инициативное бюджетирование является одной из форм участия граждан в решении вопросов местного значения.

По официальной информации, представленной Министерством финансов Российской Федерации, в 2020–2021 годах в более чем 86 % регионов Российской Федерации развиваются практики инициативного (партиципаторного) бюджетирования.

В 2021 году число субъектов Российской Федерации, развивающих инициативное бюджетирование, увеличилось с 73 до 75.

По данным Минфина России, общее количество реализованных проектов инициативного бюджетирования с 2016 по 2021 год увеличилось в 3,3 раза, а за 2021 год увеличилось более чем на четверть и составило 29 114 проектов. В 2021 году самые востребованные проекты были связаны с созданием комфортной для проживания граждан жилищно-коммунальной инфраструктуры – ремонтом и обустройством автомобильных дорог и тротуаров (16,5 % общего числа реализованных проектов), организацией мест массового отдыха населения и объектами благоустройства (14,7 %), а также строительством детских игровых площадок (10,4 %).

По итогам 2019 года самый высокий показатель вовлеченности граждан в инициативное бюджетирование отмечен в Республике Башкортостан. Речь идет о 4 практиках инициативного бюджетирования: доходогенерирующие проекты, основанные на гражданских инициативах по объединению в сельскохозяйственный потребительский кооператив; «Башкирские дворики» – реализация проектов по комплексному благоустройству дворов в муниципальных образованиях; «Реальные дела» – реализация наказов избирателей, адресованных сенаторам Российской Федерации и депутатам Государственной Думы от Республики Башкортостан, а также депутатам Государственного собрания – Курултая Республики Башкортостан в ходе осуществления ими депутатской деятельности; Программа поддержки местных инициатив, в рамках которой реализуются проекты развития общественной инфраструктуры, основанные на местных инициативах.

Интересен опыт практики молодежного инициативного бюджетирования «Атмосфера» в Удмуртской Республике. За время существования «Атмосферы» начиная с 2020 года в конкурсе приняло участие 5 500 молодых людей от 14 до 25 лет из всех 30 муниципальных образований Удмуртии, которые с помощью выстроенной в конкурсе системы онлайн-обучения и очных проектных сессий спроектировали и представили 1 300 проектов в направлениях: благоустройство, значимые события и интернет-проекты. За счет бюджета республики за 3 года удалось поддержать и реализовать проекты на общую сумму более 100 млн рублей.

В 2022 году в республике стартовал новый проект по инициативному бюджетированию «Без границ», разработанный специально для возможности участия людей с ограниченными возможностями здоровья.

Особенность проекта «Без границ» в том, что в уже отработанные механизмы инициативного бюджетирования вовлекается новая целевая аудитория – люди с ограниченными возможностями здоровья.

В 2021 году общая стоимость всех реализованных проектов инициативного бюджетирования составила 39,5 млрд рублей, что превосходит показатель 2020 года на 7,7 млрд рублей или на 24 %. Главным ресурсом финансового обеспечения инициатив граждан по-прежнему остаются средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, доля которых в общей стоимости проектов инициативного бюджетирования составила 92,8 %.

В связи с этим в новом цикле мониторинга развития инициативного бюджетирования собирались данные об объемах инициативных платежей, поступивших в местные бюджеты для реализации проектов в 2021 году. Общий объем инициативных платежей от граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей составил 23,9 млн рублей (менее 1 % от общей стоимости проектов). Только в 19 субъектах Российской Федерации была использована данная форма софинансирования инициативных проектов.

Механизмы государственно-частного и муниципально-частного партнерства (далее – ГЧП МСП соответственно) являются еще одним из инструментов привлечения внебюджетных средств на развитие инфраструктуры на местах.

ГЧП и МЧП прежде всего являются механизмом привлечения частных инвестиций в создание объектов общественной инфраструктуры, обеспечения эффективного управления имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности, а также повышения качества оказываемых на его базе социально значимых услуг населению.

Специальное законодательство Российской Федерации о ГЧП и МЧП состоит из Федерального закона от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 224-ФЗ) и Федерального закона от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ), других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

По данным Национального центра ГЧП, в Российской Федерации реализуются 1 176 ГЧП-проектов, связанных с развитием городской инфраструктуры. Общий объем инвестиций по ним составляет 2,1 трлн рублей, из которых 74 %, или 1,7 трлн рублей приходится на средства частных инвесторов. Проекты, связанные с развитием городской инфраструктуры, составляют 34 % от общего числа реализуемых ГЧП-проектов и 47 % от общего объема привлекаемых инвестиций. Всего в России реализуется 3 463 проекта с общим объемом инвестиций 4,5 трлн рублей, из которых 3,2 трлн рублей – частные инвестиции.

Большинство проектов, направленных на развитие городской инфраструктуры, реализуется на муниципальном уровне: 918 проектов с общим объемом инвестиций более 517 млрд рублей.

Рынок инвестиций в развитие городской инфраструктуры характеризуется наличием относительно некапиталоемких проектов в коммунально-энергетической и социальной сферах. На них приходится 86 % совокупного портфеля проектов с общим объемом инвестиций 952 млрд рублей. Наиболее капиталоемкой сферой инфраструктуры является

транспорт: на 82 проекта приходится 50 % общего объема инвестиций, при этом частные средства покрывают три четверти необходимого финансирования. Из иных сфер по объему инвестиций выделяется жилищное строительство (76,4 млрд рублей), по количеству проектов – благоустройство и сопутствующая инженерно-техническая инфраструктура (75 проектов).

Участники «круглого стола» отмечают, что в сфере ГЧП и МЧП имеется ряд проблем. Ключевая проблема – отсутствие четкого и постоянного потока качественно подготовленных проектов, за которые развернулась бы серьезная конкуренция. Причин этой проблемы много: недостаточные компетенции государственных и муниципальных органов, выступающих на стороне публичного партнера, слабая политическая воля, недостаток средств на предпроектную подготовку и структурирование проектов и др. Отчасти данная проблема может быть решена путем инициирования потока проектов частными инвесторами, что возможно сделать как по Федеральному закону № 224-ФЗ, так и по Федеральному закону № 115-ФЗ. В таком случае инвестором и финансирующей организацией может выступать банк, который уже накопил серьезные компетенции в структурировании и финансировании ГЧП и МЧП-проектов.

Создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной среды на территориях муниципальных образований является одной из ключевых задач.

Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации М. Ш. Хуснуллин отметил, что в 2022 году средняя доля граждан, принявших участие в проектировании благоустройства территорий, составила 17,3 %. По прогнозу Минстроя России, к 2024 году 30 % граждан будут участвовать в вопросах обустройства своих городов. Участие граждан необходимо для того, чтобы создавать действительно востребованные пространства. Обсуждения помогают учитывать при проектировании требования и пожелания тех жителей, которые пользуются территорией.

Для вовлечения граждан в реализацию мероприятий по развитию комфортной среды и благоустройства в 2021 году запущена общефедеральная рейтинговая платформа za.gorodsreda.ru по голосованию за объекты благоустройства.

Кроме этого, Минстроем России совместно с Агентством стратегических инициатив разработан и утвержден в январе 2021 года Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды (приказ Минстроя России от 30.12.2020 г. № 913/пр «Об утверждении методических рекомендаций по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов развития городской среды»). Данный документ был с июля по декабрь 2020 года опробован в 20 российских регионах (Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Крым (отдельные города), Камчатский край, Краснодарский край, Приморский край, Хабаровский край, Астраханская область, Иркутская область, Калининградская область, Ленинградская область, Московская область, Мурманская область, Липецкая область, Ярославская область, Томская область, Ростовская область, Новгородская область, Сахалинская область, Тульская область, Кемеровская область). По итогам апробации показатель вовлеченности жителей увеличился в среднем на 43 %.

В данном документе помимо лучших практик определены группы граждан, являющихся потенциальными участниками процесса развития городской среды:

- жители: физические лица, группы горожан, объединенные общим признаком или общей деятельностью, неформальные сообщества и объединения;
- бюджетные организации, институты культуры, религиозные учреждения, НКО и СМИ;
- предпринимательские и бизнес-сообщества: самозанятые, индивидуальные предприниматели, малые и средние предприниматели, крупные корпорации, девелоперы и т. д.;
- экспертные сообщества: эксперты в сфере градостроительства, архитектуры, урбанистики, городской экономики, истории, культуры, археологии; дендрологи, экологи, градозащитники, обслуживающие организации, строители и иные эксперты в зависимости от задач, сформулированных заказчиком и разработчиком проекта;
- органы власти: представители органов местного самоуправления, региональной и федеральной власти, депутаты местного самоуправления, представители региональных центров компетенций по вопросам формирования комфортной городской среды.

Документ содержит возможные форматы консультирования жителей:

- интервью, в том числе глубинные, с жителями территории для выявления особенностей территории, исторических, архитектурных и иных аспектов, которые необходимо учитывать при разработке проекта;
- проведение фокус-групп и опросов для формирования статистических данных об отношении жителей к планируемому проекту, наиболее распространенных запросов и пожеланий жителей;
- использование онлайн-опросов и онлайн-анкетирования посредством специальных интернет-платформ или социальных сетей для наибольшего охвата аудитории;
- привлечение детей в игровой форме – проведение конкурсов, игр и иных мероприятий (интересует их видение будущего развития территории);
- проведение экскурсий и прогулок по территории будущей реализации проекта совместно с жителями и экспертами (историками, градостроителями, лидерами сообществ) для определения приоритетных сценариев развития территории;
- проведение публичных слушаний (наиболее эффективно применять для согласования с гражданами разработанного эскиза проекта);
- проведение общественных обсуждений в очном формате или онлайн для выявления приоритетных сценариев развития территории, желаемого функционального наполнения территории в соответствии с пожеланиями жителей, а также для сбора мнений и пожеланий к уже разработанной концепции проекта;
- проведение экспозиции проекта для ознакомления жителей с разработанным проектом перед проведением мероприятий по согласованию и утверждению;
- иные форматы, позволяющие разработчику проекта получить информацию о пожеланиях, идеях и мнении жителей для учета в разрабатываемом эскизном проекте.

В Документе приведены формы соучастия жителей:

- проведение сессий по совместному с жителями и заинтересованными участниками проектированию в формате соучаствующего проектирования;
- тестирование гипотез и проектных решений с помощью реализации проектов быстрых изменений в формате практических мастерских;
- экспертные сессии – формат, в рамках которого заинтересованная сторона может получить экспертную оценку разработанного проекта, проекта в стадии разработки, либо экспертную оценку ситуации, проблемы, профессиональную поддержку и практический опыт в различных сферах городского развития. В течение 7–10 дней профильные эксперты вместе с представителями местных сообществ проводят полевые исследования, обучающие лекции и семинары, практические занятия в формате воркшопов. Экспертами проекта выступают архитекторы, специалисты по развитию территорий и городских сообществ, урбанисты, световые и ландшафтные дизайнеры.

Также документом определены форматы партнерства:

- создание механизмов софинансирования проектов (инициативное бюджетирование, запуск грантового фонда, закрытые и открытые паевые инвестиционные фонды);
- создание механизмов и инструментов для реализации возможности управления и обслуживания территории, в том числе государственно-частное партнерство и концессия – актуальное для парков, протяженных набережных и т. п.;
- авторский надзор за реализацией концепции при подготовке документа и при строительстве объекта со стороны авторов концепции. Надзор и участие в реализации проекта со стороны жителей и пользователей территории.

Публичные слушания – одна из наиболее часто реализуемых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Сам инструмент публичных слушаний по сути является способом проконсультироваться с жителями и узнать их мнение об уже разработанном проекте. Иными словами, жителям предлагают обсудить и дать замечания в проект, который уже полностью или почти полностью разработан. При этом результаты публичных слушаний носят рекомендательный характер и не являются достаточным основанием для пересмотра проекта, внесения в него изменений или отказа от его реализации.

Это приводит к определенным негативным последствиям.

Во-первых, для разработчика публичные слушания становятся барьером в реализации уже разработанного проекта. Соответственно, представители муниципальных органов власти, являющиеся инициаторами проекта, как правило, не учитывают замечания жителей, которые требуют внесения существенных изменений в проект.

Во-вторых, жители не мотивированы в конструктивном участии в публичных слушаниях.

При анализе региональных и муниципальных нормативных актов, регламентирующих публичные слушания, выявлено, что Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в главе 5 не содержит четкого определения понятий «соучастие» и «вовлечение» жителей и разграничения данных понятий с «участием» жителей.

Вместе с тем понятия «соучастие» и «вовлечение» жителей имеют, в частности, системное применение в вопросах организации проведения предпроектных исследований и разработки проектной документации в регионах и муниципалитетах. В результате процедура проведения публичных слушаний формализуется.

При этом опросы граждан поводятся значительно реже, чем публичные слушания. По данным Министерства юстиции Российской Федерации, по итогам 2020 года на территории страны было проведено лишь 1,2 тыс. опросов. Такой значительный разрыв обусловлен прежде всего отсутствием в законодательстве императивного требования по их проведению в отличие от публичных слушаний в вопросах благоустройства. Представляется целесообразным закрепить в законодательстве обязательный характер проведения опросов по данным вопросам.

Для активизации участия граждан следует также использовать новые механизмы общественного участия, которые позволили бы привлекать жителей к процессу разработки проектов благоустройства и формирования комфортной среды на территориях муниципальных образований на самых ранних этапах. Например, это может быть рейтинговое голосование. Можно возродить и такую традиционную форму общения представительной власти с жителями, как наказы избирателей, в том числе в сфере благоустройства. В связи с этим предлагается проработать вопрос о дополнении главы 5 Федерального закона № 131-ФЗ этими формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

Общественный контроль – это еще одно предусмотренное действующим законодательством направление участия населения муниципального образования в процессах благоустройства.

Основные направления муниципального контроля должны осуществляться в наиболее значимых сферах жизни общества в целях обеспечения устойчивого развития городских и сельских территорий. Одним из них является комфорtnая среда, развитие которой обеспечивается средствами муниципального контроля в сфере благоустройства. Эффективность муниципального контроля в сфере благоустройства территории во многом зависит от источников получения контролирующими субъектами информации о фактах совершения правонарушений или о возникновении обстоятельств, снижающих степень благоустройства территории.

Определенный положительный опыт в этой сфере в настоящее время накоплен муниципальными органами города Ханты-Мансийска. Так, основным источником получения указанной информации на протяжении значительного периода времени являлись непосредственные осмотры уполномоченными лицами городских территорий и объектов городской инфраструктуры.

Еще одним источником получения информации о необходимости устранения нарушений в сфере благоустройства является непосредственное обращение граждан в органы местного самоуправления с жалобами на действия граждан и юридических лиц. В то же время практика в городе свидетельствует, что подавляющее большинство граждан отказывается от официального обращения в органы местного самоуправления, как и от любых других форм социального участия.

С учетом данных обстоятельств в Ханты-Мансийске создана и успешно функционирует информационная система «Инцидент Менеджмент». Система представляет собой аналитическую программу, ресурсы которой позволяют анализировать информацию,

размещаемую пользователями многих популярных социальных сетей. Негативные оценки, жалобы, вопросы, поощрения и иная информация, которая характеризует отношение пользователя к фактическим обстоятельствам в сфере городского благоустройства, аккумулируются и передаются в соответствующие службы для принятия решений по устранению выявленных недостатков и совершенствованию уже осуществляющей деятельности в сфере благоустройства. Статистические данные о количестве сообщений, полученных посредством программы «Инцидент Менеджмент», подтверждают высокую эффективность работы данного источника: если в 2019 году общее количество обращений составило 1 033, то уже в 2020 году их количество увеличилось до 1 502 (+45 %), а в 2021 году – до 4 009 (+166 %). С учетом роста цифровизации и количества пользователей социальных сетей и иных информационных сетевых ресурсов указанный источник имеет значительный потенциал для использования в процессе принятия и реализации решений в сфере благоустройства.

Таким образом, ключевыми источниками получения органами местного самоуправления информации от населения об имеющихся проблемах в городе и поселке становятся различные интернет-ресурсы, в том числе социальные сети. Эти средства цифровой коммуникации обеспечивают вовлечение значительного числа граждан в область осуществления муниципального контроля и обеспечивают существенное сокращение времени, затрачиваемого на обращение гражданина с жалобой или заявлением, подаваемым в традиционной форме. Интернет-ресурсы обеспечивают повышение эффективности и результативности муниципального контроля, что выражается в увеличении количества выявляемых нарушений, сокращении сроков реагирования на данные факты и устранение негативных последствий, вызванных нарушениями действующего законодательства.

Другой пример демонстрирует, как в целях вовлечения граждан в реализацию национальных проектов в Архангельской области в мае 2021 года были созданы группы общественного контроля по следующим направлениям: рабочая группа по вопросам реализации инфраструктурных национальных проектов; рабочая группа по вопросам реализации национальных проектов социальной сферы; рабочая группа по вопросам реализации национальных проектов экономической сферы, показавшие эффективность своей деятельности (распоряжение губернатора Архангельской области от 26.05.2021 г. № 413-р «О рабочих группах комиссии по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Архангельской области»).

Для наибольшей эффективности общественный контроль следует использовать на стадии реализации проекта, что позволит контролировать ход выполнения работ по благоустройству в соответствии с принятым с учетом мнения жителей проектом.

Участники «круглого стола» считают, что целесообразно в соответствии с положениями Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» рекомендовать муниципальным образованиям проведение общественного контроля за работой подрядных организаций на территории благоустройства. Эту функцию могут возложить на себя, например, общественные советы при региональных комитетах, министерствах архитектуры и градостроительства, которые согласно указанному закону могут являться субъектами общественного контроля, в их составе могут присутствовать профессиональные архитекторы.

Остается актуальной проблема недостаточного внимания в муниципальных программах к вопросам участия граждан в процессах благоустройства и формирования комфортной среды на территориях муниципальных образований. К сожалению, в данных документах довольно часто содержится общая информация об участии граждан в этой сфере или устанавливаются общие формулировки декларативного характера о необходимости такого участия. При этом конкретные меры, обязывающие проводить ежегодные общественные обсуждения по определению территорий и мероприятий по их благоустройству, актуализировать муниципальные программы на основе учета предложений граждан, отсутствуют. А именно от этого во многом зависит вовлеченность заинтересованных граждан в реализацию проектов благоустройства.

В качестве еще одного фактора, снижающего эффективность муниципальных программ по формированию комфортной среды на территориях муниципальных образований, участники «круглых столов» называют их недостаточную ориентированность

на комплексный подход к развитию населенных пунктов. Как правило, эти программы нацелены на благоустройство отдельных зон (парки, дворы и т. д.). При этом сами проекты зачастую составляются без учета геодезии благоустраиваемых территорий, расположения проложенных коммуникаций, схем размещения контейнерных площадок и т. д. Необходимо, чтобы к этой работе привлекались сами жители, собственники зданий и сооружений, подлежащих благоустройству. В связи с этим в муниципальные программы необходимо включать процедуру разработки, обсуждения с заинтересованными лицами и утверждения проектов благоустройства общественных территорий, которые включены в тот или иной проект.

Создание комфортной среды на территориях муниципальных образований не является самоцелью. Нужно понимать, для чего и ради чего мы ее совершенствуем, делаем комфортной, удобной и безопасной. Это делается для того, чтобы в ней полноценно формировалась и развивалась многогранная и всесторонне развитая гармоничная личность, наши граждане.

Комфортная среда на территориях муниципальных образований – один из ключевых факторов развития территорий и удержания человеческого потенциала на них. Особенностью фактора качества территории значим для молодежи. При этом в комплексном понимании комфортная среда, комфортная территория – это не только объекты открытого типа (парки, улицы, площади, скверы), но и общественные пространства закрытого типа. К таким относятся театры, музеи, молодежные центры, объекты физической культуры и спорта, творческие пространства, дома творчества, в том числе научно-технического творчества, детей и молодежи.

Вопрос развития инфраструктуры молодежной политики тесно связан с достижением национальных целей развития Российской Федерации, определенных Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474. Одними из результатов федерального проекта «Развитие системы поддержки молодежи (Молодежь России)» являются создание и эксплуатация круглогодичных всероссийских молодежных центров – Университета креативных индустрий в составе арт-кластера «Таврида», образовательного центра «Машук» в СКФО и подмосковного образовательного молодежного центра «Мастерская управления «Сенеж».

При этом на региональном и муниципальном уровне до сих пор существует проблема дефицита молодежных центров, доступных бесплатных пространств, которые могут выступать в качестве центров притяжения молодых людей, способных отвечать их запросам. Согласно исследованию, проведенному в 2021 году Федеральным агентством по делам молодежи, в России для аудитории молодежи 14–35 лет в количестве 39,1 млн человек функционируют всего 1 010 учреждений молодежной политики (т. е. в среднем одно учреждение на 38,7 тыс. молодых людей), из которых 124 – регионального уровня, 886 – муниципального уровня. Капитальный ремонт большинства учреждений не производился с момента постройки, в связи с чем износ инфраструктуры составляет 70 %. При этом для указанных учреждений характерно преобладание доли помещений служебных (от 28 % до 68 % от общего количества в зависимости от федерального округа) и технических (от 1 % до 20 %).

К объему нагрузки, высокому уровню износа, которые непосредственно влияют на качество работы по направлениям учреждений, добавляется и неравномерность распределения (существуют регионы, в которых нет ни одного муниципального учреждения молодежной политики).

Данная ситуация способствует не только снижению информированности молодых людей о предлагаемых государством возможностях для них, но и постоянно увеличивающемуся разрыву между потребностями молодежи в общественных услугах в сфере молодежной политики и способностью бюджетной сферы оперативно реагировать на них.

Участники «круглого стола» считают, что необходимо внесение в федеральное законодательство изменений, направленных на решение проблемы дефицита доступных пространств молодежной политики в регионах путем установления отношений публичной власти и предпринимательских структур для создания и поддержки объектов организаций, образующих инфраструктуру молодежной политики (молодежные пространства,

волонтерские штабы, творческие центры и т. п.), на принципах государственно-частного и муниципально-частного партнерства, а также в рамках концессионных соглашений

Все перечисленные выше механизмы, позволяющие решать сложные комплексные задачи опережающего развития инфраструктуры, создания комфортной среды на территориях муниципальных образований, направлены в первую очередь на обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности граждан, на защиту материнства и детства, поддержку семей, сбережение и умножение народа, на сохранение и развитие человеческого потенциала. Это важнейшая задача для органов власти всех уровней.

Вместе с тем на решение указанных задач в сфере народосбережения и народоумножения направлены и другие инструменты и механизмы.

Так, например, в Курской области областной материнский капитал выплачивается не только на третьего, но и на каждого из последующих детей. Курская область является одним из немногих регионов в Российской Федерации, где учрежден День многодетной семьи. Он празднуется 30 сентября в День памяти Веры, Надежды, Любви и матери их Софии.

В рамках поддержки многодетных семей в Курской области в 2022 году 150 многодетных семей региона оформили социальные контракты, половина из которых заключена по направлению ведения предпринимательской деятельности. Приоритетное право на соцконтракт получают нуждающиеся семьи с детьми. Для каждой семьи разработана индивидуальная программа социальной адаптации, которая должна помочь ей преодолеть черту бедности и приобрести постоянный самостоятельный источник дохода. В 2022 году социальный контракт заключили 65 семей на ведение предпринимательской деятельности, 13 семей на ведение личного подсобного хозяйства, 39 семей на поиск работы, 33 семьи на иные мероприятия, направленные на преодоление трудной жизненной ситуации.

В Ханты-Мансийском автономном округе на фоне высокого уровня рождаемости в 2021 году реализован проект федерального значения – создан Центр охраны материнства и детства (мощность 315 коек, 165 посещений в смену), деятельность которого направлена на создание современной образовательной и научно-исследовательской инфраструктуры, внедрение передовых инновационных медицинских технологий. Центр принимает около 40 % всех новорожденных Югры, он единственный в своем роде в районах Крайнего Севера, его мощность – до 10 тысяч родов в год.

В школьной деятельности экологическое образование в 1–4-х классах реализуется через изучение во всех общеобразовательных учреждениях учебного предмета «Окружающий мир», выполняющего интегрирующую функцию и обеспечивающего формирование у детей целостной научной картины природного, социального и культурного мира. Предмет открывает суть отношений человека с природой, обществом, другими людьми, создавая основу становления мировоззрения, жизненного самоопределения и формирования гражданской идентичности личности.

На уровне основного общего образования приоритетным является интегрированный вариант экологического образования, при котором экологическое образовательное пространство охватывает практически все предметы. Проблемы энергетики или электромагнитного загрязнения окружающей среды обучающиеся усваивают в рамках предмета «Физика», проблему загрязнения окружающей среды – в рамках предмета «Химия», закономерности динамики популяций – на уроках предмета «Биология», строение биосферы – на уроках предмета «География», красоту и богатство природы школьники изучают на уроках литературы, русского языка, ИЗО и т. д.

Развивается сеть школьных технопарков (2023 год – 13 технопарков), на базе которых реализуются программы естественно-научной направленности. В проект строящихся образовательных учреждений также включены блоки дополнительного образования, предполагающие реализацию программ естественнонаучной направленности.

Популяризация тематики устойчивого развития и новых возможностей для бизнеса – одна из приоритетных задач системы торгово-промышленных палат Смоленской области с начала 2022 года.

В системе торгово-промышленных палат реализуется специальный проект Торгово-промышленной палаты Российской Федерации «Семейные компании России» по системному развитию семейного предпринимательства в России и формированию мер

государственной поддержки малого и среднего предпринимательства для семейных предприятий, а также созданию организаций инфраструктуры с комплексным пакетом услуг для решения текущих проблем и стратегических вызовов семейного бизнеса. Реализация проекта осуществляется в рамках поручения Президента Российской Федерации по законодательному установлению понятия «семейное предприятие» и отнесения его к субъектам малого и среднего предпринимательства. Основной задачей проекта является формирование сообщества единомышленников, объединенных общей целью – построением устойчивого семейного бизнеса, который передается из поколения в поколение.

На региональном уровне создан Комитет Торгово-промышленной палаты Смоленской области по семейному предпринимательству, объединяющий семейные компании региона. В 2023 году планируется создать и вести Реестр семейных компаний области.

Для муниципальных образований Пермского края, особенно для небольших муниципалитетов, стратегически важна работа, направленная на сохранение и развитие человеческого потенциала.

Получить ощущимые социальные эффекты и результаты здесь возможно, только выстраивая пространство, состоящее из самых различных сфер и направлений деятельности и поддержки: от просвещения, формирования ценностных платформ, гибкой социальной политики, создания молодежных кадровых резервов, популяризации социокультурного проектирования до активизации работы, направленной на развитие СО НКО, ТОС профессиональных акселераторов и других пространств возможностей для самореализации каждого жителя.

Совет муниципальных образований Пермского края активно движется в контексте национальных целей, реализуя с 2015 года уникальную программу «Муниципальный факультет».

Просветительская программа «Муниципальный факультет» – авторский проект Совета муниципальных образований Пермского края, реализуемый при поддержке краевого правительства. Муниципальный факультет был задуман как пространство конструктивного общения, дискуссий, обмена эффективными решениями с коллегами из других муниципалитетов, с экспертами в муниципальной сфере, с представителями региональной и федеральной власти. Девиз программы: «Только эффективная и актуальная практика для муниципальных образований».

Годовой программой предусмотрено проведение цикла практических семинаров и тренингов по следующим направлениям: стратегия развития, гражданская жизнь в муниципальном образовании, эффективные муниципальные практики и инновации, муниципальное управление и муниципальное проектирование. Итогом прохождения программы является создание проектов, направленных на развитие муниципалитета. Диапазон проектных сфер каждый год расширяется: это экология и образование, коммуникации и развитие общественных инициатив, поддержка малого и среднего бизнеса, социокультурные концепции и, конечно, проекты по развитию человеческого потенциала, комфортной городской среды, туризма.

Программа помогает развитию активного экспертного муниципального сообщества, способного формулировать проблематику и конструктивную позицию местного самоуправления в Пермском крае. Важным результатом деятельности «Муниципального факультета» является также и то, что на базе программы формируется новый тип межмуниципальных и межрегиональных коммуникаций, эффективно работающих и после того, как участники получили сертификаты об окончании. «Муниципальный факультет» работает сегодня как сообщество, генерирующее новые муниципальные решения в режиме реального времени, а значит создающее новые возможности для жителей и территорий. В 2022 году к реализации программы присоединился Пермский государственный национальный исследовательский университет (Региональный институт непрерывного образования ПГНИУ), курс назван «Муниципальный факультет 2022/2023. Municipal skills».

Россия испокон веков была сильна за счет народной солидарности, коллективизма, народного сплочения и умения объединиться перед лицом серьезной опасности и жизненных вызовов. Сегодня именно эти качества необходимо применить власти, бизнесу и обществу. Общественная солидарность должна стать механизмом мобилизации народной энергии созидания, направленной на развитие страны и реализацию ее высоких целей:

- восстановление территорий Новороссии и Малороссии как частей единой русской/российской/евразийской цивилизации и ее триединого русского исторического и геополитического ядра;
- преодоление демографического кризиса, развитие и укрепление семьи и семейных ценностей, всестороннее поощрение и поддержка многодетной семьи;
- подготовка новых, правильно мировоззренчески ориентированных, владеющих современными знаниями и навыками управленческих, военных, научных, инженерных, педагогических, медицинских специалистов (в том числе специалистов в сфере оздоровительных методик и общественного здоровья), журналистских кадров, специалистов в сфере информационных технологий и культуры, в том числе физической культуры и массового спорта;
- запуск инновационной, высокотехнологической индустриализации;
- дальнейшее освоение Сибири, Дальнего Востока, Арктики и остальных геополитически значимых территорий России, а также Мирового океана и Антарктики;
- построение и возрождение сети городов-портов – опорных населенных пунктов Северного морского пути;
- разработка и реализация научных, энергетических, строительных, транспортных, цифровых проектов;
- и, конечно же, комплексное социально-экономическое и цифровое развитие территорий муниципалитетов, городских агломераций, малых и средних городов, сельских территорий, восстановление деревень и сел, инновационного, современного сельского хозяйства, аграрной промышленности и научно-селекционного комплекса.

В этой связи участники «круглого стола» отмечают, что необходимо формировать новый стандарт межсекторного взаимодействия на региональном и местном уровнях как механизм развития территорий и местных сообществ.

Этот стандарт должен представлять собой комплексное системное применение технологических подходов к развитию территорий с одновременной солидаризацией на местах через «точки сборки» созидательных и здоровых народных сил, которые включаются в созидательные процессы.

Именно за счет формирования ячеек солидарного общества на местах и вовлечения местного населения и местных сообществ, бизнеса, научно-экспертного сообщества в созидательный процесс можно эффективно в широком смысле достичь необходимого уровня технологизации территорий населенных пунктов. Это будет являться новой практикой для России, не как ранее, когда сначала создавали новые технические объекты или благоустраивали территорию, а потом пытались вовлечь в пользование этими объектами население, при этом получали различные «перекосы» и низкую мотивированность и удовлетворенность у населения (это подтверждается снижением на территориях социально-экономического потенциала населения, распространением антисоциального поведения, пьянства, усугублением негативной демографической картины, отсутствием многодетности как широкого явления).

В новом же стандарте население должно являться активным субъектом по развитию и преобразованию территорий, в том числе через механизмы самоуправления и социального участия. Именно при активном участии опорных «точек сборки» в виде общественных народных советов или муниципальных общественных палат формируются стратегии развития территорий, ведется включенный общественный контроль, активно вовлекается молодежь, старшее поколение в эту работу.

Участники «круглого стола» отмечают, что в стандарте эффективного межсекторного взаимодействия должны учитываться следующие задачи:

- создание единой цифровой системы стратегического планового развития территории, синхронизация всех процессов, цифровая и финансово-управленческая гармонизация муниципалитета с региональным и федеральным уровнями;
- определение и социально-экономическое усиление «точек сборки» территорий, рост финансового благополучия населения территории, увеличение местных бюджетов, развитие предпринимательства, развитие многодетности и демографический рост;
- социальная интеграция и вовлечение населения в технологические инициативы муниципалитета, активизация местных сообществ как проектных соисполнителей-интеграторов;

- применение новых уникальных прорывных технологий, ранее мало применимых, лучших практик, широкое применение кооперации, туризма как драйвера развития территорий;
- применение последних инноваций в ЖКХ, строительстве, экологической утилизации мусора, транспорта, энергоэффективности и т. д.;
- применение инициативного бюджетирования, благотворительности и добровольчества для развития муниципалитетов;
- внедрение на территориях технологий формирования муниципальных центров общественного здоровья и личностного развития, развитие общественного здравоохранения;
- формирование новых муниципальных центров воспитания, творчества и развития детей и молодежи, создание центров юных техников, космонавтов, детско-юношеских летних творческих и спортивно-патриотических лагерей;
- формирование в муниципалитетах общественных коворкингов, новое социальное применение базы муниципальных библиотек как центров цифровых знаний и обучения цифровым технологиям;
- широкое развитие локальных экономик территорий как технологий;
- развитие форм государственно-муниципального и общественного партнерства;
- применение инструментов для развития молодежного добровольчества и социального предпринимательства.

Безусловно, для реализации всего этого необходим широкий набор различных технологий, к которым можно отнести цифровые платформы по управлению территориями, цифровые ситуационные центры, цифровые социальные экосистемы с оказанием различных муниципальных услуг для населения, беспилотные системы по управлению «умными городами» и «умными поселениями», прогнозирование погоды для обеспечения безопасности и повышения эффективности деятельности ЖКХ, сельского хозяйства, новые надземные виды транспорта, ресурсно- и энергетически автономные виды жилья и кластерные поселения, полное импортозамещение инфраструктурного оборудования, «умные» муниципальные центры общественного здоровья, более совершенные системы сбора и переработки мусора, технологии экологической очистки воды, воздуха, почвы, квантовые сети, аддитивные технологии в строительстве, новый формат молодежных и семейных экохостелов и многое другое.

Осознание того, что ни один из секторов экономики – бизнес, государство, некоммерческий сектор – не способен в одиночку справиться с социальными проблемами, выводит на первый план понимание необходимости поиска путей оптимального межсекторного взаимодействия, однако с использованием предпринимательских и иных внебюджетных средств, позволяющих интегрировать социальный и экономический эффект для развития государства и гражданского общества. Одностороннее приоритетное развитие поддержки каждого из секторов экономики и социальной сферы может негативно сказаться на выборе стратегии социально-экономической политики государства.

Социальные предприятия могут сыграть ключевую роль в решении острых социальных и экологических проблем и поддержке инклюзивного роста. Кроме того, они могут создавать новые возможности для трудоустройства, особенно для незащищенных слоев населения.

Несмотря на определенные успехи социально ориентированного бизнеса в Российской Федерации, на взгляд участников «круглого стола», существует еще множество нерешенных вопросов.

Первая группа проблем связана с непониманием природы социального предпринимательства со стороны основных групп общества. Социальное предпринимательство является на сегодняшний день новым явлением, его логику не понимают до конца ни общество, ни основные субъекты общественных отношений, в том числе органы налогового и законодательного регулирования, и именно с этим связаны основные барьеры на пути его развития. В общественном сознании существуют стереотипы о несовместимости предпринимательства и общественных организаций.

Вторая группа проблем отражает трудности законодательного и административного продвижения идеи социального предпринимательства.

Во-первых, от принятия законов на государственном уровне до их внедрения на уровне местных сообществ обычно проходит очень много времени; а во-вторых, ввиду сложной экономической ситуации в регионах и на местах просто может не оказаться достаточных ресурсов для реализации законодательных актов.

Третья группа проблем связана с противоречиями в психологии социального предпринимательства, а именно с объективными различиями в логике предпринимательской и общественной деятельности, которые соответственно воплощаются в разном типе людей, склонных ими заниматься.

В связи с этим в гражданском и социальном законодательстве Российской Федерации можно обосновать категорию договоров социальной направленности, которые рассматриваются учеными и специалистами в рамках концепции социального предназначения предпринимательства или концепции правового регулирования рынка социальных услуг, что обосновывает необходимость разработки законопроекта «О социальном предпринимательстве и правовых основах межсекторного взаимодействия», в котором могли бы закрепляться правовые основы межсекторного взаимодействия, его цели, задачи, формы и меры государственной поддержки, а также различные механизмы развития гражданского общества, некоммерческого сектора экономики, государства и бизнеса в их тесной взаимосвязи и взаимодействии.

Кроме того, участники «круглого стола» отмечают, что стоит доработать и расширить предмет регулирования законодательных актов, в частности, Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», в части дополнения их более подробным описанием статуса субъектов социального предпринимательства, включая коммерческие и некоммерческие организации, социально ориентированные некоммерческие организации, индивидуальных предпринимателей и самозанятых граждан, установления требований и ограничений для такого рода экономической деятельности, а также налоговых льгот и иных преференций, на которые могли бы рассчитывать такие субъекты социально-экономической деятельности. Более того, следующим шагом могло бы стать создание отдельных корпоративных организационно-правовых форм или типов организаций для субъектов социального предпринимательства.

У России колоссальные перспективы в будущем, у нее имеется достаточный человеческий потенциал, исторически ориентированный на солидарность и гармоничное социально-экономическое развитие. Остается только власти и бизнесу в соработничестве с формирующимся солидарным обществом и его представителями помочь народу поверить в себя и включить его безбрежный ресурс в широкую проектную деятельность для развития муниципалитетов, регионов, страны и нашей русской/российской/евразийской цивилизации в целом.

Гражданское общество становится все активнее и играет важную роль в решении социальных задач. Некоммерческие организации, волонтеры и активисты активно взаимодействуют с государственным и бизнес-секторами, выступая в качестве инициаторов и исполнителей социальных проектов. Увеличение роли гражданского общества, становление в нем солидарных институтов способствуют более широкому и разнообразному межсекторному взаимодействию.

В целом, эти тенденции указывают на то, что межсекторное взаимодействие в решении социальных задач становится все более важным и эффективным. Оно позволяет объединить усилия различных секторов и достичь более значимых результатов в улучшении качества жизни и решении социальных проблем.

С учетом изложенного, а также по результатам прозвучавших докладов и выступлений участники «круглого стола» полагают необходимым **рекомендовать:**

1. Профильным министерствам и ведомствам совместно с профильными комитетами Государственной Думы рассмотреть возможность:

1) внесения изменений в Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»:

– в части отнесения документов территориального планирования к документам стратегического планирования и наделения органов исполнительной власти соответствующих субъектов Федерации полномочиями по установлению минимальных требований

для стратегий социально-экономического развития муниципального уровня на своей территории;

– в части наделения субъектов Российской Федерации полномочиями по:

а) установлению требований к содержанию документов стратегического планирования, разрабатываемых органами местного самоуправления, порядку их разработки и корректировки;

б) обеспечению согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых как на уровне субъектов Российской Федерации, так и на уровне муниципальных образований;

2) внесения изменений в Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части согласования стратегий, разрабатываемых на уровне муниципальных образований, с исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, ответственными за стратегическое планирование и прогнозирование региона;

3) разработки законопроекта «О социальном предпринимательстве и правовых основах межсекторного взаимодействия», в котором могли бы закрепляться правовые основы межсекторного взаимодействия, его цели, задачи, формы и меры государственной поддержки, а также различные механизмы развития гражданского общества, некоммерческого сектора экономики, государства и бизнеса в их тесной взаимосвязи и взаимодействии;

4) внесения изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации в части расширения прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по:

– включению в содержание утверждаемой части документов территориального планирования муниципальных образований дополнительных элементов, необходимых для их комплексного развития, с учетом имеющихся особенностей;

– возможности установления в градостроительных регламентах дополнительных требований в соответствии со стратегическими приоритетами развития;

5) внесения в Федеральный закон от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» следующих изменений:

– дополнить отдельным видом деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования «благоустройство территории» наравне со строительством, капитальным ремонтом и ремонтом дорог;

– предусмотреть обязательность размещения элементов благоустройства в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования;

– установить, что требования к благоустройству и элементам благоустройства, размещаемым в полосах отвода автомобильных дорог общего пользования в границах муниципального образования, перечень мероприятий по благоустройству полос отвода автомобильных дорог общего пользования в границах муниципального образования, порядок и периодичность их проведения устанавливаются правилами благоустройства территории муниципального образования;

6) внесения в Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» следующих изменений:

– предусмотреть необходимость соблюдения правил благоустройства территории, установленных в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, в отношении земель железнодорожного транспорта;

– предусмотреть наравне со строительством и реконструкцией такой вид работ, как благоустройство объектов железнодорожного транспорта, в том числе вокзалов, пешеходных мостов, пассажирских платформ;

7) дополнения Водного кодекса Российской Федерации положением, в соответствии с которым при использовании водных объектов для рекреационных целей допускается осуществлять их благоустройство в соответствии с правилами благоустройства территории, установленными в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ;

8) внесения в Федеральный закон № 131-ФЗ изменений в части согласования стратегий, разрабатываемых на уровне муниципальных образований, с исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, ответственными за стратегическое планирование и прогнозирование;

9) внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, в рамках которых:

– предусмотреть выделение из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам на софинансирование мероприятий по реализации инициативных проектов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях;

– установить обязательную минимальную долю расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на поддержку и реализацию инициативных проектов и иных форм инициативного бюджетирования (инициативного проектирования);

– освободить от взимания комиссии с граждан в связи с осуществлением кредитными организациями, платежными агентами, банковскими платежными агентами и операторами почтовой связи операций по зачислению в бюджетную систему Российской Федерации средств инициативных платежей граждан и юридических лиц;

10) внесения изменений в Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в части дополнения его положений более подробным описанием статуса субъектов социального предпринимательства, включая коммерческие и некоммерческие организации, социально ориентированные некоммерческие организации, индивидуальных предпринимателей и самозанятых граждан, установления требований и ограничений для такого рода экономической деятельности, а также налоговых льгот и иных преференций;

11) отмены действия Федерального закона «О приостановлении действия абзаца первого пункта 3 статьи 14 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» для исторических поселений федерального значения;

12) внесения изменений в Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» в части снятия обязательств по передаче только в концессию объектов коммунальной инфраструктуры, расположенных в малых городах и поселениях с численностью жителей до 30 тыс. человек.

2. Правительству Российской Федерации:

1) рассмотреть вопрос о продлении действия федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» до 31 декабря 2030 года;

2) рассмотреть вопрос об увеличении финансирования мероприятий по благоустройству сельских территорий в рамках государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 31.05. 2019 г. № 696;

3) рассмотреть вопрос о дополнении показателей федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» отдельным показателем, отражающим количество благоустроенных дворовых территорий;

4) рассмотреть вопрос об увеличении финансирования государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2017 г. № 1710, а также других государственных программ Российской Федерации, в рамках которых осуществляется софинансирование мероприятий по обеспечению комфортной среды на территориях муниципальных образований;

6) рассмотреть возможность внесения изменений в методику расчета размера субсидии из федерального бюджета субъекту Российской Федерации согласно пункту 15 Приложения 15 к государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2017 г. № 1710, в части введения дополнительного повышающего коэффициента корректировки для субъектов Российской Федерации, реализующих мероприятия по благоустройству дворовых и общественных территорий в Арктической зоне Российской Федерации;

7) рассмотреть вопрос о предоставлении субъектам Российской Федерации права самостоятельно снижать процент участия собственников жилья в финансировании благоустройства дворовых территорий по дополнительному перечню видов работ;

8) рассмотреть возможность софинансирования в рамках федерального проекта «Информационная инфраструктура» мероприятий по строительству базовых станций сотовой связи и предоставлению мобильного доступа к сети Интернет в населенных пунктах с числом жителей менее 100 человек;

9) рассмотреть вопрос о корректировке показателей федерального проекта «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» с учетом уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;

10) рассмотреть вопрос о расширении прав муниципальных образований по разработке планов развития инфраструктур и градостроительных регламентов в целях обеспечения учета особенностей их развития и расширения механизмов по улучшению городской среды;

11) в целях внедрения стандартов развития городской среды и благоустройства общественных и дворовых пространств с учетом природно-климатических особенностей Арктики в рамках единого плана мероприятий по реализации Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года и Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года рассмотреть возможность распространения опыта реализации программы «1000 дворов» в рамках социально-экономического развития Дальнего Востока на регионы, в состав которых входят муниципальные образования, относящиеся к Арктической зоне Российской Федерации;

12) рассмотреть возможность внесения изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.03.2019 г. № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» с целью дополнения перечня индикаторов, характеризующих уровень комфорта проживания в соответствующем городе, социологическими показателями:

– позволяющими оценить уровень удовлетворенности граждан комфортом проживания и качеством городской среды, а также обеспеченностью района проживания объектами городской инфраструктуры;

– характеризующими удовлетворенность граждан реализованными мероприятиями в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» и их влияние на уровень социального самочувствия;

13) рассмотреть возможность при разработке и корректировке государственных и ведомственных программ, направленных на формирование комфортной среды проживания, предусматривать в качестве показателей эффективности их реализации использование индикаторов социального самочувствия, в том числе характеризующих удовлетворенность жителей качеством среды;

14) рассмотреть вопросы о разработке комплексной концепции развития закрытых административно-территориальных образований, а также о разработке федерального проекта и (или) государственной программы (комплексной программы), интегрирующих мероприятия по развитию закрытых административно-территориальных образований;

15) рассмотреть вопрос о разработке стратегии развития и создания комфортной среды военных городков;

16) рассмотреть в рамках формирования нового механизма развития территорий с особыми условиями осуществления предпринимательской деятельности, предусмотренного Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, вопрос о включении закрытых административно-территориальных образований в число приоритетных (пилотных) муниципальных образований, в которых создаются такие территории, и о внесении соответствующих изменений в план реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.12.2019 г. № 3227-р;

17) рассмотреть возможность внесения в Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды (приложение № 15 к государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной

постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2017 г. № 1710) изменений в части установления обязательности включения закрытых административно-территориальных образований, не являющихся монопрофильными муниципальными образованиями, а также закрытых административно-территориальных образований с численностью населения свыше 1 000 человек в перечень муниципальных образований – получателей субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации;

18) рассмотреть возможность принять единые рекомендации и установить повышающий коэффициент для исторических поселений федерального значения по определению размеров субсидии в рамках реализации государственной программы «Комфортная городская среда»;

19) рассмотреть возможность разработать единую долгосрочную государственную программу поддержки закупки городского наземного транспорта как важнейшее стратегическое направление стабильности городов и поддержки государственного спроса на локализацию компонентной базы автомобильного транспорта;

20) рассмотреть возможность сформировать и утвердить федеральную программу развития городского пассажирского транспорта с приоритетом электрического.

3. Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации рассмотреть возможность:

1) расширения категорий участников Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях, включив поселки городского типа и города с численностью населения до 200 тыс. человек;

2) оказания методической помощи субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям при реализации проектов в области создания комфортной среды;

3) формирования индекса качества городской среды с применением индикаторов, отражающих результаты реализации мероприятий федерального проекта «Формирование комфортной городской среды», в том числе по благоустройству дворовых и общественных территорий.

4. Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерству экономического развития Российской Федерации, Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации рассмотреть возможность:

1) разработки цифрового сервиса для контроля соблюдения правил благоустройства;

2) расширения функционала платформы za.gorodsreda.ru, обеспечив возможность получения обратной связи от граждан о результатах благоустройства территорий в формате электронного опроса;

3) при проведении рейтингового голосования по благоустройству территорий расширения способов авторизации с использованием не только федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг», но и иных способов с целью расширения уровня вовлеченности населения в реализацию федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»;

4) проанализировать практику проведения голосования населения по благоустройству в 2022 году с целью выявления возможных недостатков функционирования платформы za.gorodsreda.ru и последующего их устранения.

5. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

1) совместно с органами местного самоуправления активнее привлекать население к осуществлению контроля за реализацией проектов по благоустройству общественных пространств и дворовых территорий на всех стадиях их реализации (разработка концепции, дизайн-проекта, проектно-сметной документации, осуществление строительно-монтажных работ и т. д.);

2) при разработке государственных программ субъектов Российской Федерации, предполагающих необходимость разработки органами местного самоуправления проектно-сметной документации на строительство, реконструкцию или капитальный ремонт объектов благоустройства, предусматривать возможность разработки такой документации

за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации или с условием софинансирования из бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов;

3) проводить работу по совершенствованию форм взаимодействия с населением, включая организацию конкурсов и смотров, стимулирующих инициативу жителей по организации мероприятий по обеспечению комфортной среды и благоприятных условий для жизнедеятельности людей;

4) провести совместно с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации анализ административной практики по вопросам соблюдения правил благоустройства;

5) рассмотреть возможность разработки с участием органов местного самоуправления дизайн-кодов городов в целях обеспечения комплексного подхода к формированию комфортной городской среды;

6) использовать сервис «Мобильный сервис «Город без границ» совместно с органами местного самоуправления в ходе проведения работ по благоустройству территорий и созданию комфортной городской среды;

7) при разработке концепций благоустройства учитывать необходимость осуществления затрат на дальнейшее содержание соответствующих объектов;

8) содействовать освещению в региональных средствах массовой информации лучших муниципальных практик в области обеспечения комфортной среды и благоприятных условий жизнедеятельности людей.

6. Органам местного самоуправления:

1) развивать и применять практику участия граждан в деятельности органов местного самоуправления путем выдвижения инициативных проектов в сфере создания комфортной городской среды;

2) расширить вовлеченность исторических поселений и городов с численностью населения до 200 тыс. человек в участие во Всероссийском конкурсе лучших проектов создания комфортной городской среды;

3) активнее участвовать в региональном и федеральном этапах Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика» по номинациям «Градостроительная политика, обеспечение благоприятной среды жизнедеятельности населения и развития жилищно-коммунального хозяйства» и «Модернизация городского хозяйства посредством внедрения цифровых технологий и платформенных решений («Умный город»)»;

4) уделить внимание применению лучших практик, используемых при реализации мероприятий по благоустройству территорий и созданию комфортной городской среды в муниципальных образованиях;

5) принимать дополнительные меры, направленные на повышение информированности жителей муниципальных образований о реализуемых в рамках соответствующих программ мероприятиях и возможности личного участия в таких мероприятиях, а также на повышение мотивации жителей к участию в мероприятиях;

6) расширять практику использования инструментов муниципально-частного партнерства при реализации проектов в области обеспечения комфортной среды.

7. Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, иным объединениям муниципальных образований, Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления:

1) продолжить работу по изучению и тиражированию лучших муниципальных практик в области обеспечения комфортной среды и создания благоприятных условий жизнедеятельности людей на территориях муниципальных образований;

2) оказывать содействие органам местного самоуправления при реализации проектов в области обеспечения комфортной среды и благоприятных условий жизнедеятельности людей на территориях муниципальных образований.

«КРУГЛЫЙ СТОЛ»
НА ТЕМУ «АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СООТНОШЕНИЯ
АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИОРИАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО
ДЕЛЕНИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(г. Москва, 19 апреля 2024 года)

*Утверждены решением Комитета
Государственной Думы по региональной
политике и местному самоуправлению
от 22 мая 2024 г. № 84/7*

Рекомендации «круглого стола» на тему
«Актуальные вопросы соотношения административно-территориального
и муниципального деления субъектов Российской Федерации»

1. Одним из центральных вопросов совершенствования федеративных отношений является решение задач оптимального распределения компетенции и финансовых ресурсов между федеральными, региональными и муниципальными органами публичной власти, формируемыми в соответствии с территориальным устройством государства. При этом территориальная организация государства включает несколько различных аспектов, в частности, федеративное и административно-территориальное устройство, судебно-территориальную, военно-территориальную, земельно-правовую и градостроительную организацию.

Следует отметить, что положения Конституции Российской Федерации (далее – Конституция Российской Федерации) и федерального законодательства, регулирующего территориальную организацию публичной власти субрегионального уровня, включая Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), устанавливают правовую основу территориальной организации именно местного самоуправления во взаимосвязи с административно-территориальным делением в субъектах Российской Федерации (далее – субъекты Российской Федерации). В связи с этим одной из основных сфер общественных отношений, регулируемых нормами российского конституционного и муниципального права, являются отношения, связанные с муниципальным территориальным и административно-территориальным делением.

Административно-территориальное деление формирует механизм территориальной организации государства, на основе которого осуществляется государственное управление составными частями территорий государства.

В зависимости от размера территории, ее географических и культурно-исторических особенностей административно-территориальное образование может быть разделено на уровни: государство, регион (провинция) и населенные пункты (территориальные поселения). В соответствии с принципом комплементарности, который предполагает недопущение дефицита легитимной публичной власти на всей территории страны, а также с целью рационализации распределения бюджетных средств, воспрепятствования бесконтрольности и произволу в их распределении, мировая практика сформировала два основных уровня территориального публичного управления в государствах – государственное управление и местное самоуправление.

Вместе с тем необходимо учитывать, что в федеральном законодательстве не раскрывается содержание понятий «административно-территориальное устройство» и «административно-территориальное образование». В настоящее время данные вопросы являются предметом регулирования регионального законодателя.

Однако нельзя не отметить, что основной целью деления территории на административно-территориальные единицы является создание условий для эффективного

государственного управления, сохранения целостности и социально-экономического единства территории государства, поддержания оптимальных отношений между центром государства и его территориальными единицами, направленных на обеспечение максимального удовлетворения потребностей населения, а в ряде случаев – для обеспечения сохранения и развития национальной самобытности народов, традиционно проживающих на определенной территории, гармонизации социально-экономического развития и эффективного осуществления публичной власти на данной территории.

В настоящее время, детализируя положения части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации, Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает исчерпывающий перечень населенных территорий, в границах которых осуществляется местное самоуправление в Российской Федерации.

Данный перечень состоит из восьми видов муниципальных образований: 1) городское поселение, 2) сельское поселение, 3) городской округ, 4) городской округ с внутригородским делением, 5) муниципальный район, 6) внутригородской район, 7) внутригородская территория города федерального значения, 8) муниципальный округ. При этом городской округ с внутригородским делением и внутригородской район – виды муниципальных образований, введенные позже остальных федеральным законом от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ, а муниципальный округ – еще позже федеральным законом от 01.05.2019 г. № 87-ФЗ.

По данным Минюста России, по состоянию на 1 января 2023 года в Российской Федерации насчитывалось 18 351 муниципальное образование, в том числе 1 416 муниципальных районов, 1 200 городских и 14 536 сельских поселений, 317 муниципальных и 593 городских округов. Количество городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов в таких городских округах и внутригородских муниципальных образований в течение 2022 года не изменилось.

Наименьшее число муниципальных образований расположено в Магаданской области (9), городе Севастополе (10) и Ямalo-Ненецком автономном округе (13), наибольшее – в Республике Татарстан (956), Республике Башкортостан (895) и Республике Дагестан (762).

В Федеральном законе № 131-ФЗ, в отличие от Федерального закона от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ), понятие «муниципальное образование» – родовое; наделение населенной территории статусом муниципального образования одного из восьми видов осуществляется законом субъекта Российской Федерации с учетом мнения или с согласия населения таких территорий в соответствии с процедурой, установленной Федеральным законом № 131-ФЗ.

В период земства, советской власти и в ранний постсоветский период местное самоуправление осуществлялось, прежде всего, в границах населенных пунктов, а также иных административно-территориальных единиц – уездах, районах, районах в городах, сельсоветах.

Конституция Российской Федерации 1993 года утвердила этот подход как конституционный – согласно части 1 статьи 131 местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на иных территориях. В терминах 1993 года понятие «поселение» было синонимом понятия «населенный пункт».

Расхождение между административно-территориальным и муниципальным делением страны проявилось после введения в правовой оборот (Гражданским кодексом Российской Федерации 1994 года) юридической конструкции «муниципальное образование», которая, как показала последующая практика правотворчества и правоприменения, позволила достаточно широко конструировать территории местного самоуправления, тем более что легального определения этого понятия нет до сих пор (в Федеральном законе № 154-ФЗ оно было: «муниципальное образование – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления», т. е.

муниципальное образование – это населенный пункт или иная населенная территория, на которой осуществляется местное самоуправление и имеются необходимые и достаточные инструменты для этого. Однако Федеральный закон № 154-ФЗ в настоящий момент утратил силу).

В Федеральном законе № 154-ФЗ понятие «муниципальное образование» было видовым, т. е. и город-миллионник, и район, и село были одинаковыми с точки зрения закона муниципальными образованиями с одинаковым объемом полномочий. Этот явный правовой дефект был устранен Федеральным законом № 131-ФЗ, в котором муниципальное образование стало родовым понятием, и появилось сначала пять, а затем восемь видов муниципальных образований с разным объемом полномочий и другими различиями.

Необходимо также учитывать, что наименования видов муниципальных образований, установленных в Федеральном законе № 131-Ф, могут не совпадать с соответствующими наименованиями, используемыми в быту или в правовых актах других отраслей права.

Так, в Словаре русского языка С. И. Ожегова слово «поселение» трактуется как «населенный пункт, а также вообще место, где кто-нибудь живет, обитает». В этом значении термин «поселение» используется в Федеральном законе от 18.02.1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов», который относит города и другие поселения к географическим объектам наряду с районами и волостями. Однако в Градостроительном кодексе Российской Федерации и Земельном кодексе Российской Федерации (далее – ЗК РФ) термин «поселение» используется только для обозначения соответствующего вида муниципального образования.

В данном случае важно привести в нормативное соответствие весь объем законодательной базы в части четкого определения понятия «поселения» в его значении именно как одного из видов муниципальных образований, а не как административно-территориальной единицы. Одновременно важно нормативно разделить и сами понятия «муниципальное образование» и «административно-территориальная единица».

Административно-территориальной единицей является населенная территория, очерченная границей, на которой (в пределах которой) осуществляется государственное или (и) муниципальное управление, образованная при административно-территориальном делении субъекта Российской Федерации. Муниципальное образование – это населенная территория, в границах которой населением осуществляется местное самоуправление, при этом муниципальное образование является публично-правовым образованием, статусом которого она наделяется законом субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным законом.

2. Необходимо учитывать, что одной из конституционных новелл Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» является закрепление нормы, исключающей обязательность поселенческой основы организации местного самоуправления в Российской Федерации. В прежней редакции Конституции Российской Федерации содержалась норма, предусматривающая, что местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях и на других территориях. В новой редакции часть 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации гласит, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. При этом уточняется, что территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций.

Для обозначения территорий местного самоуправления конституционный законодатель использовал юридическую конструкцию «муниципальное образование». Данная юридическая конструкция требует содержательного определения в федеральном законодательстве. Однако данное определение отсутствует как в тексте самой Конституции Российской Федерации, так и вообще в законодательстве Российской Федерации. Нет его и в Гражданском кодексе Российской Федерации, где этот термин впервые появился в 1994 году и ввел понятие «муниципальное образование» как правовую конструкцию. При этом Федеральный закон № 131-ФЗ дал определение «муниципальному

образованию» через перечисление его видов и подробное описание характеристик каждого из них.

Статья 11 Федерального закона № 131-ФЗ содержит критерии установления границ муниципальных образований каждого из видов, которые должны реализовываться в законодательстве субъектов Российской Федерации.

При этом статья 11 данного Федерального закона содержит несколько принципиальных положений, на которых основывается территориальная организация местного самоуправления:

- обязательность разграничения на муниципальные образования всей территории субъекта Российской Федерации;

- наличие двух уровней местного самоуправления повсеместно, за исключением территорий городских округов (где наличие двух уровней возможно, но не обязательно), муниципальных округов и межселенных территорий;

- независимость границ муниципальных образований от правового статуса расположенных в их пределах земель (формы собственности, целевого назначения и вида использования);

- необходимость учета уровня развития инфраструктуры и градостроительных перспектив населенных пунктов при определении границ муниципальных образований.

Следует отметить, что в Федеральном законе № 131-ФЗ критерии установления границ территорий существенно отличаются для муниципальных образований различных видов.

В основу выделения территорий сельских поселений положены географические (пешеходная доступность, текущие и перспективные границы населенных пунктов), а также демографические (пороговые значения численности жителей населенных пунктов применительно к территориям с различной плотностью населения) критерии. Вместе с тем в Федеральном законе № 131-ФЗ не были определены экономические (наличие финансов и имущества, достаточных для оказания муниципальных услуг) или организационные (работоспособность системы муниципального управления, прежде всего, дееспособность органов местного самоуправления) критерии в качестве юридически значимых для сельских поселений.

Однако практика субъектов Российской Федерации по установлению границ данного вида муниципальных образований существенно различалась. Если в одних субъектах Российской Федерации сельские поселения создавались в границах существовавших до октября 1993 года административно-территориальных единиц (сельсоветов, сельских округов и др.), то в других для этих целей при установлении границ учитывались не только формальные критерии, установленные Федеральным законом № 131-ФЗ, но и финансово-экономические возможности территории, их обеспеченность транспортной и социальной инфраструктурой, необходимой для решения вопросов местного значения. В субъектах Российской Федерации, применявших такой подход, наблюдалось существенное сокращение числа сельских поселений по сравнению с сельсоветами, в которых местное самоуправление осуществлялось в 1991–1993 годах.

В связи с этим представляется, что определение единых для всех субъектов Российской Федерации критериев допустимой численности населения в сельских муниципальных образованиях или допустимого количества населенных пунктов, входящих в их состав, затруднено. Поэтому в части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено несколько норм, устанавливающих критерии для определения территорий сельских муниципальных образований (пункты 1, 3, 4, 6 и 11 данной части указанной статьи), и при этом используется формулировка «как правило». Данные нормы следует применять в системной взаимосвязи, но учитывая при этом, что они носят диспозитивный характер.

В Федеральном законе № 131-ФЗ при установлении критериев определения территории городского поселения используется иной подход. В качестве элементов территории городского поселения также обозначаются населенные пункты конкретных видов, однако в данном случае эти виды определяются более узко, чем при характеристике состава территории сельских поселений (используются базовые термины «город», «поселок», а не «городской или сельский населенный пункт»); предельные показатели

численности жителей населенных пунктов (даже ориентировочные или факультативные) в данном случае не устанавливаются.

Возможная удаленность территориальных пределов городского поселения соотносится не с пешей доступностью, а с предназначением территорий для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры города или поселка (причем это предназначение устанавливается генеральным планом городского поселения).

Критерии для установления границ муниципальных районов по отношению к поселениям установлены наиболее гибко: в данном случае требованиями к пределам территории обозначены транспортная доступность до административного центра муниципального района в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов (поселений), входящих в их состав, и необходимость создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера. В состав территории муниципального района входят несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией. При этом в Федеральном законе № 131-ФЗ не определены количественные рамки размеров территорий муниципальных районов – нет предельных значений численности населения, площади территории, количества населенных пунктов, числа поселений, которые могут входить в муниципальный район. С учетом того, что районы в качестве территориальной единицы к моменту вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ существовали повсеместно, столь гибкие критерии позволили сохранить преемственность территориальных пределов реализации местной публичной власти на районном уровне.

Федеральным законом от 03.04.2017 г. № 62-ФЗ уточнен статус городских округов, которые перестали быть особой разновидностью городских поселений. При этом данным федеральным законом уточнены критерии установления территориальных пределов городских округов и введен новый вид муниципального образования – муниципальный округ.

Указанные изменения в Федеральном законе № 131-ФЗ сделали возможным с учетом специфики отдельных территорий организацию в их пределах одноуровневой системы местного самоуправления не только в городских округах на урбанизированных территориях, но и на неурбанизированных территориях в муниципальных округах.

В настоящее время законом субъекта Российской Федерации на его территории могут образовываться муниципальные округа как муниципальные образования, решающие все вопросы местного значения без разделения их территорий на сельские и (или) городские поселения. Иными словами, муниципальные округа фактически являются одноуровневыми муниципальными районами. При этом в состав территории муниципального округа должно входить несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, а также прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения и земли рекреационного назначения. К территориям с низкой плотностью сельского населения, а также к отдаленным и труднодоступным местностям требование о наличии нескольких объединенных общей территорией населенных пунктов может не применяться, т. е. муниципальный округ на таких территориях может включать как один населенный пункт, так и несколько населенных пунктов, не объединенных общей территорией.

Вместе с тем представляется, что именно на малонаселенных и труднодоступных территориях одноуровневое местное самоуправление наиболее целесообразно.

В отличие от муниципальных округов к формированию состава территорий городских округов Федеральным законом № 131-ФЗ установлены специальные требования и критерии:

- наличие одного или нескольких городов и (или) иных городских населенных пунктов;
- сосредоточение в городских населенных пунктах не менее 2/3 населения городского округа;
- замещение не менее 1/3 территории городского округа землями городских населенных пунктов (до 2/3 территории могут занимать территории развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры округа, а также земли сельских населенных пунктов);

– фиксация плотности населения городского округа на уровне, не менее чем в пять раз превышающей среднюю плотность населения в России.

В Федеральном законе № 131-ФЗ используется термин «территории муниципальных образований», в том числе в его статье 10. При этом территории поселения (уже как муниципального образования) согласно статье 11 Федерального закона № 131-ФЗ составляют прежде всего земли населенных пунктов; основу территории городского поселения (как муниципального образования) составляет один город или один поселок; в состав территории сельского поселения могут входить один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1 000 человек (для территории с высокой плотностью населения – более 3 000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1 000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения – менее 3 000 человек каждый).

При этом положения, определяющие критерии вхождения сельских населенных пунктов в состав сельских поселений, носят диспозитивный характер. Применяемая в нормах пункта 6 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ формулировка «как правило» означает, что допустимы и другие варианты формирования структуры территории сельского поселения.

Федеральным законом от 28.12.2004 г. № 186-ФЗ положения пункта 6 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ изложены в новой редакции, допускающей включение в состав территории сельского поселения также и поселков. Следует отметить, что при решении вопроса о наделении поселка статусом городского поселения или сельского поселения (либо включении в состав сельского поселения) следует исходить не только из численности проживающего в нем населения, но и из перспектив его социально-экономического развития.

Таким образом, Федеральный закон № 131-ФЗ, опираясь на конституционные принципы и законодательную традицию, вполне определенно установил, что территориальной основой местного самоуправления являются территориальные единицы населения – населенные пункты, и установил в статье 11 исчерпывающий перечень видов населенных пунктов – город, поселок, городской населенный пункт, сельский населенный пункт (Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ ранее добавлял в этот перечень район (уезд)). При этом в Федеральном законе № 131-ФЗ не содержится правового определения указанных понятий.

Однако преимуществом действующих положений Федерального закона № 131-ФЗ является то, что его положения позволяют, с определенными оговорками, органам государственной власти субъектов Российской Федерации формировать на своих территориях как одноуровневую систему местного самоуправления (городские округа и муниципальные округа), так и двухуровневую систему местного самоуправления (муниципальные районы и входящие в их состав городские, сельские поселения), а также смешанную систему – одноуровневую и двухуровневую с учетом социально-экономического, географического положения конкретных субъектов Российской Федерации, исторических и иных местных традиций формирования и развития на их территориях местного самоуправления.

По данным Минюста России, в начале 2022 года муниципальные районы (двухуровневые муниципальные образования, состоящие из городских и сельских поселений) существовали в 76 из 85 субъектов Российской Федерации (за исключением городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, разделенных между внутригородскими муниципальными образованиями, а также Удмуртской Республики, Ставропольского края, Калининградской, Магаданской, Московской и Сахалинской областей, состоящих только из муниципальных и городских округов). В связи с преобразованием всех муниципальных районов в муниципальные округа в течение 2022 года на полностью одноуровневую систему территориальной организации местного самоуправления перешли Чувашская Республика, Пермский край, Нижегородская область и Ямало-Ненецкий автономный округ, после чего общее число субъектов Российской Федерации, имеющих на своей территории муниципальные районы, составило 72. Муниципальные районы преимущественно составляют сельские поселения при наличии

в большинстве из них также городских поселений. Исключение составляют Республика Алтай, Республика Ингушетия, Пермский край, Оренбургская и Тюменская области, в составе муниципальных районов которых отсутствуют городские поселения.

3. Как представляется, муниципальное образование – это юридическое обозначение очерченного границей населенного пункта или населенной территории, на которых осуществляется местное самоуправление (муниципальная публичная власть). Но не стоит при этом забывать, что естественная, конституционная, если говорить юридическим языком, основа местного самоуправления – это, прежде всего, населенные пункты и их территориально и исторически обусловленные объединения.

Следует отметить, что в части исторических традиций формирования территорий муниципальных образований Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 18.05.2011 г. № 9-П указал, что действующая в России система местного самоуправления основана на сочетании поселенческого и территориального (районного) самоуправления как исторически сложившихся форм территориального устройства публичной власти и самоорганизации населения.

В советский и ранний постсоветский периоды (Закон Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 06.07.1991 г.) основы территориальной организации и управления также строились на поселенческо-районном и городском принципах, а административно-территориальное и муниципальное деление не разделялось между собой. Данную конструкцию восприняла и Конституция 1993 года. Ее можно и нужно считать исторически сложившейся и конституционно оправданной.

В этой связи стоит отметить, что в соответствии с положениями Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 207-р (далее – Стратегия), основными направлениями пространственного развития Российской Федерации являются, в частности, улучшения условий жизни жителей малых и средних городов и сельских населенных пунктов.

Участники «круглого стола» полагают, что данную позицию следует учитывать в дальнейшем территориальном муниципальном строительстве, в том числе в части сохранения и развития поселенческого уровня в стране, в случае, когда в конкретных субъектах Российской Федерации поселения имеют перспективы социально-экономического и демографического развития и необходимый для этого финансовый, экономический, социальный и кадровый потенциал.

4. Четкое определение и уяснение того, что такое административно-территориальная единица, важно прежде всего для того, чтобы избежать смешения муниципально-территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, то есть подмены одной процедуры другой, подмены публично-правового образования территориальным образованием, которое таковым не является.

Данная позиция была сформулирована в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 15.05.2007 г. № 406-О-П, в котором указано, что вопросы территориальных основ местного самоуправления, формирования муниципальных образований, с одной стороны, и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации – с другой, будучи связаны между собой, имеют самостоятельное значение и, обладая собственным юридическим содержанием, относятся к различным сферам ведения: первый – к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, второй – к исключительному ведению субъектов Российской Федерации. Это, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 10.07.2003 г. № 289-О, предполагает, в частности, что для надлежащего законодательного обеспечения правового статуса муниципальных образований порядок их образования, упразднения и другие изменения в их системе должны быть урегулированы законодательством субъекта Российской Федерации о местном самоуправлении.

Устанавливаемое субъектом Российской Федерации правовое регулирование его административно-территориального устройства, включая вопросы образования, объединения, преобразования, упразднения административно-территориальных и территориальных единиц, не может, однако, подменять правовое регулирование территориальной

организации местного самоуправления; во всяком случае, оно не должно предполагать или допускать изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в порядке реорганизации территориального устройства государственной власти субъекта Российской Федерации и тем самым приводить к блокированию конституционного требования о необходимости учета мнения населения при проведении территориальных преобразований, влекущих изменение пространственных пределов реализации муниципальной власти и права граждан на местное самоуправление.

В вышеназванном решении Конституционного Суда впервые была выражена правовая позиция о недопустимости внесения изменения в территориальную организацию местного самоуправления под видом административно-территориальных преобразований.

5. При этом Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» в положении части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации включено понятие «муниципальные образования» взамен понятия «городские, сельские поселения», а также сделано указание на то, что виды муниципальных образований устанавливаются федеральным законом. С указанного момента понятия административно-территориального и муниципального территориального деления стали более четко различаться и разграничиваться, а осуществление местного самоуправления на основании поселенческой структуры местного самоуправления в нашей стране перестало быть обязательным конституционным требованием.

Территориальное деление местного самоуправления следует отличать от административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации. При этом необходимо учитывать, что территориальное деление местного самоуправления и административно-территориальное устройство в субъектах Российской Федерации взаимосвязаны, поскольку административно-территориальные единицы (в первую очередь населенные пункты) являются структурными (территориальными) элементами территориальной организации местного самоуправления.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно высказывал позицию, согласно которой территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 03.11.1997 г. № 15-П; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13.07.2000 г. № 195-О). Вместе с тем, говоря об отсутствии жесткой связи территориальных основ местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и указывая на их самостоятельное значение и собственное юридическое содержание, Конституционный Суд Российской Федерации отнюдь не противопоставлял их друг другу (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15.05.2007 г. № 406-О-П).

Нельзя не отметить, что территориальные принципы организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации непосредственно связаны между собой, поскольку первичной административно-территориальной единицей является населенный пункт, из которого (которых) также состоит территория муниципального образования.

В этой связи участники «круглого стола» отмечают, что в настоящее время существует проблема неурегулированности на федеральном уровне вопросов административно-территориального деления субъектов Российской Федерации, что приводит среди прочего к несоответствию административных границ крупнейших и крупных городов фактической застройке их территории, при которой создание и развитие объектов городской инфраструктуры (жилых комплексов, объектов коммунального хозяйства, здравоохранения, образования, культуры, спорта и т. д.) выходит за пределы установленных границ городов. В свою очередь, нерешенность данной проблемы порождает инфраструктурные проблемы, обусловленные отсутствием слаженных механизмов реализации инфраструктурных проектов межмуниципального значения.

Согласно пункту 4 раздела II Положения о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР, утвержденного Указом Президиума

Верховного Совета РСФСР от 17.08.1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР», к городским населенным пунктам относятся города республиканского (РСФСР и АССР), краевого, областного, окружного и районного подчинения, рабочие, курортные и дачные поселки, к сельским – все остальные населенные пункты.

Вместе с тем необходимо учитывать, что юридическое действие указанного нормативного правового акта вызывает сомнение, поскольку в соответствии с пунктом 10 части 2 статьи 8 Федерального закона от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) к основным полномочиям законодательного органа субъекта Российской Федерации относится установление законом субъекта Российской Федерации административно-территориального устройства соответствующего субъекта Российской Федерации и порядка его изменения.

В настоящее время отсутствует федеральный закон, устанавливающий принципы административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации, понятие «населенный пункт» и его виды (городские и сельские), понятия «город» и «поселок» как видов городских населенных пунктов, компетенцию субъектов Российской Федерации в определении конкретного административно-территориального устройства на своей территории на основе общих принципов, установленных федеральным законом.

Вместе с тем следует отметить, что не во всех случаях органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления различают и правильно применяют данные механизмы, что приводит к снижению эффективности регионального и муниципального управления, формированию объективных и полноценных сведений об адресах объектов адресации (населенный пункт, элемент улично-дорожной сети, элемент планировочной структуры), а также сведений, содержащихся в ОКАТО. При этом в Федеральном законе № 131-ФЗ, в отличие от административно-территориального устройства, определены принципы территориального устройства местного самоуправления.

Полагаем, что на основании анализа и обобщения доктринальных подходов, правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, законотворческой практики субъектов Российской Федерации представляется целесообразным вернуться к вопросу о законодательном закреплении на федеральном уровне общих принципов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации.

Для приведения к общему знаменателю исторически укоренившихся в региональной практике разрозненных подходов к пониманию конституционно-правовой природы административно-территориального устройства федеральному законодателю потребуется в первую очередь:

- определить понятийный аппарат (дать законодательные определения понятиям «административно-территориальное устройство», «административно-территориальная единица», «территориальная единица», «населенный пункт» и т. д.);

- определить виды административно-территориальных и территориальных единиц (районы (административные районы), города областного (краевого, республиканского) значения (подчинения), внутригородские районы городов областного (краевого, республиканского) значения, сельсоветы (сельские округа, волости), населенные пункты (города, поселки, села, станицы, хутора, аулы, кишлаки и т. д.));

- закрепить квалифицирующие признаки (критерии) категоризации населенных пунктов в зависимости от социально-экономических, инфраструктурных и демографических факторов, лежащих в основе деления на сельские населенные пункты и городские населенные пункты, а также позволяющие выделить поселки, возможно, подразделив их на функциональные категории (курортные поселки, рабочие поселки, дачные поселки, поселки городского типа), города, возможно, также подразделив их на функциональные категории (города-заводы, города-курорты, города-форпосты, города с высоким научно-технологическим потенциалом (наукограды));

- определить порядок образования, преобразования и упразднения административно-территориальных и территориальных единиц.

Установление на федеральном уровне общих принципов административно-территориального устройства позволит синхронизировать территориальные основы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на основе унификации практики государственного и муниципального строительства, а также сформировать территориальную основу для укрепления единой системы публичной власти в Российской Федерации.

Вместе с тем, учитывая федеративную природу Российской Федерации, необходимо обеспечить оптимальную дискрецию субъектов Российской Федерации в вопросе установления их административно-территориального устройства. Поэтому при выработке единых универсальных принципов территориальной организации публичной власти следует руководствоваться выявленным в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации конституционно-правовым смыслом публичной власти, местного самоуправления и территориальных основ государства.

6. Как и в случае с административно-территориальным устройством, понятие «административно-территориальное образование» отсутствует в качестве нормативно определенной категории на федеральном уровне. Отдельное регулирование данного вопроса осуществлено в части 1 статьи 1 Закона Российской Федерации от 14.07.1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», предусматривающей, что закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное в порядке, предусмотренном статьей 2 данного Закона, в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Согласно пункту 3.3 «ГОСТ Р 56548-2015/ISO/DIS/37101. Национальный стандарт Российской Федерации. Устойчивое развитие административно-территориальных образований. Системы менеджмента. Общие принципы и требования» (утвержен и введен в действие приказом Росстандарта от 24.08.2015 г. № 1187-ст) административно-территориальное образование (АТО) (community) – это внутренняя часть территории субъекта Федерации в установленных границах, имеющая свое наименование, постоянный центр, характеризующаяся единством, непрерывностью, включающая, как правило, один или несколько населенных пунктов, выделяемая с целью комплексного решения на ней всех тех государственных и местных задач, что необходимы для обеспечения жизнедеятельности местного населения, населения субъекта Федерации, страны.

С учетом разнообразия региональных подходов можно выделить следующие административно-территориальные единицы (образования):

– районы – административно-территориальная единица, входящая в состав области и объединяющая в своих границах географически и экономически связанные между собой города, сельсоветы (поссоветы);

– города областного (краевого, республиканского и др.) подчинения (значения) – административно-территориальные единицы, устанавливаемые, как правило, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и играющие важную роль в социально-экономической, культурной и политической жизни субъекта Федерации (например, города Грозный, Аргун и Гудермес в Чеченской Республике – часть 6 статьи 59 Конституции Чеченской Республики);

– административные округа (городские, поселковые и др.) – административно-территориальные единицы, создаваемые как в рамках субъекта Федерации непосредственно, так и в рамках крупных городских поселений для целей более эффективного управления территорией. Сельские округа включают в свой состав села, деревни, хутора и поселки с прилегающими к ним территориями.

В отдельных субъектах Российской Федерации административные округа могут быть образованы вместо ранее существовавших автономных округов (например,

Усть-Ордынский Бурятский округ в составе Иркутской области (глава 3 устава Иркутской области от 17.04.2009 г. № 1; статья 10 закона Иркутской области от 21.06.2010 г. № 49-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Иркутской области»);

– внутригородские административные районы (например, в городе областного значения Калининград (часть 1 статьи 8 закона Калининградской области от 10.06.2010 г. № 463 «Об административно-территориальном устройстве Калининградской области»);

– населенные пункты (городские и сельские);

– другие административно-территориальные единицы.

7. Термин «населенный пункт» употребляется в ряде федеральных законов, в том числе в Земельном и Градостроительном кодексах Российской Федерации, федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О наименованиях географических объектов». Данная терминология встречается и в документах стратегического, территориального планирования.

Вместе с тем в федеральном законодательстве не устанавливается содержание понятия «населенный пункт».

Согласно пункту 1 статьи 7 ЗК РФ земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на следующие категории: земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; земли особо охраняемых территорий и объектов; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса. В силу пункта 2 этой же статьи ЗК РФ указанные земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением; правовой режим земель и земельных участков определяется в соответствии с федеральными законами, исходя из их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования.

В силу положений пункта 1 статьи 8 Федерального закона от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» установление или изменение границ населенных пунктов, а также включение земельных участков в границы населенных пунктов либо исключение земельных участков из границ населенных пунктов является переводом земель населенных пунктов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию либо переводом земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли населенных пунктов.

Нормы статьи 83 ЗК РФ устанавливают два признака земель населенного пункта: содержательный – земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов; территориальный – границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий. Второй признак в силу своей императивности абсолютно исключает возможность нахождения в пределах границ населенных пунктов земель иных шести категорий (равно как и нахождение земель населенных пунктов за пределами утвержденных границ населенных пунктов).

Таким образом, одним из основных признаков, отличающих земельные участки из состава земель населенных пунктов от земельных участков из состава иных категорий земель, является включение соответствующих земельных участков в границы населенного пункта.

Кроме того, требование, предусмотренное в пункте 2 статьи 83 ЗК РФ, о запрете пересечения границами городских, сельских населенных пунктов границ муниципальных образований или выхода за их границы соответствует требованию пункта 12 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которому территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения. Данное положение получило закрепление и в Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее – ГрК РФ), согласно части 4 статьи 18 которого установление или изменение границ населенных пунктов, входящих в состав поселения, городского округа, осуществляется в границах таких поселения, городского округа.

При этом в силу пункта 1 статьи 85 ЗК РФ в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к следующим территориальным зонам: жилым; общественно-деловым;

производственным; инженерных и транспортных инфраструктур; рекреационным; сельскохозяйственного использования; специального назначения; военных объектов; иным территориальным зонам.

Территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения. В состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения (пункты 3 и 4 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ).

В законах субъектов Российской Федерации термин «населенный пункт» также определяется по-разному. Например, выделяются следующие признаки:

– наличие сосредоточенной застройки (Московская, Брянская, Владимирская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Рязанская, Смоленская области) или жилой застройки (Ивановская область); во Владимирской области дополнительно подчеркивается, что это часть территории, имеющая сосредоточенную застройку в пределах установленной границы, отделяющей земли населенных пунктов от земель иных категорий;

– место проживания людей (Брянская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Рязанская области); законами ряда субъектов Российской Федерации допускается не только постоянное, но и временное проживание (Ивановская, Смоленская, Ярославская области); в законе Московской области говорится только о постоянном или преимущественном проживании;

– территория, приспособленная для жизни, хозяйственной деятельности, отдыха (Липецкая область);

– установленная граница (Костромская, Курская, Рязанская, Ярославская области).

Согласно позиции Министерства экономического развития Российской Федерации, изложенной в письме от 29.10.2010 г. № Д23-4426, возможность установления прерывающейся и многоконтурной границы населенного пункта действующим законодательством Российской Федерации не предусмотрена.

Вместе с тем необходимо учитывать, что согласно пункту 25 статьи 4.1 Федерального закона от 29.12.2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» допускается включение в границы населенного пункта земельных участков, непосредственно не примыкающих к границам этого населенного пункта. В связи с этим полагаем, что в силу указанных положений этого Федерального закона возможна ситуация, когда одна часть населенного пункта может находиться на определенном расстоянии от другой его части и разделяться землями иных категорий, в частности, землями сельскохозяйственного назначения.

8. Согласно пункту 2 Правил присвоения, изменения и аннулирования адресов (далее – Правила), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 19.11.2014 г. № 1221, к адресообразующим элементам относятся страна, субъект Российской Федерации, федеральная территория, муниципальное образование, населенный пункт, элемент улично-дорожной сети, элемент планировочной структуры и идентификационный элемент (элементы) объекта адресации. При этом под уникальным номером адреса объекта адресации в государственном адресном реестре понимается номер записи, который присваивается адресу объекта адресации в государственном адресном реестре.

Положения пункта 3 данных Правил предусматривают, что адрес, присвоенный объекту адресации, должен отвечать требованиям уникальности, то есть один и тот же адрес не может быть присвоен более чем одному объекту адресации, за исключением случаев повторного присвоения одного и того же адреса новому объекту адресации взамен аннулированного адреса объекта адресации, а также присвоения одного и того же адреса земельному участку и расположенному на нем зданию (строению), сооружению. При этом правовую основу адреса обеспечивает соблюдение процедуры присвоения объекту адресации адреса, изменения и аннулирования такого адреса, а также внесение адреса в государственный адресный реестр.

В силу положений пункта 13 указанных Правил изменение адреса объекта адресации в случае изменения наименований и границ субъектов Российской Федерации, федеральных территорий, муниципальных образований и населенных пунктов осуществляется на основании информации Государственного каталога географических названий и государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации, предоставляемой оператору федеральной информационной адресной системы в установленном Правительством Российской Федерации порядке межведомственного информационного взаимодействия при ведении государственного адресного реестра.

В соответствии с пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 29.04.2014 г. № 384 оператором федеральной информационной адресной системы является Федеральная налоговая служба.

Согласно статье 44 Правил структура адреса объекта адресации должна включать в себя, в частности, наименование населенного пункта. При этом необходимо учитывать, что в силу положений пункта 53 указанных Правил в структуре адреса наименования населенных пунктов должны соответствовать соответствующим наименованиям, внесенным в Государственный каталог географических названий.

В настоящее время правовые основы деятельности в области присвоения наименований географическим объектам и переименования географических объектов, а также нормализации, употребления, регистрации, учета и сохранения наименований географических объектов как составной части исторического и культурного наследия народов Российской Федерации определяются Федеральным законом от 18.12.1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов».

В силу положений статьи 1 Федерального закона № 152-ФЗ под географическими объектами понимаются существующие или существовавшие относительно устойчивые, характеризующиеся определенным местоположением целостные образования Земли, к которым относятся, в частности, города, в том числе города федерального значения, и другие населенные пункты, а также районы, административные районы, аймаки, кожууны, национальные районы, улусы, волости, поселковые советы, наслеги, сельские советы, национальные сельские советы, сельские округа, сомоны, станичные округа и другие административно-территориальные образования (административно-территориальные единицы).

Использование в данной статье Федерального закона № 152-ФЗ единого понятия «административно-территориальное образование (административно-территориальная единица)» означает, что федеральный законодатель рассматривает административно-территориальное образование и административно-территориальную единицу в качестве одинаковых по смыслу правовых категорий.

В связи с этим административно-территориальное образование по своему определению не может являться одним из видов административно-территориальной единицы и наоборот.

Необходимо также учитывать, что согласно положениям абзаца третьего части 2 статьи 7 Федерального закона № 152-ФЗ не допускается присвоение одного и того же наименования нескольким однородным географическим объектам в пределах административно-территориального образования (административно-территориальной единицы). При этом положения абзаца второго части 3 этой же статьи Федерального закона № 152-ФЗ предусматривают возможность переименования географического объекта в случаях, если два или более однородных географических объекта в пределах административно-территориального образования (административно-территориальной единицы) имеют одно и то же наименование, что затрудняет осуществление хозяйственной или иной деятельности.

Положения части 2 статьи 10 Федерального закона № 152-ФЗ предусматривают, что в целях обеспечения единообразного и устойчивого употребления в Российской Федерации наименований географических объектов и сохранения указанных наименований создается Государственный каталог географических названий.

Таким образом, в адресе, присвоенном объекту адресации, наименования населенных пунктов должны соответствовать наименованиям, внесенным в Государственный

каталог географических названий, которые должны присваиваться и изменяться в соответствии с требованиями Федерального закона № 152-ФЗ.

9. В соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» стратегия пространственного развития Российской Федерации (далее – Стратегия) является одним из важнейших основополагающих документов стратегического планирования в Российской Федерации. Стратегия представляет собой документ стратегического планирования, разрабатываемый в рамках целеполагания по территориальному принципу. Она направлена, прежде всего, на совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в том числе за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития.

В Послании Федеральному Собранию от 29 февраля 2024 года Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил, что «Решения в сфере финансовой поддержки регионов, рост экономики должны работать на повышение качества жизни людей, причем во всех субъектах Федерации. Мы уже продлили до 2030 года специальные программы развития таких регионов, как Северный Кавказ и Калининградская область, Донбасс и Новороссия, Крым и Севастополь, Арктика и Дальний Восток. Для 22 дальневосточных городов и агломераций подготовлены мастер-планы развития, и такая же работа идет по населенным пунктам в Арктике.

Сейчас мы должны сделать следующий шаг. Предлагаю определить перечень еще более 200 крупных и малых городов. Для каждого из них должен быть разработан и реализован свой мастер-план, а в целом программа развития должна охватить порядка 2 тысяч населенных пунктов, включая села и поселки. Здесь также должны сработать решения по поддержке субъектов Федерации, о которых сегодня сказал, включая инфраструктурные кредиты».

При проработке проектов различных документов стратегического планирования, принимаемых на федеральном уровне, в том числе Стратегии, государственных программ и национальных проектов, Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению неоднократно указывал на то, что необходимо более содержательное определение основных направлений развития сельских территорий, а также малых и средних городов, имеющих геостратегическое значение для сохранения поселенческого каркаса страны, сбалансированности расселения на ее территории, обеспечения устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности, в том числе продовольственной безопасности Российской Федерации.

При этом в Стратегии основными направлениями пространственного развития Российской Федерации обозначены, в частности, обеспечение расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития Российской Федерации за счет социально-экономического развития перспективных крупных центров экономического роста Российской Федерации – крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций и сбалансированного пространственного развития за счет обеспечения социально-экономического развития городских агломераций, малых и средних городов, а также сельских территорий с целью снижения концентрации субъектов экономической деятельности и населения в столичных агломерациях.

Вместе с тем следует отметить, что в положениях Стратегии помимо городских агломераций развитию иных территорий нашего государства, в которых проживает значительная часть населения страны, уделяется недостаточное внимание, в том числе вопросам обеспечения сбалансированного развития городских территорий, в частности путем освоения заброшенных и неэффективно используемых территорий, согласованного и комплексного развития застроенных и планируемых к застройке территорий, содействия развитию малых и средних городов и крупных сельских населенных пунктов как межмуниципальных обслуживающих центров для сельских территорий, обеспечивающих население и предпринимателей различными видами услуг.

В структуре Стратегии отсутствуют отдельные подразделы, содержащие механизмы, направленные на обеспечение комплексного и устойчивого социально-экономического

развития указанных территорий с учетом специфики их статуса, ресурсного и инфраструктурного потенциала и т. д., в первую очередь малых и средних городов, сельских территорий за пределами крупнейших и крупных городских агломераций, что не будет способствовать решению задачи по сокращению диспропорций в уровне социально-экономического развития соответствующих территорий.

Пространственная стратегия должна связать и соединить воедино социально-экономическое пространство страны и исключить возможность ее разделения на крупнейшие и крупные городские агломерации, с одной стороны, и обезлюживания пространства сельских территорий и малых городов, находящихся за пределами таких агломераций, в том числе в районах Сибири, Дальнего Востока и Крайнего Севера, с другой стороны.

Иными словами, решая вопросы развития городских агломераций, а вместе с этим и муниципальных образований, примыкающих к ее «ядру» (центру), необходимо помнить и о малых и средних городах, а также сельских территориях, расположенных вне агломераций. В связи с этим наравне с развитием агломерационных процессов требуется разработка необходимых мер поддержки и развития указанных муниципальных образований, а также механизмов стимулирования развития периферийных территорий, являющихся по сути геостратегическими опорными пунктами нашей страны.

Еще раз обратил на это внимание и Президент Российской Федерации В. В. Путин, выступая 1 сентября 2023 года на открытом уроке «Разговор о важном» в образовательном центре «Сенеж». В частности, он рассказал, что в руководстве страны идет дискуссия о подходах к развитию территорий, сам он считает, что регионы надо развивать равномерно, чтобы не допустить депопуляции ни в одном из них. При этом есть разные видения этого процесса: одни предлагают развивать крупные городские агломерации, другие – усилить поддержку сельских районов.

Участникам «круглого стола» крайне важной представляется позиция Президента России, которую он озвучил следующим образом: «Для нашей страны, с такой огромной территорией и относительно небольшим для такой территории населением, важно, чтобы у нас отдельные регионы не обезлюдели, чтобы не было депопуляции территории. Для этого нужно равномерно развивать эти территории».

Таким образом представляется, что в настоящее время в Стратегии не удалось в полной мере сформировать системный механизм, предусматривающий комплекс взаимосвязанных мер по сбалансированному развитию не только крупных и крупнейших городских агломераций, но также малых и средних городов и сельских территорий, не входящих в их состав.

В связи с этим участники «круглого стола» полагают, что на федеральном уровне в этой части необходимо проведение дальнейшей значительной и системной работы, тем более что Президент России еще 27 апреля 2018 года на встрече с Советом законодателей Федерального Собрания Российской Федерации в Санкт-Петербурге отметил, что «вопрос развития агломераций побеждает другой подход, который заключается в том, чтобы пространственное развитие страны было связано прежде всего с развитием транспортной и другой инфраструктуры между населенными пунктами. С тем, чтобы пространство между населенными пунктами обживалось, было комфортным для граждан. Конечно, мы будем уделять внимание городам: и крупным городам, и малым, там есть отдельные программы, но все-таки – упор предполагается сделать на это – именно на пространственное развитие».

Пространственное развитие страны в целом тесно связано с процессом оптимизации территориальной организации местного самоуправления как в правовом, так и в практическом плане.

Одной из основных проблем в этой части является отсутствие в Стратегии единого подхода к территориальной организации Российского государства в целом, при множественности видов его территориального деления. Вместе с тем территориальная организация местного самоуправления выступает в качестве одного из видов организации территории государства, его пространственного развития.

Представляется, что в Стратегии должны быть предусмотрены механизмы, позволяющие системно и всесторонне решать вопросы поселенческой структуры нашей страны и ее гармоничного развития в отношении как крупных и крупнейших городов

и связанных с ними агломераций, так и малых и средних городов и поселений, а также поселенческой структуры сельских территорий, что позволило бы обеспечить создание устойчивой системы расселения на территории России.

Следовательно, принципиально важно сохранить и развивать поселенческий уровень как базовый элемент пространственного развития страны и базовый элемент территориальной основы местного самоуправления.

На основании вышеизложенного и с учетом состоявшегося обсуждения участники «круглого стола» считают необходимым **рекомендовать**:

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

– урегулирования на федеральном уровне вопросов административно-территориального деления субъектов Российской Федерации путем разработки и принятия федерального закона, устанавливающего общие принципы административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации, в том числе понятия «населенный пункт» и его виды (городские и сельские), понятия «город» и «поселок» как видов городских населенных пунктов, компетенцию субъектов Российской Федерации в определении конкретного административно-территориального устройства на своей территории на основе общих принципов, установленных федеральным законом, принципы создания, объединения, упразднения населенных пунктов и изменение их границ;

– разработки и принятия федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности городских и сельских агломераций в Российской Федерации» или четкого и системного урегулирования указанных вопросов в Федеральном законе № 131-ФЗ, Федеральном законе № 414-ФЗ и других законодательных актах, установив законодательно, среди прочего, понятия «городских агломераций» и «сельских агломераций», их виды, порядок организации, функционирования и управления данными агломерациями, признаки и место в системе административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации территориальной организации местного самоуправления, а также порядок и механизмы государственной поддержки развития таких агломераций;

– внесения изменений в федеральные законодательные акты, предусматривающих установление понятий «сельские территории», «сельские агломерации», «точки роста» на сельских территориях и агломерациях», «опорные населенные пункты», а также, возможно, понятий «города-заводы», «города-курорты», «города-форпосты», «города с высоким научно-технологическим потенциалом», и конкретизации их статуса, принципы создания и функционирования;

– сохранения поселенческого уровня, имея в виду, что по своей природе местное самоуправление, как публично-правовое явление, осуществляется в населенных пунктах; организации местного самоуправления с сохранением компетенции субъектов Российской Федерации по установлению на своих территориях как одноуровневой, так и двухуровневой системы организации местного самоуправления, в том числе возможности одновременного наличия и того, и другого уровня организации местного самоуправления в одном субъекте Российской Федерации (смешанная система), с учетом того, что второй уровень местного самоуправления – это система взаимодействия местных самоуправлений населенных пунктов;

– законодательного закрепления (с правом альтернативного выбора в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и с учетом определенных критерии, прежде всего количества жителей населенных пунктов) уровня урбанизации и инфраструктурной достаточности территорий.

2. Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

– определения перечня опорных населенных пунктов, включающего в себя не менее 2 тысяч городов, городских агломераций и сельских населенных пунктов, расположенных во всех субъектах Российской Федерации, обеспечив разработку, утверждение и реализацию программы по их развитию (с распределением включенных в эту программу мероприятий по годам и определением источников их финансирования) в рамках нового национального проекта «Инфраструктура для жизни» и предусмотрев приоритетное

направление на реализацию этой программы бюджетных кредитов, предоставляемых на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, и средств, высвобождающихся в связи со списанием двух третей задолженности субъектов Российской Федерации (по состоянию на 1 марта 2024 года) по бюджетным кредитам, предоставленным субъектам Российской Федерации из федерального бюджета;

– определения перечня, включающего в себя не менее 200 крупных и малых городов, городских агломераций, обеспечив разработку, утверждение и реализацию мастер-планов и планов комплексного социально-экономического развития (с распределением включенных в эти планы мероприятий по годам и определением источников их финансирования);

– ускорения принятия постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил разработки, согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий»;

– продолжения работы по созданию федеральной государственной информационной системы «Единая цифровая платформа «Национальная система пространственных данных»;

– закрепления в Госпрограмме КРСТ и иных стратегических документах Российской Федерации, взаимосвязанных с данной Программой, положений об обязательности наличия основных элементов социально-бытовой инфраструктуры в сельских поселениях, необходимых для обеспечения жизнедеятельности сельского населения и предотвращения его произвольного отселения в городские агломерации, с учетом методических рекомендаций по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.12.2022 г. № 4132-р, а также сокращение доли непригодного для проживания жилищного фонда, повышение уровня благоустройства, обеспечение социальной и коммунальной инфраструктурой, в том числе школой, учреждением здравоохранения (как минимум, фельдшерско-акушерским пунктом для сельских поселений), информационно-культурно-досуговым центром (современным клубом), многофункциональным центром предоставления услуг, почтой, отделением банка, участковым полицейским, а также водоснабжением и водоотведением, газо-, энергоснабжением; повышение транспортной доступности малых городов и сельских территорий за счет развития и улучшения качества сети региональных и местных дорог, стимулирования развития общественного транспорта; повышение информационно-коммуникационной доступности для малых городов и сельских территорий;

– усовершенствования на федеральном уровне статуса существующих территорий инновационного развития, в том числе наукоградов и федеральных территорий, определения дополнительных механизмов их государственной поддержки, а также создания новых видов таких территорий с наделением их особым статусом;

– наделения территорий, имеющих фактически достигнутый достаточно высокий уровень научно-технологического потенциала, статусом наукоградов и федеральных территорий;

– закрепления в законодательстве о статусе наукограда положения, которое позволяло бы сохранить гарантии, в том числе обеспечивающие правовое регулирование, исполнение бюджетных обязательств, вытекающих из статуса наукограда, на переходный период – с момента завершения территориального преобразования в соответствии с порядком, установленным Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и до принятия уполномоченным органом решения о присвоения статуса наукограда.

3. Правительству Российской Федерации совместно с профильными министерствами и ведомствами рассмотреть возможность:

– разработки необходимых мер поддержки и развития сельских территорий, а также малых и средних городов, механизмов стимулирования развития «периферийных территорий», являющихся, по сути, геостратегическими опорными пунктами страны, в том числе с учетом того, что в складывающейся ситуации становится непонятным статус

малых и средних городов, являющихся, по сути, городскими территориями, но признаваемых «опорными населенными пунктами» развития прилегающих к ним сельских территорий;

– создания единой федеральной цифровой платформы «Российские агломерации».

4. Министерству сельского хозяйства Российской Федерации совместно с Федеральной службой государственной статистики рассмотреть возможность:

– ускорения работы по определению перечня показателей, необходимых для организации мониторинга социально-экономического развития сельских территорий, для включения в Федеральный план статистических работ;

– внесения изменений в государственную программу Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» в части разграничения понятий и структуры административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации и муниципального территориального деления в части более четкого и понятного формирования состава территорий сельских агломераций, определения порядка их создания и функционирования.

5. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть возможность:

– обеспечения четкой взаимосвязи муниципального территориального деления и административно-территориального деления на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации;

– обеспечения в соответствии с федеральным законодательством после законодательного установления понятия «городских агломераций» и «сельских агломераций», определения их видов, порядка организации, функционирования и управления данными агломерациями, признаков и места в системе административно-территориального устройства соответствующих субъектов Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления, а также порядка и механизмов государственной поддержки развития таких агломераций на территории субъектов Российской Федерации;

– активизации работы по подготовке и направлению в Росреестр документов, необходимых для внесения в ЕГРН сведений о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов и территориальных зон.

ПАРЛАМЕНТСКИЕ СЛУШАНИЯ
НА ТЕМУ «ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(г. Москва, 30 мая 2024 года)

*Утверждены решением Комитета
Государственной Думы по региональной
политике и местному самоуправлению
от 11 июня 2024 г. № 85/8*

**Рекомендации парламентских слушаний на тему
«Вопросы правового регулирования организаций
населенных пунктов в Российской Федерации»**

1. Важнейшими документами, направленными на обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны, территориальной целостности и национальной безопасности Российской Федерации, являются документы стратегического планирования, от принятия и реализации которых зависит устойчивость и сбалансированность развития нашего государства в целом, а также его субъектов и муниципалитетов с учетом существующих сегодня геополитических и экономических проблем и вызовов.

Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) установил правовые основы стратегического планирования в нашей стране. В течение действия данного федерального закона на всех уровнях власти уже сформировалась практика его применения, а также выявлены недостатки формирования и реализации согласованной и сбалансированной системы документов стратегического планирования. При этом за время его действия на всех уровнях публичной власти утверждено значительное количество документов стратегического планирования, разработаны различные методики, методические рекомендации и регламенты формирования документов стратегического планирования.

Кроме того, указом Президента Российской Федерации от 08.11.2021 г. № 633 утверждены Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации (далее – Основы государственной политики).

Необходимо учитывать, что значительная часть документов стратегического планирования, указанных в Основах государственной политики, была принята и начала реализовываться до утверждения самих Основ.

К ним, в частности, относятся стратегия пространственного развития Российской Федерации, прогноз научно-технологического развития Российской Федерации, бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период, стратегия национальной безопасности Российской Федерации, стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, стратегия пространственного развития Российской Федерации.

Значительная часть положений Основ государственной политики касается формирования согласованной и сбалансированной системы документов стратегического планирования на федеральном уровне. При этом в Основах только в общем виде упоминается о создании такой системы на региональном уровне, а в отношении возможности, порядка и условий формирования такой системы на муниципальном уровне вообще не указывается, что, как представляется, не соответствует Закону о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», согласно которому местное самоуправление в Российской Федерации остается самостоятельным уровнем местной публичной власти, но более взаимосвязанным с уровнями государственной власти, входящими в единую систему органов публичной власти в нашей стране.

К основным документам стратегического планирования на федеральном уровне отнесена стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, которая должна содержать систему долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации с учетом актуальных геостратегических вызовов. Данная стратегия должна являться также основой для формирования и корректировки перечня государственных программ.

Таким образом, указанная стратегия должна являться не только основополагающим документом в системе документов стратегического планирования, но и тем базовым документом, который определяет основные цели и задачи социально-экономического развития страны, ее субъектов и муниципальных образований на долгосрочную перспективу с учетом их взаимосвязи, а также механизмы реализации указанных основных целей и задач.

Однако данная стратегия к данному моменту так и не утверждена. Это существенно затрудняет формирование согласованной и сбалансированной системы стратегических документов на всех уровнях публичной власти.

Вместе с тем следует отметить, что в настоящее время в Российской Федерации реализуется система национальных проектов, которая является новым инструментом стратегического планирования. В их реализации активно участвуют региональные и муниципальные власти в пределах их компетенции. При этом национальные проекты должны стать основным инструментом достижения масштабных целей социально-экономического развития страны, определенных указом Президента Российской Федерации от 07.05.2024 г. № 309.

Подтверждением тому является и тот факт, что в Основах государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках планирования и программирования на федеральном уровне, отнесены не только государственные программы Российской Федерации, но и национальные проекты.

Вместе с тем в Федеральном законе № 172-ФЗ не определено понятие «национального проекта», его основные характеристики, в том числе цели, задачи, механизмы реализации, а также место национальных проектов в системе документов стратегического планирования и согласованность данных документов друг с другом. Представляется, что указанные вопросы должны быть урегулированы в Федеральном законе № 172-ФЗ.

Кроме того, в современных условиях принципиально важным представляется переход к системе стратегического планирования на всех уровнях публичной власти.

Согласно пункту 3 статьи 3 Федерального закона № 172-ФЗ под муниципальным управлением понимается деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития. При этом в силу положений пункта 1 статьи 6 данного федерального закона к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относится определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Таким образом, деятельность органов местного самоуправления по осуществлению муниципального управления не только непосредственно связана с полномочиями органов местного самоуправления, но и пределы осуществления данной деятельности, ее цели и задачи определяются содержанием указанных полномочий. Определение механизмов решения основной задачи муниципального управления, которая заключается в обеспечении жизнедеятельности населения муниципальных образований, повышение уровня и качества жизни граждан, также непосредственно зависит от содержания полномочий органов местного самоуправления.

В этой связи необходимо учитывать, что 4 июля 2020 года вступили в силу обновленные нормы Конституции Российской Федерации (далее – Конституция Российской Федерации), предусмотренные Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»

(далее – Закон № 1-ФКЗ). В части, касающейся местного самоуправления и муниципального строительства, поправки внесены в статьи 131–133 главы 8 Конституции Российской Федерации, посвященной организации местного самоуправления. Ряд из них фиксируют уже сложившуюся правоприменительную практику и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд Российской Федерации), а некоторые же содержат правовые новеллы, которые требуют не только анализа и осмыслиения, но и законодательного регулирования на федеральном уровне, без которого реализация соответствующих вопросов представляется невозможной.

8 декабря 2020 года подписан Федеральный закон № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», который направлен в том числе на конкретизацию отдельных положений Закона № 1-ФКЗ (далее – Федеральный закон № 394-ФЗ).

В положениях части 1 статьи 2 Федерального закона № 394-ФЗ содержится определение понятия «единой системы публичной власти», под которой понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

Поправками в статью 133 Конституции Российской Федерации введена новелла, которая устанавливает понятие «публичных функций, выполняемых органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти».

С 1 января 2023 года вступил в силу в полном объеме Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», устанавливающий среди прочего, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации участвуют в решении задач местного самоуправления, вправе наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Положениями Федерального закона № 414-ФЗ также предусмотрено, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления, участвуют в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления.

Данные новеллы позволили, с одной стороны, более четко определить статус органов местного самоуправления в системе государственного устройства и системе органов публичной власти в Российской Федерации, а с другой – создать правовые основания для наиболее эффективного взаимодействия всех уровней публичной власти в целях решения общегосударственных и местных публичных задач для обеспечения жизнедеятельности населения, комплексного и устойчивого социального-экономического развития муниципальных образований, укрепления федеративных отношений, формирование которых должно осуществляться на всех уровнях публичной власти, в том числе на местном, предназначенному для удовлетворения основных жизненных потребностей граждан.

В связи с данными изменениями процессы государственного стратегического планирования и муниципального стратегического планирования должны быть четко и детально скоординированы, согласованы и взаимосвязаны между собой, что требует совершенствование правовых основ стратегического планирования в Российской Федерации в целом. При этом система муниципального стратегического планирования должна предусматривать ясные, однозначные и понятные цели и задачи устойчивого социально-экономического развития не только отдельного муниципального образования, но и обеспечивать их согласование и взаимосвязь с государственными документами стратегического планирования Российской Федерации и ее субъектов в целях

осуществления устойчивого социально-экономического развития страны в целом и обеспечения ее национальной безопасности.

Однако в настоящее время в Федеральном законе № 172-ФЗ отсутствуют четкие требования к содержанию документов стратегического планирования, разрабатываемых на муниципальном уровне, осуществлению порядка их разработки и реализации. В связи с этим органы местного самоуправления не имеют конкретных правовых и социально-экономических ориентиров по разработке и реализации документов муниципального стратегического планирования, определению их содержания для достижения целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития соответствующих муниципальных образований на среднесрочный и долгосрочный периоды.

В связи с изложенным участники парламентских слушаний полагают, что в Федеральном законе № 172-ФЗ должны быть более четко и системно регламентированы правовые основы муниципального стратегического планирования.

2. Одним из центральных вопросов совершенствования федеративных отношений является решение задач оптимального распределения компетенции и финансовых ресурсов между федеральными, региональными и муниципальными органами публичной власти, формируемыми в соответствии с территориальным устройством государства. При этом территориальная организация государства включает несколько различных аспектов, в частности, федеративное и административно-территориальное устройство, судебно-территориальную, военно-территориальную, земельно-правовую и градостроительную организацию.

Следует отметить, что положения Конституции Российской Федерации (далее – Конституция Российской Федерации) и федерального законодательства, регулирующего территориальную организацию публичной власти субрегионального уровня, включая Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), устанавливают правовую основу территориальной организации именно местного самоуправления во взаимосвязи с административно-территориальным делением в субъектах Российской Федерации (далее – субъекты Российской Федерации). В связи с этим одной из основных сфер общественных отношений, регулируемых нормами российского конституционного и муниципального права, являются отношения, связанные с муниципальным территориальным и административно-территориальным делением.

Административно-территориальное деление формирует механизм территориальной организации государства, на основе которого осуществляется государственное управление составными частями территории государства.

В зависимости от размера территории, ее географических и культурно-исторических особенностей административно-территориальное образование может быть разделено на уровни: государство, регион (провинция) и населенные пункты (территориальные поселения). В соответствии с принципом комплементарности, который предполагает недопущение дефицита легитимной публичной власти на всей территории страны, а также с целью рационализации распределения бюджетных средств, воспрепятствования бесконтрольности и произволу в их распределении, мировая практика сформировала два основных уровня территориального публичного управления в государствах – государственное управление и местное самоуправление.

Вместе с тем необходимо учитывать, что в федеральном законодательстве не раскрывается содержание понятий «административно-территориальное устройство» и «административно-территориальное образование». В настоящее время данные вопросы являются предметом регулирования регионального законодателя.

Однако нельзя не отметить, что основной целью деления территории на административно-территориальные единицы является создание условий для эффективного государственного управления, сохранения целостности и социально-экономического единства территории государства, поддержания оптимальных отношений между центром государства и его территориальными единицами, направленных на обеспечение максимального удовлетворения потребностей населения, а в ряде случаев – для обеспечения сохранения и развития национальной самобытности народов, традиционно проживающих

на определенной территории, гармонизации социально-экономического развития и эффективного осуществления публичной власти на данной территории.

В настоящее время, детализируя положения части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации, Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает исчерпывающий перечень населенных территорий, в границах которых осуществляется местное самоуправление в Российской Федерации.

Данный перечень состоит из восьми видов муниципальных образований: 1) городское поселение, 2) сельское поселение, 3) городской округ, 4) городской округ с внутригородским делением, 5) муниципальный район, 6) внутригородской район, 7) внутригородская территория города федерального значения, 8) муниципальный округ. При этом городской округ с внутригородским делением и внутригородской район – виды муниципальных образований, введенные позже остальных Федеральным законом от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ, а муниципальный округ – еще позже Федеральным законом от 01.05.2019 г. № 87-ФЗ.

По данным Минюста России, по состоянию на 1 января 2023 года в Российской Федерации насчитывалось 18 351 муниципальное образование, в том числе 1 416 муниципальных районов, 1 200 городских и 14 536 сельских поселений, 317 муниципальных и 593 городских округов. Количество городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов в таких городских округах и внутригородских муниципальных образований в течение 2022 года не изменилось.

Наименьшее число муниципальных образований расположено в Магаданской области (9), городе Севастополе (10) и Ямalo-Ненецком автономном округе (13), наибольшее – в Республике Татарстан (956), Республике Башкортостан (895) и Республике Дагестан (762).

В Федеральном законе № 131-ФЗ, в отличие от Федерального закона от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ), понятие «муниципальное образование» – родовое; наделение населенной территории статусом муниципального образования одного из восьми видов осуществляется законом субъекта Российской Федерации с учетом мнения или с согласия населения таких территорий в соответствии с процедурой, установленной Федеральным законом № 131-ФЗ.

В период земства, советской власти и в ранний постсоветский период местное самоуправление осуществлялось, прежде всего, в границах населенных пунктов, а также иных административно-территориальных единиц – уездах, районах, районах в городах, сельсоветах.

Конституция Российской Федерации 1993 года утвердила этот подход как конституционный – согласно части 1 статьи 131 местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на иных территориях. В терминах 1993 года понятие «поселение» было синонимом понятия «населенный пункт».

Расхождение между административно-территориальным и муниципальным делением страны проявилось после введения в правовой оборот (Гражданским кодексом Российской Федерации 1994 года) юридической конструкции «муниципальное образование», которая, как показала последующая практика правотворчества и правоприменения, позволила достаточно широко конструировать территории местного самоуправления, тем более, что легального определения этого понятия нет до сих пор (в Федеральном законе № 154-ФЗ оно было: «муниципальное образование – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления», т. е. муниципальное образование – это населенный пункт или иная населенная территория, на которой осуществляется местное самоуправление и имеются необходимые и достаточные инструменты для этого. Однако Федеральный закон № 154-ФЗ в настоящий момент утратил силу).

В Федеральном законе № 154-ФЗ понятие «муниципальное образование» было видовым, т. е. город-миллионник, и район, и село были одинаковыми с точки зрения закона муниципальными образованиями с одинаковым объемом полномочий. Этот явный правовой дефект был устранен Федеральным законом № 131-ФЗ, в котором муниципальное

образование стало родовым понятием, и появилось сначала пять, а затем восемь видов муниципальных образований с разным объемом полномочий и другими различиями.

Необходимо также учитывать, что наименования видов муниципальных образований, установленных в Федеральном законе № 131-Ф, могут не совпадать с соответствующими наименованиями, используемыми в быту или в правовых актах других отраслей права.

Так, в Словаре русского языка С. И. Ожегова слово «поселение» трактуется как «населенный пункт, а также вообще место, где кто-нибудь живет, обитает». В этом значении термин «поселение» используется в Федеральном законе от 18.02.1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов», который относит города и другие поселения к географическим объектам наряду с районами и волостями. Однако в Градостроительном кодексе Российской Федерации и Земельном кодексе Российской Федерации (далее – ЗК РФ) термин «поселение» используется только для обозначения соответствующего вида муниципального образования.

В данном случае важно привести в нормативное соответствие весь объем законодательной базы в части четкого определения понятия «поселения» в его значении именно как одного из видов муниципальных образований, а не как административно-территориальной единицы. Одновременно важно нормативно разделить и сами понятия «муниципальное образование» и «административно-территориальная единица».

Административно-территориальной единицей является населенная территория, очерченная границей, на которой (в пределах которой) осуществляется государственное или (и) муниципальное управление, образованная при административно-территориальном делении субъекта Российской Федерации. Муниципальное образование – это населенная территория, в границах которой населением осуществляется местное самоуправление, при этом муниципальное образование является публично-правовым образованием, статусом которого она наделяется законом субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным законом.

Вместе с тем необходимо отметить, что в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года отсутствует однозначное правопонимание относительно указанных понятий, а также их взаимосвязи и различий в формировании и развитии пространственной системы страны. Так, в данной Стратегии в характеристике понятий «городская агломерация», «крупная городская агломерация», «крупнейшая городская агломерация» используется базовый элемент – совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территории между ними (то есть используется дефиниция понятия «административно-территориальная единица»).

Вместе с тем в определении понятий «агропромышленный центр», «минерально-сырьевой центр» и «перспективный центр экономического роста» используется дефиниция понятия, характеризующего муниципальное территориальное деление – «территория одного или нескольких муниципальных образований». В характеристике же понятия «опорный населенный пункт» одновременно применяются понятия «населенный пункт, расположенный вне границ городских агломераций» и «территории одного или нескольких муниципальных образований».

3. Необходимо учитывать, что одной из конституционных новелл Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» является закрепление нормы, исключающей обязательность поселенческой основы организации местного самоуправления в Российской Федерации. В прежней редакции Конституции Российской Федерации содержалась норма, предусматривающая, что местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях и на других территориях. В новой редакции часть 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации гласит, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. При этом уточняется, что территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций.

Для обозначения территорий местного самоуправления конституционный законодатель использовал юридическую конструкцию «муниципальное образование».

Данная юридическая конструкция требует содержательного определения в федеральном законодательстве. Однако данное определение отсутствует как в тексте самой Конституции Российской Федерации, так и вообще в законодательстве Российской Федерации. Нет его и в Гражданском кодексе Российской Федерации, где этот термин впервые появился в 1994 году и ввел понятие «муниципальное образование» как правовую конструкцию. При этом Федеральный закон № 131-ФЗ дал определение «муниципальному образованию» через перечисление его видов и подробное описание характеристик каждого из них.

Статья 11 Федерального закона № 131-ФЗ содержит критерии установления границ муниципальных образований каждого из видов, которые должны реализовываться в законодательстве субъектов Российской Федерации.

При этом статья 11 данного Федерального закона содержит несколько принципиальных положений, на которых основывается территориальная организация местного самоуправления:

- обязательность разграничения на муниципальные образования всей территории субъекта Российской Федерации;
- наличие двух уровней местного самоуправления повсеместно, за исключением территорий городских округов (где наличие двух уровней возможно, но не обязательно), муниципальных округов и межселенных территорий;
- независимость границ муниципальных образований от правового статуса расположенных в их пределах земель (формы собственности, целевого назначения и вида использования);
- необходимость учета уровня развития инфраструктуры и градостроительных перспектив населенных пунктов при определении границ муниципальных образований.

Следует отметить, что в Федеральном законе № 131-ФЗ критерии установления границ территорий существенно отличаются для муниципальных образований различных видов.

В основу выделения территорий сельских поселений положены географические (пешеходная доступность, текущие и перспективные границы населенных пунктов), а также демографические (пороговые значения численности жителей населенных пунктов применительно к территориям с различной плотностью населения) критерии. Вместе с тем в Федеральном законе № 131-ФЗ не были определены экономические (наличие финансов и имущества, достаточных для оказания муниципальных услуг) или организационные (работоспособность системы муниципального управления, прежде всего, дееспособность органов местного самоуправления) критерии в качестве юридически значимых для сельских поселений.

Однако практика субъектов Российской Федерации по установлению границ данного вида муниципальных образований существенно различалась. Если в одних субъектах Российской Федерации сельские поселения создавались в границах существовавших до октября 1993 года административно-территориальных единиц (сельсоветов, сельских округов и др.), то в других для этих целей при установлении границ учитывались не только формальные критерии, установленные Федеральным законом № 131-ФЗ, но и финансово-экономические возможности территории, их обеспеченность транспортной и социальной инфраструктурой, необходимой для решения вопросов местного значения. В субъектах Российской Федерации, применявших такой подход, наблюдалось существенное сокращение числа сельских поселений по сравнению с сельсоветами, в которых местное самоуправление осуществлялось в 1991–1993 годах.

В связи с этим представляется, что определение единых для всех субъектов Российской Федерации критерии допустимой численности населения в сельских муниципальных образованиях или допустимого количества населенных пунктов, входящих в их состав, затруднено. Поэтому в части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено несколько норм, устанавливающих критерии для определения территорий сельских муниципальных образований (пункты 1, 3, 4, 6 и 11 данной части указанной статьи), и при этом используется формулировка «как правило». Данные нормы следует применять в системной взаимосвязи, но учитывая при этом, что они носят диспозитивный характер.

В Федеральном законе № 131-ФЗ при установлении критериев определения территории городского поселения используется иной подход. В качестве элементов территории городского поселения также обозначаются населенные пункты конкретных видов, однако в данном случае эти виды определяются более узко, чем при характеристике состава территории сельских поселений (используются базовые термины «город», «поселок», а не «городской или сельский населенный пункт»); предельные показатели численности жителей населенных пунктов (даже ориентировочные или факультативные) в данном случае не устанавливаются.

Возможная удаленность территориальных пределов городского поселения соотносится не с пешей доступностью, а с предназначением территорий для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры города или поселка (причем это предназначение устанавливается генеральным планом городского поселения).

Критерии для установления границ муниципальных районов по отношению к поселениям установлены наиболее гибко: в данном случае требованиями к пределам территории обозначены транспортная доступность до административного центра муниципального района в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов (поселений), входящих в их состав, и необходимость создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера. В состав территории муниципального района входят несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией. При этом в Федеральном законе № 131-ФЗ не определены количественные рамки размеров территорий муниципальных районов – нет предельных значений численности населения, площади территории, количества населенных пунктов, числа поселений, которые могут входить в муниципальный район. С учетом того, что районы в качестве территориальной единицы к моменту вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ существовали повсеместно, столь гибкие критерии позволили сохранить преемственность территориальных пределов реализации местной публичной власти на районном уровне.

Федеральным законом от 03.04.2017 г. № 62-ФЗ уточнен статус городских округов, которые перестали быть особой разновидностью городских поселений. При этом данным Федеральным законом уточнены критерии установления территориальных пределов городских округов и введен новый вид муниципального образования – муниципальный округ.

Указанные изменения в Федеральном законе № 131-ФЗ сделали возможным с учетом специфики отдельных территорий организацию в их пределах одноуровневой системы местного самоуправления не только в городских округах на урбанизированных территориях, но и на неурбанизированных территориях в муниципальных округах.

В настоящее время законом субъекта Российской Федерации на его территории могут образовываться муниципальные округа как муниципальные образования, решающие все вопросы местного значения без разделения их территорий на сельские и (или) городские поселения. Иными словами, муниципальные округа фактически являются одноуровневыми муниципальными районами. При этом в состав территории муниципального округа должно входить несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, а также прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения и земли рекреационного назначения. К территориям с низкой плотностью сельского населения, а также к отдаленным и труднодоступным местностям требование о наличии нескольких объединенных общей территорией населенных пунктов может не применяться, т. е. муниципальный округ на таких территориях может включать как один населенный пункт, так и несколько населенных пунктов, не объединенных общей территорией.

Вместе с тем представляется, что именно на малонаселенных и труднодоступных территориях одноуровневое местное самоуправление наиболее целесообразно.

В отличие от муниципальных округов к формированию состава территорий городских округов Федеральным законом № 131-ФЗ установлены специальные требования и критерии:

- наличие одного или нескольких городов и (или) иных городских населенных пунктов;

- сосредоточение в городских населенных пунктах не менее 2/3 населения городского округа;
- замещение не менее 1/3 территории городского округа землями городских населенных пунктов (до 2/3 территории могут занимать территории развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры округа, а также земли сельских населенных пунктов);
- фиксация плотности населения городского округа на уровне, не менее чем в пять раз превышающей среднюю плотность населения в России.

В Федеральном законе № 131-ФЗ используется термин «территории муниципальных образований», в том числе в его статье 10. При этом территории поселения (уже как муниципального образования) согласно статье 11 Федерального закона № 131-ФЗ составляют прежде всего земли населенных пунктов; основу территории городского поселения (как муниципального образования) составляет один город или один поселок; в состав территории сельского поселения могут входить один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1 000 человек (для территории с высокой плотностью населения – более 3 000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1 000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения – менее 3 000 человек каждый).

При этом положения, определяющие критерии входления сельских населенных пунктов в состав сельских поселений, носят диспозитивный характер. Применяемая в нормах пункта 6 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ формулировка «как правило» означает, что допустимы и другие варианты формирования структуры территории сельского поселения.

Федеральным законом от 28.12.2004 г. № 186-ФЗ положения пункта 6 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ изложены в новой редакции, допускающей включение в состав территории сельского поселения также и поселков. Следует отметить, что при решении вопроса о наделении поселка статусом городского поселения или сельского поселения (либо включении в состав сельского поселения) следует исходить не только из численности проживающего в нем населения, но и из перспектив его социально-экономического развития.

Таким образом, Федеральный закон № 131-ФЗ, опираясь на конституционные принципы и законодательную традицию, вполне определенно установил, что территориальной основой местного самоуправления являются территориальные единицы расселения – населенные пункты, и установил в статье 11 исчерпывающий перечень видов населенных пунктов – город, поселок, городской населенный пункт, сельский населенный пункт (Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ ранее добавлял в этот перечень район (уезд)). При этом в Федеральном законе № 131-ФЗ не содержится правового определения указанных понятий.

Однако преимуществом действующих положений Федерального закона № 131-ФЗ является то, что его положения позволяют, с определенными оговорками, органам государственной власти субъектов Российской Федерации формировать на своих территориях как одноуровневую систему местного самоуправления (городские округа и муниципальные округа), так и двухуровневую систему местного самоуправления (муниципальные районы и входящие в их состав городские, сельские поселения), а также смешанную систему – одноуровневую и двухуровневую с учетом социально-экономического, географического положения конкретных субъектов Российской Федерации, исторических и иных местных традиций формирования и развития на их территориях местного самоуправления.

По данным Минюста России, в начале 2022 года муниципальные районы (двухуровневые муниципальные образования, состоящие из городских и сельских поселений) существовали в 76 из 85 субъектов Российской Федерации (за исключением городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, разделенных между внутригородскими муниципальными образованиями, а также Удмуртской Республики, Ставропольского края, Калининградской, Магаданской, Московской и Сахалинской областей, состоящих только из муниципальных и городских округов). В связи с преобразованием всех муниципальных районов в муниципальные округа в течение 2022 года на полностью одноуровневую систему территориальной организации местного самоуправления

перешли Чувашская Республика, Пермский край, Нижегородская область и Ямало-Ненецкий автономный округ, после чего общее число субъектов Российской Федерации, имеющих на своей территории муниципальные районы, составило 72. Муниципальные районы преимущественно составляют сельские поселения при наличии в большинстве из них также городских поселений. Исключение составляют Республика Алтай, Республика Ингушетия, Пермский край, Оренбургская и Тюменская области, в составе муниципальных районов которых отсутствуют городские поселения.

4. Как представляется, муниципальное образование – это юридическое обозначение очерченного границей населенного пункта или населенной территории, на которых осуществляется местное самоуправление (муниципальная публичная власть). Но не стоит при этом забывать, что естественная, конституционная, если говорить юридическим языком, основа местного самоуправления – это, прежде всего, населенные пункты и их территориально и исторически обусловленные объединения.

Следует отметить, что в части исторических традиций формирования территорий муниципальных образований Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 18.05.2011 г. № 9-П указал, что действующая в России система местного самоуправления основана на сочетании поселенческого и территориального (районного) самоуправления как исторически сложившихся форм территориального устройства публичной власти и самоорганизации населения.

В советский и ранний постсоветский периоды (Закон Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 06.07.1991 г.) основы территориальной организации и управления также строились на поселенческо-районном и городском принципах, а административно-территориальное и муниципальное деление не разделялось между собой. Данную конструкцию восприняла и Конституция 1993 года. Ее можно и нужно считать исторически сложившейся и конституционно оправданной.

В этой связи стоит отметить, что в соответствии с положениями Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 207-р (далее – Стратегия), основными направлениями пространственного развития Российской Федерации являются, в частности, улучшения условий жизни жителей малых и средних городов и сельских населенных пунктов.

Участники парламентских слушаний полагают, что данную позицию следует учитывать в дальнейшем территориальном муниципальном строительстве, в том числе в части сохранения и развития поселенческого уровня в стране, в случае, когда в конкретных субъектах Российской Федерации поселения имеют перспективы социально-экономического и демографического развития и необходимый для этого финансовый, экономический, социальный и кадровый потенциал.

5. Четкое определение и уяснение того, что такое административно-территориальная единица, важно прежде всего для того, чтобы избежать смешения муниципально-территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, то есть подмены одной процедуры другой, подмены публично-правового образования территориальным образованием, которое таковым не является.

Данная позиция была сформулирована в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 15.05.2007 г. № 406-О-П, в котором указано, что вопросы территориальных основ местного самоуправления, формирования муниципальных образований, с одной стороны, и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации – с другой, будучи связаны между собой, имеют самостоятельное значение и, обладая собственным юридическим содержанием, относятся к различным сферам ведения: первый – к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, второй – к исключительному ведению субъектов Российской Федерации. Это, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 10.07.2003 г. № 289-О, предполагает, в частности, что для надлежащего законодательного обеспечения правового статуса муниципальных образований порядок их образования, упразднения и другие изменения в их системе должны быть урегулированы законодательством субъекта Российской Федерации о местном самоуправлении.

Устанавливаемое субъектом Российской Федерации правовое регулирование его административно-территориального устройства, включая вопросы образования, объединения, преобразования, упразднения административно-территориальных и территориальных единиц, не может, однако, подменять правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления; во всяком случае, оно не должно предполагать или допускать изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в порядке реорганизации территориального устройства государственной власти субъекта Российской Федерации и тем самым приводить к блокированию конституционного требования о необходимости учета мнения населения при проведении территориальных преобразований, влекущих изменение пространственных пределов реализации муниципальной власти и права граждан на местное самоуправление.

В вышенназванном решении Конституционного Суда впервые была выражена правовая позиция о недопустимости внесения изменения в территориальную организацию местного самоуправления под видом административно-территориальных преобразований.

6. При этом Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» в положения части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации включено понятие «муниципальные образования» взамен понятия «городские, сельские поселения», а также сделано указание на то, что виды муниципальных образований устанавливаются федеральным законом. С указанного момента понятия административно-территориального и муниципального территориального деления стали более четко различаться и разграничиваться, а осуществление местного самоуправления на основании поселенческой структуры местного самоуправления в нашей стране перестало быть обязательным конституционным требованием.

Территориальное деление местного самоуправления следует отличать от административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации. При этом необходимо учитывать, что территориальное деление местного самоуправления и административно-территориальное устройство в субъектах Российской Федерации взаимосвязаны, поскольку административно-территориальные единицы (в первую очередь населенные пункты) являются структурными (территориальными) элементами территориальной организации местного самоуправления.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно высказывал позицию, согласно которой территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 03.11.1997 г. № 15-П; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13.07.2000 г. № 195-О). Вместе с тем, говоря об отсутствии жесткой связи территориальных основ местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и указывая на их самостоятельное значение и собственное юридическое содержание, Конституционный Суд Российской Федерации отнюдь не противопоставлял их друг другу (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15.05.2007 г. № 406-О-П).

Нельзя не отметить, что территориальные принципы организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации непосредственно связаны между собой, поскольку первичной административно-территориальной единицей является населенный пункт, из которого (которых) также состоит территория муниципального образования.

В этой связи участники парламентских слушаний отмечают, что в настоящее время существует проблема неурегулированности на федеральном уровне вопросов административно-территориального деления субъектов Российской Федерации, что приводит среди прочего к несоответствию административных границ крупнейших и крупных городов фактической застройке их территории, при которой создание и развитие объектов городской инфраструктуры (жилых комплексов, объектов коммунального хозяйства, здравоохранения, образования, культуры, спорта и т. д.) выходит за пределы установленных границ городов. В свою очередь, нерешенность данной проблемы порождает

инфраструктурные проблемы, обусловленные отсутствием слаженных механизмов реализации инфраструктурных проектов муниципального значения.

Согласно пункту 4 раздела II Положения о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17.08.1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР», к городским населенным пунктам относятся города республиканского (РСФСР и АССР), краевого, областного, окружного и районного подчинения, рабочие, курортные и дачные поселки, к сельским – все остальные населенные пункты.

Вместе с тем необходимо учитывать, что юридическое действие указанного нормативного правового акта вызывает сомнение, поскольку в соответствии с пунктом 10 части 2 статьи 8 Федерального закона от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) к основным полномочиям законодательного органа субъекта Российской Федерации относится установление законом субъекта Российской Федерации административно-территориального устройства соответствующего субъекта Российской Федерации и порядка его изменения.

В настоящее время отсутствует федеральный закон, устанавливающий принципы административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации, понятие «населенный пункт» и его виды (городские и сельские), понятия «город» и «поселок» как видов городских населенных пунктов, компетенцию субъектов Российской Федерации в определении конкретного административно-территориального устройства на своей территории на основе общих принципов, установленных федеральным законом.

Вместе с тем следует отметить, что не во всех случаях органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления различают и правильно применяют данные механизмы, что приводит к снижению эффективности регионального и муниципального управления, формированию объективных и полноценных сведений об адресах объектов адресации (населенный пункт, элемент улично-дорожной сети, элемент планировочной структуры), а также сведений, содержащихся в ОКАТО. При этом в Федеральном законе № 131-ФЗ, в отличие от административно-территориального устройства, определены принципы территориального устройства местного самоуправления.

Полагаем, что на основании анализа и обобщения доктринальных подходов, правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, законотворческой практики субъектов Российской Федерации представляется целесообразным вернуться к вопросу о законодательном закреплении на федеральном уровне общих принципов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации.

Для приведения к общему знаменателю исторически укоренившихся в региональной практике разрозненных подходов к пониманию конституционно-правовой природы административно-территориального устройства федеральному законодателю потребуется в первую очередь:

– определить понятийный аппарат (дать законодательные определения понятиям «административно-территориальное устройство», «административно-территориальная единица», «территориальная единица», «населенный пункт» и т. д.);

– определить виды административно-территориальных и территориальных единиц (районы (административные районы), города областного (краевого, республиканского) значения (подчинения), внутригородские районы городов областного (краевого, республиканского) значения, сельсоветы (сельские округа, волости), населенные пункты (города, поселки, села, станицы, хутора, аулы, кишлаки и т. д.));

– закрепить квалифицирующие признаки (критерии) категоризации населенных пунктов в зависимости от социально-экономических, инфраструктурных и демографических факторов, лежащих в основе деления на сельские населенные пункты и городские населенные пункты, а также позволяющие выделить поселки, возможно, подразделив их на функциональные категории (курортные поселки, рабочие поселки, дачные поселки, поселки городского типа), города, возможно, также подразделив их на функциональные

категории (города-заводы, города-курорты, города-форпосты, города с высоким научно-технологическим потенциалом (наукограды));

– определить порядок образования, преобразования и упразднения административно-территориальных и территориальных единиц.

Установление на федеральном уровне общих принципов административно-территориального устройства позволит синхронизировать территориальные основы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на основе унификации практики государственного и муниципального строительства, а также сформировать территориальную основу для укрепления единой системы публичной власти в Российской Федерации.

Вместе с тем, учитывая федеративную природу Российской Федерации, необходимо обеспечить оптимальную дисперсию субъектов Российской Федерации в вопросе установления их административно-территориального устройства. Поэтому при выработке единых универсальных принципов территориальной организации публичной власти следует руководствоваться выявленным в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации конституционно-правовым смыслом публичной власти, местного самоуправления и территориальных основ государства.

7. Как и в случае с административно-территориальным устройством, понятие «административно-территориальное образование» отсутствует в качестве нормативно определенной категории на федеральном уровне. Отдельное регулирование данного вопроса осуществлено в части 1 статьи 1 Закона Российской Федерации от 14.07.1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», предусматривающей, что закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное в порядке, предусмотренном статьей 2 данного Закона, в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включаящий специальные условия проживания граждан.

Согласно пункту 3.3 «ГОСТ Р 56548-2015/ISO/DIS/37101. Национальный стандарт Российской Федерации. Устойчивое развитие административно-территориальных образований. Системы менеджмента. Общие принципы и требования» (утвержен и введен в действие приказом Росстандарта от 24.08.2015 г. № 1187-ст) административно-территориальное образование (ATO) (community) – это внутренняя часть территории субъекта Федерации в установленных границах, имеющая свое наименование, постоянный центр, характеризующаяся единством, непрерывностью, включающая, как правило, один или несколько населенных пунктов, выделяемая с целью комплексного решения на ней всех тех государственных и местных задач, что необходимы для обеспечения жизнедеятельности местного населения, населения субъекта Федерации, страны.

С учетом разнообразия региональных подходов можно выделить следующие административно-территориальные единицы (образования):

– районы – административно-территориальная единица, входящая в состав области и объединяющая в своих границах географически и экономически связанные между собой города, сельсоветы (поссоветы);

– города областного (краевого, республиканского и др.) подчинения (значения) – административно-территориальные единицы, устанавливаемые, как правило, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и играющие важную роль в социально-экономической, культурной и политической жизни субъекта Федерации (например, города Грозный, Аргун и Гудермес в Чеченской Республике – часть 6 статьи 59 Конституции Чеченской Республики);

– административные округа (городские, поселковые и др.) – административно-территориальные единицы, создаваемые как в рамках субъекта Федерации непосредственно, так и в рамках крупных городских поселений для целей более эффективного

управления территорией. Сельские округа включают в свой состав села, деревни, хутора и поселки с прилегающими к ним территориями.

В отдельных субъектах Российской Федерации административные округа могут быть образованы вместо ранее существовавших автономных округов (например, Усть-Ордынский Бурятский округ в составе Иркутской области (глава 3 Устава Иркутской области от 17.04.2009 г. № 1; статья 10 Закона Иркутской области от 21.06.2010 г. № 49-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Иркутской области»);

– внутригородские административные районы (например, в городе областного значения Калининград (часть 1 статьи 8 Закона Калининградской области от 10.06.2010 г. № 463 «Об административно-территориальном устройстве Калининградской области»);

– населенные пункты (городские и сельские);

– другие административно-территориальные единицы.

8. Термин «населенный пункт» употребляется в ряде федеральных законов, в том числе в Земельном и Градостроительном кодексах Российской Федерации, федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О наименованиях географических объектов». Данная терминология встречается и в документах стратегического, территориального планирования.

Вместе с тем в федеральном законодательстве не устанавливается содержание понятия «населенный пункт».

Согласно пункту 1 статьи 7 ЗК РФ земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на следующие категории: земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; земли особо охраняемых территорий и объектов; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса. В силу пункта 2 этой же статьи ЗК РФ указанные земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением; правовой режим земель и земельных участков определяется в соответствии с федеральными законами исходя из их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования.

В силу положений пункта 1 статьи 8 Федерального закона от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» установление или изменение границ населенных пунктов, а также включение земельных участков в границы населенных пунктов либо исключение земельных участков из границ населенных пунктов является переводом земель населенных пунктов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию либо переводом земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли населенных пунктов.

Нормы статьи 83 ЗК РФ устанавливают два признака земель населенного пункта: содержательный – земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов; территориальный – границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий. Второй признак в силу своей императивности абсолютно исключает возможность нахождения в пределах границ населенных пунктов земель иных шести категорий (равно как и нахождение земель населенных пунктов за пределами утвержденных границ населенных пунктов).

Таким образом, одним из основных признаков, отличающих земельные участки из состава земель населенных пунктов от земельных участков из состава иных категорий земель, является включение соответствующих земельных участков в границы населенного пункта.

Кроме того, требование, предусмотренное в пункте 2 статьи 83 ЗК РФ, о запрете пересечения границами городских, сельских населенных пунктов границ муниципальных образований или выхода за их границы соответствует требованию пункта 12 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которому территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения. Данное положение получило закрепление и в Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее – ГрК РФ), согласно части 4 статьи 18 которого установление или изменение границ населенных пунктов, входящих в состав поселения, городского округа, осуществляется в границах таких поселения, городского округа.

При этом в силу пункта 1 статьи 85 ЗК РФ в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к следующим территориальным зонам: жилым; общественно-деловым; производственным; инженерных и транспортных инфраструктур; рекреационным; сельскохозяйственного использования; специального назначения; военных объектов; иным территориальным зонам.

Территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения. В состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения (пункты 3 и 4 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ).

В законах субъектов Российской Федерации термин «населенный пункт» также определяется по-разному. Например, выделяются следующие признаки:

- наличие сосредоточенной застройки (Московская, Брянская, Владимирская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Рязанская, Смоленская области) или жилой застройки (Ивановская область); во Владимирской области дополнительно подчеркивается, что это часть территории, имеющая сосредоточенную застройку в пределах установленной границы, отделяющей земли населенных пунктов от земель иных категорий;

- место проживания людей (Брянская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Рязанская области); законами ряда субъектов Российской Федерации допускается не только постоянное, но и временное проживание (Ивановская, Смоленская, Ярославская области); в законе Московской области говорится только о постоянном или преимущественном проживании;

- территория, приспособленная для жизни, хозяйственной деятельности, отдыха (Липецкая область);

- установленная граница (Костромская, Курская, Рязанская, Ярославская области).

Согласно позиции Министерства экономического развития Российской Федерации, изложенной в письме от 29.10.2010 г. № Д23-4426, возможность установления прерывающейся и многоконтурной границы населенного пункта действующим законодательством Российской Федерации не предусмотрена.

Вместе с тем необходимо учитывать, что согласно пункту 25 статьи 4.1 Федерального закона от 29.12.2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» допускается включение в границы населенного пункта земельных участков, непосредственно не примыкающих к границам этого населенного пункта. В связи с этим полагаем, что в силу указанных положений этого Федерального закона возможна ситуация, когда одна часть населенного пункта может находиться на определенном расстоянии от другой его части и разделяться землями иных категорий, в частности, землями сельскохозяйственного назначения.

9. Согласно пункту 2 Правил присвоения, изменения и аннулирования адресов (далее – Правила), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 19.11.2014 г. № 1221, к адресообразующим элементам относится страна, субъект Российской Федерации, федеральная территория, муниципальное образование, населенный пункт, элемент улично-дорожной сети, элемент планировочной структуры и идентификационный элемент (элементы) объекта адресации. При этом под уникальным номером адреса объекта адресации в государственном адресном реестре понимается номер записи, который присваивается адресу объекта адресации в государственном адресном реестре.

Положения пункта 3 данных Правил предусматривают, что адрес, присвоенный объекту адресации, должен отвечать требованиям уникальности, то есть один и тот же адрес не может быть присвоен более чем одному объекту адресации, за исключением случаев повторного присвоения одного и того же адреса новому объекту адресации взамен аннулированного адреса объекта адресации, а также присвоения одного и того же адреса земельному участку и расположенному на нем зданию (строению), сооружению. При этом правовую основу адреса обеспечивает соблюдение процедуры присвоения объекту адресации адреса, изменения и аннулирования такого адреса, а также внесение адреса в государственный адресный реестр.

В силу положений пункта 13 указанных Правил изменение адреса объекта адресации в случае изменения наименований и границ субъектов Российской Федерации, федеральных территорий, муниципальных образований и населенных пунктов осуществляется на основании информации Государственного каталога географических названий и государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации, предоставляемой оператору федеральной информационной адресной системы в установленном Правительством Российской Федерации порядке межведомственного информационного взаимодействия при ведении государственного адресного реестра.

В соответствии с пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 29.04.2014 г. № 384 оператором федеральной информационной адресной системы является Федеральная налоговая служба.

Согласно статье 44 Правил структура адреса объекта адресации должна включать в себя, в частности, наименование населенного пункта. При этом необходимо учитывать, что в силу положений пункта 53 указанных Правил в структуре адреса наименования населенных пунктов должны соответствовать соответствующим наименованиям, внесенным в Государственный каталог географических названий.

В настоящее время правовые основы деятельности в области присвоения наименований географическим объектам и переименования географических объектов, а также нормализации, употребления, регистрации, учета и сохранения наименований географических объектов как составной части исторического и культурного наследия народов Российской Федерации определяются Федеральным законом от 18.12.1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов».

В силу положений статьи 1 Федерального закона № 152-ФЗ под географическими объектами понимаются существующие или существовавшие относительно устойчивые, характеризующиеся определенным местоположением целостные образования Земли, к которым относятся, в частности, города, в том числе города федерального значения, и другие населенные пункты, а также районы, административные районы, аймаки, кожууны, национальные районы, улусы, волости, поселковые советы, наслеги, сельские советы, национальные сельские советы, сельские округа, сомоны, станичные округа и другие административно-территориальные образования (административно-территориальные единицы).

Использование в данной статье Федерального закона № 152-ФЗ единого понятия «административно-территориальное образование (административно-территориальная единица)» означает, что федеральный законодатель рассматривает административно-территориальное образование и административно-территориальную единицу в качестве одинаковых по смыслу правовых категорий.

В связи с этим административно-территориальное образование по своему определению не может являться одним из видов административно-территориальной единицы и наоборот.

Необходимо также учитывать, что согласно положениям абзаца третьего части 2 статьи 7 Федерального закона № 152-ФЗ не допускается присвоение одного и того же наименования нескольким однородным географическим объектам в пределах административно-территориального образования (административно-территориальной единицы). При этом положения абзаца второго части 3 этой же статьи Федерального закона № 152-ФЗ предусматривают возможность переименования географического объекта в случаях, если два или более однородных географических объекта в пределах административно-территориального образования (административно-территориальной единицы) имеют одно и то же наименование, что затрудняет осуществление хозяйственной или иной деятельности.

Положения части 2 статьи 10 Федерального закона № 152-ФЗ предусматривают, что в целях обеспечения единообразного и устойчивого употребления в Российской Федерации наименований географических объектов и сохранения указанных наименований создается Государственный каталог географических названий.

Таким образом, в адресе, присвоенном объекту адресации, наименования населенных пунктов должны соответствовать наименованиям, внесенным в Государственный каталог географических названий, которые должны присваиваться и изменяться в соответствии с требованиями Федерального закона № 152-ФЗ.

10. В соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ стратегия пространственного развития Российской Федерации (далее – Стратегия) является одним из важнейших основополагающих документов стратегического планирования в Российской Федерации. Стратегия представляет собой документ стратегического планирования, разрабатываемый в рамках целеполагания по территориальному принципу. Она направлена, прежде всего, на совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в том числе за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития.

Согласно положениям Федерального закона № 172-ФЗ под стратегией пространственного развития Российской Федерации понимается документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и направленный на поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации. При этом формирование системы расселения и территориальной организации страны должно способствовать достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности с учетом актуальных внешних и внутренних вызовов.

В Послании Федеральному Собранию от 29 февраля 2024 года Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил, что «Решения в сфере финансовой поддержки регионов, рост экономики должны работать на повышение качества жизни людей, причем во всех субъектах Федерации. Мы уже продлили до 2030 года специальные программы развития таких регионов, как Северный Кавказ и Калининградская область, Донбасс и Новороссия, Крым и Севастополь, Арктика и Дальний Восток. Для 22 дальневосточных городов и агломераций подготовлены мастер-планы развития, и такая же работа идет по населенным пунктам в Арктике».

Сейчас мы должны сделать следующий шаг. Предлагаю определить перечень еще более 200 крупных и малых городов. Для каждого из них должен быть разработан и реализован свой мастер-план, а в целом программа развития должна охватить порядка 2 тысяч населенных пунктов, включая села и поселки. Здесь также должны сработать решения по поддержке субъектов Федерации, о которых сегодня сказал, включая инфраструктурные кредиты».

При проработке проектов различных документов стратегического планирования, принимаемых на федеральном уровне, в том числе Стратегии, государственных программ и национальных проектов, Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению неоднократно указывал на то, что необходимо более содержательное определение основных направлений развития сельских территорий, а также малых и средних городов, имеющих геостратегическое значение для сохранения поселенческого каркаса страны, сбалансированности расселения на ее территории, обеспечения устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности, в том числе продовольственной безопасности Российской Федерации.

При этом в Стратегии основными направлениями пространственного развития Российской Федерации обозначены, в частности, обеспечение расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития Российской Федерации за счет социально-экономического развития перспективных крупных центров экономического роста Российской Федерации – крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций и сбалансированного пространственного развития за счет обеспечения социально-экономического развития городских агломераций, малых и средних городов, а также сельских территорий с целью снижения концентрации субъектов экономической деятельности и населения в столичных агломерациях.

Вместе с тем следует отметить, что в положениях Стратегии помимо городских агломераций развитию иных территорий нашего государства, в которых проживает значительная часть населения страны, уделяется недостаточное внимание, в том числе вопросам обеспечения сбалансированного развития городских территорий, в частности, путем освоения заброшенных и неэффективно используемых территорий, согласованного и комплексного развития застроенных и планируемых к застройке территорий, содействия развитию малых и средних городов и крупных сельских населенных пунктов как

межмуниципальных обслуживающих центров для сельских территорий, обеспечивающих население и предпринимателей различными видами услуг.

В структуре Стратегии отсутствуют отдельные подразделы, содержащие механизмы, направленные на обеспечение комплексного и устойчивого социально-экономического развития указанных территорий с учетом специфики их статуса, ресурсного и инфраструктурного потенциала и т. д., в первую очередь малых и средних городов, сельских территорий за пределами крупнейших и крупных городских агломераций, что не будет способствовать решению задачи по сокращению диспропорций в уровне социально-экономического развития соответствующих территорий.

Пространственная стратегия должна связать и соединить воедино социально-экономическое пространство страны и исключить возможность ее разделения на крупнейшие и крупные городские агломерации, с одной стороны, и обезлюживания пространства сельских территорий и малых городов, находящихся за пределами таких агломераций, в том числе в районах Сибири, Дальнего Востока и Крайнего Севера, с другой стороны.

Иными словами, решая вопросы развития городских агломераций, а вместе с этим и муниципальных образований, примыкающих к ее «ядру» (центру), необходимо помнить и о малых и средних городах, а также сельских территориях, расположенных вне агломераций. В связи с этим наравне с развитием агломерационных процессов требуется разработка необходимых мер поддержки и развития указанных муниципальных образований, а также механизмов стимулирования развития периферийных территорий, являющихся по сути геостратегическими опорными пунктами нашей страны.

Еще раз обратил на это внимание и Президент Российской Федерации В. В. Путин, выступая 1 сентября 2023 года на открытом уроке «Разговор о важном» в образовательном центре «Сенеж». В частности, он рассказал, что в руководстве страны идет дискуссия о подходах к развитию территорий, сам он считает, что регионы надо развивать равномерно, чтобы не допустить депопуляции ни в одном из них. При этом есть разные видения этого процесса: одни предлагают развивать крупные городские агломерации, другие – усилить поддержку сельских районов.

Участникам парламентских слушаний крайне важной представляется позиция Президента России, которую он озвучил следующим образом: «Для нашей страны, с такой огромной территорией и относительно небольшим для такой территории населением, важно, чтобы у нас отдельные регионы не обезлюдили, чтобы не было депопуляции территории. Для этого нужно равномерно развивать эти территории».

Таким образом представляется, что в настоящее время в Стратегии не удалось в полной мере сформировать системный механизм, предусматривающий комплекс взаимосвязанных мер по сбалансированному развитию не только крупных и крупнейших городских агломераций, но также малых и средних городов и сельских территорий, не входящих в их состав.

В связи с этим участники парламентских слушаний полагают, что на федеральном уровне в этой части необходимо проведение дальнейшей значительной и системной работы. Тем более что Президент России еще 27 апреля 2018 года на встрече с Советом законодателей Федерального Собрания Российской Федерации в Санкт-Петербурге отметил, что «вопрос развития агломераций побеждает другой подход, который заключается в том, чтобы пространственное развитие страны было связано прежде всего с развитием транспортной и другой инфраструктуры между населенными пунктами. С тем, чтобы пространство между населенными пунктами обживалось, было комфортным для граждан. Конечно, мы будем уделять внимание городам: и крупным городам, и малым, там есть отдельные программы, но все-таки – упор предполагается сделать на это – именно на пространственное развитие».

Пространственное развитие страны в целом тесно связано с процессом оптимизации территориальной организации местного самоуправления как в правовом, так и в практическом плане.

Одной из основных проблем в этой части является отсутствие в Стратегии единого подхода к территориальной организации Российского государства в целом, при множественности видов его территориального деления. Вместе с тем территориальная

организация местного самоуправления выступает в качестве одного из видов организации территории государства, его пространственного развития.

Представляется, что в Стратегии должны быть предусмотрены механизмы, позволяющие системно и всесторонне решать вопросы поселенческой структуры нашей страны и ее гармоничного развития в отношении как крупных и крупнейших городов и связанных с ними агломераций, так и малых и средних городов и поселений, а также поселенческой структуры сельских территорий, что позволило бы обеспечить создание устойчивой системы расселения на территории России.

Следовательно, принципиально важно сохранить и развивать поселенческий уровень как базовый элемент пространственного развития страны и базовый элемент территориальной основы местного самоуправления.

11. Следует отметить, что Стратегия основана на выстраивании экономической модели развития страны в основном вокруг нескольких десятков агломераций, в которых проживает примерно 73 миллиона человек. При этом в Стратегии отмечается, что крупные городские агломерации, крупнейшие городские, а также иные агломерации являются перспективными центрами экономического роста.

В Стратегии введены понятия «крупной городской агломерации», «крупнейшей городской агломерации», иной «городской агломерации». Под ними понимаются совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями. Конкретный перечень таких агломераций также определен в рассматриваемой Стратегии. При этом численность населения крупнейшей городской агломерации должна составлять более 1 млн человек, а крупной – от 500 тыс. до 1 млн человек.

Безусловно, современные тенденции экономического и пространственного развития территорий во всех государствах свидетельствуют о все более возрастающем значении крупных городов, аккумулирующих ресурсы для экономического и социального развития, выступающих в качестве центров притяжения близлежащих поселений и территорий, образующих с центром единую систему, связанную многочисленными производственными, экономическими, социальными, трудовыми, транспортными, рекреационными связями. Подобные группы поселений вокруг центра – метрополии, «ядра» (а возможно, и нескольких центров) получили в экономико-географической литературе наименование городских агломераций или городов-мегаполисов.

Городские агломерации оказывают (в определенных пределах) позитивный экономический эффект на развитие близлежащих территорий, концентрируя человеческий капитал, инвестиции, инфраструктуру малого и среднего предпринимательства, инновационные технологии в сфере промышленности, науки, здравоохранения, образования и т. д.

В интернациональном масштабе общеупотребимым можно считать понимание городской агломерации как урбанизированной территории с определенными центрами притяжения («ядрами») и прилегающей зоной, определенной протяженности и с определенной минимальной численностью населения («короной»). В то же время следует констатировать, что в настоящее время в законодательстве Российской Федерации до сих пор отсутствуют формально и единообразно закрепленные критерии выделения таких территорий и систем расселения, что делает понятие городской агломерации весьма неопределенным.

Следует отметить, что вопросам нормативно-правового, финансового и организационного регулирования института городских агломераций, особенностям их создания, проблемам в сфере организации и деятельности городских агломераций, направлениям совершенствования и возможностям дальнейшего применения данного института в Российской Федерации, а также вопросам совершенствования межмуниципального сотрудничества и административно-территориального устройства в Российской Федерации, в том числе как инструментов создания и функционирования городских агломераций, был посвящен «круглый стол» на тему «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества», проведенный в Государственной Думе Комитетом по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления восьмого созыва 15 февраля 2019 года.

В рекомендациях указанного «круглого стола» его участниками было отмечено, что процесс агломерирования в Российской Федерации имеет положительный, но при этом еще не до конца раскрытий и эффективно используемый потенциал для комплексного и устойчивого социально-экономического развития территорий, реализации которого в Российской Федерации препятствует ряд правовых, организационных и институциональных проблем, характерных и для настоящего времени.

Во-первых, на сегодняшний день многие городские агломерации развиваются стихийно в условиях отсутствия на федеральном уровне необходимой законодательной и методической базы, что приводит к разрастанию городской застройки («ядра» агломерации) в ущерб комфорту и качеству жизни населения, прежде всего проживающего в «короне» (периферии) агломерации, без учета особенностей системы расселения населения разных территорий, экономических и социальных аспектов развития территорий, возникновению транспортных, жилищно-коммунальных и экологических проблем.

Во-вторых, существует проблема неурегулированности на федеральном уровне вопросов административно-территориального деления субъектов Российской Федерации, что приводит, среди прочего, к несоответствию административных границ крупнейших и крупных городов фактической застройке их территории, при которой создание и развитие объектов городской инфраструктуры выходит за пределы установленных границ городов.

В-третьих, на федеральном уровне законодательно не урегулированы инструменты межмуниципального сотрудничества, в том числе отсутствует порядок заключения и реализации межмуниципальных соглашений между публично-правовыми образованиями, порядок создания и организации деятельности межмуниципальных хозяйственных организаций с участием в них двух и более муниципальных образований разного вида, возможную организационно-правовую форму которых еще предстоит детально проработать и урегулировать, в том числе в рамках Гражданского кодекса Российской Федерации.

Кроме того, помимо городских агломераций, указанных в Стратегии, в государственной программе Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» (далее – Госпрограмма КРСТ), утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 31.05.2019 г. № 696, используется понятие «сельские агломерации». При этом под «сельскими агломерациями» понимаются примыкающие друг к другу сельские территории и граничащие с сельскими территориями поселки городского типа и (или) малые города. Численность населения, постоянно проживающего на территории каждого населенного пункта, входящего в состав сельской агломерации, не может превышать 30 тыс. человек. При этом под примыкающими друг к другу сельскими территориями понимаются сельские территории, имеющие смежные границы муниципальных образований.

В то же время к настоящему моменту конкретные сроки разработки Правительством Российской Федерации законопроекта о городских и сельских агломерациях и внесения его в Государственную Думу не определены.

Вместе с тем следует отметить, что Минэкономразвития России разработаны законопроекты «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества» и «О городских агломерациях». Тексты данных законопроектов размещены в соответствии с публикацией на сайте <https://regulation.gov.ru/> по состоянию на 4 сентября 2020 года.

Однако, по мнению участников парламентских слушаний, в указанных законопроектах так и не удалось четко определить правовой статус агломераций, их признаки и место в системе административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления, порядок создания и функционирования агломераций, а также механизмы государственной поддержки их социально-экономического развития.

Вместе с тем полагаем, что на сегодняшний день назрела необходимость федерального законодательного регулирования процессов скоординированного социально-экономического развития всех видов агломераций (городских и сельских) и муниципальных

образований, входящих в их состав, а также законодательного введения понятия «городских агломераций» и «сельских агломераций», установления порядка их организации и функционирования, а также системы управления данными агломерациями, механизмов их государственной поддержки.

12. В настоящее время в Госпрограмме КРСТ указано, что сельские территории Российской Федерации являются ключевым ресурсом страны, важность которого стремительно растет в условиях усиления процессов глобализации при одновременном увеличении значения природных и территориальных ресурсов для развития страны.

В связи с этим представляется, что требуется совершенствование мероприятий по сохранению населения на сельских территориях, в том числе по развитию альтернативных форм занятости на сельских территориях, стимулированию внутренней и внешней миграции, повышению уровня доходов сельского населения, развитию инфраструктуры.

Кроме того, в современных условиях для достижения цели пространственного развития Российской Федерации необходимо решить, в частности, задачи по сокращению межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорению темпов экономического роста и технологического развития и по обеспечению национальной безопасности страны, в том числе за счет социально-экономического развития геостратегических территорий Российской Федерации, а также приграничных муниципалитетов, которым должна быть оказана приоритетная государственная поддержка.

В Госпрограмме КРСТ устанавливается исчерпывающей перечень видов сельских территорий, к которым относятся:

- сельские поселения или сельские поселения и межселенные территории, объединенные общей территорией в границах муниципального района;
- сельские населенные пункты, входящие в состав городских поселений, муниципальных округов, городских округов (за исключением городских округов, на территориях которых находятся административные центры субъектов Российской Федерации);
- сельские населенные пункты, входящие в состав внутригородских муниципальных образований г. Севастополя;
- рабочие поселки, наделенные статусом городских поселений;
- рабочие поселки, входящие в состав городских поселений, муниципальных округов, городских округов (за исключением городских округов, на территориях которых находятся административные центры субъектов Российской Федерации).

При этом перечень таких сельских населенных пунктов и рабочих поселков на территории субъекта Российской Федерации должен определяться высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации или исполнительным органом субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации.

В данной программе устанавливаются и новые понятия – «сельские агломерации», «точки роста на сельских территориях и агломерациях», «опорные населенные пункты».

Вместе с тем в Стратегии пространственного развития Российской Федерации под сельскими территориями понимаются только территория сельского поселения и межселенная территория, а понятия «сельские агломерации» и «точки роста на сельских территориях и агломерациях» не используются.

Представляется, что в Госпрограмме КРСТ в целях формирования состава территорий сельских агломераций также не удалось четко и в полной мере разграничить понятия и структуру административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации и муниципального территориального деления.

Так, например, из положений Госпрограммы КРСТ не ясно, чем отличаются рабочие поселки, наделенные статусом городских поселений, и рабочие поселки, входящие в состав городских поселений, муниципальных округов, городских округов, отнесенные к сельским территориям, от поселков городского типа и (или) малых городов, граничащих с сельскими территориями, но входящие при этом в состав сельских агломераций. Не совсем понятно, как соотносятся между собой понятия «точки роста на сельских территориях и агломерациях» и «опорные населенные пункты», какое количество их может быть включено в состав сельских агломераций. Сама территориальная структура сельских

агломераций также недостаточно понятна – это совокупность населенных пунктов или муниципальных образований, граничащих друг с другом?

Если рассматривать сельские агломерации только как совокупность населенных пунктов (а не муниципальных образований, в которые входят данные населенные пункты), то непонятны принципы осуществления государственного и муниципального управления сельскими агломерациями в их системной взаимосвязи, механизмы и порядок их государственной поддержки в отсутствии у них собственных бюджетов, а также стимулы и механизмы по управлению данными агломерациями, в которые входят упомянутые населенные пункты.

Представляется, что перспективным механизмом совершенствования организации деятельности городских агломераций в рамках новых форм межмуниципального сотрудничества может являться предусмотренная в Бюджетном кодексе Российской Федерации возможность предоставления субсидий из бюджета одного муниципального образования в бюджет другого муниципального образования через «горизонтальные субсидии» в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при исполнении полномочий органов местного самоуправления, для совместного решения вопросов местного значения в рамках межмуниципального сотрудничества.

Вместе с тем возникает вопрос, насколько данный и другие подобные механизмы соотносятся с нормами Федерального закона № 131-ФЗ в части правомерности осуществления муниципалитетами одного вида компетенционных и финансовых полномочий в отношении муниципальных образований другого вида (особенно между «сельскими» и «городскими» муниципалитетами).

13. Одним из важнейших условий социально-экономического развития сельских территорий является развитие на них газификации (распределительных газовых сетей) и водоснабжения (локальных водопроводов), реализация проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку, строительство и реконструкция автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к населенным пунктам и объектам производства.

В сельской местности уже появилось более 2,5 тыс. новых и отремонтированных поликлиник, детских садов, школ, домов культуры, спортивных и других социальных объектов, а также сотни объектов транспортной и коммунальной инфраструктуры. В текущем году планируется продолжить работу по обеспечению сельских территорий такими объектами.

Во исполнение вышеуказанных стратегических документов в Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.10.2021 г. № 2816-р, включена инициатива социально-экономического развития: «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения». Согласно данной инициативе ключевым стратегическим приоритетом развития сельских территорий станет опережающее развитие опорных населенных пунктов, на базе которых обеспечивается ускоренное развитие инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей населения территории одного или нескольких муниципальных образований. Данная инициатива, включенная в федеральный проект «Развитие субъектов Российской Федерации и отдельных территорий», направлена на формирование сети опорных населенных пунктов и прилегающих территорий (сельских агломераций) с населением до 50 тыс. человек и их ускоренное инфраструктурное развитие.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.12.2022 г. № 4132-р утверждены методические рекомендации по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий. В данных рекомендациях установлено понятие «опорный населенный пункт», под которым понимается населенный пункт, расположенный вне границ городских агломераций, на базе которого осуществляется ускоренное развитие инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей населения территории одного или нескольких муниципальных образований.

При этом под прилегающей территорией понимается территория населенных пунктов, население которых имеет возможность получения медицинской помощи, образования, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей на базе инфраструктуры опорного населенного пункта, и межселенная территория.

В методических рекомендациях по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий к основным элементам социальной, транспортной, инженерной, информационно-коммуникационной инфраструктур, необходимых для признания населенных пунктов опорными населенными пунктами, отнесены:

- объекты системы газоснабжения (для газифицированных территорий);
- объекты систем централизованного и (или) автономного теплоснабжения, водоснабжения и канализации;
- объекты, обеспечивающие широкополосный доступ к информационно-телекоммуникационной сети Интернет;
- медицинские организации, оказывающие в том числе первичную врачебную медико-санитарную помощь;
- дошкольные образовательные организации и общеобразовательные организации, реализующие образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования;
- профессиональные образовательные организации;
- учреждения культуры (например, сельский клуб, дом культуры, кинотеатр, концертный зал);
- учреждения, оказывающие государственные и муниципальные услуги (например, выдача справок, регистрация имущества, регистрация актов гражданского состояния и другие, в том числе в электронной форме);
- организации, оказывающие финансовые услуги (финансовые организации);
- организации в сфере розничной торговли и бытовых услуг.

В соответствии с данными методическими рекомендациями регионами определено 1 787 опорных населенных пунктов в 80 субъектах Российской Федерации.

В рамках реализации инициативы начиная с 2025 года предусмотрена трансформация подходов к развитию сельских территорий и сельских агломераций за счет синхронизации всех мер государственной поддержки в рамках государственных программ Российской Федерации на реализацию мероприятий долгосрочных планов социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий (далее – ДПР).

Такие планы будут разрабатываться муниципалитетами совместно с субъектами Российской Федерации на шестилетний период и будут включать мероприятия по развитию инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей населения в опорных населенных пунктах, мероприятия по обеспечению информационно-телекоммуникационными услугами, а также по обеспечению транспортной связности прилегающих территорий с опорным населенным пунктом.

Новый подход к комплексному межотраслевому финансированию мероприятий ДПР позволит обеспечить ускоренное инфраструктурное развитие сельских территорий и сельских агломераций, повысить их человеческий потенциал и укрепить пространственный каркас страны.

Минсельхозом России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил разработки, согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий», который в ближайшее время будет направлен в установленном порядке на межведомственное согласование.

Вместе с тем в федеральном законодательстве и документах стратегического планирования Российской Федерации, предусматривающих меры и мероприятия по комплексному развитию сельских территорий, указанные объекты не перечислены и необходимость их наличия или создания в опорных населенных пунктах сельских территорий в качестве исчерпывающего перечня не упоминается.

Полагаем, что следует проработать вопрос об установлении в федеральном законодательстве и государственной программе «Комплексное развитие сельских территорий»,

а также иных стратегических документах, непосредственно взаимосвязанных с данной Программой, необходимость создания указанных основных элементов социальной, транспортной, инженерной, информационно-коммуникационной инфраструктур сельских территорий, предназначенных для обеспечения жизнедеятельности сельского населения и предотвращения его произвольного отселения в городские агломерации, а также определить исчерпывающий минимальный перечень указанных элементов, наличие которых должно быть создано в каждом населенном пункте.

Единство подходов к определению потребности в размещении новых или модернизации существующих объектов социальной, инженерной, транспортной, логистической инфраструктуры должно строиться не только исходя из отраслевых принципов их локации, но и с учетом текущего и перспективного уровня занятости населения, демографических прогнозов, потребности населения в соответствующих услугах, транспортной доступности объектов и сопутствующей инфраструктуры, а также инвестиционной активности территорий.

Кроме того, участники парламентских слушаний обращают внимание на проблемы социально-экономической асимметрии, характерной для нашей страны и заключающейся в неравномерном экономическом и социальном, а также инфраструктурном развитии разных регионов, в том числе связанной с различными природно-климатическими и географическими условиями.

Данные обстоятельства влияют на возможности достижения некоторыми субъектами Российской Федерации определенных установленных уровней, требований, планов и критериев, что, по мнению участников парламентских слушаний, требует соответствующей нормативной корректировки, направленной на учет данных особенностей, влияющих среди прочего на отбор субъектов Российской Федерации, претендующих на бюджетные инвестиции, позволяющие развивать сельские территории, в том числе через развитие АПК, так как его производительность напрямую зависит от климатической зоны, в которой он находится.

14. На заседании Совета по стратегическому развитию и национальным проектам, состоявшемся 15 декабря 2022 года, Президентом Российской Федерации В. В. Путиным было поставлено шесть ключевых задач социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 год, решение которых позволит успешно продвигаться к достижению национальных целей, установленных до 2030 года. Одной из таких задач, поставленных Президентом России, является укрепление технологического суверенитета.

Обеспечение роста российской экономики и деловой инициативы, промышленных и инфраструктурных возможностей, научно-технологического потенциала страны – все это должно создавать мощные стимулы по обеспечению социально-экономического развития нашего государства.

В современных условиях при необходимости стратегического укрепления науки, экономики и военно-промышленного комплекса России возрастает роль территорий с высокой концентрацией стратегических интеллектуальных, инновационных, промышленных ресурсов и особым статусом.

Практика также показывает, что на таких территориях чаще всего происходит интеграция науки, производства и внедрение новейших образцов и технологий в промышленный оборот, реализуются совместные проекты, объединяющие научный и производственный потенциал различных организаций и концентрирующие ресурсы на приоритетных направлениях науки и техники.

При определенной и целенаправленной государственной поддержке такие территории располагают возможностями опережающего развития за счет активизации инновационной деятельности, создания и выпуска наукоемкой продукции, осуществления научной, научно-технической деятельности. Кроме того, использование инновационных преимуществ указанных территорий является фактором экономического роста и повышения конкурентоспособности государства в целом.

Одной из новелл конституционной реформы 2020 года стала корректировка положений статьи 131 Конституции Российской Федерации, согласно которой особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения,

административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом.

Обширный перечень территорий, на которых имеются особенности осуществления публичной власти, приведен в главе 11 Федерального закона № 131-ФЗ. К таким, в частности, относятся города федерального значения, закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), наукограды, приграничные территории, районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, инновационный центр «Сколково» и научно-технологические инновационные центры, территории опережающего социально-экономического развития, территория свободного порта Владивосток, территории, относящиеся к Арктической зоне.

Среди территорий, на которых публичная власть осуществляется с особенностями, выделяются в том числе федеральные территории, обозначенные в части 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации. Данные территории могут быть созданы в соответствии с федеральным законом. При этом в настоящее время в России создана только одна такая территория – федеральная территория «Сириус».

Важно отметить, что принятый во исполнение новых конституционных положений Федеральный закон от 22.12.2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» определяет саму названную федеральную территорию следующим образом: имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование, в котором в соответствии с настоящим федеральным законом в целях обеспечения комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности, необходимости сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создания благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации устанавливаются особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности.

Несмотря на то, что федеральная территория не является субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием, она обладает, вне всякого сомнения, конституционно-правовой правосубъектностью, так как имеет собственную систему органов публичной власти, наделенных собственной компетенций, бюджет, позволяющий реализовать полномочия указанных органов, в ее границах применимы институты непосредственной демократии, при помощи которых население имеет возможность реализовать себя в качестве источника публичной власти.

Таким образом, на примере федеральной территории «Сириус» хорошо видно, что уникальность ее статуса в первую очередь связана с созданием особых органов публичной власти (сформированных на паритетных началах с участием федерального центра, органов власти Краснодарского края и непосредственно населения федеральной территории), обладающих особой компетенцией. Именно поэтому пример федеральной территории «Сириус» является хорошей иллюстрацией нового организационно-правового инструмента поддержки развития территории.

Вместе с тем федеральная территория «Сириус» не является особым субъектом Российской Федерации или, в отличие от ЗАТО и наукоградов, муниципальным образованием, обладающим особым статусом, поэтому представляется, что публично-правовой статус указанной федеральной территории нуждается в дополнительной правовой проработке и изучении, а также в случае необходимости – в конкретизации в законодательстве Российской Федерации, регулирующем вопросы формирования единой системы публичной власти и публично-правовых образований в Российской Федерации.

Нормами статьи 5 Федерального закона от 28.09.2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» (далее – Закон о «Сколково») в целях обеспечения функционирования инфраструктуры территории центра и жизнедеятельности на его территории определен перечень действий, осуществляемых управляющей компанией (в частности, организация строительства и эксплуатации автомобильных дорог, электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, снабжение населения топливом, организация сбора, вывоза твердых бытовых отходов и мусора, а также благоустройство и озеленение территории центра).

Согласно пункту 2 статьи 2 Закона о «Сколково» инновационный центр «Сколково» представляет собой совокупность инфраструктуры территории инновационного центра «Сколково» и механизмов взаимодействия лиц, участвующих в реализации проекта, в том числе путем использования этой инфраструктуры. При этом под управляющей компанией понимается российское юридическое лицо, на которое в порядке, установленном Президентом Российской Федерации, возложена реализация проекта (пункт 5 статьи 2 названного Закона).

Федеральный закон от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» определяет правовой режим территорий опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР) в Российской Федерации, меры государственной поддержки и порядок осуществления деятельности на таких территориях. При этом под ТОСЭР понимается часть территории субъекта Российской Федерации, включая ЗАТО, на которых в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий:

- для привлечения инвестиций;
- обеспечения ускоренного социально-экономического развития;
- создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

ТОСЭР создается на 70 лет по решению Правительства Российской Федерации на основании предложения уполномоченного федерального органа. Срок существования ТОСЭР может быть продлен по решению Правительства Российской Федерации. Данная территория создается либо на территории муниципального образования, либо на территориях нескольких муниципальных образований в границах одного субъекта Российской Федерации.

Согласно статье 2 Федерального закона от 29.07.2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» инновационный научно-технологический центр – совокупность организаций, основной целью деятельности которых является осуществление научно-технологической деятельности, и иных лиц, деятельность которых направлена на обеспечение функционирования такого центра, действующих на определенной Правительством Российской Федерации территории. При этом под территорией инновационного научно-технологического центра понимается совокупность земельных участков (частей земельных участков) с особым правовым режимом осуществления деятельности в установленных в соответствии с законом об инновационных центрах областях, предназначенных для реализации проекта и включенных в границы территории инновационного научно-технологического центра в соответствии с решением Правительства Российской Федерации.

Территория инновационного научно-технологического центра может располагаться на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации.

В целях осуществления функций по управлению инновационным научно-технологическим центром создается управляющая компания. Управляющей компанией является российская организация, созданная в организационно-правовой форме акционерного общества, учредителями которой выступают Правительство Российской Федерации и (или) инициатор проекта либо Правительство Российской Федерации, инициатор проекта и высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого будет расположен инновационный научно-технологический центр. При этом на одну управляющую компанию могут быть возложены функции по управлению несколькими инновационными научно-технологическими центрами.

В настоящее время официальный статус наукограда имеют 12 муниципальных образований, расположенных в 5 субъектах Российской Федерации. Большинство из них находится на территории Московской области: Дубна, Жуковский, Королев, Протвино, Пущино, Реутов, Фрязино, Черноголовка.

Вместе с тем реальный состав территорий с высоким научно-технологическим, интеллектуальным потенциалом не сводится только к наукоградам, имеющим

официальный статус, а включает и иные территории, в том числе соотносимые по своим показателям с требованиями, предъявляемыми при решении вопроса присвоения статуса наукограда.

На заседании Совета по науке и образованию при Президенте Российской Федерации, состоявшемся 8 февраля 2023 года, были высказаны предложения о необходимости совершенствования управления территориями с повышенной концентрацией науки, об актуализации статуса наукоградов и иных подобных территорий, вовлеченных в реализацию научно-технологических проектов мирового уровня (мегасайенс), в целях повышения качества урбанистики. В перечне поручений по итогам данного заседания содержится поручение Правительству Российской Федерации «принять дополнительные меры по инфраструктурному развитию территорий с высоким научно-технологическим потенциалом в рамках реализации программ благоустройства городов и проектов по созданию комфортной городской среды». Очевидно, что реализация данного поручения должна предусматривать принятие широкого комплекса мер, направленных на развитие научно-технологических территорий.

Также важен вопрос поддержки монопрофильных муниципальных образований (моногородов), учитывая, что решение проблем развития моногородов является, среди прочего, и фактором социально-экономической и политической стабильности в стране, что подтверждает и Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года, где было сказано о необходимости «...представить предложения по комплексному развитию моногородов, по реализации здесь инвестиционных проектов с предложениями по источникам финансирования, по снятию напряжения на рынке труда и адресному содействию малому и среднему бизнесу».

В настоящее время существующие на территории Российской Федерации монопрофильные муниципальные образования имеют ряд специфических проблем, которые сформировались в связи с особенностями экономического развития нашей страны. К данным проблемам, в частности, относятся:

а) номинальный подход отечественного бизнеса к решению социальных проблем на территориях, на которых они осуществляют свою хозяйственную деятельность. Руководство и учредители большинства градообразующих организаций рассматривают хозяйственную деятельность данных организаций только как увеличение их финансовой прибыли. Развитие общественной инфраструктуры моногородов считается для них излишними издержками, возложенными государством на градообразующие предприятия, которые, по их мнению, необходимо стремиться постоянно снижать;

б) особенности российской межбюджетной политики государства сводятся к тому, что большая часть налоговых доходов, в том числе от прибыли градообразующих организаций, направляется в федеральный бюджет, оставляя субъектам Российской Федерации и муниципалитетам недостаточные суммы налоговых поступлений, взимаемых с соответствующих территорий, которых не хватает для решения социальных проблем и социально-экономического развития большинства субъектов Российской Федерации и муниципалитетов;

в) градообразующие организации, как правило, регистрируют свой юридический адрес в Москве или по крайней мере в столицах (административных) центрах субъектов Российской Федерации, что лишает бюджеты моногородов и той небольшой доли налоговых доходов, которые могли бы быть ими получены от хозяйственной деятельности данных организаций в соответствующие местные бюджеты;

г) в Российской Федерации оказывается недостаточная финансовая поддержка социально-экономического развития моногородов из бюджетов вышестоящего уровня бюджетной системы Российской Федерации.

Кроме того, помимо специфических проблем на развитие моногородов оказывают негативное влияние и классические трудности, которые характерны для муниципалитетов такого типа в любой стране, например, высокий уровень безработицы, минимальный уровень инновационной активности, низкий уровень развития законодательной базы, недостаточный уровень топ-менеджмента на градообразующих предприятиях и низкий уровень диверсификации экономических процессов на соответствующих территориях.

До весны 2022 года наиболее сложная ситуация была в тех моногородах, где градообразующее предприятие либо уже закрылось, либо сократило производственную деятельность. Санкционное давление западных стран, качественно усилившееся в отношении Российской Федерации с февраля 2022 года, неизбежно отразилось и на социально-экономическом состоянии моногородов. При этом степень влияния санкций на моногорода различается в зависимости от отраслевой и региональной специфики градообразующих предприятий.

Так, каждая третья градообразующая организация в моногородах Российской Федерации попала под прямое воздействие международных экономических санкций, подсчитали эксперты Центра стратегических разработок (ЦСР). Санкции недружественных стран затронули 134 градообразующих предприятия России, где работают более 500 тыс. человек, еще 38 предприятий столкнулись с косвенными ограничениями хозяйственной деятельности. Эксперты ЦСР предупредили, что санкции неизбежно отразятся на состоянии моногородов – большинство градообразующих предприятий уже столкнулись с запретами экспорта своей продукции и ввоза в Российскую Федерацию оборудования. Негативные последствия для моногородов связаны и с сокращением работников в наиболее пострадавших отраслях экономики, снижением размера заработной платы, уменьшением выпуска продукции и, как следствие, закрытием предприятий.

В 2019 году Минэкономразвития России отнесло к проблемным 99 моногородов, исходя из оценки социально-экономической ситуации в них. В 38 из них (с более полу-миллиона жителей), хотя их предприятия и не были напрямую включены в санкционные списки, еще более ухудшилось положение из-за косвенных факторов.

Таким образом, представляется, что на сегодняшний день актуальная задача заключается не в том, чтобы смоделировать какой-то совершенно новый специальный правовой статус для территорий инновационного развития, а усовершенствовать уже имеющиеся в распоряжении правовые формы таких территорий, а также средства и механизмы их государственной поддержки. Следует также создать эффективные механизмы взаимодействия таких территорий между собой, а также между ними и органами государственной власти и другими субъектами инновационной деятельности с целью реализации инновационных преимуществ таких территорий.

15. Особое значение проблематика территориального развития Российской Федерации обретает в связи с принятием в состав Российской Федерации новых субъектов – Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей. Необходимость восстановления инфраструктуры этих территорий, их интеграция в социально-экономическое, правовое и политическое пространство России, безусловно, требуют ревизии подходов и нового взгляда на организационно-правовой инструментарий регионального развития, мобилизации материальных и интеллектуальных ресурсов для выработки конкретных мер их экономической и социальной поддержки.

В настоящее время действует государственная программа Российской Федерации «Восстановление и социально-экономическое развитие Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 22.12.2023 г. № 2255.

Основной целью данной программы является преодоление социально-экономического отставания указанных регионов, а также достижение ими к 2030 году уровня среднероссийских показателей качества жизни граждан Российской Федерации и общероссийского уровня социально-экономического развития.

В этой связи следует отметить, что в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года указывается, что обеспечение национальной безопасности Российской Федерации должно осуществляться за счет социально-экономического развития геостратегических территорий Российской Федерации, а также приграничных муниципальных образований. Стратегия предусматривает разработку (корректировку) механизмов социально-экономического развития геостратегических территорий Российской Федерации.

Под геостратегической территорией Российской Федерации понимается территория в границах одного или нескольких субъектов Российской Федерации, имеющая существенное значение для обеспечения устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности Российской Федерации, характеризующаяся специфическими условиями жизни и ведения хозяйственной деятельности.

При этом к геостратегическим территориям Российской Федерации отнесены:

– регионы, характеризующиеся эксклавным положением: Республика Крым, город федерального значения Севастополь, Калининградская область;

– регионы, расположенные на Дальнем Востоке: Забайкальский, Камчатский и Приморский края, Чукотский автономный округ, Магаданская и Сахалинская области и ряд других;

– субъекты и части регионов Российской Федерации, входящие в Арктическую зону России;

– субъекты Российской Федерации, граничащие со странами, входящими в Европейский союз и НАТО: Ленинградская и Псковская области, Республика Карелия.

Участники парламентских слушаний полагают, что в новой Стратегии пространственного развития к геостратегическим территориям необходимо отнести новые субъекты Российской Федерации – Донецкую Народную Республику, Луганскую Народную Республику, Херсонскую область и Запорожскую область.

Кроме того, в Стратегию пространственного развития Российской Федерации, национальные проекты и другие документы стратегического планирования следует внести специальные положения, предусматривающие особые механизмы социально-экономического развития указанных субъектов Российской Федерации с учетом проведения на их территориях специальной военной операции, необходимости восстановления инфраструктуры, экономики и социальной сферы после ее завершения, и дальнейшего устойчивого и комплексного развития данных территорий.

На основании вышеизложенного и с учетом состоявшегося обсуждения участники парламентских слушаний считают необходимым **рекомендовать**:

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

– урегулирования на федеральном уровне вопросов административно-территориального деления путем разработки и принятия федерального закона, устанавливающего общие принципы административно-территориального устройства Российской Федерации, в том числе понятия «населенный пункт» и его виды (городские и сельские), понятия «город» и «поселок» как видов городских населенных пунктов, компетенцию субъектов Российской Федерации в определении конкретного административно-территориального устройства на своей территории на основе общих принципов, установленных федеральным законом, принципы создания, объединения, упразднения населенных пунктов и изменение их границ;

– разработки и принятия федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности городских и сельских агломераций в Российской Федерации» или четкого и системного урегулирования указанных вопросов в Федеральном законе № 131-ФЗ, Федеральном законе № 414-ФЗ и других законодательных актах, установив законодательно среди прочего понятия «городских агломераций» и «сельских агломераций», их виды, порядок организации, функционирования и управления данными агломерациями, признаки и место в системе административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления, а также порядок и механизмы государственной поддержки развития таких агломераций;

– внесения изменений в федеральные законодательные акты, предусматривающих установление понятий «сельские территории», «сельские агломерации», «точки роста» на сельских территориях и агломерациях», «опорные населенные пункты», а также, возможно, понятий «города-заводы», «города-курорты», «города-форпосты», «города с высоким научно-технологическим потенциалом (наукограды)», и конкретизации их статуса, принципы создания и функционирования;

– сохранения и развития поселенческого уровня местного самоуправления, имея в виду, что по своей природе местное самоуправление, как публично-правовое явление, осуществляется именно в населенных пунктах; организации местного самоуправления с сохранением компетенции субъектов Российской Федерации по установлению на своих территориях как одноуровневой, так и двухуровневой системы организации местного самоуправления, имея в виду, что одноуровневая организация местного самоуправления может быть не только в форме исключительно городских и муниципальных округов, но и в форме городских и сельских поселений (наряду с городскими округами), в том числе возможности одновременного наличия и того, и другого уровня организации местного самоуправления в одном субъекте Российской Федерации (смешанная система), с учетом того, что второй уровень местного самоуправления – это система взаимодействия местных самоуправлений населенных пунктов;

– законодательного закрепления (с правом альтернативного выбора в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и с учетом определенных критерии, прежде всего количества жителей населенных пунктов) уровня урбанизации и инфраструктурной достаточности территорий;

– обеспечения более четкого и системного регламентирования в Федеральном законе № 172-ФЗ правовых основ муниципального стратегического планирования;

– дополнительной правовой проработки и изучения публично-правового статуса федеральной территории «Сириус», а также в случае необходимости конкретизации данного статуса в законодательных актах Российской Федерации, регулирующих вопросы формирования единой системы публичной власти и публично-правовых образований в Российской Федерации.

2. Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

– ускорения разработки и принятия стратегии социально-экономического развития Российской Федерации либо внесения соответствующих изменений в Федеральный закон № 172-ФЗ, которые определили бы национальные проекты в качестве документов стратегического планирования, направленных на социально-экономическое развитие страны и разрабатываемых в соответствии с национальными целями, определяемыми указами Президента Российской Федерации;

– принятия дополнительных мер по сокращению межрегиональных социально-экономических диспропорций на территории Российской Федерации, в том числе в уровне и качестве жизни населения в разных субъектах Российской Федерации;

– принятия дополнительных мер по опережающему развитию территорий с низким уровнем социально-экономического развития, обладающих собственным потенциалом экономического роста, а также территорий с низкой плотностью населения и прогнозируемым наращиванием экономического потенциала, в том числе через развитие опорных населенных пунктов;

– принятия дополнительных мер по обеспечению расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития Российской Федерации за счет социально-экономического развития перспективных крупных центров экономического роста Российской Федерации – крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций и сбалансированного пространственного развития за счет обеспечения социально-экономического развития городских агломераций, малых и средних городов, а также сельских территорий с целью снижения концентрации субъектов экономической деятельности и населения в столичных агломерациях;

– определения перечня опорных населенных пунктов, включающего в себя не менее 2 тысяч городов, городских агломераций и сельских населенных пунктов, расположенных во всех субъектах Российской Федерации, обеспечив разработку, утверждение и реализацию программы по их развитию (с поэтапным увеличением количества таких населенных пунктов, распределением включенных в эту программу мероприятий по годам и определением источников их финансирования) в рамках нового национального проекта «Инфраструктура для жизни» и предусмотрев приоритетное направление на реализацию этой программы бюджетных кредитов, предоставляемых на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, и средств, высвобождающихся в связи со списанием

двух третей задолженности субъектов Российской Федерации (по состоянию на 1 марта 2024 года) по бюджетным кредитам, предоставленным субъектам Российской Федерации из федерального бюджета;

– определения перечня, включающего в себя не менее 200 крупных и малых городов, городских агломераций, обеспечив разработку, утверждение и реализацию мастер-планов и планов комплексного социально-экономического развития (с распределением включенных в эти планы мероприятий по годам и определением источников их финансирования);

– ускорения принятия постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил разработки, согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий»;

– продолжения работы по созданию федеральной государственной информационной системы «Единая цифровая платформа «Национальная система пространственных данных»;

– приведения в соответствие с Госпрограммой КРСТ (с учетом внесенных в нее изменений) иных основополагающих документов стратегического планирования Российской Федерации, касающихся вопросов развития сельских территорий, в том числе в части учета в них понятий «сельские территории», «сельские агломерации», «точки роста» на сельских территориях и агломерациях», «опорные населенные пункты», а также обеспечения четкой и сбалансированной взаимосвязи данных стратегических документов между собой и указанной Программой;

– закрепления в Госпрограмме КРСТ и иных стратегических документах Российской Федерации, взаимосвязанных с данной Программой, положений об обязательности наличия основных элементов социально-бытовой инфраструктуры в сельских поселениях, необходимых для обеспечения жизнедеятельности сельского населения и предотвращения его произвольного отселения в городские агломерации, с учетом методических рекомендаций по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.12.2022 г. № 4132-р, а также сокращение доли непригодного для проживания жилищного фонда, повышение уровня благоустройства, обеспечение социальной и коммунальной инфраструктурой, в том числе школой, учреждением здравоохранения (как минимум фельдшерско-акушерским пунктом для сельских поселений), информационно-культурно-досуговым центром (современным клубом), многофункциональным центром предоставления услуг, почтой, отделением банка, участковым полицейским, а также водоснабжением и водоотведением, газо-, энергоснабжением; повышение транспортной доступности малых городов и сельских территорий за счет развития и улучшения качества сети региональных и местных дорог, стимулирования развития общественного транспорта; повышение информационно-коммуникационной доступности для малых городов и сельских территорий;

– разработки методических рекомендаций для органов местного самоуправления по заключению и реализации соглашений о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры;

– усовершенствования на федеральном уровне статуса существующих территорий инновационного развития, в том числе наукоградов и федеральных территорий, определения дополнительных механизмов их государственной поддержки, а также создания новых видов таких территорий с наделением их особым статусом;

– наделения территорий, имеющих фактически достигнутый достаточно высокий уровень научно-технологического потенциала, статусом наукоградов и федеральных территорий;

– разработки и принятия федеральной стратегии социально-экономического развития ЗАТО и дополнительных мер финансовой и иной поддержки ЗАТО, в том числе в связи с проведением специальной военной операции;

– определения и нормативного закрепления взаимосвязанных функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления моногородов по улучшению состояния

экономики и социальной сферы в моногородах, а также повышения роли и ответственности всех уровней государственного и муниципального управления (а не только органов местного самоуправления моногородов) в решении проблем развития их территорий;

– принятия отдельной государственной программы Российской Федерации «О развитии моногородов», содержащей комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации основных государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития моногородов, к которым должно быть отнесено в первую очередь приближение уровня развития экономики и социальной сферы моногородов к обычным муниципальным образованиям, имеющим много-профильные производства, уменьшение количества моногородов в связи с оказанием им мер государственной поддержки и снижения их зависимости от градообразующих предприятий;

– обеспечения четкой синхронизации мероприятий по развитию моногородов с приоритетными государственными программами Российской Федерации и федеральными национальными проектами, а также с государственными программами субъектов Российской Федерации, программами субъектов естественных монополий в отношении моно-профильных муниципальных образований;

– анализа и распространения опыта успешного развития отдельных моногородов и разработки государственных механизмов по его внедрению в других монопрофильных муниципальных образованиях;

– анализа и возможного распространения опыта создания и управления особой экономической зоной промышленно-производственного типа «Доброград-1», созданной на территории Ковровского района Владимирской области, а также на территории других муниципальных образований;

– конкретизации статуса закрытых военных городков, определения их места в системе территориальной организации местного самоуправления и административно-территориальном устройстве в субъектах Российской Федерации, особого порядка их финансового обеспечения и государственной поддержки из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, в том числе в рамках государственных программ Российской Федерации, затрагивающих решение соответствующих вопросов;

– принятия дополнительных мер, направленных на активизацию и скоординированность деятельности субъектов Российской Федерации по разработке государственных комплексных программ развития сельских территорий, малых и средних городов, включаяющих конкретные положения о мероприятиях и результатах, направленных на развитие данных территорий;

– активизации совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации усилий в реализации скоординированных, взаимосвязанных мероприятий по развитию сельских территорий за счет средств всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, а также за счет привлечения внебюджетных источников к их реализации;

– разработки и принятия государственных программ, реализуемых совместно с местными сообществами и бизнес-сообществами и софинансируемых вместе с государством, по ускоренной подготовке кадров для работы по наиболее востребованным профессиям в стратегических и приоритетных отраслях экономики Российской Федерации, ее субъектах и муниципальных образованиях, в которых существует дефицит квалифицированных кадров, сделав особый акцент на сельскую местность и геостратегические территории;

– отнесения в Стратегии пространственного развития Российской Федерации к геостратегическим территориям новых субъектов Российской Федерации – Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Херсонской и Запорожской областей, в том числе в связи с их неоспоримым геостратегическим значением для Российской Федерации;

– внесения в Стратегию пространственного развития Российской Федерации, национальные проекты и другие документы стратегического планирования специальных

положений, предусматривающих особые механизмы социально-экономического развития Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Херсонской области и Запорожской области, с учетом проведения на их территориях специальной военной операции, необходимости восстановления инфраструктуры, экономики и социальной сферы после ее завершения и дальнейшего устойчивого и комплексного развития данных территорий;

– синхронизации положений разрабатываемых Минэкономразвития России проектов Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года и Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года, а также с утвержденной Правительством Российской Федерации системой опорных населенных пунктов в Арктической зоне Российской Федерации;

– включения в основные направления пространственного развития Российской Федерации, содержащиеся в разделе VI Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, положений о социально-экономическом развитии муниципальных образований, не входящих в городские и сельские агломерации;

– закрепления в законодательстве о статусе наукограда положения, которое позволяло бы сохранить гарантии, в том числе обеспечивающие правовое регулирование, исполнение бюджетных обязательств, вытекающих из статуса наукограда, на переходный период – с момента завершения территориального преобразования в соответствии с порядком, установленным Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и до принятия уполномоченным органом решения о присвоении статуса наукограда;

– обеспечения широкого обсуждения и доработки по результатам данных парламентских слушаний Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года.

3. Правительству Российской Федерации совместно с профильными министерствами и ведомствами рассмотреть возможность:

– разработки необходимых мер поддержки и развития сельских территорий, а также малых и средних городов, механизмов стимулирования развития «периферийных территорий», являющихся по сути геостратегическими опорными пунктами страны, при этом необходимо уточнить статус малых и средних городов, являющихся по сути городскими территориями, но признаваемых «опорными населенными пунктами» развития прилегающих к ним сельских территорий;

– концептуальной корректировки Стратегии пространственного развития Российской Федерации для того, чтобы связать и соединить воедино и системно социально-экономическое пространство страны и исключить возможность ее разделения на крупнейшие и крупные городские агломерации, с одной стороны, и обезлюживание пространства сельских территорий и малых городов, находящихся за пределами таких агломераций, в том числе в районах Сибири, Дальнего Востока и Крайнего Севера, с другой стороны;

– разработки и закрепления в Стратегии пространственного развития Российской Федерации механизмов, позволяющих системно и всесторонне решать вопросы поселенческой структуры страны и ее гармоничного развития в отношении как крупных и крупнейших городов и связанных с ними агломераций, так и малых и средних городов и поселений, а также поселенческой структуры сельских территорий;

– научной и практической разработки с привлечением научных организаций, общественных институтов и бизнес-сообщества современной концепции реализации государственной политики в сфере межсекторного взаимодействия и ее правового сопровождения, в том числе с целью обучения руководителей и специалистов региональной и местной власти и управления, актива местных сообществ, субъектов малого и среднего предпринимательства, специалистов научно-экспертных организаций регионального и местного уровней методологии, методике и практике межсекторного взаимодействия для развития инфраструктуры территорий, населенных пунктов и повышении их человеческого потенциала;

– учета природно-климатических и географических условий регионов при установлении критериев отбора претендентов на получение бюджетных инвестиций, направленных на развитие сельских территорий и их АПК;

– внесения в Стратегию пространственного развития Российской Федерации, национальные проекты и другие документы стратегического планирования специальных положений, предусматривающих особые механизмы социально-экономического развития Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Херсонской области и Запорожской области с учетом проведения на их территориях специальной военной операции, необходимости восстановления инфраструктуры, экономики и социальной сферы после ее завершения, и дальнейшего устойчивого и комплексного развития данных территорий;

– создания единой федеральной цифровой платформы «Российские агломерации».

4. Правительству Российской Федерации совместно с Федеральной службой государственной статистики рассмотреть возможность:

– ускорения работы по формированию официальной статистической информации, необходимой для проведения мониторинга развития городских агломераций, малых и средних городов, не входящих в агломерации, и сельских территорий, в том числе в разрезе населенных пунктов, и обеспечить ее включение в Федеральный план статистических работ.

5. Министерству сельского хозяйства Российской Федерации совместно с Федеральной службой государственной статистики рассмотреть возможность:

– ускорения работы по определению перечня показателей, необходимых для организации мониторинга социально-экономического развития сельских территорий для включения в Федеральный план статистических работ;

– внесения изменений в государственную программу Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» в части разграничения понятий и структуры административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации и муниципального территориального деления в части более четкого и понятного формирования состава территорий сельских агломераций, определения порядка их создания и функционирования.

6. Министерству экономического развития Российской Федерации совместно с Министерством Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики рассмотреть возможность:

– при подготовке нового проекта Стратегии пространственного развития Российской Федерации учитывать приоритеты опережающего развития Дальневосточного федерального округа (ДФО) и Арктики, предусмотрев:

- учет специфики социально-экономических условий макрорегиона, таких как низкая плотность населения, удаленность отдельных населенных пунктов от агломераций, реализация инвестиционных проектов на значительном расстоянии от населенных пунктов и агломераций, инвестиционных проектов социально значимых для населенных пунктов, но относящихся к субъектам малого и среднего предпринимательства, и другие;

- включение в первоочередном порядке в новый национальный проект «Инфраструктура для жизни» перечня 22 городских агломераций, по которым утверждены долгосрочные планы развития, малых городов и сельских населенных пунктов, расположенных на дальневосточных приграничных территориях, и опорных населенных пунктов Арктической зоны Российской Федерации;

– отражения в проекте новой Стратегии пространственного развития Российской Федерации следующих моментов:

- возобновить работу по формированию и утверждению Стратегии социально-экономического развития ДФО с учетом изменений, произошедших во внутренней и внешней политике Российской Федерации, касающихся макрорегиона, имеющихся наработок, интересов всех субъектов стратегического планирования и требований национальной безопасности страны;

- определить ДФО как приоритетную макротерриторию согласно Указу Президента Российской Федерации от 26.06.2020 г. № 427 «О мерах по социально-экономическому развитию Дальнего Востока», поручениям Президента Российской Федерации от 17.09.2015 г. (подпункт «е» пункта 1), от 27.09.2017 г. № Пр-1968 (подпункт «к» пункта 1), от 23.10. 2018 г. № Пр-1918ГС (подпункт «н» пункта 1) и поручению Правительства Российской Федерации от 06.02.2024 г. № МХ-П16-3420;
- закрепить принцип опережающего развития и создания инфраструктуры для ДФО и Арктики;
- предусмотреть корректировку Перечня приграничных муниципальных образований, при модернизации социально-экономической сферы которых оказывается приоритетная государственная поддержка, в части дополнения перечнем дальневосточных приграничных территорий и опорных населенных пунктов Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ);
- включить в систему документов стратегического планирования Российской Федерации с отражением в Стратегии пространственного развития Российской Федерации и плане ее реализации долгосрочные комплексные планы социально-экономического развития городов ДФО и опорных населенных пунктов АЗРФ как точки роста с агломерационным эффектом для макрорегиона;
- предусмотреть в Стратегии пространственного развития Российской Федерации положения, касающиеся обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в том числе за счет социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, расположенных в ДФО и АЗРФ;
- предусмотреть корректировку Перечня приграничных геостратегических территорий в части его дополнения Мурманской областью и Республикой Карелия, граничащими со странами, входящими в Европейский Союз и НАТО, Чукотским автономным округом и Камчатским краем, граничащими по Берингову морю с Соединенными Штатами Америки.

7. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть возможность:

- обеспечения четкой взаимосвязи и разграничения муниципального территориального деления и административно-территориального деления на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации;
- обеспечения в соответствии с федеральным законодательством после законодательного установления понятия «городских агломераций» и «сельских агломераций», определения их видов, порядка организации, функционирования и управления данными агломерациями, признаков и места в системе административно-территориального устройства соответствующих субъектов Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления, а также порядка и механизмов государственной поддержки развития таких агломераций на территории субъектов Российской Федерации;
- определения механизмов взаимодействия городских агломераций друг с другом, создания совместных проектов, осуществления межбюджетных отношений с учетом особенностей конкретного региона;
- осуществления реализации государственных комплексных программ развития сельских территорий на проектной основе (по аналогии с системой управления государственной программой Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий»);
- активизации работы по подготовке и направлению в Росреестр документов, необходимых для внесения в ЕГРН сведений о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов и территориальных зон.

СПЕЦИАЛЬНАЯ СЕССИЯ
НА ТЕМУ «НОВАЯ ГЕОГРАФИЯ КОНЦЕНТРАЦИИ РЕСУРСОВ
В РЕГИОНАХ В КОНТЕКСТЕ СТРАТЕГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО
РАЗВИТИЯ И СХЕМЫ РАССЕЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(г. Санкт-Петербург, 10 октября 2024 года)

*Утверждены решением Комитета
Государственной Думы по региональной
политике и местному самоуправлению
от 17 декабря 2024 г. № 107/4*

Рекомендации специальной сессии на тему
«Новая география концентрации ресурсов в регионах
в контексте стратегии пространственного развития
и схемы расселения в Российской Федерации»

1. Важнейшими документами, направленными на обеспечение устойчивого социально-экономического развития страны, территориальной целостности и национальной безопасности Российской Федерации, являются документы стратегического планирования, от принятия и реализации которых зависят устойчивость и сбалансированность развития нашего государства в целом, а также его субъектов и муниципалитетов с учетом существующих сегодня геополитических и экономических рисков и вызовов.

Проведение эффективной государственной политики регионального развития, включая решение задач пространственного развития страны, является необходимым условием успешного социально-экономического развития Российской Федерации, обеспечения равных возможностей для реализации установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами экономических, политических и социальных прав граждан на всей территории страны, повышения качества их жизни и обеспечения национальной безопасности.

Принципы, цели, приоритетные задачи и механизмы реализации государственной политики регионального развития Российской Федерации определены в Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденных указом Президента Российской Федерации от 16.01.2017 г. № 13. Согласно данному указу под государственной политикой регионального развития понимается система приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации (далее также – субъект РФ) и муниципальных образований.

В соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) одним из важнейших основополагающих документов стратегического планирования в Российской Федерации является стратегия пространственного развития. Действующая на сегодняшний день Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (далее – Стратегия пространственного развития) утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 207-р. Стратегия пространственного развития представляет собой документ стратегического планирования, разрабатываемый в рамках целеполагания по территориальному принципу. Она направлена прежде всего на совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в том числе за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития. При этом формирование системы расселения и территориальной организации страны должно способствовать достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности с учетом актуальных внешних и внутренних вызовов.

2. Положения Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, регулирующего территориальную организацию публичной власти субрегионального уровня, включая Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), устанавливают правовую основу территориальной организации именно местного самоуправления во взаимосвязи с административно-территориальным делением в субъектах Российской Федерации. В связи с этим одной из основных сфер общественных отношений, регулируемых нормами российского конституционного и муниципального права, являются отношения, связанные с муниципальным территориальным и административно-территориальным делением.

Согласно нормам Федерального закона № 172-ФЗ, к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относится определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Таким образом, деятельность органов местного самоуправления по осуществлению муниципального управления не только непосредственно связана с полномочиями органов местного самоуправления, но пределы осуществления данной деятельности, ее цели и задачи определяются содержанием указанных полномочий.

4 июля 2020 года вступили в силу обновленные нормы Конституции Российской Федерации (далее также – Конституция Российской Федерации, Конституция), предусмотренные Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон № 1-ФКЗ).

Законодательные новеллы, связанные с указанными поправками к Конституции Российской Федерации, а также принятие Федерального закона от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) позволили, с одной стороны, более четко определить статус органов местного самоуправления в системе государственного устройства и системе органов публичной власти в Российской Федерации, а с другой – создать правовые основания для наиболее эффективного взаимодействия всех уровней публичной власти в целях решения общегосударственных и местных публичных задач для обеспечения жизнедеятельности населения, комплексного и устойчивого социального-экономического развития муниципальных образований, укрепления федеративных отношений, формирование которых должно осуществляться на всех уровнях публичной власти, в том числе на местном, предопределенном для удовлетворения основных жизненных потребностей граждан.

При этом важная новелла Закона № 1-ФКЗ – это, конечно же, фиксация в Конституции Российской Федерации положения о единстве публичной власти: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» (часть 3 статьи 32).

Поправками в статью 133 Конституции Российской Федерации введена новелла, которая устанавливает понятие «публичных функций, выполняемых органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти».

Положениями Федерального закона № 414-ФЗ также предусмотрено, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления, участвуют в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления.

В связи с данными изменениями процессы государственного стратегического планирования и муниципального стратегического планирования должны быть четко

и детально скоординированы, согласованы и взаимосвязаны между собой, что требует совершенствования правовых основ стратегического планирования в Российской Федерации в целом. При этом система муниципального стратегического планирования должна предусматривать ясные, однозначные и понятные цели и задачи устойчивого социально-экономического развития не только отдельного муниципального образования, но и обеспечивать их согласование и взаимосвязь с государственными документами стратегического планирования Российской Федерации и ее субъектов в целях осуществления устойчивого социально-экономического развития страны в целом и обеспечения ее национальной безопасности.

Однако в настоящее время в Федеральном законе № 172-ФЗ отсутствуют четкие требования к содержанию документов стратегического планирования, разрабатываемых на муниципальном уровне, осуществлению порядка их разработки и реализации.

В этой связи представляется необходимым обеспечение более четкого и системного регламентирования в Федеральном законе № 172-ФЗ правовых основ муниципального стратегического планирования. При этом базовые принципы формирования указанных правовых основ было бы целесообразным закрепить в проекте новой Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года (далее – проект Стратегии пространственного развития), разрабатываемой Министерством экономического развития Российской Федерации в связи с истечением срока действия в 2024 году действующей Стратегии пространственного развития.

Более того, представляется, что в концепции проекта новой Стратегии должна быть обеспечена четкая и устойчивая взаимосвязь стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, вопросов совершенствования федеративных отношений и местного самоуправления, муниципального и административно-территориального деления, формирования и совершенствования агломерационных процессов на территории Российской Федерации с мерами и мероприятиями по формированию сбалансированной системы расселения населения, миграционных процессов и размещению производительных сил на территории Российской Федерации, выравниванию уровня и качества жизни населения, проживающего в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях независимо от их географического положения, обеспечению конституционных гарантий прав граждан независимо от места их проживания.

Полагаем, что в проекте новой Стратегии должны быть предусмотрены не только цели, задачи и механизмы ее реализации, но конкретные целевые показатели, достижение которых должно быть обеспечено за счет реализации указанной Стратегии, а также конкретное финансово-экономическое обоснование реальности решения данных вопросов, в том числе бюджетные и внебюджетные источники доходов, необходимые для обеспечения их решения.

В проекте новой Стратегии необходимо предусмотреть конкретные механизмы обеспечения стабильности и снижения уровня неравномерности системы расселения населения с учетом географических, природно-климатических, исторических и иных особенностей разных территорий Российской Федерации во взаимосвязи с размещением производительных сил, что является важнейшим условием обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

3. В настоящее время, детализируя положения части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации, Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает исчерпывающий перечень населенных территорий, в границах которых осуществляется местное самоуправление в Российской Федерации.

Данный перечень состоит из восьми видов муниципальных образований: 1) городское поселение, 2) сельское поселение, 3) городской округ, 4) городской округ с внутригородским делением, 5) муниципальный район, 6) внутригородской район, 7) внутригородская территория города федерального значения, 8) муниципальный округ.

Справочно: по данным Минюста России, по состоянию на 1 января 2024 года в Российской Федерации насчитывалось 17 614 муниципальных образований (на 01.01.2023 г. – 18 351), в том числе 1 336 муниципальных районов (на 01.01.2023 г. – 1 416), 1 133 городских и 13 871 сельских поселений (на 01.01.2023 г. – 1 200 и 14 536

соответственно), 407 муниципальных и 578 городских округов (на 01.01.2023 г. – 317 и 593 соответственно). Количество городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов в таких городских округах и внутригородских муниципальных образований в течение 2023 года не изменилось. С учетом новых субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2024 года во всех 89 субъектах Российской Федерации насчитывалось 17 710 муниципальных образований, в том числе 475 муниципальных и 606 городских округов. Таким образом, в последние годы сохраняется тенденция укрупнения муниципальных образований и сокращения их общей численности. Так, в частности, в 2021 году количество муниципальных образований уменьшилось на 716, в 2022 году – на 1 117, в 2023 году – на 736 (без учета новых субъектов Российской Федерации).

Законодательство не связывает статус муниципалитета с численностью его жителей напрямую, однако исходя из сложившейся практики можно констатировать, что для большинства сельских поселений характерна численность жителей в пределах 5–10 тыс. человек, для городских поселений – 25–30 тыс. человек, для муниципальных районов и округов – от 10 до 100 тыс. жителей, для городских округов – от 50 до 250 тыс. жителей.

В этой связи следует отметить, что одной из конституционных новелл Закона № 1-ФКЗ является закрепление нормы, исключающей обязательность поселенческой основы организации местного самоуправления в Российской Федерации. В прежней редакции Конституции Российской Федерации содержалась норма, предусматривающая, что местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях и на других территориях. В новой редакции часть 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации гласит, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. При этом уточняется, что территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций.

В Федеральном законе № 131-ФЗ, в отличие от Федерального закона от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ), понятие «муниципальное образование» – родовое; наделение населенной территории статусом муниципального образования одного из восьми видов осуществляется законом субъекта Российской Федерации с учетом мнения или с согласия населения таких территорий в соответствии с процедурой, установленной Федеральным законом № 131-ФЗ.

Конституция Российской Федерации 1993 года утвердила этот подход как конституционный – согласно части 1 статьи 131 местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на иных территориях. В терминах 1993 года понятие «поселение» было синонимом понятия «населенный пункт».

Расхождение между административно-территориальным и муниципальным делением страны проявилось после введения в правовой оборот (Гражданским кодексом Российской Федерации 1994 года) юридической конструкции «муниципальное образование», которая, как показала последующая практика правотворчества и правоприменения, позволила достаточно широко конструировать территории местного самоуправления, тем более что легального определения этого понятия нет до сих пор (в Федеральном законе № 154-ФЗ оно было: «муниципальное образование – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления»; т. е. муниципальное образование – это населенный пункт (напомним, что «населенный пункт» и «поселение» в 1995 году – тождественные понятия) или иная населенная территория, на которой осуществляется местное самоуправление и имеются необходимые и достаточные инструменты для этого).

Таким образом, в Федеральном законе № 154-ФЗ понятие муниципальное образование было видовым – т. е. и город-миллионник, и район, и село были одинаковыми, с точки зрения закона, муниципальными образованиями с одинаковым объемом полномочий. Этот явный правовой дефект был устранен Федеральным законом № 131-ФЗ, в котором муниципальное образование стало родовым понятием, и появилось сначала

пять, а в последующем – восемь видов муниципальных образований с разным объемом полномочий и другими различиями.

Федеральный закон № 131-ФЗ, опираясь на конституционные принципы и законодательную традицию, вполне определенно установил, что территориальной основой местного самоуправления являются территориальные единицы расселения – населенные пункты, и установил в статье 11 исчерпывающий перечень видов населенных пунктов – город, поселок, городской населенный пункт, сельский населенный пункт. Вместе с тем в Федеральном законе № 131-ФЗ не содержится правового определения указанных понятий.

В настоящее время законом субъекта Российской Федерации на его территории могут образовываться муниципальные округа как муниципальные образования, решающие все вопросы местного значения без разделения их территорий на сельские и (или) городские поселения. Иными словами, муниципальные округа фактически являются одноуровневыми муниципальными районами. При этом в состав территории муниципального округа должно входить несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, а также прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения и земли рекреационного назначения.

4. В советский и ранний постсоветский периоды (Закон Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 06.07.1991 года) основы территориальной организации и управления строились именно на поселенческо-районном и городском принципах, а административно-территориальное и муниципальное деление не разделялось между собой.

В этой связи стоит отметить, что в соответствии с положениями действующей Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года основными направлениями пространственного развития Российской Федерации являются, в частности, улучшения условий жизни жителей именно малых и средних городов, а также сельских населенных пунктов за счет повышения уровня социально-экономического развития этих населенных пунктов.

В данном случае следует применять комплексный подход к развитию производства и инфраструктуры в различных сферах на соответствующих территориях, т. е. новые или реорганизуемые предприятия должны создаваться и развиваться на таких территориях во взаимосвязи с развитием транспортной, энергетической, социальной, жилищно-коммунальной инфраструктурами.

Данную позицию следует учитывать и в дальнейшем территориальном муниципальном строительстве, в том числе при доработке проекта новой Стратегии пространственного развития, в том числе при установлении принципов и механизмов государственной поддержки и развития малых и средних городов, а также сельских населенных пунктов, в первую очередь не входящих в состав крупных и крупнейших городских агломераций и опорных населенных пунктов.

В этой связи важно, что во исполнение поручения Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления (подпункт 1 пункта 1 Перечня поручений от 01.03.2020 г. № Пр-354) должен быть разработан проект Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления на период до 2030 года (далее также – проект Основ).

При этом разработка проекта Основ должна осуществляться с учетом анализа предшествующей практики формирования правовых институтов, составляющих в своей системной взаимосвязи модель местного самоуправления Российской Федерации, включающей территориальные, организационные, компетенционные, финансово-экономические основы местного самоуправления, вопросы взаимодействия с государством и межмуниципального сотрудничества, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, развития институтов солидарного гражданского общества как институтов местного самоуправления и взаимодействия муниципалитетов с ними.

Таким образом, Основы государственной политики в области развития местного самоуправления должны являться стратегическим и основополагающим документом в сфере местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный и долгосрочный периоды.

Представляется, что проект новой Стратегии пространственного развития по идеи должен быть взаимоувязан с положениями указанных Основ (к настоящему времени не разработанных и не принятых), а также содержать механизмы взаимосвязи пространственного развития нашей страны и государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации.

5. Согласно пункту 4 раздела II Положения о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17.08.1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР», к городским населенным пунктам относятся города республиканского (РСФСР и АССР), краевого, областного, окружного и районного подчинения, рабочие, курортные и дачные поселки, к сельским – все остальные населенные пункты.

Вместе с тем необходимо учитывать, что юридическое действие указанного нормативного правового акта вызывает сомнение, поскольку в соответствии с пунктом 10 части 2 статьи 8 Федерального закона № 414-ФЗ к основным полномочиям законодательного органа субъекта Российской Федерации относится установление законом субъекта Российской Федерации административно-территориального устройства соответствующего субъекта Российской Федерации и порядка его изменения.

Территориальное деление местного самоуправления следует отличать от административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации. Вместе с тем территориальное деление местного самоуправления и административно-территориальное устройство в субъектах Российской Федерации взаимосвязаны, поскольку административно-территориальные единицы (в первую очередь населенные пункты) являются структурными (территориальными) элементами территориальной организации местного самоуправления.

Конституционный Суд Российской Федерации (далее также – Конституционный Суд Российской Федерации) неоднократно высказывал позицию, согласно которой территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением. Вместе с тем, говоря об отсутствии жесткой связи территориальных основ местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и указывая на их самостоятельное значение и собственное юридическое содержание, Конституционный Суд Российской Федерации отнюдь не противопоставлял их друг другу.

Данная позиция была сформулирована в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 15.05.2007 г. № 406-О-П, в котором указано, что вопросы территориальных основ местного самоуправления, формирования муниципальных образований, с одной стороны, и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации – с другой, будучи связаны между собой, имеют самостоятельное значение и, обладая собственным юридическим содержанием, относятся к различным сферам ведения: первый – к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, второй – к исключительному ведению субъектов Российской Федерации.

При этом термин «населенный пункт» употребляется в ряде федеральных законов, в том числе в Земельном и Градостроительном кодексах Российской Федерации, федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О наименованиях географических объектов». Данная терминология встречается и в документах стратегического и территориального планирования.

Вместе с тем в федеральном законодательстве не устанавливается содержание понятия «населенный пункт».

В законах же субъектов Российской Федерации термин «населенный пункт» определяется по-разному. Например, выделяются следующие признаки:

– наличие сосредоточенной застройки (Московская, Брянская, Владимирская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Рязанская, Смоленская области) или жилой застройки (Ивановская область); во Владимирской области дополнительно подчеркивается, что это часть территории, имеющая сосредоточенную застройку в пределах установленной границы, отделяющей земли населенных пунктов от земель иных категорий;

– место проживания людей (Брянская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Рязанская области); законами ряда субъектов Российской Федерации допускается не только постоянное, но и временное проживание (Ивановская, Смоленская, Ярославская области); в законе Московской области говорится только о постоянном или преимущественном проживании;

– территория, приспособленная для жизни, хозяйственной деятельности, отдыха (Липецкая область);

– установленная граница (Костромская, Курская, Рязанская, Ярославская области).

Справочно: по данным мониторинга, проведенного Минюстом России в 2023 году, относительно сведений о составе муниципальных образований по количеству располагаемых на их территории населенных пунктов следует отметить превалирующее число муниципалитетов с количеством населенных пунктов от 3 до 10, их 7 947 (для сравнения: 1–2 населенных пункта – 5 441 муниципалитет, 11–100 населенных пунктов – 3 575 муниципалитетов, 100 и более населенных пунктов – 477 муниципалитетов).

С учетом разнообразия региональных подходов можно выделить следующие административно-территориальные единицы (образования):

– административные районы (районы) – административно-территориальная единица, входящая в состав области и объединяющая в своих границах географически, организационно и экономически связанные между собой города, сельсоветы (поссоветы);

– города областного (краевого, республиканского и др.) подчинения (значения) – административно-территориальные единицы, устанавливаемые, как правило, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и играющие важную роль в социально-экономической, культурной и политической жизни субъекта Российской Федерации (например, города Грозный, Аргун и Гудермес в Чеченской Республике – часть 6 статьи 59 Конституции Чеченской Республики);

– административные округа (городские, поселковые, сельские и др.) – административно-территориальные единицы, создаваемые как в рамках субъекта Федерации непосредственно, так и в рамках крупных городских поселений для целей более эффективного управления территорией. Сельские округа включают в свой состав села, деревни, хутора и поселки с прилегающими к ним территориями.

В отдельных субъектах Российской Федерации административные округа могут быть образованы вместо ранее существовавших автономных округов (например, Усть-Ордынский Бурятский округ в составе Иркутской области (глава 3 Устава Иркутской области; статья 10 закона Иркутской области от 21.06.2010 г. № 49-03 «Об административно-территориальном устройстве Иркутской области»);

– внутригородские административные районы (например, в городе областного значения Калининград (часть 1 статьи 8 закона Калининградской области от 10.10.2010 г. № 463 «Об административно-территориальном устройстве Калининградской области»);

– населенные пункты (городские и сельские);

– другие административно-территориальные единицы.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 24.01.1997 г. № 1-П (т.н. «Удмуртское дело») указал, что административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации – это вопрос их исключительного ведения. Но это решение Конституционного Суда имело в виду осуществление конкретного административно-территориального устройства на территории субъекта Федерации, что, конечно, является сферой ответственности региональных властей данного субъекта Федерации: создание и упразднение населенных пунктов, изменение их статуса с городского на сельский и обратно, и т. п. Однако базовые понятия, характеризующие административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, должны быть едиными. Например, не могут одинаковые по численности и плотности населения, характеру его занятости, уровню развития инфраструктуры и подобным признакам населенные пункты в разных частях страны иметь разный статус – в одних считаться сельскими, а в других – городскими.

Для приведения к общему знаменателю исторически укоренившихся в региональной практике разрозненных подходов к пониманию конституционно-правовой природы административно-территориального устройства федеральному законодателю

потребуется принятие федерального закона об общих принципах административно-территориального устройства в Российской Федерации. При этом в нем в первую очередь необходимо определить:

- понятийный аппарат (дать законодательные определения понятиям «административно-территориальное устройство», «административно-территориальная единица», «территориальная единица», «населенный пункт» и т. д.);

- виды административно-территориальных и территориальных единиц (районы (административные районы), города областного (краевого, республиканского) значения (подчинения), внутригородские районы городов областного (краевого, республиканского) значения, сельсоветы (сельские округа, волости), иные населенные пункты (поселки, села, станицы, хутора, аулы, киплаки и т. д.));

- квалифицирующие признаки (критерии) категоризации населенных пунктов в зависимости от экономических факторов, лежащих в основе деления на сельские населенные пункты и городские населенные пункты. Городские населенные пункты составляют города, возможно, разделенные по функциональным категориям (города-заводы, города-курорты, города-форпосты, города с высоким научно-технологическим потенциалом (наукограды)); а также поселки, возможно, разделенные на функциональные категории (курортные поселки, рабочие поселки, дачные поселки, поселки городского типа, поселки сельского типа);

- порядок образования, преобразования и упразднения административно-территориальных и территориальных единиц.

Необходимость в определенной унификации на федеральном уровне понятий и порядка осуществления административно-территориальных преобразований диктуется принципами единства правового, экономического и статистического пространства страны, федеративным (а не конфедеративным) устройством России.

Нельзя не отметить, что основной целью деления территории на административно-территориальные единицы является создание условий для эффективного государственного управления, сохранения целостности и социально-экономического единства территории государства, поддержания оптимальных отношений между центром государства и его территориальными единицами, направленных на обеспечение максимального удовлетворения потребностей населения, а в ряде случаев – для обеспечения сохранения и развития национальной самобытности народов, традиционно проживающих на определенной территории, гармонизации социально-экономического развития и эффективного осуществления публичной власти на данной территории.

Кроме того, установление на федеральном уровне общих принципов административно-территориального устройства позволит синхронизировать территориальные основы правового статуса субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на основе унификации практики государственного и муниципального строительства, а также сформировать территориальную основу для укрепления единой системы публичной власти в Российской Федерации. Представляется, что положения о необходимости установления в федеральном законе данных общих принципов и их краткую характеристику следовало бы закрепить в Основах государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления и в новой Стратегии пространственного развития.

6. На сегодняшний день в России не удалось снизить значительную дифференциацию между субъектами Российской Федерации по показателям объема валового регионального продукта и инвестиций на душу населения, уровню бедности, обеспеченности жильем, местами в детских садах и больничными койками.

В части расширения географии экономического роста отмечается рост доли в совокупном валовом региональном продукте лишь 20 крупнейших и крупных городских агломераций.

В этой связи межрегиональные и внутрирегиональные различия в уровне и качестве жизни населения приводят к усилению миграционных процессов и концентрации значительной части населения в крупных и крупнейших городских агломерациях. В настоящее время только в Москве и Московской области по разным оценкам

проживает порядка 17 миллионов человек. В результате на значительных пространствах нашей страны происходит обезлюживание территорий, что не соответствует национальным интересам и стратегическим целям развития нашего государства.

Численность населения малых и средних городов с населением менее 100 тыс. человек снижается быстрее среднероссийских темпов: за 20 лет она снизилась на 7,4 % (с 27,8 млн до 25,7 млн человек). Доля самих малых и средних городов также сокращается (с 19,3 % до 17,8 %, в том числе доля малых городов сократилась с 11,6 % до 11 %, а средних городов – с 7,7 % до 6,8 %). Сокращается и численность сельского населения: за 20 лет показатель снизился на 4 % (с 38,4 млн до 36,9 млн человек или с 26,7 % до 25,1 % населения страны). В наибольшей степени сельское население сокращается в регионах Центрального и Северо-Западного федеральных округов за пределами большинства городских агломераций: с 2002 по 2021 год его численность уменьшилась на 16,6 % (с 8,2 млн до 6,8 млн человек). При этом в Южном и Северо-Кавказском федеральных округах сельское население устойчиво растет, увеличившись за 20 лет на 14,8 % (с 9,7 млн до 11,2 млн человек).

При устойчивом росте экономики Российской Федерации экономическая активность продолжает концентрироваться в ограниченном числе субъектов Российской Федерации. В результате ускоренного роста экономики в 9 субъектах Российской Федерации с наибольшим вкладом в совокупный валовой региональный продукт (далее – ВВП), включая Московскую и Санкт-Петербургскую агломерации, их доля в совокупном ВВП увеличилась с 50,2 % в 2016 году до 53,2 % в 2022 году.

Помимо столичных агломераций существенный вклад в экономику вносят субъекты Российской Федерации, в которых расположены основные минерально-сырьевые центры, включая Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский автономные округа, Красноярский край.

В Послании Федеральному Собранию от 29 февраля 2024 года Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил, что «Решения в сфере финансовой поддержки регионов, рост экономики должны работать на повышение качества жизни людей, причем во всех субъектах Федерации. Мы уже продлили до 2030 года специальные программы развития таких регионов, как Северный Кавказ и Калининградская область, Донбасс и Новороссия, Крым и Севастополь, Арктика и Дальний Восток. Для 22 дальневосточных городов и агломераций подготовлены мастер-планы развития, и такая же работа идет по населенным пунктам в Арктике».

Сейчас мы должны сделать следующий шаг. Предлагаю определить перечень еще более 200 крупных и малых городов. Для каждого из них должен быть разработан и реализован свой мастер-план, а в целом программа развития должна охватить порядка 2 тысяч населенных пунктов, включая села и поселки. Здесь также должны сработать решения по поддержке субъектов Федерации, о которых сегодня сказал, включая инфраструктурные кредиты».

Сегодня все чаще говорят о необходимости дальнейшего внедрения мастер-планов развития территорий. Мастер-план развития территории – документ, подготовленный в результате комплексной градостроительной проработки территории, содержащий сведения о местоположении, площади и границах территории, подлежащей развитию, перечень объектов капитального строительства, расположенных в границах этой территории, в том числе перечень объектов, подлежащих сносу или реконструкции, включая многоквартирные дома, а также перечень предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Мастер-план позволяет смоделировать наиболее предпочтительный сценарий развития территории. Документ уравновешивает возможности и существующие ограничения – градостроительные, инфраструктурные, культурно-исторические и т. д. Кроме этого, мастер-план помогает найти баланс между интересами жителей, бизнеса, властей, инвесторов – сторон, от активности которых зависит будущее территории.

Вместе с тем, как представляется, переход к разработке и реализации мастер-планов не должен упрощать подход к системе осуществления городского планирования.

Разработка документов территориального планирования и их мониторинг должны быть адекватными на социально-экономические изменения развития территорий

и своевременно реагировать на них. Для этого нужен новый набор инструментов территориального планирования (но не новый документ), который позволит разработчикам выявлять проблемы и трудные места в развитии территорий, разрабатывать стратегию решения этих задач с использованием соответствующей информации и других ресурсов. Успешное территориальное планирования проистекает из приверженности долгосрочному видению развития, сочетающему мотивирующие и выполнимые цели развития соответствующей территории. Все это подразумевает разработку ориентированного и адаптируемого пространственного плана и применение эволюционирующей политики, охватывающей социальные, экономические и экологические ценности и принципы.

Так, например, в абзаце тринадцатом раздела I Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.09.2019 г. № 2129-р, указано, что мастер-план развития туристской территории – это план пространственного развития туристской территории, самостоятельный документ или раздел стратегического документа регионального и (или) муниципального уровня, определяющий локализацию проектов по развитию туристской территории. Мастер-план разрабатывается на всю территорию (часть) муниципальных образований либо территорию нескольких муниципальных образований в составе туристской территории, включает территорию точек притяжения, мест локализации коллективных средств размещения, зоны объектов вспомогательной и транспортной инфраструктуры, обеспечивающей развитие туристской территории и иных зон.

Кроме того, в подпункте «в» пункта 21 Перечня поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию, утвержденном Президентом Российской Федерации 30.03.2024 г. № Пр-616, глава государства поручил Правительству Российской Федерации совместно с исполнительными органами субъектов Российской Федерации, в частности, определить перечень опорных населенных пунктов, включающий в себя не менее 2 тысяч городов, городских агломераций и сельских населенных пунктов, расположенных во всех субъектах Российской Федерации, обеспечив разработку, утверждение и реализацию программы по их развитию в рамках нового национального проекта «Инфраструктура для жизни».

В этой связи представляется, что в проекте новой Стратегии пространственного развития необходимо регламентировать вопросы:

- принятия дополнительных мер по опережающему развитию территорий с низким уровнем социально-экономического развития, обладающих собственным потенциалом экономического роста, а также территорий с низкой плотностью населения и прогнозируемым наращиванием экономического потенциала, в том числе через развитие опорных населенных пунктов;

- определения целевых показателей пространственного развития Российской Федерации, позволяющих оценить динамику и промежуточные результаты решения задачи по сокращению различий в уровне социального и экономического развития регионов, в уровне и качестве жизни граждан Российской Федерации, проживающих в различных регионах, а также задачи по сокращению внутрирегиональных социально-экономических различий (с разбивкой по субъектам Российской Федерации);

- определения перечня опорных населенных пунктов, включающего в себя не менее 2 тысяч городов, городских агломераций и сельских населенных пунктов, расположенных во всех субъектах Российской Федерации, обеспечив разработку, утверждение и реализацию программы по их развитию (с распределением включенных в эту программу мероприятий по годам и определением источников их финансирования) в рамках национального проекта «Инфраструктура для жизни», предусмотрев при этом приоритетное направление на реализацию этой программы бюджетных кредитов, предоставляемых на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, и средств, высвобождающихся в связи со списанием двух третей задолженности субъектов Российской Федерации (по состоянию на 1 марта 2024 года) по бюджетным кредитам, предоставленным субъектам Российской Федерации из федерального бюджета;

- определения понятия и статуса мастер-планов развития территорий в системе градостроительного и территориального планирования, порядка их разработки, принятия и реализации в муниципальных образованиях;

– установления перечня, включающего в себя не менее 200 крупных и малых городов, городских агломераций, обеспечив разработку, утверждение и реализацию мастер-планов и планов комплексного социально-экономического развития (с распределением включенных в эти планы мероприятий по годам и определением источников их финансирования);

– включения в основные направления пространственного развития Российской Федерации специальных положений о социально-экономическом развитии муниципальных образований, не входящих в городские и сельские агломерации, а также опорных населенных пунктов;

– разработки специальных федеральных программ развития для таких геостратегических регионов, как Северный Кавказ и Калининградская область, Донбасс и Новороссия, Крым и Севастополь, Арктика и Дальний Восток;

– установления классификации населенных пунктов с выделением опорных населенных пунктов с различными основными функциями в зависимости от их роли в достижении приоритетов пространственного развития, а также определения основных задач по поддержке их развития;

– формирования единого перечня опорных населенных пунктов, направленного на концентрацию инструментов и ресурсного обеспечения в целях содействия достижению национальных целей развития Российской Федерации, в том числе для снижения дифференциации в социально-экономическом развитии территорий страны;

– снижения концентрации субъектов экономической деятельности и населения в столичных агломерациях;

– принятия мер по стимулированию инвестиционной активности в малых городах и исторических поселениях, в том числе путем создания в них территорий с преференциальным режимом ведения предпринимательской деятельности.

Кроме того, в проекте новой Стратегии пространственного развития необходимо предусмотреть механизмы взаимосвязи общих принципов формирования системы административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации с пространственным развитием нашей страны.

В структуре проекта новой Стратегии пространственного развития следует также предусмотреть отдельные подразделы, содержащие механизмы, направленные на обеспечение комплексного и устойчивого социально-экономического развития малых и средних городов, сельских территорий с учетом специфики их статуса, географического положения, ресурсного и инфраструктурного потенциала и т. д., в первую очередь малых и средних городов, сельских территорий, находящихся за пределами крупнейших и крупных городских агломераций, что будет способствовать решению задачи по сокращению диспропорций в уровне социально-экономического развития разных территорий нашей страны.

В проекте новой Стратегии необходимо предусмотреть комплекс мероприятий по ориентированию развития строительной отрасли и смежных отраслей экономики по созданию и модернизации комфортной для жизнедеятельности граждан жилищно-коммунальной инфраструктуры на сельских территориях, в малых и средних городах, где было бы целесообразным в приоритетном порядке, в отличие от крупных и крупнейших городских агломераций, развивать малоэтажное и индивидуальное жилищное строительство и предназначенную для этого инфраструктуру.

Помимо этого, в проекте новой Стратегии следует определить направления развития транспортной инфраструктуры на указанных территориях, чтобы жители таких территорий по возможности могли оперативно перемещаться для работы в крупные и крупнейшие агломерации и обратно для проживания вне пределов их территорий.

7. Следует отметить, что действующая Стратегия пространственного развития основана на выстраивании экономической модели развития страны в основном вокруг нескольких десятков агломераций, в которых проживает примерно 73 миллиона человек. При этом в Стратегии отмечается, что крупные городские агломерации, крупнейшие городские, а также иные агломерации являются перспективными центрами экономического роста.

В Стратегии введены понятия «крупной городской агломерации», «крупнейшей городской агломерации», иной «городской агломерации». Под ними понимается совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями. Конкретный перечень таких агломераций также определен в рассматриваемой Стратегии. При этом численность населения крупнейшей городской агломерации должна составлять более 1 млн человек, а крупной – от 500 тыс. до 1 млн человек.

Безусловно, современные тенденции экономического и пространственного развития территорий во всех государствах свидетельствуют обо все более возрастающем значении крупных городов, аккумулирующих ресурсы для экономического и социального развития, выступающих в качестве центров притяжения близлежащих поселений и территорий, образующих с центром единую систему, связанную многочисленными производственными, экономическими, социальными, трудовыми, транспортными, рекреационными связями. Подобные группы поселений вокруг центра – метрополии, «ядра» (а возможно, и нескольких центров) получили в экономико-географической литературе наименование городских агломераций или городов-мегаполисов.

Городские агломерации оказывают (в определенных пределах) позитивный экономический эффект на развитие близлежащих территорий, концентрируя человеческий капитал, инвестиции, инфраструктуру малого и среднего предпринимательства, инновационные технологии в сфере промышленности, науки, здравоохранения, образования и т. д.

В интернациональном масштабе общеупотребимым можно считать понимание городской агломерации как урбанизированной территории с определенными центрами притяжения («ядрами») и прилегающей зоной определенной протяженности и с определенной минимальной численностью населения («короной»). В то же время следует констатировать, что в настоящее время в законодательстве Российской Федерации до сих пор отсутствуют формально и единообразно закрепленные критерии выделения таких территорий и систем расселения, что делает понятие городской агломерации весьма неопределенным.

Следует отметить, что вопросам нормативно-правового, финансового и организационного регулирования института городских агломераций, особенностям их создания, проблемам в сфере организации и деятельности городских агломераций, направлениям совершенствования и возможностям дальнейшего применения данного института в Российской Федерации, а также вопросам совершенствования межмуниципального сотрудничества и административно-территориального устройства в Российской Федерации, в том числе как инструментов создания и функционирования городских агломераций, был посвящен «круглый стол» на тему «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества», проведенный в Государственной Думе Комитетом по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления седьмого созыва 15 февраля 2019 года.

В рекомендациях указанного «круглого стола» его участниками было отмечено, что процесс агломерирования в Российской Федерации имеет положительный, но при этом еще не до конца раскрытий и эффективно используемый потенциал для комплексного и устойчивого социально-экономического развития территорий, реализации которого в Российской Федерации препятствует ряд правовых, организационных и институциональных проблем, характерных и для настоящего времени.

Во-первых, на сегодняшний день многие городские агломерации развиваются стихийно в условиях отсутствия на федеральном уровне необходимой законодательной и методической базы, что приводит к разрастанию городской застройки («ядра» агломерации) в ущерб комфорту и качеству жизни населения, прежде всего проживающего в «короне» (периферии) агломерации, без учета особенностей системы расселения населения разных территорий, экономических и социальных аспектов развития территорий, возникновению транспортных, жилищно-коммунальных и экологических проблем.

Во-вторых, существует, как уже отмечалось, проблема неурегулированности на федеральном уровне вопросов административно-территориального деления

субъектов Российской Федерации, что приводит, среди прочего, к несоответствию административных границ крупнейших и крупных городов фактической застройке их территории, при которой создание и развитие объектов городской инфраструктуры выходит за пределы установленных границ городов.

В-третьих, на федеральном уровне законодательно не урегулированы инструменты межмуниципального сотрудничества, в том числе отсутствует порядок заключения и реализации межмуниципальных соглашений между публично-правовыми образованиями, порядок создания и организации деятельности межмуниципальных хозяйственных организаций с участием в них двух и более муниципальных образований разного вида, возможную организационно-правовую форму которых еще предстоит детально проработать и урегулировать, в том числе в рамках Гражданского кодекса Российской Федерации.

Кроме того, помимо городских агломераций, указанных в Стратегии, в государственной программе Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» (далее – Госпрограмма КРСТ), утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 31.05.2019 г. № 696, используется понятие «сельские агломерации». При этом под «сельскими агломерациями» понимаются примыкающие друг к другу сельские территории и граничащие с сельскими территориями поселки городского типа и (или) малые города. Численность населения, постоянно проживающего на территории каждого населенного пункта, входящего в состав сельской агломерации, не может превышать 30 тыс. человек. При этом под примыкающими друг к другу сельскими территориями понимаются сельские территории, имеющие смежные границы муниципальных образований.

Следует отметить, что Минэкономразвития России разработаны законопроекты «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества» и «О городских агломерациях».

В то же время к настоящему моменту конкретные сроки их доработки и внесения в Государственную Думу не определены.

Таким образом, на сегодняшний день назрела необходимость федерального законодательного регулирования процессов скоординированного социально-экономического развития всех видов агломераций (городских и сельских) и муниципальных образований, входящих в их состав, соотношения муниципальных образований и территориальных единиц внутри агломераций, а также, исходя из всего этого, законодательного определения понятия «городских агломераций» и «сельских агломераций», установления порядка их организации и функционирования, а также системы управления данными агломерациями, механизмов их государственной поддержки.

Представляется, что основополагающие принципы федерального законодательного регулирования данных вопросов, а также пределы такого регулирования могли бы быть закреплены в проекте новой Стратегии пространственного развития.

8. В Госпрограмме КРСТ указано, что сельские территории Российской Федерации являются ключевым ресурсом страны, важность которого стремительно растет в условиях усиления процессов глобализации при одновременном увеличении значения природных и территориальных ресурсов для развития страны.

В связи с этим представляется, что требуется совершенствование мероприятий по сохранению населения на сельских территориях, в том числе по развитию альтернативных форм занятости на сельских территориях, стимулированию внутренней и внешней миграции, повышению уровня доходов сельского населения, развитию инфраструктуры.

Кроме того, в современных условиях для достижения цели пространственного развития Российской Федерации необходимо решить, в частности, задачи по сокращению межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорения темпов экономического роста и технологического развития, по обеспечению национальной безопасности страны, в том числе за счет социально-экономического развития

геостратегических территорий Российской Федерации, а также приграничных муниципалитетов, которым должна быть оказана приоритетная государственная поддержка.

В Госпрограмме КРСТ устанавливается исчерпывающей перечень видов сельских территорий, к которым относятся:

- сельские поселения или сельские поселения и межселенные территории, объединенные общей территорией в границах муниципального района;
- сельские населенные пункты, входящие в состав городских поселений, муниципальных округов, городских округов (за исключением городских округов, на территориях которых находятся административные центры субъектов Российской Федерации);
- сельские населенные пункты, входящие в состав внутригородских муниципальных образований г. Севастополя;
- рабочие поселки, наделенные статусом городских поселений;
- рабочие поселки, входящие в состав городских поселений, муниципальных округов, городских округов (за исключением городских округов, на территориях которых находятся административные центры субъектов Российской Федерации).

При этом перечень таких сельских населенных пунктов и рабочих поселков на территории субъекта Российской Федерации должен определяться высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации или исполнительным органом субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации.

В данной программе устанавливаются и новые понятия – «сельские агломерации», «точки роста на сельских территориях и агломерациях», «опорные населенные пункты».

Вместе с тем в Стратегии пространственного развития Российской Федерации под сельскими территориями понимаются только территория сельского поселения и межселенная территория, а понятия «сельские агломерации» и «точки роста на сельских территориях и агломерациях» не используются.

Представляется, что в Госпрограмме КРСТ в целях формирования состава территорий сельских агломераций также не удалось четко и в полной мере разграничить понятия и структуру административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации и муниципального территориального деления.

Так, например, из положений Госпрограммы КРСТ не ясно, чем отличаются рабочие поселки, наделенные статусом городских поселений, и рабочие поселки, входящие в состав городских поселений, муниципальных округов, городских округов, отнесенные к сельским территориям, от поселков городского типа и (или) малых городов, граничащих с сельскими территориями, но входящие при этом в состав сельских агломераций. Не совсем понятно, как соотносятся между собой понятия «точки роста на сельских территориях и агломерациях» и «опорные населенные пункты», какое количество их может быть включено в состав сельских агломераций. Сама территориальная структура сельских агломераций также недостаточно понятна – это совокупность населенных пунктов или муниципальных образований, граничащих друг с другом?

Если рассматривать сельские агломерации только как совокупность населенных пунктов (а не муниципальных образований, в которые входят данные населенные пункты), то непонятны принципы осуществления государственного и муниципального управления сельскими агломерациями в их системной взаимосвязи, механизмы и порядок их государственной поддержки в отсутствии у них собственных бюджетов, а также стимулы и механизмы по управлению данными агломерациями, в которые входят упомянутые населенные пункты.

Представляется, что перспективным механизмом совершенствования организации деятельности городских агломераций в рамках новых форм межмуниципального сотрудничества может являться предусмотренная в Бюджетном кодексе Российской Федерации возможность предоставления субсидий из бюджета одного муниципального образования в бюджет другого муниципального образования через «горизонтальные субсидии» в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в том числе в целях обеспечения реализации заключенных соглашений

о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры, стороны которых является городской округ.

Вместе с тем возникает вопрос, насколько данный и другие подобные механизмы соотносятся с нормами Федерального закона № 131-ФЗ в части правомерности осуществления муниципалитетами одного вида компетенционных и финансовых полномочий в отношении муниципальных образований другого вида (особенно между «сельскими» и «городскими» муниципалитетами).

В связи с этим в проекте Стратегии пространственного развития требуется обеспечить совершенствование мероприятий по сохранению и увеличению населения на сельских территориях, в малых и средних городах, в том числе за счет развития альтернативных форм занятости на соответствующих территориях, повышения уровня доходов проживающего в них населения, развития инфраструктуры, дорожной сети и социальной сферы.

9. Особое значение проблематика территориального развития Российской Федерации обретает в связи с принятием в состав Российской Федерации новых субъектов – Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей. Необходимость восстановления инфраструктуры этих территорий, их интеграция в социально-экономическое, правовое и политическое пространство России, безусловно, требуют ревизии подходов и нового взгляда на организационно-правовой инструментарий регионального развития, мобилизации материальных и интеллектуальных ресурсов для выработки конкретных мер их экономической и социальной поддержки.

В отношении территориальной организации данных регионов необходимо обеспечить определение административных границ указанных субъектов Российской Федерации на основе их картографического описания по состоянию на день их принятия в Российскую Федерацию. В первую очередь данные административные границы могут определяться на основании действующих и архивных документов, в том числе в сфере территориального планирования и градостроительной деятельности, определяющих границы данных субъектов Российской Федерации (совокупности имеющихся карт, схем, планов, содержащих описание и расположение данных границ).

В настоящее время действует государственная программа Российской Федерации «Восстановление и социально-экономическое развитие Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 22.12.2023 г. № 2255.

Основной целью данной программы является преодоление социально-экономического отставания указанных регионов, а также достижение ими к 2030 году уровня среднероссийских показателей качества жизни граждан Российской Федерации и общероссийского уровня социально-экономического развития.

В этой связи следует отметить, что в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года указывается, что обеспечение национальной безопасности Российской Федерации должно осуществляться за счет социально-экономического развития геостратегических территорий Российской Федерации, а также приграничных муниципальных образований. Стратегия предусматривает разработку (корректировку) механизмов социально-экономического развития геостратегических территорий Российской Федерации.

Под геостратегической территорией Российской Федерации понимается территория в границах одного или нескольких субъектов Российской Федерации, имеющая существенное значение для обеспечения устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности Российской Федерации, характеризующаяся специфическими условиями жизни и ведения хозяйственной деятельности.

При этом к геостратегическим территориям Российской Федерации отнесены:

- регионы, характеризующиеся эксклавным положением: Республика Крым, город федерального значения Севастополь, Калининградская область;
- регионы, расположенные на Дальнем Востоке: Забайкальский, Камчатский и Приморский края, Чукотский автономный округ, Магаданская и Сахалинская области и ряд других;

- субъекты и части регионов Российской Федерации, входящие в Арктическую зону России;
- субъекты Российской Федерации, граничащие со странами, входящими в Европейский союз и НАТО: Ленинградская и Псковская области, Республика Карелия.

Представляется, что в новой Стратегии пространственного развития к геостратегическим территориям необходимо отнести новые субъекты Российской Федерации – Донецкую Народную Республику, Луганскую Народную Республику, Херсонскую область и Запорожскую область.

Кроме того, в проект данной Стратегии следует внести специальные положения, предусматривающие особые механизмы социально-экономического развития указанных субъектов Российской Федерации с учетом проведения на их территориях специальной военной операции, необходимости восстановления инфраструктуры, экономики и социальной сферы после ее завершения, и дальнейшего устойчивого и комплексного развития данных территорий.

В новой Стратегии следует также предусмотреть меры по:

- обеспечению согласования и взаимосвязи территориального деления местного самоуправления и административно-территориального устройства соответствующих субъектов Российской Федерации с учетом того, что административно-территориальные единицы (в первую очередь населенные пункты) являются структурными (территориальными) элементами территориальной организации местного самоуправления;

- созданию правовых основ для наиболее эффективного взаимодействия всех уровней публичной власти на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области в целях решения общегосударственных и местных публичных задач для обеспечения жизнедеятельности населения, комплексного и устойчивого социального-экономического развития соответствующих субъектов Российской Федерации, повышения эффективности осуществления государственного и муниципального управления в данных субъектах Российской Федерации;

- обеспечению поэтапной интеграции новых субъектов Российской Федерации в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти.

10. Одним из важнейших условий социально-экономического развития сельских территорий является развитие на них газификации (распределительных газовых сетей) и водоснабжения (локальных водопроводов), реализация проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку, строительство и реконструкция автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к населенным пунктам и объектам производства.

В сельской местности уже появилось более 2,5 тыс. новых и отремонтированных поликлиник, детских садов, школ, домов культуры, спортивных и других социальных объектов, а также сотни объектов транспортной и коммунальной инфраструктуры. В текущем году продолжаются работы по обеспечению сельских территорий такими объектами.

В Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.10.2021 г. № 2816-р, включена инициатива социально-экономического развития «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения». Согласно данной инициативе ключевым стратегическим приоритетом развития сельских территорий должно стать опережающее развитие опорных населенных пунктов, на базе которых обеспечивается ускоренное развитие инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей населения территории одного или нескольких муниципальных образований. Данная инициатива, включенная в федеральный проект «Развитие субъектов Российской Федерации и отдельных территорий», направлена на формирование сети опорных населенных пунктов и прилегающих территорий (сельских агломераций) с населением до 50 тыс. человек и их ускоренное инфраструктурное развитие.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.12.2022 г. № 4132-р утверждены методические рекомендации по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий. В данных рекомендациях установлено понятие «опорный населенный пункт», под которым понимается населенный пункт, расположенный вне границ городских агломераций, на базе которого осуществляется ускоренное развитие инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей населения территории одного или нескольких муниципальных образований.

При этом под прилегающей территорией понимается территория населенных пунктов, население которых имеет возможность получения медицинской помощи, образования, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей на базе инфраструктуры опорного населенного пункта, и межселенная территория.

В методических рекомендациях по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий к основным элементам социальной, транспортной, инженерной, информационно-коммуникационной инфраструктур, необходимых для признания населенных пунктов опорными населенными пунктами, отнесены:

- объекты системы газоснабжения (для газифицированных территорий);
- объекты систем централизованного и (или) автономного теплоснабжения, водоснабжения и канализации;
- объекты, обеспечивающие широкополосный доступ к информационно-телекоммуникационной сети Интернет;
- медицинские организации, оказывающие в том числе первичную врачебную медико-санитарную помощь;
- дошкольные образовательные организации и общеобразовательные организации, реализующие образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования;
- профессиональные образовательные организации;
- учреждения культуры (например, сельский клуб, дом культуры, кинотеатр, концертный зал);
- учреждения, оказывающие государственные и муниципальные услуги (например, выдача справок, регистрация имущества, регистрация актов гражданского состояния и другие, в том числе в электронной форме);
- организации, оказывающие финансовые услуги (финансовые организации);
- организации в сфере розничной торговли и бытовых услуг.

В соответствии с данными методическими рекомендациями регионами определено 1 787 опорных населенных пунктов в 80 субъектах Российской Федерации.

В рамках реализации инициативы начиная с 2025 года предусмотрена трансформация подходов к развитию сельских территорий и сельских агломераций за счет синхронизации всех мер государственной поддержки в рамках государственных программ Российской Федерации на реализацию мероприятий долгосрочных планов социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий (далее – ДПР).

Такие планы будут разрабатываться муниципалитетами совместно с субъектами Российской Федерации на шестилетний период и будут включать мероприятия по развитию инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей населения в опорных населенных пунктах, мероприятия по обеспечению информационно-телекоммуникационными услугами, а также по обеспечению транспортной связности прилегающих территорий с опорным населенным пунктом.

Новый подход к комплексному межотраслевому финансированию мероприятий ДПР позволит обеспечить ускоренное инфраструктурное развитие сельских территорий и сельских агломераций, повысить их человеческий потенциал и укрепить пространственный каркас страны.

Вместе с тем в настоящее время в федеральном законодательстве и документах стратегического планирования Российской Федерации, предусматривающих меры

и мероприятия по комплексному развитию сельских территорий, указанные объекты не перечислены и необходимость их наличия или создания в опорных населенных пунктах сельских территорий в качестве исчерпывающего перечня не упоминается.

Единство подходов к определению потребности в размещении новых или модернизации существующих объектов социальной, инженерной, транспортной, логистической инфраструктуры должно строиться не только исходя из отраслевых принципов их локации, но и с учетом текущего и перспективного уровня занятости населения, демографических прогнозов, потребности населения в соответствующих услугах, транспортной доступности объектов и сопутствующей инфраструктуры, а также инвестиционной активности территорий.

В этой связи следует проработать вопрос об установлении в федеральном законодательстве и государственной программе «Комплексное развитие сельских территорий», проекте Стратегии пространственного развития необходимости создания указанных основных элементов социальной, транспортной, инженерной, информационно-телекоммуникационной инфраструктур сельских территорий, предназначенных для обеспечения жизнедеятельности сельского населения и предотвращения его произвольного отселения в городские агломерации, а также определить минимальный перечень указанных элементов, наличие которых должно быть создано, как правило, в каждом населенном пункте сельских территорий.

11. На заседании Совета по стратегическому развитию и национальным проектам, состоявшемся 15 декабря 2022 года, Президентом Российской Федерации было поставлено шесть ключевых задач социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 год, решение которых позволит успешно продвигаться к достижению национальных целей, установленных до 2030 года.

Одной из таких задач, поставленных Президентом, является укрепление технологического суверенитета.

Обеспечение роста российской экономики и деловой инициативы, промышленных и инфраструктурных возможностей, научно-технологического потенциала страны – все это должно создавать мощные стимулы по обеспечению социально-экономического развития нашего государства. Одной из новелл конституционной реформы 2020 года стала корректировка положений статьи 131 Конституции Российской Федерации, согласно которой особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом.

Обширный перечень территорий, на которых имеются особенности осуществления публичной власти, приведен в главе 11 Федерального закона № 131-ФЗ. К таковым, в частности, относятся города федерального значения, закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), наукограды, приграничные территории, районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, инновационный центр «Сколково» и научно-технологические инновационные центры, территории опережающего социально-экономического развития, территория свободного порта Владивосток, территории, относящиеся к Арктической зоне.

Если говорить о наукоградах, то в настоящее время такой статус имеют 12 муниципальных образований, расположенных в 5 субъектах Российской Федерации. Большинство из них находится на территории Московской области: Дубна, Жуковский, Королев, Протвино, Пущино, Реутов, Фрязино, Черноголовка.

Вместе с тем реальный состав территорий с высоким научно-технологическим, интеллектуальным потенциалом не сводится только к наукоградам, имеющим официальный статус, а включает и иные территории, в том числе соотносимые по своим показателям с требованиями, предъявляемыми при решении вопроса присвоения статуса наукограда.

На заседании Совета по науке и образованию при Президенте Российской Федерации, состоявшемся 8 февраля 2023 года, были высказаны предложения о необходимости совершенствования управления территориями с повышенной концентрацией науки, об актуализации статуса наукоградов и иных подобных территорий, вовлеченных в реализацию научно-технологических проектов мирового уровня (мегасайенс), в целях

повышения качества урбанистики. В перечне поручений по итогам данного заседания содержится поручение Правительству Российской Федерации «принять дополнительные меры по инфраструктурному развитию территорий с высоким научно-технологическим потенциалом в рамках реализации программ благоустройства городов и проектов по созданию комфортной городской среды». Очевидно, что реализация данного поручения должна предусматривать принятие широкого комплекса мер, направленных на развитие научно-технологических территорий.

В связи с изложенным представляется, что в проекте Стратегии пространственного развития необходимо предусмотреть меры и механизмы по решению вопросов:

- усовершенствования на федеральном уровне правового статуса существующих территорий инновационного развития, в том числе наукоградов и федеральных территорий, определения дополнительных механизмов их государственной поддержки, а также создания новых видов таких территорий с наделением их особым статусом;

- наделения территорий, имеющих фактически достигнутый достаточно высокий уровень научно-технологического потенциала, статусом наукоградов и федеральных территорий.

Не менее важной представляется задача по разработке и принятию федеральной стратегии социально-экономического развития закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) и дополнительных мер финансовой и иной поддержки ЗАТО, в том числе в связи с проведением специальной военной операции.

Важно также решить вопрос поддержки монопрофильных муниципальных образований (моногородов), учитывая, что решение проблем их развития является, среди прочего, и фактором социально-экономической и политической стабильности в стране.

В настоящее время существующие на территории Российской Федерации моногорода имеют ряд специфических проблем, которые сформировались в связи с особенностями экономического развития нашей страны.

Кроме того, помимо специфических проблем, на развитие моногородов оказывают негативное влияние и классические трудности, которые характерны для муниципалитетов такого типа в любой стране. Например, высокий уровень безработицы, минимальный уровень инновационной активности, недостаточный уровень топ-менеджмента на градообразующих предприятиях и низкий уровень диверсификации экономических процессов на соответствующих территориях.

До весны 2022 года наиболее сложная ситуация была в тех моногородах, где градообразующее предприятие либо уже закрылось, либо сократило производственную деятельность. Санкционное давление западных стран, качественно усилившееся в отношении Российской Федерации с февраля 2022 года, неизбежно отразилось и на социально-экономическом состоянии моногородов. При этом степень влияния санкций на моногорода различается в зависимости от отраслевой и региональной специфики градообразующих предприятий.

Так, каждая третья градообразующая организация в моногородах Российской Федерации попала под прямое воздействие международных экономических санкций. Санкции «недружественных» стран затронули 134 градообразующих предприятия России, где работают более 500 тыс. человек, еще 38 предприятий столкнулись с косвенными ограничениями хозяйственной деятельности.

В 2019 году Минэкономразвития России отнесло к проблемным 99 моногородов, исходя из оценки социально-экономической ситуации в них. В 38 из них (с более полутора миллиона жителей), хотя их предприятия и не были напрямую включены в санкционные списки, еще более ухудшилось положение из-за косвенных факторов.

В связи с этим в проекте Стратегии пространственного развития следует указать на необходимость решения вопросов:

- определения и нормативного закрепления взаимосвязанных функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления моногородов по улучшению состояния экономики и социальной сферы в моногородах, а также повышения роли и ответственности всех уровней государственного и муниципального управления (а не только органов местного самоуправления) в решении проблем развития их территорий;

– принятия отдельной государственной программы Российской Федерации «О развитии моногородов», содержащей комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации основных государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития моногородов, к которым должно быть отнесено, в первую очередь, приближение уровня развития экономики и социальной сферы моногородов к обычным муниципальным образованиям, имеющим многопрофильные производства, уменьшение количества моногородов в связи с оказанием им мер государственной поддержки и снижения их зависимости от градообразующих предприятий;

– обеспечения четкой синхронизации мероприятий по развитию моногородов с приоритетными государственными программами Российской Федерации и федеральными национальными проектами, а также с государственными программами субъектов Российской Федерации, программами субъектов естественных монополий в отношении монопрофильных муниципальных образований;

– анализа и распространения опыта успешного развития отдельных моногородов и разработки государственных механизмов по его внедрению в других монопрофильных муниципальных образованиях;

– увеличения средств, выделяемых из федерального бюджета на государственную поддержку моногородов.

Важно отметить и тот факт, что принятый во исполнение новых конституционных положений Федеральный закон от 22.12.2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» определяет саму названную федеральную территорию следующим образом: имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование, в котором в целях обеспечения комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности, необходимости сохранения олимпийского, спортивного, культурного и природного наследия, создания благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации устанавливаются особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности.

Несмотря на то, что федеральная территория не является субъектом Федерации, она обладает, вне всякого сомнения, конституционно-правовой правосубъектностью, так как имеет собственную систему органов публичной власти, наделенных собственной компетенций, бюджет, позволяющий реализовать полномочия указанных органов, в ее границах применимы институты непосредственной демократии, при помощи которых население имеет возможность реализовать себя в качестве источника публичной власти.

Таким образом, на примере федеральной территории «Сириус» хорошо видно, что уникальность ее статуса в первую очередь связана с созданием особых органов публичной власти (сформированных на паритетных началах с участием федерального центра, органов власти Краснодарского края и непосредственно населения федеральной территории), обладающих особой компетенцией. Именно поэтому пример федеральной территории «Сириус» является хорошей иллюстрацией нового организационно-правового инструмента поддержки развития территории с определенным научно-технологическим, культурным, спортивным, рекреационным потенциалом.

Вместе с тем федеральная территория «Сириус» не является особым субъектом Российской Федерации или, в отличие от ЗАТО и наукоградов, муниципальным образованием, обладающим особым статусом, поэтому представляется, что публично-правовой статус указанной федеральной территории нуждается в дополнительной правовой проработке и изучении, а также в случае необходимости – в конкретизации в законодательстве Российской Федерации, регулирующем вопросы формирования единой системы публичной власти и публично-правовых образований в Российской Федерации.

Таким образом представляется, что на сегодняшний день актуальная задача заключается не в том, чтобы смоделировать какой-то совершенно новый специальный правовой статус для территорий инновационного развития, а усовершенствовать уже имеющиеся в распоряжении правовые формы таких территорий, а также средства и механизмы их

государственной поддержки. Следует также создать эффективные механизмы взаимодействия таких территорий между собой, а также между ними и органами государственной власти и другими субъектами инновационной деятельности с целью реализации инновационных преимуществ таких территорий.

12. Помимо необходимости разработки специальных федеральных программ для геостратегических территорий целесообразно разрабатывать подобные программы и для крупнейших минерально-сырьевых центров страны, вносящих основной вклад в доходную часть консолидированного бюджета нашего государства, учитывая, что плановое хозяйствование и конкурентная среда – несовместимые вещи.

В этой связи необходимо вести более широкий комплекс научно-методических работ, охватывающий все составляющие планового процесса – балансировка плановости и директивности, система показателей, типология плановых документов, порядок разработки и утверждения плановых документов.

13. Разработка и реализация новой Стратегии пространственного развития невозможна без применения новейших информационных технологий, нейросетей и искусственного интеллекта. Электронный обмен данными, обработка больших массивов информации, управление в режиме реального времени – все это позволяет коренным образом расширить горизонты и объемы плановых решений, ускорить их принятие, повысить обоснованность управленческих решений, сохраняя при этом разумную достаточность количества планируемых и контролируемых параметров. Данные механизмы послужат, среди прочего, и минимизации коррупционных факторов в процессах планирования. Иными словами – необходимо планирование инноваций.

Указанные новейшие методы планирования требуют развития соответствующей цифровой инфраструктуры и, конечно же, профессионального кадрового обеспечения. На федеральном, региональном и муниципальных уровнях необходимо создавать инфраструктурную базу цифровой и интеллектуальной экономики, включающую безопасные хранилища данных, новейшие системы связи, центры разработки программного обеспечения и ИТ-решений, электронные биржи, цифровые торговые площадки и т. д. Параллельно с этим следует вести массовую подготовку и переподготовку соответствующих специалистов, обладающих компетенциями для работы в условиях цифровизации и интеллектуализации сферы управления и планирования.

С учетом изложенного участники специальной сессии полагают, что все обозначенные вопросы могут быть, пусть и частично, урегулированы или по меньшей мере отражены в рамках новой Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года, в том числе за счет использования опыта реализации мероприятий Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года на всех уровнях публичной власти.

**СПЕЦИАЛЬНАЯ СЕССИЯ
НА ТЕМУ «ОБ ОРГАНИЗАЦИИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ
И МЕСТНОМ УРОВНЕ РАБОТЫ ПО СОХРАНЕНИЮ И РАЗВИТИЮ
ТРАДИЦИОННЫХ ДУХОВНО-НРАВСТВЕННЫХ ЦЕННОСТЕЙ»
(г. Екатеринбург, 14 ноября 2024 года)**

*Утверждены решением Комитета
Государственной Думы по региональной
политике и местному самоуправлению
от 17 декабря 2024 г. № 107/5*

**Рекомендации специальной сессии на тему
«Об организации на региональном и местном уровне работы
по сохранению и развитию традиционных духовно-нравственных ценностей»**

В условиях глобального цивилизационного и ценностного кризиса особую актуальность приобретают вопросы защиты исконных, традиционных основ социальных взаимосвязей.

В настоящее время международные отношения во многом определяются цивилизационным противостоянием между так называемым коллективным Западом, а на самом деле ангlosаксонским глобализмом, и Россией, являющейся государством, охраняющим традиционные цивилизационные ценности.

Пересмотр некоторыми странами давно устоявшихся духовно-нравственных основ привел к необходимости в странах, несогласных с таким радикальным изменением, разрабатывать комплекс мер по их защите.

Российская Федерация рассматривает традиционные ценности как основу российского общества и русской/российской цивилизации, поэтому их защита является стратегическим приоритетом дальнейшего государственного развития и обеспечивается целой системой правового регулирования.

Основным документом, где раскрывается стратегия защиты духовно-нравственных ценностей в современных условиях, является Указ Президента Российской Федерации от 09.11.2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» (далее – Указ № 809).

Традиционные российские духовно-нравственные ценности являются совокупностью религиозных, семейных, личных, правовых и публичных интересов. Поэтому в соответствии с Указом № 809 в их защите участвуют органы публичной власти, религиозные организации традиционных конфессий и институты гражданского общества.

Комитетом Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению в текущем году было проведено несколько опросов субъектов Российской Федерации, касающихся реального состояния дел относительно исполнения Указа № 809.

Анализ представленных субъектами Российской Федерации в феврале 2024 года материалов показал, что в этот период в деятельность по сохранению и развитию традиционных российских ценностей включаются достаточно разнообразные мероприятия, такие как фестивали, конкурсы, акции и образовательные программы, охватывающие широкий круг участников, в том числе студентов, работающую молодежь и представителей общественных организаций. Мероприятия направлены на поддержку общественных проектов, сохранение исторической памяти, укрепление гражданского единства и поддержку культурно-исторической уникальности того или иного региона.

В этот период в регионах и муниципалитетах активно совершенствуется нормативно-правовая база именно для целей реализации государственной политики

по сохранению и укреплению традиционных ценностей, создаются межведомственные комиссии (советы, рабочие группы).

На региональном и муниципальном уровнях принимаются меры поддержки в сфере культуры и образования, включающие в себя организацию патриотических и духовно-нравственных мероприятий, предоставление льгот для участников специальной военной операции, грантов на поддержку духовно-нравственных ценностей, а также проведение конкурсов и премий в области культуры и творчества.

Вместе с тем регионы отмечают, что с учетом сроков принятия Федерального закона от 20.10.2022 г. № 402-ФЗ «О нематериальном этнокультурном достоянии Российской Федерации» все еще отсутствует достаточная правоприменительная практика, позволяющая выработать перечень эффективных мер государственной поддержки. Регионами предлагается федеральному законодателю конкретизировать меры государственной поддержки в данном федеральном законе.

Большое внимание уделяется в субъектах Российской Федерации вопросам **взаимодействия региональных органов власти с правоохранительными органами** в целях профилактики и пресечения противоправных действий, направленных на распространение деструктивной идеологии. Такое взаимодействие осуществляется в рамках соответствующих региональных программ.

Особое внимание уделяется **патриотическому воспитанию молодежи**. В субъектах Российской Федерации существуют разнообразные образовательные организации патриотического профиля, активно **взаимодействующие с участниками войн и специальной военной операции**.

Регионы и муниципалитеты оказывают **поддержку религиозным организациям традиционных конфессий** и обеспечивают их участие в деятельности, направленной на сохранение традиционных российских духовно-нравственных ценностей, гармонизацию российского общества, распространение культуры межконфессионального диалога, противодействие экстремизму.

Во исполнение Указа № 809 распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.07.2024 г. № 1734-р был утвержден **План мероприятий по реализации в 2024–2026 годах Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей** (далее – Правительственный план).

В соответствии с указанным распоряжением федеральным органам исполнительной власти, исполнительным органам субъектов Российской Федерации, а также организациям, ответственным за реализацию указанного плана, необходимо обеспечить направление до 15 февраля года, следующего за отчетным, головным исполнителям мероприятий плана, по которым предусмотрено ежегодное представление докладов в Правительство Российской Федерации, информации о ходе реализации таких мероприятий.

Исполнительным органам субъектов Российской Федерации было рекомендовано руководствоваться Правительственным планом при разработке региональных планов мероприятий по реализации Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, а также предусмотреть бюджетные ассигнования на реализацию плана.

В соответствии с утвержденным планом все субъекты Российской Федерации должны разработать и утвердить региональные планы мероприятий по реализации Основ государственной политики (срок – III квартал 2024 года).

В октябре текущего года Комитетом Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению был проведен опрос субъектов Российской Федерации, касающийся исполнения Правительственного плана. Информацию предоставили 86 из 89 субъектов Российской Федерации.

Проведенный опрос показал, что на 1 ноября текущего года региональные планы мероприятий по реализации Основ государственной политики были разработаны и утверждены в 46 субъектах Российской Федерации. В 25 субъектах Российской Федерации проекты планов разработаны и находятся на стадии согласования; в 6 – на стадии разработки; в 9 субъектах Российской Федерации планы не разрабатываются.

Следует отметить, что принятие Правительственного плана – это важный следующий шаг в направлении развития и конкретизации государственного курса по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, нормативно закрепленного в поправках к Конституции Российской Федерации, принятых 4 июля 2020 года, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной указом Президента Российской Федерации от 02.07.2021 г. № 400, в Основах государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, утвержденных Указом № 809, и в ряде других федеральных нормативных актах.

Представляется, что следующий этап развития государственного курса с опорой на ценности цивилизационной традиции, культуры и исторической памяти – это **трансформация действующего законодательства в культурной, информационной, семейной, миграционной, социально-экономической сфере**. Такая работа на государственном уровне ведется, однако, по нашему мнению, требуется конкретизация и интенсификация этого процесса.

Следует особо отметить вопросы, связанные с **миграцией**. Работа с мигрантами является составной и весьма важной частью работы по сохранению и развитию традиционных духовно-нравственных ценностей как на региональном, так и на местном уровне.

Согласно различным источникам, на территории России находится от 6 до 12 миллионов мигрантов (в т. ч. незаконных).

Остро ощущается необходимость программы интеграции мигрантов, в рамках которой потенциальный мигрант еще до переезда получает полную информацию о рынке труда принимающей страны, возможностях и трудностях, особенностях поиска работы, необходимых навыках, культурных традициях страны.

В этой связи необходимо более поступательно использовать потенциал **межсекторного взаимодействия**, который позволил бы решать основные проблемные моменты, в т. ч. связанные с адаптацией мигрантов и дальнейшей их интеграцией.

Конституция Российской Федерации прямо не относит вопросы регулирования миграции населения непосредственно ни к ведению Российской Федерации, ни к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Вместе с тем регулирование отношений в области миграции затрагивает интересы как федерального, так и регионального уровней государственной власти, поэтому и управление миграционными процессами осуществляется на различных уровнях публичной власти.

В связи с этим важными с точки зрения регулирования правового статуса иностранных граждан являются положения Конституции Российской Федерации, регулирующие разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления. Согласно статье 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств.

При этом в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон; административное, административно-процессуальное законодательство. Соответственно, по указанным вопросам субъекты Российской Федерации вправе осуществлять правовое регулирование согласно своей компетенции.

Несмотря на то, что основные полномочия в сфере миграции закреплены за федеральными органами государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации также обладают полномочиями, реализуемыми за счет средств их бюджетов (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов).

Следует отметить, что на региональном уровне нередко формируется институциональная основа, позволяющая обеспечить реализацию полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере миграции. Имеется опыт

создания специальных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, реализующих в качестве основного вида деятельности задачи и функции в сфере миграции; распространена практика формирования специализированных межведомственных координационных органов.

В последние годы задачи решения проблем миграционной политики России смешаются в социально-культурную сферу, особое значение приобретают вопросы социализации иммигрантов посредством принятия таких гибких мер, как применение образовательных, социальных, культурно-просветительских технологий и механизмов. При этом в настоящее время рассматривается вопрос о том, чтобы перенести акцент в распределении полномочий по решению проблем в сфере миграции с федерального уровня на региональный уровень, что в целом соответствует общим подходам к разграничению полномочий между органами государственной власти разных уровней в социальной сфере.

Как показывает анализ законодательства Российской Федерации, полномочия субъектов Российской Федерации не сконцентрированы в одном федеральном законе, а устанавливаются несколькими нормативными правовыми актами, в том числе в Федеральном законе от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ), Федеральном законе от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ), Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденной указом Президента Российской Федерации от 31.12.2018 г. № 622.

Согласно нормам части 1 статьи 44 Федерального закона № 414-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится в том числе решение вопросов осуществления мер, направленных на защиту прав национальных меньшинств, социальную и культурную адаптацию и интеграцию иностранных граждан (мигрантов), профилактику и предупреждение экстремизма и межнациональных (межэтнических) конфликтов, достижение межнационального и межконфессионального согласия (пункт 43). Примечательно, что в Федеральном законе № 115-ФЗ вообще отсутствуют какие-либо упоминания о вопросах социальной и культурной адаптации или интеграции мигрантов.

Участники специальной сессии полагают, что, хотя федеральным законодательством субъектам Российской Федерации предоставлена возможность регулирования миграционных процессов на территориях субъектов Российской Федерации, но такая возможность весьма ограничена, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в форме закона осуществляют регуляцию лишь отдельных вопросов в сфере миграции.

На региональном уровне имеют место следующие основные подходы к регулированию миграционных процессов посредством методов программно-целевого регулирования:

1) принятие региональной концепции миграционной политики, а также плана по ее реализации (17 субъектов Российской Федерации): собственная концепция миграционной политики имеется в Республике Башкортостан, Республике Мордовия, Республике Саха (Якутия), в Удмуртской Республике, во Владимирской, Калужской, Кировской, Курской, Нижегородской, Новгородской, Оренбургской, Орловской, Саратовской, Смоленской, Тульской областях; в Брянской области действует Концепция управления миграционными процессами в Брянской области до 2025 года, в Еврейской автономной области – Концепция управления миграционными потоками в Еврейской автономной области до 2025 года;

2) принятие плана мероприятий по реализации Концепции государственной миграционной политики (четыре субъекта Российской Федерации): такой план разработан в Республике Бурятия, в Ставропольском крае, Самарской области, в Ханты-Мансийском автономном округе;

3) включение мероприятий в сфере миграции в программы демографического развития, в планы и программы по реализации национальной политики, в программно-целевые документы, направленные на содействие занятости, и др.;

4) принятие программно-целевых актов, направленных на регулирование отдельных аспектов в сфере миграции, в частности программ, направленных на оказание содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» создание условий для реализации мер, направленных на социальную и культурную адаптацию иностранных граждан, разработка и осуществление таких мер относятся к вопросам местного значения, а финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (пункт 7.2 части 1 статьи 14, пункт 6.2 части 1 статьи 15, пункт 7.2 части 1 статьи 16, часть 1 статьи 18).

К полномочиям органов местного самоуправления в сфере реализации государственной национальной политики относятся разработка и осуществление мер, направленных на обеспечение социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан, с учетом примерного перечня мероприятий, направленных на социальную и культурную адаптацию и интеграцию иностранных граждан в Российской Федерации.

Учитывая вышеизложенное, представляется необходимым:

– субъектам Российской Федерации создать в органах государственной власти субъектов Российской Федерации или подведомственных государственных организациях специализированные подразделения, в компетенцию которых войдет работа по социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан (в т. ч. обучение русскому языку и основам права);

– главам муниципальных образований определить должностное лицо не ниже заместителя главы муниципального образования, в чью компетенцию войдут вопросы социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан на территории муниципального образования;

– создать совместные рабочие органы (комиссии, советы и т. п.), включающие представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере миграции и укрепления межнациональных (межэтнических) и этно-конфессиональных отношений;

– создать в субъекте Российской Федерации отдельные дошкольные образовательные учреждения, специализированные для всесторонней адаптации и интеграции детей иностранных граждан. Например, при поддержке киргизской диаспоры в целях обучения русскому языку, культуре и иностранным языкам в Москве для детей мигрантов организован клуб «Билим» (программа дошкольной подготовки и начальных классов, курсы иностранных языков, математики, компьютерные курсы, шашки/шахматы);

– осуществлять проведение социологических исследований (целевых опросов общественного мнения), определяющих состояние межнациональных и межрелигиозных отношений, сбор и анализ оценок ситуации независимыми экспертами в сфере межнациональных отношений на конкретной территории;

– субъектам Российской Федерации разработать государственные программы либо подпрограммы государственных программ субъектов Российской Федерации в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан;

– содействовать установлению тесного взаимодействия между государственными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и работодателями, привлекающими иностранных граждан для трудовой деятельности на территории Российской Федерации, с целью совершенствования реализации национальной политики в сфере социальной и культурной адаптации иностранных граждан;

– органам публичной власти более активно информировать местное население по вопросам социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан.

Совершенно очевидным представляется, что интеграционные усилия невозможны в рамках одной организации – только координация усилий может помочь сделать

интеграционную повестку дня эффективной. В этой связи представляется, что работа по интеграции мигрантов не должна сводиться исключительно к эпизодическому празднованию знаменательных дат, конкурсам и концертам. Работа по интеграции мигрантов представляет собой сотрудничество и взаимодействие между государственным, частным и некоммерческим секторами с целью решения социальных проблем и достижения общественного блага, т. е. использование потенциала **межсекторного взаимодействия**, ключевыми звенями которого выступают **местные сообщества (территориальные и функциональные) – бизнес – муниципалитет – государство – научно-экспертное сообщество**. Эффективное установление отношений и создание ситуаций, в рамках которых люди разного миграционного и этнического бэкграунда, разного происхождения могли бы взаимодействовать, ломать стереотипы друг о друге – это и есть путь к интеграции на локальном уровне.

Кроме того, представляется необходимым разработка (актуализация) документов стратегического планирования и нормативных правовых актов на региональном и муниципальном уровнях с целью реализации государственной политики по утверждению, развитию и защите традиционных российских духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей, как это и предполагается Правительственным планом.

Крайне важно, что в Правительственном плане нашла отражение идея **образования советов по защите традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти** при исполнительных органах субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления либо внесение соответствующих положений в нормативные акты, регулирующие деятельность существующих общественных советов, о наделении их необходимыми функциями и полномочиями, а также создание комиссий по указанным вопросам при общественных палатах субъектов Российской Федерации (срок – III квартал 2024 года).

Суждения о необходимости создания таких советов были высказаны на заседаниях Общественного экспертного совета по утверждению традиционных духовно-нравственных ценностей 21 марта и 18 июля 2024 года, прошедших в Совете Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Работа по созданию таких советов как в субъектах Российской Федерации, так и в муниципальных образованиях ведется довольно активно. По состоянию на февраль 2024 года советы при главах регионов по сохранению и укреплению традиционных духовно-нравственных ценностей были созданы лишь в 8 субъектах Российской Федерации (*Кабардино-Балкарская Республика, Республика Хакасия, Хабаровский край, Вологодская область, Тамбовская область, Тверская область, Томская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра*). В 35 субъектах были созданы похожие органы (рабочие органы, комиссии и т. п.). Но они либо не охватывали полный спектр поддержки ценностей, либо работали не при главах регионов. По мнению участников специальной сессии, и то, и другое снижает статус этих органов и эффективность их деятельности.

По состоянию на 1 ноября 2024 года такие советы при высших должностных лицах субъектов Российской Федерации созданы уже в 46 субъектах Российской Федерации, в 9 они находятся на стадии создания; в 27 регионах такие советы образованы при исполнительных органах субъектов Российской Федерации. В 16 регионах советы не образованы ни при высших должностных лицах субъектов Российской Федерации, ни при исполнительных органах субъектов Российской Федерации.

Есть регионы, где такие советы образованы и при главах регионов, и при исполнительных органах субъектов Российской Федерации (например, Орловская область, Красноярский край).

По мнению участников специальной сессии, к работе этих советов необходимо привлекать руководителей профильных органов государственной власти и органов местного самоуправления, правоохранительных органов, авторитетных представителей культуры, искусства, науки, представителей бизнеса, профильных экспертных организаций, традиционных религиозных конфессий, общественных организаций и местных сообществ, представителей национально-культурных автономий.

Участники специальной сессии отмечают, что **основными задачами таких советов в соответствии с Указом № 809 и Правительственным планом по его реализации должны стать:**

- 1) организация совершенствования нормативно-правовой базы на региональном и муниципальном уровне в соответствии с традиционными ценностями;
- 2) содействие разработке на региональном и местном уровнях документов стратегического планирования с учетом целей и задач государственной политики по сохранению и укреплению традиционных ценностей;
- 3) работа с мигрантами;
- 4) оценка проектов (в том числе информационных и иных материалов), программ и мероприятий на предмет соответствия традиционным ценностям, в том числе при решении вопроса о целесообразности их государственной или муниципальной поддержки;
- 5) организация мониторинга достижений целей государственной политики по сохранению и укреплению традиционных ценностей, в том числе выполнения планов мероприятий по реализации такой политики;
- 6) организация проведения исследований по вопросам, связанным с реализацией государственной политики по сохранению и укреплению традиционных ценностей на региональном и муниципальном уровнях;
- 7) формирование методических рекомендаций, образовательной и просветительской работы по утверждению традиционных ценностей.

Местное самоуправление является одной из традиционных российских ценностей. В связи с этим советы при главах субъектов Российской Федерации и при главах муниципальных образований своей миссией должны полагать развитие местного самоуправления, формирование стратегий развития инфраструктуры территорий и повышения их человеческого потенциала по механизму межсекторного взаимодействия, вовлекая в эту деятельность все виды местных сообществ, включая национально-культурные автономии, молодежь, малый и средний бизнес, крупный бизнес (если таковой имеется на территории), научно-экспертные и образовательные организации, организации культуры, физической культуры и спорта, оздоровительные организации, традиционные религиозные конфессии, опираясь при этом на традиционные российские цивилизационные ценности и погружая в них всех субъектов местного самоуправления и межсекторного взаимодействия на территории.

В субъектах Российской Федерации помимо советов по защите традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти, образованных при главах субъектов Российской Федерации, исполнительных органах субъектов Российской Федерации, создаются также комиссии по указанным вопросам в общественных палатах субъектов Российской Федерации (в настоящее время такие комиссии созданы в 74 субъектах Российской Федерации).

Правительственный план мероприятий по реализации Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей рассчитан на три года. В нем выделены крупные тематические блоки, в рамках которых указаны конкретные мероприятия, ответственными исполнителями по которым выступают в том числе исполнительные органы субъектов Российской Федерации. Ряд предусмотренных Правительственным планом мероприятий должен быть выполнен регионами до конца III квартала 2024 года.

В ходе реализации данных мероприятий субъектами Российской Федерации был выявлен ряд проблем и предложены следующие возможные пути их решения:

1. Вопросы сохранения и приумножения традиций межнационального согласия, достижения единства народов являются ключевыми для нашего многонационального государства. Гражданская общность, стабильность в сфере межнациональных отношений, невозможны без соблюдения общепринятых ценностных ориентиров, политико-правовых взглядов, регламентирующих деятельность органов государственной власти, общественных объединений, граждан Российской Федерации.

Необходимо осознание каждой этнической общностью важности сохранения духовности, культуры и языка народа, а также приобщения к культуре других этносов,

проживающих как в отдельно взятом субъекте, так и в Российской Федерации в целом. В целях успешного решения обозначенных проблем необходимо:

- обеспечить подготовку, переподготовку и повышение квалификации региональных государственных служащих, курирующих вопросы в сфере государственной национальной политики;
- принять меры по повышению качества преподавания русского языка и литературы, родного языка и литературы, акцентируя внимание на произведениях классической литературы, оказывающих влияние на формирование нравственных и моральных норм;
- провести «ревизию» учебных курсов по гуманитарным дисциплинам в школах, исключив произведения и темы, насаждающие чуждые идеи;
- создавать популярные теле- и радиопрограммы по русскому языку и литературе, родному языку и родной литературе, призванные развивать речевую культуру граждан страны; молодежные интернет-проекты, целью которых будет популяризация и про-движение в интернет-сообществе идей патриотизма, интереса к отечественной истории, боевой славе предков;
- активизировать работу по поддержке сельских учреждений культуры, призванных способствовать сохранению и развитию культурного и духовно-нравственного потенциала культуры села как истока национальных традиций и народной художествен-ной культуры;
- содействовать реализации проектов, в том числе в рамках грантовой поддержки, направленных на укрепление российской цивилизационной гражданской идентичности на основе духовно-нравственных и культурных ценностей народов Российской Федерации;
- обеспечить увеличение доли детей и молодежи, вовлеченных в добровольческую, волонтерскую и общественную деятельность;
- создать во всех общеобразовательных организациях центры детских инициатив, в организациях среднего профессионального образования – центры студенческих инициатив;
- синхронизировать курсы учебных предметов «Литература» и «История», распределив учебный материал таким образом, чтобы литературные произведения, напи-саные в определенный период развития страны, отображающие изменения мышления народа, дополнялись историческими данными;
- обеспечить обучение по единым программам и учебникам для создания равных условий и возможностей для обучающихся, в том числе при сдаче государственной ито-говой аттестации;
- способствовать популяризации творчества современных детских писателей, про-ведению просветительской работы среди педагогов, студентов, родителей и детей;
- уделять внимание трудовому воспитанию подростков, вовлекать их в возрожде-ние народных художественных промыслов, национальных обычаяев и традиций.

2. К основным актуальным проблемам в сфере укрепления гражданского един-ства, общероссийской цивилизационной идентичности и российской самобытности, межнационального и межрелигиозного согласия относится существенное увеличение информационных атак – негативных инфоповодов, влияющих на отношение граждан к деятельности органов государственной власти в данной сфере. С целью снижения последствий от негативных инфоповодов представляется целесообразным выработать единый алгоритм реагирования органов государственной власти на информационные угрозы. К решению данной проблемы следует привлечь экспертов в области государ-ственной информационной политики и государственной национальной политики. Вне-сти изменения в федеральное законодательство, регулирующее отношения органов государственной власти со средствами массовой информации. Предусмотреть ответ-ственность СМИ за распространение информации, способствующей возникновению конфликтных и предконфликтных ситуаций на межнациональной почве.

3. Жизнеспособны только те государства и общества, которые сумели сохранить культурное многообразие, традиционные ценности, не разрушили общечеловеческие моральные устои. Без всесторонней поддержки семьи, создания условий для достижения

семьей экономической самостоятельности невозможно обеспечение преемственности поколений. Необходимо сформировать правовую основу для реализации системного подхода осуществления государственной поддержки семьи. В связи с изложенным предлагается:

- внести изменения в федеральное законодательство, направленные на улучшение материального положения многодетных семей;
- принять федеральную целевую программу предоставления многодетным нуждающимся семьям государственных социальных выплат на строительство жилых домов на выделенных им земельных участках;
- определить льготы для всех многодетных и малообеспеченных семей, семей, имеющих детей-инвалидов, для посещения ими музейных выставок, экспозиций, кинотеатров, театральных премьер;
- в целях создания институциональных основ, позволяющих урегулировать отношения государства и семьи, обеспечивать ее необходимой государственной поддержкой, актуально принятие федерального закона «Об основах государственной поддержки семьи в Российской Федерации».

4. Необходимо системное рассмотрение вопросов развития массовой оборонной и спортивно-технической организации ДОСААФ России, обеспечения устойчивого развития ее региональных и местных отделений в целях повышения ее роли в укреплении обороноспособности и безопасности нашей страны, военно-спортивного воспитания молодежи и подготовки ее к военной службе и защите Родины.

5. Следует рассмотреть вопрос о дополнении пункта 44 раздела IV Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры, утвержденного приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 14.10.2015 г. № 1147, новым подпунктом, предоставляющим организациям высшего образования право начислять поступающим баллы за участие в деятельности юнармейского, военно-патриотического, поискового отряда (клуба) и других добровольческих патриотических организаций, если с даты завершения периода осуществления указанной деятельности до дня завершения приема документов и вступительных испытаний прошло не более двух лет.

6. Обеспечение государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, предоставление доступа к ним в целях их популяризации как среды, формирующей историческое самосознание, воспитывающей любовь и уважение к Отечеству – одно из важных мероприятий, вошедших в Правительственный план. Однако на сегодняшний день физическое состояние подавляющего количества памятников истории и культуры регионального и местного значения характеризуется как неудовлетворительное. Многие из них нуждаются в капитальном ремонте и консервации, так как время и природные факторы оставили на них свой негативный след. Необходимо провести комплексное исследование и реставрацию этих исторических памятников для сохранения их культурного значения.

Культурное наследие должно быть не только обременением, но и фактором социально-экономического развития территорий исторических поселений. На федеральном уровне отсутствует рабочий механизм льгот и компенсаций затрат лицам, вложившим свои средства в проведение работ по сохранению объектов культурного наследия. Отсутствуют программа сохранения культурного наследия в исторических городах и комплексная программа развития исторических городов.

Наблюдается излишняя «зарегулированность» разрешительных процедур в сфере работ по сохранению объектов культурного наследия.

В перечне национальных проектов отсутствует проект «Культурное наследие», позволяющий реставрировать объекты культурного наследия, находящиеся в муниципальной собственности городов и поселений. Приведение в удовлетворительное состояние объектов культурного наследия требует больших финансовых затрат.

В настоящее время остро стоит ситуация с деревянными жилыми домами. Так, например, в Республике Бурятия их насчитывается более 200 из числа общего количества объектов культурного наследия, расположенных на территории данного субъекта

Российской Федерации, из которых 85 являются многоквартирными. Состояние отдельных домов признано неудовлетворительным либо аварийным. Значительная часть памятников деревянного зодчества имеет статус объектов регионального значения и находится в основном в частной собственности. Большинство собственников – это пенсионеры и граждане с низким уровнем дохода, у которых отсутствует финансовая возможность для проведения ремонтно-реставрационных работ. Работы по их сохранению включают разработку проектной документации и выполнение самих ремонтно-реставрационных работ с привлечением профессиональных лицензированных организаций в сфере сохранения объектов культурного наследия. Учитывая значительную стоимость работ по сохранению объектов культурного наследия, требуется дополнительная поддержка государства.

В связи с изложенным необходимо:

– рассмотреть вопрос об определении единого федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в отношении исторических поселений; разработать механизмы финансовой поддержки для муниципальных образований, на территории которых расположены исторические поселения (населенные пункты), по аналогии с наукоградами, моногородами, территориями опережающего социально-экономического развития, предусмотрев экономические и социальные преференции, налоговые льготы;

– тиражировать опыт Суздаля в отношении городов, входящих в перечень исторических городов России: разработать и реализовать их комплексную стратегию развития;

– сократить количество выдаваемых разрешительных документов; выделить в качестве отдельного перечня виды работ, которые не относятся к работам по сохранению объекта культурного наследия, и ввести уведомительный порядок проведения таких работ;

– разработать и принять национальный проект «Культурное наследие»;

– привлечь инвесторов для реставрации объектов культурного наследия и вовлечения в хозяйственный оборот инвестиционно-привлекательных памятников архитектуры.

7. Язык – основа национального самосознания. Именно язык, письменное слово на протяжении веков способствуют сохранению славянской культуры, исторических традиций, моральных устоев общества.

Русский язык выступает важным объединяющим фактором, его богатое языковое наследие – наше общее достояние. Основная задача – хранить и передавать новым поколениям литературные и художественные сокровища страны, любовь к родной речи.

Без знания русского языка невозможно полноценное участие в общественно-производственной и политической жизни страны, поэтому утверждение в межнациональных отношениях взаимного уважения исторических традиций тесно связано с задачей обеспечения благоприятных условий для развития национально-русского и русско-национального двуязычия. Развитие национального образования и культуры в федеративном государстве напрямую связано с реализацией конституционного права граждан страны на получение образования на родном языке, а также является гарантией сохранения единства российской нации как залога стабильного, цивилизованного развития всей страны. В этой связи в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях представляется целесообразным регулярное проведение мероприятий, посвященных празднованию Дня русского языка, Дня славянской письменности и культуры, Дней родного языка, литературы, фольклора и национальной культуры.

В целях успешного решения обозначенных проблем представляется необходимым:

– обеспечить подготовку, переподготовку и повышение квалификации региональных государственных служащих, курирующих вопросы в сфере государственной национальной политики;

– принять меры по повышению качества преподавания русского языка и литературы, родного языка и литературы, акцентируя внимание на произведениях классической литературы, оказывающих влияние на формирование нравственных и моральных норм;

- провести «ревизию» учебных курсов по гуманитарным дисциплинам в школах, исключив произведения и темы, насаждающие чуждые идеи (к большому сожалению, такие факты имеют место);
- создавать популярные теле- и радиопрограммы по русскому языку и литературе, родному языку и родной литературе, призванные развивать речевую культуру граждан страны; молодежные интернет-проекты, целью которых будет популяризация и продвижение в интернет-сообществе идей патриотизма, интереса к отечественной истории, боевой славе предков;
- активизировать работу по поддержке сельских учреждений культуры, призванных способствовать сохранению и развитию культурного и духовно-нравственного потенциала культуры села как истока национальных традиций и народной художественной культуры.

Сборник материалов основных мероприятий,
проведенных Комитетом Государственной Думы
по региональной политике и местному самоуправлению
в Государственной Думе восьмого созыва

Часть 2

Редактор В. В. Нарбут
Корректор А. В. Анисимова
Технический редактор Л. А. Дерр
Верстка Е. С. Скачкова

Оригинал-макет подготовлен
ООО «Новосибирский издательский дом»
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

Подписано в печать 12.09.2025
Формат 70x100/16. Печ. л. 14,0. Тираж 400 экз. Заказ № 531

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «Триумф»
394024, Воронежская область, г. Воронеж, пер. Здоровья, 78а