



# КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

## Настольная книга депутата и муниципального служащего

*Учебное пособие*

Москва 2023

УДК 342.553(075)

ББК 67.400.7я7

**Авторы:**

**Агапова Е. В., Бандорин Л. Е., Баранов А. В., Батуева А. Д., Котлярова О. В.,  
Кувшинов А. И., Максимов А. Н., Масленникова Е. В., Миронова С. М.,  
Пузанов А. С., Разворотнева С. В., Фролова О. Е.**

**Под редакцией Шугриной Е. С.**

**Рецензенты:**

**Бабичев Игорь Викторович** — доктор юридических наук, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению

**Нарутто Светлана Васильевна** — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

**К 63**

**Компетенция местного самоуправления.** Настольная книга депутата и муниципального служащего : учебное пособие ; ред. Е. С. Шугрина / Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Высш. шк. гос. упр. - Калининград : Полиграфичь, 2023. - [280] с. – 6000 экз. - ISBN 978-5-6050717-7-8.

УДК 342.553(075)  
ББК 67.400.7я7

В учебном пособии рассматриваются особенности деятельности органов местного самоуправления в отдельных сферах.

Пособие входит в серию книг, предназначенных для представителей органов публичной власти новых регионов Российской Федерации.

*Подготовлено с использованием  
справочной правовой системы КонсультантПлюс*

ISBN 978-5-6050717-7-8



© Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2023

© Коллектив авторов, 2023



*...Если есть внутренняя потребность помогать  
своей стране, своему району, деревне,  
поселку, городу, если есть жгучее желание...  
служить людям, — иди и занимайся этим делом.*

**Владимир Путин,  
Президент Российской Федерации**

**Дорогие друзья!**  
**Уважаемые коллеги!**

Перед вами учебное пособие из серии книг, подготовленных в 2023 году Высшей школой государственного управления Президентской академии к первой годовщине включения Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей в состав России.

Интеграция управленцев новых регионов в систему органов публичной власти Российской Федерации невозможна без понимания особенностей государственной политики и правового регулирования в различных отраслях, а также знания современных инструментов публичного управления, системы государственного устройства, основ государственной и муниципальной службы.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации Владимира Путина Академия в числе первых включилась в процесс содействия интеграции управленцев из новых субъектов, который предусматривает и обучение представителей органов публичной власти, и подготовку серии учебных пособий, и экспертную и консультационно-методическую поддержку вновь образуемых органов местного самоуправления.

Очень важно в течение установленного переходного периода сформировать полноценную систему органов публичной власти в Донецкой Народной Республике, Луганской Народной Республике, Запорожской и Херсонской областях. При подготовке серии книг авторы стремились познакомить читателей с разными аспектами деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в контексте правовых, управленческих, финансово-экономических реалий современной России.

Надеюсь, это учебное пособие станет настольной книгой и вашим верным помощником в поиске оптимальных решений при выполнении профессиональных задач.

*С пожеланиями успеха,  
Алексей Комиссаров,  
ректор Президентской академии*

# ОГЛАВЛЕНИЕ

Сведения об авторах .....	13
---------------------------	----

## **Глава 1.**

<b>ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И УЧАСТИЕ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТАХ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММАХ .....</b>	<b>15</b>
--	-----------

1.1 Архитектура системы управления проектной деятельностью в органах власти .....	16
--	----

1.1.1 Стратегический уровень системы управления проектной деятельностью .....	17
--	----

1.1.2 Программный уровень .....	20
---------------------------------	----

1.1.3 Проектный уровень .....	25
-------------------------------	----

1.2 Организация проектной деятельности на муниципальном уровне .....	29
---	----

## **Глава 2.**

<b>СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ .....</b>	<b>39</b>
---	-----------

2.1 Место стратегического планирования социально- экономического развития в системе планирования на местном уровне .....	40
--	----

2.2 Правовое регулирование стратегического планирования в Российской Федерации .....	42
---	----

2.3 Задачи и инструменты муниципального стратегического планирования .....	45
---	----

2.4 Координация стратегического планирования на различных уровнях публичной власти .....	48
2.5 Этапы стратегического планирования .....	49
2.6 Управление разработкой и реализацией стратегии.....	54

### **Глава 3.**

<b>МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО И УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ.....</b>	<b>63</b>
---	-----------

3.1 Понятие и правовые основы муниципального хозяйства и управления муниципальной собственностью.....	64
3.2 Реестры муниципального имущества .....	68
3.4 Муниципальные предприятия и учреждения .....	74
3.5 Бесхозяйное имущество .....	78
3.6 Возможные нарушения, возникающие при управлении и распоряжении муниципальным имуществом.....	83

### **Глава 4.**

<b>ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО .....</b>	<b>87</b>
---	-----------

4.1 Что такое государственно-частное партнерство? .....	89
4.2 Формы государственно-частного партнерства .....	89
4.3 Концессионное соглашение: основные положения.....	91
4.4 Концессионное соглашение: объект соглашения .....	92
4.5 Концессионное соглашение: право собственности на объект соглашения .....	94
4.6 Концессионное соглашение: основные обязанности концессионера.....	95

4.7 Концессионное соглашение: основные обязанности концедента .....	96
4.8 Концессионное соглашение: порядок заключения .....	100
4.9 Соглашение о государственно-частном (муниципально- частном) партнерстве: основные положения и отличия от концессионного соглашения .....	103

## **Глава 5.**

### **КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ЗАКУПКИ. .... 107**

5.1 Сфера применения и основные понятия контрактной системы .....	108
5.2 Информационное обеспечение закупок и документооборот. ....	110
5.3 Подготовка к проведению закупки .....	113
5.3.1 Планирование. ....	113
5.3.2 Контрактная служба, комиссия по осуществлению закупок. .	117
5.3.3 Осуществление закупок. Способы закупок. ....	118
5.3.4. Особенности проведения закупок .....	124

## **Глава 6.**

### **БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ..... 131**

6.1 Нормативно-правовое регулирование бюджетной политики в муниципальном образовании .....	132
6.2 Управление доходами местного бюджета. ....	137
6.3 Межбюджетные отношения с участием муниципальных образований .....	140

6.4 Управление расходами местного бюджета .....	142
6.5 Управление муниципальным долгом .....	146
6.6 Бюджетный процесс в муниципальном образовании.....	148
6.7 Финансовый контроль за муниципальными финансами.....	149
6.8 Инициативное бюджетирование.....	151

## **Глава 7.**

### **ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ**

<b>И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ .....</b>	<b>154</b>
---	------------

7.1 Правовые аспекты землепользования в Российской Федерации.....	155
--	-----

7.1.1 Категории земель и виды разрешенного использования земельных участков.....	155
---	-----

7.1.2 Как образуется земельный участок?.....	157
--	-----

7.2 Общие требования к осуществлению градостроительной деятельности в Российской Федерации .....	163
---	-----

7.2.1 Основные элементы градостроительного законодательства	163
---	-----

7.2.2 Документы территориального планирования.....	164
--	-----

7.2.3 Правила землепользования и застройки.....	166
---	-----

7.2.4 Планировка территории .....	170
-----------------------------------	-----

## **Глава 8.**

### **БЛАГОУСТРОЙСТВО ТЕРРИТОРИЙ**

<b>И СОЗДАНИЕ КОМФОРТНОЙ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ .....</b>	<b>175</b>
--	------------

8.1 Регулирование вопросов благоустройства и формирование комфортной городской среды в российском законодательстве .	176
---	-----

8.2 Учет особенностей города при формировании городской среды .....	180
8.3 Использование культурного капитала территории для повышения качества и разнообразия городской среды.....	184
8.3.1 «Культурный код» места и разнообразие городской среды..	184
8.3.2 Возможности использования нематериальных активов и символического капитала места при формировании городской среды .....	186
8.3.3 Работа с материальным культурным наследием при развитии городской среды .....	191
8.3.4 Способы привлечения «креативного класса» в город на основе средовых решений. ....	194
8.4 Общественное участие в проектах развития городской среды .....	197

## **Глава 9.**

<b>ЖИЛОЙ ФОНД, ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫЙ СЕКТОР.....</b>	<b>200</b>
9.1 Управление многоквартирным домом .....	202
9.1.1 Общее собрание собственников .....	204
9.1.2 Способы управления многоквартирным домом.....	207
9.2 Коммунальные услуги в многоквартирном доме .....	208
9.3 Жилищные услуги в многоквартирном доме .....	210
9.3.1 Содержание общего имущества.....	210
9.3.1.1 Техническое состояние общего имущества.....	212
9.3.1.2 Подготовка общего имущества к сезонной эксплуатации..	212

9.3.1.3 Уборка и санитарно-гигиеническая очистка мест общего пользования и придомовой территории .....	212
9.3.1.4 Сбор и вывоз бытовых отходов .....	213
9.3.1.5 Плата за содержание жилого помещения.....	213
9.4 Защита прав потребителей жилищно-коммунальных услуг ..	215
9.4.1 Ответственность исполнителя жилищно-коммунальных услуг.....	216
9.4.2 Обязанности потребителей жилищно-коммунальных услуг.....	216
9.5 Новеллы законодательства для новых субъектов Российской Федерации .....	218

## **Глава 10.**

### **МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ.....**

10.1. Муниципальное управление в сфере образования .....	225
10.2. Муниципальное управление в сфере медицинской помощи.....	236
10.3. Муниципальное управление в сфере культуры .....	238
10.3.1. Организация библиотечного обслуживания населения....	241
10.3.2. Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры .....	242
10.3.3. Создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества .....	243
10.3.4. Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия .....	244

10.4. Обеспечение условий для развития на территории муниципального, городского округа физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального, городского округа.....246

10.5. Создание условий для массового отдыха и организация обустройства мест массового отдыха населения .....248

10.6. Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в муниципальном, городском округе ...250

## **Глава 11.**

**ОКАЗАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕНТРАХ.....252**

11.1. Роль органов местного самоуправления в процессе оказания муниципальных услуг.....252

11.2. Нормативные правовые акты, регламентирующие предоставление государственных и муниципальных услуг в МФЦ.....255

11.3. Цель и задачи организации работы МФЦ. Требования к МФЦ.....257

11.4. Понятие государственной и муниципальной услуги. Реестры государственных и муниципальных услуг .....260

11.5. Перечни обязательных, рекомендуемых и дополнительных услуг, предоставляемых в МФЦ .....261

11.6. Механизмы оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг в МФЦ.....267

11.7. Функции работников МФЦ при выполнении административных процедур в процессе предоставления государственной / муниципальной услуги. ....269

11.8. Региональная практика Ростовской области,  
проект «МФЦ — общественные приемные  
органов власти и организаций» ..... 271

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Агапова Елена Викторовна**, кандидат экономических наук, доцент, директор Центра развития конкурентной политики и государственного заказа РАНХиГС (глава 5)

**Бандорин Леонид Евгеньевич**, кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и земельного права Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, первый заместитель председателя комиссии Общественной палаты РФ по ЖКХ, строительству и дорогам (глава 7)

**Баранов Алексей Викторович**, заместитель директора Южно-Российского института управления — филиала РАНХиГС (глава 11, в соавт. с О. В. Котляровой)

**Батуева Анна Дугаровна**, управляющий директор по правовым вопросам Национального Центра государственно-частного партнерства (глава 4)

**Котлярова Ольга Владимировна**, кандидат филологических наук, доцент Южно-Российского института управления — филиала РАНХиГС (глава 11, в соавт. с А. В. Барановым)

**Кувшинов Андрей Игоревич**, директор Центра управления проектами Института «Высшая школа государственного управления» РАНХиГС (глава 1)

**Максимов Андрей Николаевич**, кандидат юридических наук, директор Центра территориальных изменений и городского развития ИПЭИ РАНХиГС, член Общественной палаты России, член-корреспондент РАЕН (глава 8)

**Масленникова Елена Викторовна**, кандидат социологических наук, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления РАНХиГС (глава 10)

**Миронова Светлана Михайловна**, доктор юридических наук, профессор кафедры финансового и предпринимательского права Волгоградского института управления — филиала РАНХиГС (главы 3 и 6)

**Пузанов Александр Сергеевич**, кандидат географических наук, генеральный директор Фонда «Институт экономики города», профессор Высшей школы урбанистики им. А. А. Высоковского НИУ «Высшая школа экономики» (глава 2)

**Разворотнева Светлана Викторовна**, заместитель председателя комитета Государственной Думы по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (глава 9, в соавт. с О. Е. Фроловой)

**Фролова Ольга Евгеньевна**, руководитель дистанционной школы ЖКХ НП «Национальный центр общественного контроля в сфере ЖКХ «ЖКХ Контроль» (глава 9, в соавт. с С. В. Разворотневой)

# Глава 1.

## ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И УЧАСТИЕ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТАХ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММАХ

В этой главе будут рассмотрены:

- ◆ *основные уровни системы управления проектной деятельностью в органах публичной власти Российской Федерации (стратегический, программный и проектный уровни);*
- ◆ *взаимосвязи между уровнями системы управления проектной деятельностью (далее — СУПД) и роль муниципалитетов в указанной системе.*

Сегодня такие термины как «проект», «программа», «проектная деятельность» уже стали для многих привычными. В печатных СМИ, на телевидении и в глобальной сети «Интернет», на совещаниях в организациях и ведомствах все чаще можно услышать о реализации инвестиционных, технических, маркетинговых, организационных, экологических и иных типов проектов и программ. Органы власти Российской Федерации реализовывают национальные, федеральные, региональные и ведомственные проекты, а также государственные программы.

Уникальность и неповторяемость целей проекта, результатов проекта, условий их достижения, высокий уровень рисков и неопределенности, наличие различных интересов заинтересованных сторон проекта — все это требует от руководителей проектов и их участников наличия специальных знаний и навыков, которые позволят своевременно и в рамках имеющихся ограничений достигать поставленных целей, работая на благо Российской Федерации и ее граждан. Несмотря на то, что проекты в том или ином виде известны с древних времен, управление ими как самостоятельная дисциплина сформировалась и оформилась лишь несколько десятилетий назад.

## 1.1 Архитектура системы управления проектной деятельностью в органах власти

Рассмотрим общую архитектуру системы управления проектной деятельностью (СУПД). Есть различные подходы к формированию структур СУПД, мы предлагаем подход, построенный на рассмотрении СУПД как единой непротиворечивой системы, имеющей внутри себя соответствующие уровни и элементы, взаимодействующие между собой. (Архитектура СУПД представлена на Рисунке 1).



**Рисунок 1.** Архитектура системы управления проектной деятельностью в органах власти

Кратко рассмотрим основные уровни системы управления проектной деятельностью.

## 1.1.1 Стратегический уровень системы управления проектной деятельностью

На стратегическом уровне системы управления проектной деятельностью можно выделить следующие подсистемы:

- ◆ Подсистема стратегического планирования.
- ◆ Подсистема целеполагания.

Подсистема стратегического планирования описывается следующими нормативно-правовыми актами:

### **Основные нормативные акты и методические рекомендации**

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ.

Указ Президента РФ от 8 ноября 2021 года № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 19 июля 2018 года № 444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации».

Указ Президента Российской Федерации от 6 февраля 2020 года № 98 «О некоторых вопросах Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам».

Указ Президента Российской Федерации от 7.05.2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» определены пять национальных целей развития Российской Федерации:

1. Сохранение населения, здоровье и благополучие людей.
2. Возможности для самореализации и развития талантов.
3. Комфортная и безопасная среда для жизни.
4. Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство.
5. Цифровая трансформация.

В рамках каждой национальной цели развития установлены целевые показатели, характеризующие ее достижение в 2030 году (**таблица 1**).

**Таблица 1.** Национальные цели развития и их целевые показатели

Национальные цели развития	Целевые показатели национальной цели развития
Сохранение населения, здоровье и благополучие людей	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Обеспечение устойчивого роста численности населения Российской Федерации.</li> <li>◆ Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет.</li> <li>◆ Снижение уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 года.</li> <li>◆ Увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, до 70 процентов.</li> </ul>
Возможности для самореализации и развития талантов	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Вхождение Российской Федерации в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования.</li> <li>◆ Формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, основанной на принципах справедливости, всеобщности и направленной на самоопределение и профессиональную ориентацию всех обучающихся.</li> <li>◆ Обеспечение присутствия Российской Федерации в числе десяти ведущих стран мира по объему научных исследований и разработок, в том числе за счет создания эффективной системы высшего образования.</li> <li>◆ Создание условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций.</li> <li>◆ Увеличение доли граждан, занимающихся волонтерской (добровольческой) деятельностью или вовлеченных в деятельность волонтерских (добровольческих) организаций, до 15 процентов.</li> <li>◆ Увеличение числа посещений культурных мероприятий в три раза по сравнению с показателем 2019 года.</li> </ul>
Цифровая трансформация	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления.</li> <li>◆ Увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95 процентов.</li> <li>◆ Рост доли домохозяйств, которым обеспечена возможность широкополосного доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», до 97 процентов.</li> <li>◆ Увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий в четыре раза по сравнению с показателем 2019 года.</li> </ul>

Продолжение Таблицы 1

Национальные цели развития	Целевые показатели национальной цели развития
Комфортная и безопасная среда для жизни	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Улучшение жилищных условий не менее 5 миллионов семей ежегодно и увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 миллионов квадратных метров в год.</li> <li>◆ Улучшение качества городской среды в полтора раза — обеспечение доли дорожной сети в крупнейших городских агломерациях, соответствующей нормативным требованиям, на уровне не менее 85 процентов.</li> <li>◆ Создание устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающей сортировку отходов в объеме 100 процентов и снижение объема отходов, направляемых на полигоны, в два раза.</li> <li>◆ Снижение выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в два раза.</li> <li>◆ Ликвидация наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волгу, озёра Байкал и Телецкое.</li> </ul>
Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Обеспечение темпа роста валового внутреннего продукта страны выше среднемирового при сохранении макроэкономической стабильности.</li> <li>◆ Обеспечение темпа устойчивого роста доходов населения и уровня пенсионного обеспечения не ниже инфляции.</li> <li>◆ Реальный рост инвестиций в основной капитал не менее 70 процентов по сравнению с показателем 2020 года.</li> <li>◆ Реальный рост экспорта несырьевых неэнергетических товаров не менее 70 процентов по сравнению с показателем 2020 года.</li> <li>◆ Увеличение численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей и самозанятых, до 25 миллионов человек.</li> </ul>

Подсистема целеполагания представлена Единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года, определяет стратегические приоритеты Правительства Российской Федерации по достижению национальных целей развития и целевых показателей, характеризующих их достижение до 2030 года.

Единый план включает как уже принятые решения — национальные проекты и государственные программы Российской Федерации, так и новые инициативы социально-экономического развития Российской Федерации, которые были разработаны в январе–июне

2021 года в рамках рабочих групп, возглавляемых заместителями Председателя Правительства Российской Федерации.

В Едином плане:

- ◆ Определена траектория достижения национальных целей развития — по годам определены целевые значения показателей, характеризующих достижение национальных целей развития.
- ◆ Выделены факторы, влияющие на достижение каждой из национальных целей развития, находящиеся в рамках возможностей управления со стороны Правительства Российской Федерации.
- ◆ По факторам сформированы комплексы мероприятий — структурные элементы государственных программ Российской Федерации и национальных проектов (федеральные и ведомственные проекты, комплексы процессных мероприятий), а также иные документы.

В Едином плане определено также региональное измерение работы по достижению национальных целей развития, включая описание роли и механизмов включения субъектов Российской Федерации в эту работу; описаны особенности и приоритеты работы по достижению национальных целей развития на отдельных территориях, региональные линейки показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 4 февраля 2021 года № 681), соответствующих на региональном уровне показателям, характеризующим достижение национальных целей (Рисунок 2).

## 1.1.2 Программный уровень

На программном уровне система управления проектной деятельностью представлена государственными и муниципальными программами.

Государственная программа Российской Федерации является документом стратегического планирования, содержащим комплекс

Национальная цель развития  
Сохранение населения, здоровье и благополучие людей

Комплекс мероприятий, направленный на достижение показателя  
«Обеспечение устойчивого роста численности населения Российской Федерации»

Факторы	Документы	Характеристика мероприятий
1.1.1. Повышение рождаемости	Федеральный проект «Содействие занятости»	1. Обеспечение для детей от полутора до трех лет доступности дошкольного образования 2. Обеспечение доступности дошкольного образования для детей от трех до семи лет
1.1.1.1. Развитие инфраструктуры поддержки рождаемости	Федеральный проект «Финансовая поддержка семей при рождении детей» Комплекс процессных мероприятий «Предоставление мер государственной поддержки семьям с детьми» (Государственная программа «Социальная поддержка граждан»)	3. Финансовое содействие в достижении целевых показателей рождаемости в субъектах Российской Федерации 4. Финансовая поддержка семей при рождении детей, включая материнский капитал
	Федеральный проект «Содействие субъектам Российской Федерации в реализации адресной социальной поддержки граждан»	5. Создание целостной системы мер социальной поддержки семей с детьми в целях сведения к минимуму риска бедности таких семей
	Комплекс процессных мероприятий «Предоставление мер государственной поддержки семьям с детьми» (Государственная программа «Социальная поддержка граждан»)	
	Федеральный проект «Финансовая поддержка семей при рождении детей»	6. Повышение доступности жилья для семей с детьми
	Федеральный проект «Содействие субъектам Российской Федерации в реализации полномочий по оказанию государственной	

**Рисунок 2.** Пример описания комплекса мероприятий, направленных на достижение показателя  
«Обеспечение устойчивого роста численности населения в Российской Федерации» в Едином плане

планируемых мероприятий (результатов), взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих достижение приоритетов и целей государственной политики по соответствующим направлениям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в том числе направленных на достижение национальных целей развития Российской Федерации.

Таким образом, государственная программа Российской Федерации представляет собой:

- ◆ ключевой механизм, определяющий направления государственной политики в определенной сфере;
- ◆ инструмент реализации государственной политики;
- ◆ комплекс взаимосвязанных инструментов по достижению стратегических целей и задач государства;
- ◆ систему управления задачами, мероприятиями и ресурсами с закреплением персональной ответственности;
- ◆ основу формирования бюджета (взаимосвязь целей и бюджетных ресурсов с достижением общественно значимых результатов);
- ◆ механизм увязки государственной политики на федеральном и региональном уровнях.

Перечень государственных программ Российской Федерации сформирован по отраслевому признаку, исходя из приоритетов социально-экономического развития страны, отраженных в следующих основных документах:

- ◆ Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».
- ◆ Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 26 мая 2021 года № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации», выделяются следующие типы государственных программ:

- ◆ **государственная программа:** государственная программа Российской Федерации, предметом которой является достижение приоритетов и целей государственной политики, в том числе национальных целей, в рамках конкретной отрасли или сферы социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.
- ◆ **комплексная программа:** государственная программа Российской Федерации, предметом которой является достижение приоритетов и целей государственной политики межотраслевого и (или) территориального характера, в том числе национальных целей, затрагивающих сферы реализации нескольких государственных программ.

Как видно из Рисунка 3, государственные программы состоят из проектной и процессной частей. Государственная программа в качестве структурных элементов содержит федеральные проекты и (или) результаты федеральных проектов, ведомственные проекты, в совокупности составляющие проектную часть государственной программы, а также комплексы процессных мероприятий.

В рамках процессных мероприятий государственной программы осуществляется реализация направлений деятельности, предусматривающих выполнение государственных заданий на оказание государственных услуг, предоставление субвенций, дотаций и субсидий, оказание мер социальной поддержки отдельным категориям граждан и иная текущая деятельность, не связанная с реализацией проектов.

На региональном и местном уровнях управления перечень государственных (муниципальных) программ, порядок разработки, реализации и оценки их эффективности определяются самостоятельно высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации (местной администрацией муниципального образования). Однако органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местным администрациям муниципальных образований) при разработке и реализации государственных (муниципальных) программ рекомендуется учитывать положения нормативно-правовых и методических документов, определяющих организацию проектной деятельности в органах власти, а также подготовку и реализацию государственных программ Российской Федерации.

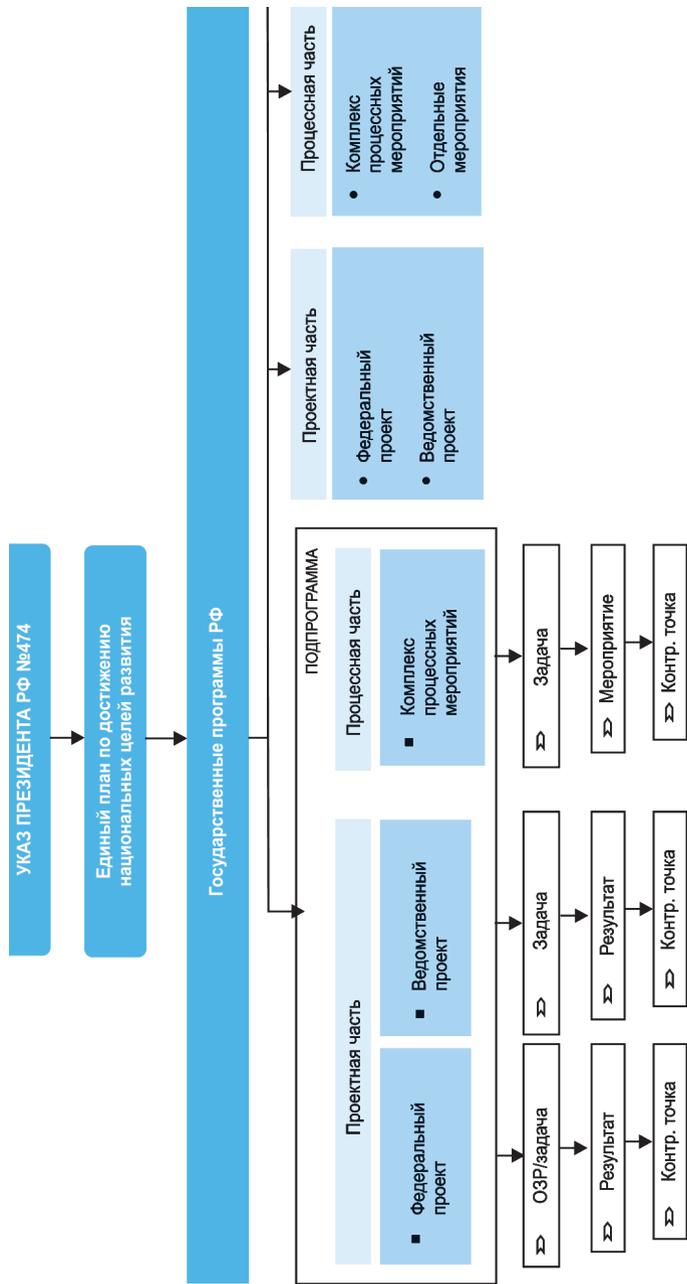


Рисунок 3. Архитектура государственных программ

### Основные нормативные акты и методические рекомендации

Постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации».

Постановление Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2022 г. г. № 583 «Об особенностях реализации государственных программ Российской Федерации (их структурных элементов) в условиях геополитического и санкционного давления на развитие российской экономики и внесении изменений в Положение о системе управления государственными программами Российской Федерации».

Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 17 августа 2021 года № 500 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 30 ноября 2021 года № 722 «Об утверждении Порядка заключения соглашения о реализации на территории субъекта Российской Федерации государственных программ субъекта Российской Федерации, направленных на достижение целей и показателей государственной программы Российской Федерации, и его типовой формы».

Методические рекомендации по мониторингу государственных программ Российской Федерации (Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации № 218 от 21 апреля 2022 г. г.).

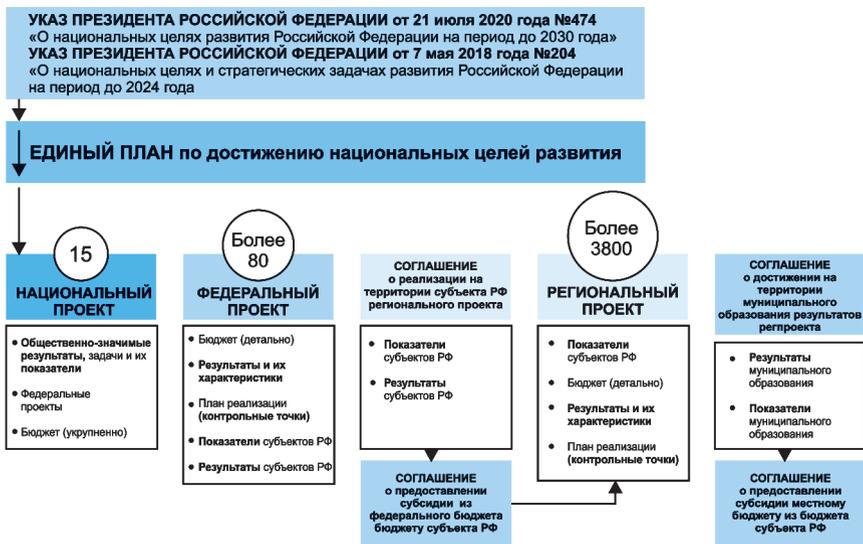
Методические рекомендации по разработке и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ (письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 6.02.2023 года № 3493-ПК/Д19и).

## 1.1.3 Проектный уровень

На проектном уровне системы управления проектной деятельностью выделяется ряд проектов, иерархия которых и взаимосвязи между ними приведены на Рисунке 4.

В Российской Федерации в настоящее время реализуется 15 национальных проектов, свыше 80 федеральных проектов и свыше 3800 региональных проектов, которые направлены на достижение национальных целей развития страны и их целевых показателей, определенных соответствующими Указами Президента Российской Федерации.

Национальный проект представляет собой проект (программу), направленную на достижение национальных целей развития Российской Федерации и их целевых показателей. Перечень реализуемых в настоящее время национальных проектов приведен на Рисунке 5.



**Рисунок 4.** Иерархия проектов в органах власти Российской Федерации и взаимосвязи между ними

Национальные проекты	
ДЕМОГРАФИЯ	ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТЬ ТРУДА
ЗДРАВООХРАНЕНИЕ	НАУКА И УНИВЕРСИТЕТЫ
ОБРАЗОВАНИЕ	МАЛОЕ И СРЕДНЕЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО
ЖИЛЬЕ И ГОРОДСКАЯ СРЕДА	МЕЖДУНАРОДНАЯ КООПЕРАЦИЯ И ЭКСПОРТ
ЭКОЛОГИЯ	ТУРИЗМ И ИНДУСТРИЯ ГОСТЕПРИИМСТВА
БЕЗОПАСНЫЕ И КАЧЕСТВЕННЫЕ АВТОМОБИЛЬНЫЕ ДОРОГИ	КОМПЛЕКСНЫЙ ПЛАН МОДЕРНИЗАЦИИ И РАСШИРЕНИЯ МАГИСТРАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ НА ПЕРИОД ДО 2024 ГОДА
КУЛЬТУРА	КОМПЛЕКСНАЯ ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ТЕХНИКИ, ТЕХНОЛОГИЙ И НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ В РФ НА ПЕРИОД ДО 2024 ГОДА
ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА	

**Рисунок 5.** Перечень реализуемых национальных проектов

Каждый национальный проект включает в себя набор федеральных проектов, обеспечивающих достижение общественно значимых результатов, выполнение задач национального проекта и их показателей. Федеральные проекты (входящие в состав национального проекта), в свою очередь, имеют свои региональные составляющие в виде региональных проектов, которые должны обеспечить вклад в достижение целей или показателей соответствующих федеральных проектов, входящих в состав национального проекта, или структурных элементов государственной программы Российской Федерации (субъекта Российской Федерации).

Помимо национальных, федеральных и региональных проектов, в органах власти могут реализовываться ведомственные и внутренние (локальные) проекты.

Ведомственный проект призван обеспечить вклад в достижение показателей государственной программы Российской Федерации, а также достижение иных показателей или решение иных задач соответствующего федерального органа исполнительной власти, иного государственного органа, организации.

Ведомственный проект, как и федеральный, может быть структурным элементом государственной программы.

Внутренний (локальный) проект обеспечивает достижение отдельных направлений деятельности и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти, иного государственного органа, организации, не предусматривающий финансового обеспечения на его реализацию и не являющийся структурным элементом государственной программы Российской Федерации.

Таким образом, проекты в органах власти увязаны с государственными программами и стратегическими документами, устанавливающими национальные цели развития страны и их целевые показатели.

#### **Основные нормативные акты и методические рекомендации**

Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ».

Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2022 года № 628 «Об особенностях реализации национальных проектов (программ), федеральных проектов, ведомственных проектов и региональных проектов в условиях геополитического и санкционного давления на развитие российской экономики».

Постановление Правительства Российской Федерации от 2 марта 2019 года № 234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

Единые методические указания по подготовке и реализации национальных проектов (программ), федеральных проектов и ведомственных проектов» (Письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 1 июля 2022 года № П6-53625; с изменениями от 27 сентября 22 г. — Письмо Аппарата Правительства Российской Федерации № П6-71046).

Методические рекомендации по организации деятельности проектных офисов федеральных органов исполнительной власти, организаций и проектных офисов субъектов Российской Федерации (Письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2022 года № П6-70864).

Методические рекомендации по оценке эффективности проектных офисов субъектов Российской Федерации (Письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 27 января 2023 года № 1936-П6).

На нижнем уровне пирамиды системы управления проектной деятельностью находится управление текущей операционной деятельностью (через достижение запланированных результатов, реализацию соответствующих мероприятий, поручений, контрольных точек). В основе пирамиды СУПД находятся следующие элементы:

- ◆ Система мотивации участников проектной деятельности — участники проектной деятельности в органах власти должны быть мотивированы к решению задач развития (материально и нематериально).
- ◆ Обучение — участники проектной деятельности должны иметь полный набор необходимых компетенций для эффективного и результативного участия в проектной деятельности.
- ◆ Информационная система проектной деятельности — участники проектной деятельности должны использовать современные информационные системы для планирования проектов, мониторинга их реализации и управления рисками.
- ◆ Система принятия решений и организационная поддержка — в органах власти должны быть сформированы специальные органы управления проектной деятельностью, которые будут принимать эффективные управленческие решения для успешной реализации проектов (координационные органы,

проектные комитеты) и обеспечивать сопровождение участников проектной деятельности, организацию мониторинга хода реализации проектов, развитие проектной методологии (проектные офисы)

### **Практические выводы**

- ◆ система управления проектной деятельностью реализуется на стратегическом, программном, проектном и операционном уровнях, обеспечивая декомпозицию национальных целей развития страны до уровня муниципальных образований;
- ◆ государственные программы в Российской Федерации являются инструментом реализации государственной политики и включают в себя проектную и процессную части;
- ◆ федеральные и ведомственные проекты входят в состав проектной части государственных программ;
- ◆ функционирование системы управления проектной деятельностью обеспечивают коллегиальные органы принятия решений (координационный орган, проектный комитет) и проектные офисы (Правительства Российской Федерации, ведомственный, субъекта Российской Федерации, муниципальный).

## 1.2 Организация проектной деятельности на муниципальном уровне

30 января 2020 года состоялось заседание Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации, где, в том числе, рассматривались вопросы, связанные с участием муниципалитетов в реализации национальных проектов.

В ходе заседания Президентом Российской Федерации и выступающими был выявлен ряд проблем:

- ◆ Разрыв между государственным и муниципальным управлением (органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и муниципалитеты должны работать совместно).

- ◆ Проблемы финансирования (недостаточно финансирования на проектно-сметную документацию, инженерные сети, ритмичность финансирования муниципалитетов не соответствует федеральному — муниципальные образования не получают финансирование на весь срок реализации нацпроектов).
- ◆ Проблемы с кадрами и их квалификацией (неготовность специалистов, недостаточно знаний как в предметных областях, так и в проектной деятельности, сохраняющийся кадровый дефицит).
- ◆ Не всегда учитываются потребности муниципалитетов (не планируются мероприятия, в которых территории действительно нуждаются, слабо внедряются механизмы привлечения граждан к обсуждению нацпроектов).

По итогам проведенного Совета по развитию местного самоуправления проектным офисом Правительства Российской Федерации был разработан порядок организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов.

Согласно порядку организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов, участие органов местного самоуправления в реализации региональных проектов может осуществляться посредством:

- ◆ включения в паспорта региональных проектов результатов, достижение которых относится к вопросам местного значения муниципальных образований;
- ◆ отражения в паспортах региональных проектов финансового обеспечения достижения результатов региональных проектов, в том числе с указанием средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации;
- ◆ включения в состав участников региональных проектов (и в паспорта соответствующих проектов) представителей органов местного самоуправления;
- ◆ участия органов местного самоуправления в органах управления проектной деятельностью субъектов Российской Федерации.

В части управления муниципальными финансами — отражение расходов местных бюджетов на реализацию региональных проек-

тов должно осуществляться с соблюдением единых требований к применению кодов бюджетной классификации, установленных Минфином России, вне зависимости от того, предоставляются ли местному бюджету межбюджетные трансферты из бюджета субъекта Российской Федерации на финансовое обеспечение соответствующих расходных обязательств.

Также представляется важным, что региональные проекты в части, реализуемой органами местного самоуправления (муниципальными учреждениями), подлежат включению в соответствующие муниципальные программы на уровне их основных мероприятий.

После выхода порядка организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов муниципалитеты получили возможность принимать участие в органах управления проектной деятельностью субъекта Российской Федерации. Так, в состав координационного органа субъекта Российской Федерации, образованного при высшем должностном лице (или руководителе высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации или его заместителе, по решению руководителя координационного органа могут включаться главы отдельных муниципальных образований, в которых достигаются результаты региональных проектов.

Задачами глав муниципальных образований, входящих в координационный орган, является обеспечение:

- ◆ учета организационных, экономических и иных особенностей муниципальных образований в ходе участия в проектной деятельности;
- ◆ взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления при реализации региональных проектов;
- ◆ информирования граждан о реализации региональных проектов.

По решению куратора регионального проекта, в составы проектных комитетов субъекта Российской Федерации также могут включаться представители муниципальных образований.

Задачами представителей муниципальных образований, входящих в состав проектного комитета, являются:

- ◆ участие органов местного самоуправления, являющихся предполагаемыми участниками регионального проекта, в подготовке паспорта регионального проекта;
- ◆ учет позиции органов местного самоуправления при подготовке паспортов региональных проектов и их реализации;
- ◆ учет мнения и потребностей населения территории муниципальных образований при реализации региональных проектов;
- ◆ учет востребованности населением территории муниципальных образований объектов и услуг, полученных в рамках достижения результатов региональных проектов;
- ◆ учет удовлетворенности населения территории муниципальных образований качеством функционирования созданных объектов и предоставления услуг, полученных в рамках региональных проектов;
- ◆ осуществление информирования граждан на регулярной основе о реализации региональных проектов, в том числе о планируемых и созданных объектах и предоставляемых услугах на территориях муниципальных образований.

Также, по предложению куратора регионального проекта, в общественно-экспертные советы субъекта Российской Федерации могут включаться независимые представители общественных и деловых объединений, организаций и групп граждан муниципальных образований, на территориях которых достигаются результаты региональных проектов.

Паспорта региональных проектов включают в себя результаты с указанием соответствующего признака реализации таких результатов органами местного самоуправления (Рисунок 6).

Представители органов местного самоуправления получили возможность включаться в реализацию региональных проектов в качестве ответственных исполнителей и соисполнителей результатов региональных проектов и контрольных точек.

№ п/п	Наименование результата, контрольной точки	Сроки реализации		Взаимосвязь		Ответственный исполнитель	Вид документа и характеристика результата	Решается муниципальными образованиями (да/нет)	Информационная система (источник данных)
		Начало	Окончание	предшественники	последователь				
2.1.39	Контрольная точка "Объекты дорожной инфраструктуры введены в эксплуатацию", значение: 0.0000	-	30.12.2022	37	40	Полежаев В.Г.	-	-	-
2.1.40	Контрольная точка "Ввод в эксплуатацию школы на 860 мест в г. Котлас", значение: 0.0000	-	30.12.2022	38	40	Полежаев В.Г.	-	-	-
2.1.41	Контрольная точка "Техническая готовность объекта, %", значение: 0.0000	-	31.12.2022	37	Взаимо связь с иными результатами и контроляемыми точкам и отсутст вует	Полежаев В.Г.	Прочий тип документа	-	-
2.1.42	Контрольная точка "Предоставлен отчет об использовании межбюджетных трансфертов"	-	21.01.2023	17	17	Полежаев В.Г.	Прочий тип документа -	-	-
2.1.43	Контрольная точка "Земельный участок предоставлен заказчику"	-	31.12.2023	Взаимо связь с иными результатами и контролем	Взаимо связь с иными результатами и контролем	Полежаев В.Г.	Прочий тип документа -	-	-

**Рисунок 6.** Пример фрагмента плана реализации регионального проекта с признаком реализации его результатов и/или контрольных точек представителями органов местного самоуправления

к соглашению № Р от 10 11 2021 года  
 Приложение №2

**РЕЗУЛЬТАТЫ**  
 регионального проекта по муниципальному образованию

Коды
по ОКТИМО
11701000
код РП по БК
F1

Наименование муниципального образования  
 Городской округ «Город Архангельск»

Наименование субъекта Российской Федерации  
 Архангельская область

Мер/п	Код результата по ЕК	Наименование результата	Тип результата	Единица измерения по ОКЕИ		Значение	Дата достижения результата (дд.мм.гг)
				Наименование	Код		
1	2	3	4	5	6	7	8
1		Обеспечен ввод жилья	Утверждение документа	Квадратных метров	055	116 561,3	31.12.21
2		Обеспечен ввод жилья	Утверждение документа	Квадратных метров	055	157 696,5	31.12.22
3		Обеспечен ввод жилья	Утверждение документа	Квадратных метров	055	149 231,4	31.12.23
4		Обеспечен ввод жилья	Утверждение документа	Квадратных метров	055	135 693,0	31.12.24
5	50210	Реализованы проекты по развитию территорий, расположенных в границах населенных пунктов, предусматривающих строительство жилья, которые включены в государственные программы по развитию жилищного строительства	Строительство (реконструкция, техническое перевооружение, приобретение) объекта недвижимого имущества	Единица	642	0	31.12.21
6	50210	Реализованы проекты по развитию территорий, расположенных в границах населенных пунктов, предусматривающих строительство жилья, которые включены в государственные	Строительство (реконструкция, техническое	Единица	642	0	31.12.22

**Рисунок 7.** Пример планирования результатов регионального проекта по муниципальному образованию в рамках соответствующего соглашения

При необходимости в паспорт регионального проекта могут включаться дополнительные результаты и контрольные точки, направленные на достижение целей и показателей региональных проектов, ответственными исполнителями которых являются органы местного самоуправления.

В ходе этапа реализации проекта органы местного самоуправления, участвующие в реализации региональных проектов, могут направлять предложения о внесении изменений в соответствующий региональный проект.

Подготовка запроса на изменение паспорта регионального проекта осуществляется, в том числе, с учетом предложений органов местного самоуправления. Руководитель регионального проекта обеспечивает информирование органов местного самоуправления, участвующих в соответствующем региональном проекте, о планируемых изменениях такого регионального проекта и утвержденных запросах на изменение паспорта регионального проекта.

Не было забыто и участие муниципальных образований в процессе мониторинга хода реализации региональных проектов: в контрольных мероприятиях, организованных региональным проектным офисом в отношении региональных проектов, могут быть задействованы представители муниципальных образований.

Помимо этого, представители органов местного самоуправления, которые являются ответственными за достижение результатов и контрольных точек региональных проектов, получили доступ в качестве пользователей к подсистеме управления национальными проектами государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», что позволило автоматизировать процессы мониторинга хода реализации проектов на территориях.

Немаловажным является вопрос развития кадров органов местного самоуправления, участвующих в проектной деятельности: органам местного самоуправления совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендуется планировать и осуществлять обучение по вопросам проектной деятельно-

**Глава 1.** Проектное управление и участие муниципалитетов в национальных проектах и государственных программах

к соглашению № 1 от «08» 08 2021 года  
 Приложение №1

**ПОКАЗАТЕЛИ**  
**регионального проекта по муниципальному образованию**

Наименование муниципального образования  
 Городской округ «Г.о. Архангельск»  
 Наименование субъекта Российской Федерации  
 Архангельская область

Коды	
по ОКЭКО	11701000
код РП по БК	FI

Наименование показателя	Код строки	Единица измерения		Значения показателей по годам реализации проекта				
		наименование	Код по ОКЕИ	2021 г.	2022г.	2023г.	2024г.	
1	2	3	4	5	6	7		
Объем жилищного строительства, кв. м в год	01	Квадратных метров	055	116 561,3	157 696,5	149 231,4	135 693,0	
Ввод жилья в рамках мероприятий по стимулированию программы развития жилищного строительства, кв. м в год	02	Квадратных метров	055	0,0	14 740,0	0,0	0,0	

**Рисунок 8.** Пример планирования показателей регионального проекта по муниципальному образованию в рамках соответствующего соглашения

сти представителей органов местного самоуправления, включенных в паспорта региональных проектов в качестве участников.

Для достижения целей и показателей региональных проектов руководителем регионального проекта и представителем муниципального образования, уполномоченным главой муниципального образования заключается соглашение о достижении на территории муниципального образования результатов регионального проекта, относящихся к вопросам местного значения муниципального образования.

Для заключения указанных соглашений применяется типовая форма, утвержденная президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 17 декабря 2018 года № 15). В соглашении рекомендуется указывать перечень и значения результатов регионального проекта, ответственными исполнителями которых являются органы местного самоуправления.

Дополнительно, по решению субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, в соглашении могут быть указаны показатели, ответственными за достижение которых являются органы местного самоуправления.

#### **Обратите внимание!**

При формировании проектной деятельности в органах местного самоуправления (ОМСУ) можно опираться на чек-лист, приведенный ниже:

- ▶ разработано и утверждено Положение об организации проектной деятельности в ОМСУ;
- ▶ определен ответственный за организацию проектной деятельности в ОМСУ;
- ▶ сформирован коллегиальный орган, принимающий решения в рамках проектной деятельности;
- ▶ сформирован муниципальный проектный офис (при необходимости);
- ▶ зарегистрировались в информационной системе проектной деятельности (Электронный бюджет);
- ▶ сформировали план коммуникаций (внутри ОМСУ, с руководителями и администраторами региональных проектов и проектным офисом субъекта Российской Федерации);
- ▶ обучили сотрудников ОМСУ основам проектной деятельности;
- ▶ заключили соглашения о реализации регионального проекта на территории ОМСУ;

- ▶ спланировали достижение показателей и результатов на территории;
- ▶ договорились о том, как управляем рисками в ходе реализации проектов;
- ▶ сформировали систему мониторинга достижения показателей и результатов проектов.

### **Практические выводы:**

- ◆ в настоящее время муниципальные образования имеют возможность полноценно участвовать в проектной деятельности на территориях субъектов Российской Федерации в течение всего жизненного цикла реализации проектов, начиная от подготовки паспортов региональных проектов и заканчивая контрольными мероприятиями;
- ◆ в паспорта региональных проектов должны включаться результаты, достижение которых относится к вопросам местного значения;
- ◆ в паспортах региональных проектов должны отражаться средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации;
- ◆ представители органов местного самоуправления могут и должны включаться в паспорта региональных проектов;
- ◆ органы местного самоуправления могут отстаивать свои интересы в рамках проектной деятельности путем участия в координационном органе региона;
- ◆ взаимоотношения в рамках реализации региональных проектов между органом местного самоуправления и исполнительной властью субъекта Российской Федерации регулируются путем заключения соответствующих соглашений;
- ◆ ряд муниципалитетов, с целью повышения эффективности участия в проектной деятельности, формирует собственные региональные проектные офисы.

## Глава 2.

# СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ<sup>1</sup>

В главе будут рассмотрены:

- ◆ место стратегического планирования социально-экономического развития в системе планирования на местном уровне;
- ◆ правовое регулирование стратегического планирования в Российской Федерации;
- ◆ задачи и инструменты муниципального стратегического планирования;
- ◆ координация стратегического планирования на различных уровнях публичной власти;
- ◆ этапы стратегического планирования;
- ◆ вопросы управления разработкой и реализацией стратегии.

### Основные нормативные акты и методические рекомендации

Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации».

Указ Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 года № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации».

Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации (утв. приказом Минэкономразвития России от 23 марта 2017 года № 132).

<sup>1</sup> Раздел подготовлен на основе монографии «Стратегическое планирование на местном уровне». Фонд «Институт экономики города», 2023. Доступ по ссылке: <https://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/stratplanirovanie.pdf>

## 2.1 Место стратегического планирования социально-экономического развития в системе планирования на местном уровне

Муниципальное стратегическое планирование — это процесс определения местным сообществом желаемого состояния муниципального образования на достаточно отдаленную перспективу и путей достижения этого состояния.

Планирование в общественном секторе имеет существенно иную специфику по сравнению с корпоративным сектором.

**Во-первых**, муниципальное управление не тождественно бизнес-менеджменту по целевым установкам. Субъекты бизнеса преследуют, в первую очередь, цель максимизации прибыли, в то время как основная цель органов местного самоуправления — улучшение качества жизни населения.

**Во-вторых**, в бизнесе объект управления практически полностью подконтролен менеджменту — необходимо только учитывать внешние условия, в то время как в государственном и муниципальном управлении приходится иметь дело с разнообразными и развивающимися по собственным планам объектами, лишь немногие из которых прямо управляемы органами публичной власти. Отсюда — повышенная роль коммуникативных инструментов.

**В-третьих**, в бизнесе субъект и объект управления четко разделены. На муниципальном же уровне субъект управления — местное сообщество — также является частью объекта управления.

В законодательстве Российской Федерации стратегическое планирование трактуется как планирование социально-экономического развития. И это обособляет стратегическое (социально-экономическое) планирование от иных видов планирования, практикуемых на том же уровне публичной власти, но имеющих иной объект.

Что это за иные виды планирования применительно к муниципальному уровню публичной власти? Обычно их выделяют два: территориальное (пространственное) планирование (объект — территория муниципального образования) и бюджетное планирование (объект — местный бюджет).

Все эти виды планирования формируют единую систему. Взаимосвязь между ними выражается главным образом в том, что в рамках одних подсистем устанавливаются ограничения либо задаются параметры, которые необходимо учитывать в рамках других подсистем. Направления и содержание этих связей схематично отображены на Рисунке 9.



**Рисунок 9.** Взаимосвязь подсистем в рамках системы планирования на местном уровне публичной власти

При этом не всякое социально-экономическое планирование является стратегическим. От прочих подвидов социально-экономического планирования стратегическое отличается *комплексностью* и *долгосрочностью*.

## 2.2 Правовое регулирование стратегического планирования в Российской Федерации

Термин «стратегическое планирование» впервые был введен в российское правовое поле Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации». Однако на местный уровень действие Указа не распространилось.

Ключевым событием в истории правового регулирования стратегического планирования в России стало принятие Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон № 172-ФЗ).

### Ознакомьтесь с документом

В Законе № 172-ФЗ впервые было законодательно установлено, что стратегическое планирование в Российской Федерации осуществляется также и на муниципальном уровне (пункт 2 статьи 1). В документе введено следующее единое для всех уровней публичной власти определение стратегического планирования: «Стратегическое планирование — деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации» (статья 2).

Стратегия социально-экономического развития муниципального образования определяется Законом № 172-ФЗ как «документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период» (статья 3).

Стратегическое планирование на всех уровнях публичной власти, в соответствии с Законом № 172-ФЗ, является совокупностью четырех видов деятельности: целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования. Закрепленное Законом № 172-ФЗ соотношение видов деятельности в рамках стратегического плани-

**Таблица 2.** Виды деятельности в рамках стратегического планирования и соответствующие им документы стратегического планирования на муниципальном уровне

Вид деятельности	Определение	Документы
Целеполагание	Определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития	Стратегия социально-экономического развития
Прогнозирование	Разработка научно обоснованных представлений о рисках, направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития	Прогноз социально-экономического развития на среднесрочный или долгосрочный период Бюджетный прогноз на долгосрочный период
Планирование	Разработка и реализация планов в сфере социально-экономического развития, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития	План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития
Программирование	Разработка и реализация муниципальных программ	Муниципальные программы

рования с документами, в которых содержатся их результаты, представлено в Таблице 2<sup>2</sup>.

Также статьей 3 Закона № 172-ФЗ закреплена следующая периодизация планирования:

- ◆ отчетный период — отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному году;
- ◆ среднесрочный период — период, следующий за текущим годом, продолжительностью от 3 до 6 лет включительно;
- ◆ долгосрочный период — период, следующий за текущим годом, продолжительностью более 6 лет.

<sup>2</sup> Определения приведены в соответствии со статьей 3 Федерального закона № 172-ФЗ в части, касающейся муниципальных образований.

**Обратите внимание!**

Закон № 172-ФЗ содержит ряд неоднозначных норм. В частности, не указано четко, является разработка стратегии и плана мероприятий правом или обязанностью муниципальных образований. Часть 2 статьи 39 Закона гласит, что стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по ее реализации могут разрабатываться и утверждаться *по решению органов местного самоуправления* (в отличие от иных документов стратегического планирования, которые закреплены Бюджетным кодексом Российской Федерации как обязательные). Однако муниципальные программы, которые, по Бюджетному кодексу Российской Федерации, являются обязательными документами для всех муниципалитетов, согласно статье 3 Закона № 172-ФЗ должны обеспечивать «наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования». А документом, определяющим цели и задачи социально-экономического развития муниципального образования, как раз и является стратегия социально-экономического развития. Таким образом, без стратегии невозможно разработать муниципальные программы, наличие которых обязательно.

Последней на сегодня вехой на пути правового регулирования стратегического планирования (в его широком понимании, установленном Законом № 172-ФЗ) на муниципальном уровне стало утверждение Указом Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 года № 633 «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» (далее также — «Основы государственной политики»). Основами государственной политики был установлен ряд требований к организации стратегического планирования на всех уровнях публичной власти, дополняющих и раскрывающих нормы Федерального закона № 172-ФЗ.

**Ознакомьтесь с документом**

«Основы государственной политики» в сфере стратегического планирования в Российской Федерации установлены следующие основные нормы:

- ▶ 1) порядок взаимодействия органов публичной власти в сфере стратегического планирования определяется Президентом Российской Федерации;
- ▶ 2) цикл стратегического планирования определяется сроком полномочий Президента Российской Федерации и един для всех участников стратегического планирования;
- ▶ 3) необходимость координации стратегического управления и мер бюджетной политики;
- ▶ 4) необходимость строгого соблюдения последовательности и единого порядка разработки документов стратегического планирования;
- ▶ 5) расчет показателей стратегического планирования на всех уровнях публичной власти должен вестись по единой методологии.

При этом предусмотренные «Основами государственной политики» порядки и методологии пока не разработаны, и большинство положений этого документа еще не получило подкрепления и развития в иных нормативных правовых актах, в том числе по состоянию на первый квартал 2023 года не внесены необходимые изменения в Закон № 172-ФЗ, обеспечивающие непротиворечивость законодательного регулирования стратегического планирования.

## 2.3 Задачи и инструменты муниципального стратегического планирования

Занимаясь стратегическим планированием, местное сообщество реализует *стратегическое управление* развитием муниципального образования. Исходя из решаемых задач, и сама стратегия как инструмент стратегического планирования выполняет различные функции, связанные с ее использованием в стратегическом управлении.

1. Формирование приоритетов развития муниципального образования и путей их достижения. Это обуславливает наличие у стратегии определенного временного горизонта, системы целей и задач, необходимость мониторинга и оценки ее реализации на основе системы показателей, а также ее взаимосвязь с другими элементами муниципальной системы планирования и управления.
2. Мобилизация местного сообщества, выстраивание (упорядочение) отношений внутри сообщества. «Материальный» результат (документы стратегического планирования), безусловно, важен, но **процесс разработки этих документов обладает самостоятельной ценностью** как способ мобилизации местного сообщества, выявления существующих точек зрения на перспективы и пути развития муниципального образования и генерации новых идей.
3. Упорядочение местной правовой базы и системы управления. Поскольку стратегия — основополагающий плановый документ, запуск процесса ее разработки предполагает инвентаризацию всех документов, регламентирующих управление на местном

уровне в различных сферах. И нередко при этом выявляются противоречия и пробелы, на которые раньше не обращали внимания.

4. Формирование и продвижение образа (бренда) муниципального образования. Наряду с управленческой и коммуникативной ролями стратегическое планирование играет имиджевую роль.
5. Позиционирование муниципального образования в отношениях с внешними акторами. В российских условиях немаловажное значение имеет роль стратегического планирования как способа позиционирования муниципального образования в отношениях с крупным бизнесом и влиятельными общественными организациями.

Для крупных инвесторов наличие у муниципального образования грамотной стратегии может положительно повлиять на принятие решения об инвестировании на территории такого муниципального образования.

«Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» выделяют **два основных инструмента** системы стратегического планирования, а именно: «индикативное планирование, предусматривающее формирование комплекса согласованных показателей, характеризующих состояние и цели социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности»; «проведение балансовых расчетов и разработка на их основе мер для достижения поставленных целей и их ресурсной обеспеченности» (пункт 29 «Основ государственной политики»).

Инструмент балансовых расчетов может использоваться для:

- ◆ обоснования системы целеполагания документа стратегического планирования;
- ◆ проведения сценарных расчетов и выбора оптимального сценария;
- ◆ обоснования системы целевых показателей документа стратегического планирования и их численных значений;

- ◆ обоснования включения конкретных мероприятий в план мероприятий по реализации стратегии;
- ◆ обоснования внесения изменений в документы территориального планирования, программы комплексного развития коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры.

### Обратите внимание!

Важным методическим вопросом является выбор между включением в стратегию всех целей и задач, важных для развития муниципального образования, или ограничение задачами, которые можно решить в рамках полномочий органов местного самоуправления (вопросов местного значения).

С одной стороны, сведение стратегии к долгосрочной программе действий муниципальной администрации по решению вопросов местного значения противоречит ее духу как общегородского документа.

Но с другой стороны, утверждают стратегию, в конечном счете, органы местного самоуправления. Получается, подписываясь под стратегией, содержащей цели и задачи, не входящие в его компетенцию, муниципалитет берет на себя обязательства, обеспечить выполнение которых он заведомо не может.

Закон № 172-ФЗ не дает четкого ответа на этот вопрос. С одной стороны, статьей 6 Закона к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования отнесены разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления. С другой стороны, в статье 3 Закона стратегия социально-экономического развития муниципального образования определяется как документ, обозначающий цели и задачи «муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования». Разделение в этой формулировке понятий «муниципальное управление» и «социально-экономическое развитие муниципального образования» логично трактовать как указание на комплексный характер стратегии, выводящий ее за рамки полномочий органов местного самоуправления.

Однако эта дилемма не является неразрешимой. Ее можно решить на этапе реализации стратегии, стимулируя немунICIPальных акторов включаться в реализацию в части «своих» задач. Есть и более «технический» — но в итоге не менее действенный — способ решения проблемы еще на этапе формирования системы целеполагания стратегии. Он заключается в **переформулировании задач, выходящих за рамки компетенции местного самоуправления**, в духе «содействия», «обеспечения», «создания условий для...» и пр. По сути, это обозначение роли муниципалитета как инициатора и модератора, организующего и сопровождающего взаимодействие разных акторов на территории муниципального образования.

В современных условиях общей «турбулентности» внешних факторов развития еще более укрепляется роль муниципалитета как «кризисного менеджера», способного генерировать нестандартные решения как ответ на множащиеся вызовы. И эти решения тоже не всегда могут укладываться в узкие рамки исполнения полномочий по решению вопросов местного значения.

## 2.4 Координация стратегического планирования на различных уровнях публичной власти

Необходимость обеспечения взаимосвязи стратегического планирования на местном уровне со стратегическим планированием на федеральном и региональном уровнях управления установлена несколькими статьями Закона № 172-ФЗ (в частности, статьи 6 и 8).

Использование федеральным законодателем терминов «координация» и «согласование» говорит о желании подчеркнуть двусторонний и итеративный характер взаимосвязи между муниципальным и государственным стратегическим планированием.

В реальности же подобное согласование носит, как правило, односторонний характер. Муниципалитеты направляют проекты документов стратегического планирования администрации соответствующего субъекта Российской Федерации и получают замечания, которые затем в обязательном порядке учитывают.

Разумеется, между документами стратегического планирования всех уровней публичной власти, по меньшей мере, не должно быть противоречий. Но это необходимое условие не всегда достаточно. Ведь целый ряд задач, непосредственно влияющих на развитие муниципального образования, решается в рамках государственных стратегий и программ. Очевидно, эти задачи должны быть как-то зафиксированы и в муниципальной стратегии.

В частности, задачи, содержащиеся в государственных документах планирования, могут включаться (в той части, которая касается конкретного муниципального образования) в систему целей и задач муниципальной стратегии и плана мероприятий по реализации стратегии наравне с прочими, собственно муниципальными задачами — но с указанием, что они будут решаться в рамках тех или иных государственных программ. Смысл этого включения заключается в том, что таким образом подчеркивается взаимосвязь и общность целевых установок государства и муниципалитета в отношении развития муниципального образования, их приверженность единым принципам.

## 2.5 Этапы стратегического планирования

Рекомендуемая последовательность этапов стратегического планирования с указанием результатов каждого этапа представлена на Рисунке 10.

На **аналитическом этапе** в рамках разработки муниципальной стратегии наиболее важны следующие аспекты:

- ♦ учет предыдущего опыта стратегического планирования. Если разрабатываемая стратегия — не первый опыт обращения муниципалитета к стратегическому планированию, то **аналитический отчет непременно должен включать в себя раздел с оценкой результативности реализации предыдущей стратегии;**
- ♦ адекватность объема работы решаемым задачам. Довольно часто естественное желание провести глубокий и всесторонний анализ социально-экономической ситуации приводит к затягиванию аналитического этапа разработки стратегии в ущерб последующим (притом, что и при оптимальной организации работы этот этап — самый длительный, на него уходит не менее трети всего срока разработки стратегии). Риск перегрузить анализ деталями, мало относящимися к делу и отвлекающими от главного, не менее серьезен, чем риск чего-то недоучесть. Нужно помнить, что анализ в стратегическом планировании но-



Рисунок 10. Рекомендуемая последовательность этапов стратегического планирования

сит, по большому счету, прикладной характер: **важно не столько получить идеально точное представление о ситуации в муниципальном образовании во всех деталях, сколько выявить основные проблемы и возможности его развития;**

- ♦ определение ретроспективной глубины анализа. Анализ социально-экономической ситуации предполагает рассмотрение рядов значений статистических показателей, характеризующих анализируемые параметры в динамике. Ретроспективные ряды могут быть не одинаковыми для всех показателей: они тем длиннее, чем большей инерционностью обладает анализируемый процесс. Например, демографические показатели логично анализировать минимум на десятилетнем отрезке, в то время как для большинства социальных и экономических показателей такая глубина представляется излишней;
- ♦ определение базы для сравнения. Для разработки стратегии муниципального образования недостаточно владеть информацией о текущей и ретроспективной ситуации в нем: важно еще

иметь представление о том, как муниципальное образование выглядит и выглядело на релевантном для него фоне. Поэтому **общепринятой практикой является формирование «линейки» муниципальных образований для сравнения с ними по основным параметрам<sup>3</sup>.**

#### «Лучшие практики»

Пример тщательного подхода к выбору базы для сравнения представлен в Стратегии социально-экономического развития Ангарского городского округа на период 2017–2030 годов. Для анализа конкурентной привлекательности территории Ангарского городского округа были отобраны города-аналоги трех категорий:

- ▶ города «соседи», то есть расположенные территориально близко к Ангарску (Иркутск, Братск, Чита);
- ▶ города, схожие с Ангарском по численности населения (Орск, Шахты, Таганрог, Бийск);
- ▶ города, схожие с Ангарском по роли в экономике нефтеперерабатывающей отрасли (Салават, Ачинск, Комсомольск-на-Амуре, Сызрань).

На завершающем этапе анализа выявляются основные проблемы муниципального образования и его сильные стороны, многие из которых носят комплексный, а не узкоотраслевой характер. И именно на базе этих проблем и сильных сторон можно сформировать структуру отчета.

При переходе к **этапу выбора** базового сценария оптимальным является подход, в соответствии с которым вначале разрабатывается прогноз социально-экономического развития. В соответствии со сценарным подходом, на основе различных вариантов долгосрочного социально-экономического прогноза разрабатывается *система альтернативных сценариев* социально-экономического развития муниципального образования, а затем из их числа выбирается *базовый<sup>4</sup> сценарий*, с учетом которого формируется стратегия.

3 Распространена также практика сравнения показателей в муниципальном образовании с аналогичными показателями в среднем по России, федеральному округу и/или субъекту Российской Федерации, на территории которого находится муниципальное образование. При этом с высокой долей вероятности можно предположить, что, например, уровень средней заработной платы в крупном городском округе будет выше, чем в среднем по Российской Федерации, а доля населения в возрасте старше трудоспособного — ниже, и т. п. Поэтому в общем случае такую практику сложно признать продуктивной для целей анализа, такие сопоставления целесообразно использовать только для получения дополнительной (справочной) информации.

4 Это нестрогий термин. В некоторых стратегиях «базовым» называется консервативный сценарий, соответствующий инерционному прогнозу социально-экономического развития, а для обозначения выбранного сценария, на основе которого строится стратегия, используется термин «целевой».

Для каждого сценария устанавливается свой набор прогнозных значений показателей социально-экономического развития, которые затем полностью или частично транслируются в систему показателей реализации стратегии.

На **этапе формирования системы целеполагания** сформированные на предыдущих этапах стратегические приоритеты «выкристаллизовываются» в **систему целей и задач**, которые выстраиваются в иерархически организованную систему, в которой элементы более низкого порядка ориентируются на элементы более высокого порядка. Эта логика выдержана в Законе № 172-ФЗ, где цель определена как *«состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности...»*, а задача — как *«комплекс взаимосвязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определенный период времени и реализация которых обеспечивает достижение целей социально-экономического развития»*.

Наряду с целями и задачами, большинство стратегий содержат также такой элемент, как **направления** [социально-экономического развития]. Иногда они именуется «стратегическими» или «приоритетными»<sup>5</sup>. В Законе № 172-ФЗ применительно к муниципальным стратегиям наличие этого элемента не оговорено, но применительно к стратегиям субъекта Российской Федерации указано, что эти стратегии содержат «приоритеты, цели, задачи и **направления** социально-экономической политики»<sup>6</sup> субъекта Российской Федерации» (статья 32).

Таким образом, большинство существующих российских муниципальных стратегий имеют четырехуровневую структуру целеполагания: главная цель (1) раскрывается в системе направлений (2), в рамках каждого направления выделяются несколько целей (3), раскрывающих его содержание, а под каждую цель ставится несколько задач (4). Но нередко, особенно в последнее время, встречается и вариант, когда каждому направлению соответствует одна

<sup>5</sup> Встречаются также наименования «векторы развития», «приоритеты развития», «политики».

<sup>6</sup> Из этой формулировки неясно, относится «социально-экономической политики» только к направлениям или ко всем четырем элементам (приоритетам, целям, задачам и направлениям). Но это, в любом случае, терминологическая частности.

цель, то есть уровней де-факто становится три. В этой логике цель как бы раскрывает суть направления.

#### **Обратите внимание!**

В приведенных вариантах иерархии элементов системы целеполагания отсутствует элемент низшего уровня, представляющий собой минимальный «квант управленческой деятельности», а именно мероприятия. Разумеется, мероприятия не исключаются из системы стратегического планирования как таковой и сохраняют связь с задачами: именно их выполнение обеспечивает решение задач. Но содержатся мероприятия не в стратегии, а в плане мероприятий по реализации стратегии (который недаром так называется) и в муниципальных программах, то есть в среднесрочных документах стратегического планирования.

Для современных муниципальных стратегий характерно наличие еще одного элемента, который занимает в ней особое место, хотя оптимальное положение этого «места» в структуре целеполагания остается предметом дискуссий. Это **стратегические (флагманские) проекты** (далее также — проекты). Определим их так: *проект — уникальная деятельность, направленная на достижение к заданному сроку заранее определенного результата при заданных объемах ресурсов, уровне эффективности и допустимых рисках и предполагающая прямое инвестирование.*

Стратегические проекты — это своего рода точки роста муниципального образования, формирующие основу, «хребет» стратегии. Именно с ними, в первую очередь, ассоциируется стратегия, на их реализацию направляются основные ресурсы. Они, как правило, предполагают софинансирование из бюджетов различных уровней, а также внебюджетные источники финансирования. Они могут быть сравнительно «точечными» (реконструкция детской музыкальной школы), но могут включать в себя широкий комплекс мер (реновация района массовой жилой застройки с преобразованием городской среды).

Результатом стратегического планирования является достижение поставленных целей и решение поставленных задач. Каким образом можно убедиться в том, что цели достигнуты и задачи решены? Очевидно, необходимое условие для этого — наличие системы индикаторов (показателей), характеризующих степень достижения целей и степень решения задач.

Выбор показателей — ответственный этап формирования стратегии. Согласно пункту 30 «Основ государственной политики», показатели, используемые в процессе стратегического планирования, «определяются на основе принципов измеримости целей и соответствия показателей целям, характеризуют степень и динамику достижения целей и реализации задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности».

Опыт работы над муниципальными стратегиями позволяет утверждать, что близкой к оптимуму в условиях информационных ограничений представляется следующая схема соотношения показателей с элементами системы целеполагания стратегии и плана мероприятий:

- ◆ показатели реализации стратегии в целом, соотнесенные с главной целью стратегии (как правило, это традиционные показатели опосредованного (конечного) результата, характеризующие качество жизни);
- ◆ показатели достижения целей стратегии — показатели опосредованного результата (но в некоторых случаях возможны и показатели непосредственного результата, отражающие результат решения отдельных задач в рамках цели);
- ◆ показатели выполнения мероприятий — показатели непосредственного результата (содержатся в плане мероприятий и в муниципальных программах).

## 2.6 Управление разработкой и реализацией стратегии

Принятие муниципального правового акта о начале разработки стратегии дает официальный старт процессу. В правовом акте, как правило, указываются структурно-функциональное подразделение администрации муниципального образования, ответственное за организацию процесса, иные органы, участвующие в разработке стратегии.

Рекомендуется сформировать распоряжением главы муниципального образования специальный орган, ответственный

за координацию разработки стратегии под условным названием «координационный совет» (совет по стратегическому планированию, стратегический совет). В состав координационного совета целесообразно включить представителей органов местного самоуправления достаточно высокого ранга — первых заместителей и заместителей главы муниципального образования, представителей депутатского корпуса уровня главы (заместителя главы) и председателей комитетов и комиссий, а также внешних акторов: руководителей общественных организаций, вузов, научных и экспертных организаций, менеджмент крупных предприятий (организаций).

Тем же распоряжением главы муниципального образования за координационным советом целесообразно закрепить следующие функции и полномочия:

- ◆ определение порядка разработки стратегии;
- ◆ определение механизмов управления реализацией стратегии;
- ◆ контроль за ходом разработки стратегии.
- ◆ рассмотрение и оценка предложений от рабочих групп и иных участников разработки стратегии, внесение замечаний и рекомендаций по ключевым положениям стратегии;
- ◆ экспертиза проекта стратегии и промежуточных результатов ее разработки (аналитического отчета, концепции и т. п.), в том числе с привлечением внешних экспертов;
- ◆ рассмотрение и согласование проекта стратегии и промежуточных результатов ее разработки.

Координационный совет составляет план-график разработки стратегии и формирует *рабочие группы* — органы, непосредственно разрабатывающие стратегию, обеспечивающие ее содержательное наполнение.

Количество рабочих групп может различаться в зависимости от объема задач, которые им предстоит решать. В небольших муниципальных образованиях бывает достаточно одной рабочей группы, в крупных городских округах их может быть несколько — обычно от 3 до 5, но иногда и существенно больше. Например, при разработке Стратегии развития города Череповца до 2022 г. таких групп было

15 (они получили название «кроссфункциональных», потому что каждая из них включала представителей разных ведомств). В составе рабочих групп рекомендуется выделять «главную» рабочую группу, которая аккумулирует материалы, собираемые остальными — условно «тематическими» группами, и координирует их деятельность, а также осуществляет редакционную обработку материалов.

В состав рабочих групп также должны входить представители муниципальной администрации, но, как правило, уже на уровне не руководителей подразделений, а отраслевых специалистов. Разумеется, в рабочих группах, как и в координационном совете, должны быть представлены и внешние акторы: общественники, предприниматели, ученые, деятели культуры. Зачастую чрезвычайно ценным оказывается, например, опыт участия в рабочих группах (а иногда и в координационном совете) бывших сотрудников администрации или бывших руководителей местных предприятий, которые пребывают на пенсии и не состоят ни в каких официальных структурах, но сохраняют и глубокие (часто при этом неочевидные из «лежащих на поверхности» источников) знания о муниципальном образовании, и навыки коммуникаций с бывшими коллегами по неформальным каналам. Поиск и привлечение к работе над стратегией таких признанных местных «лидеров общественного мнения», к которым стоит прислушаться, составляет важную часть организационного этапа стратегического планирования.

В Таблице 3 приведены функции и полномочия, которые рекомендуется закрепить за главной и тематическими рабочими группами.

Наряду с включением внешних акторов в состав координационного совета и рабочих групп, возможно и формирование полностью независимых от муниципальной администрации общественных институтов, принимающих на себя часть функций координационного совета. Как минимум, такой институт (его можно условно назвать «*общественный совет*») может вносить консолидированные предложения по содержанию стратегии, как максимум — вести независимый контроль ее разработки.

**Таблица 3.** Рекомендуемые функции и полномочия рабочих групп

Группа	Функции	Полномочия
Главная рабочая группа	<p>Сведение и редактирование аналитического отчета.</p> <p>Разработка сценариев социально-экономического развития муниципального образования, выбор базового сценария.</p> <p>Определение стратегических приоритетов, направлений и главной цели социально-экономического развития муниципального образования, разработка концепции стратегии.</p> <p>Выбор показателей достижения целей социально-экономического развития и определение их целевых значений.</p>	<p>Сбор и обработка статистической и иной информации.</p> <p>Взаимодействие с внешними участниками разработки стратегии.</p> <p>Обобщение материалов тематических рабочих групп.</p> <p>Представление проекта стратегии и промежуточных результатов ее разработки (аналитического отчета, концепции и т. п.) координационному совету.</p>
Тематические рабочие группы	<p>Подготовка разделов в аналитический отчет в рамках тематических блоков.</p> <p>Проведение балансовых расчетов.</p> <p>Определение задач социально-экономического развития муниципального образования в рамках тематических блоков.</p> <p>Выбор показателей решения задач социально-экономического развития и определение их целевых значений.</p>	<p>Сбор и обработка статистической и иной информации в рамках тематических блоков.</p> <p>Взаимодействие с внешними участниками разработки стратегии в рамках тематических блоков.</p> <p>Представление разделов в аналитический отчет и стратегию в целом по своим блокам главной рабочей группе.</p>

### Лучшие практики

В Самаре при разработке Стратегии комплексного развития городского округа Самара до 2025 года по каждому стратегическому направлению были сформированы так называемые «общественно-муниципальные комитеты». Их задачей являлось обеспечение взаимодействия органов местного самоуправления, бизнеса и некоммерческого сектора в целях определения путей достижения целей стратегии посредством совместного рассмотрения и обсуждения муниципальных программ, принятых по стратегическим направлениям, и стратегических проектов.

На Рисунке 11 представлена обобщенная схема взаимодействия участников разработки стратегии, базирующаяся на опыте российских муниципальных образований. Эта схема в большей степени подходит для крупных муниципальных образований с численностью населения 100 тысяч человек и выше. В небольших муниципальных образованиях звеньев в такой схеме может быть меньше.



Рисунок 11. Схема взаимодействия участников разработки стратегии

После утверждения стратегии представительным органом местного самоуправления начинается разработка **плана мероприятий по реализации стратегии**. Как отмечалось выше, это относительно новый элемент в системе документов стратегического планирования, отсутствовавший в муниципальной практике до принятия Закона № 172-ФЗ. Но его появление абсолютно закономерно и продиктовано необходимостью увязки долгосрочных стратегических приоритетов, содержащихся в стратегии, с тактическими задачами и мероприятиями, содержащимися в муниципальных программах и иных плановых документах средне- и краткосрочного характера. В терминологии Федерального закона № 172-ФЗ план мероприятий как документ планирования служит связующим звеном между документами целеполагания и программирования.

В части содержания плана мероприятий по реализации стратегии можно смело применять аналогию норм, установленных статьей 36 Закона № 172-ФЗ для субъектов Российской Федерации<sup>7</sup>. В ней указано, что план мероприятий по реализации стратегии включает в себя следующие элементы:

- ♦ этапы реализации стратегии, выделенные с учетом установленной периодичности бюджетного планирования: три года (для первого этапа реализации стратегии и текущего периода бюд-

<sup>7</sup> В отношении планов мероприятий по реализации стратегии муниципального уровня Законом № 172-ФЗ таких норм не установлено.

жетного планирования) и три–шесть лет (для последующих этапов и периодов);

- ◆ цели и задачи социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, приоритетные для каждого этапа реализации стратегии;
- ◆ показатели реализации стратегии и их значения, установленные для каждого этапа реализации стратегии;
- ◆ комплексы мероприятий и перечень государственных программ субъекта Российской Федерации, обеспечивающие достижение на каждом этапе реализации стратегии долгосрочных целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, указанных в стратегии;
- ◆ иные положения, определенные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

После утверждения стратегии и плана мероприятий по ее реализации начинается период реализации стратегии.

Организационную схему взаимодействия участников реализации стратегии (Рисунок 13) целесообразно выстроить в логике преемственности по отношению к схеме организации разработки стратегии.



**Рисунок 13.** Рекомендуемая схема взаимодействия участников реализации стратегии

Проведение процедур контроля, мониторинга и оценки рекомендуется поручить рабочей группе, а координацию этой деятельности — координационному совету. Сохраняется возможность и независимого проведения этих процедур общественным советом.

Контроль, мониторинг и оценка проводятся последовательно и тесно связаны друг с другом, но различны по своим задачам.

**Контроль реализации стратегии** — периодическое наблюдение за ходом реализации стратегии путем анализа взаимодействия участников стратегического планирования на предмет соблюдения принципов стратегического планирования и выполнения ими своих полномочий.

**Мониторинг реализации стратегии** — периодическое наблюдение за промежуточными результатами реализации стратегии путем сбора информации о значениях показателей реализации стратегии.

**Оценка реализации стратегии** — аналитическая процедура, предназначенная для определения результативности и эффективности реализации стратегии по установленным критериям, выявления причин отклонения фактически достигнутых значений показателей реализации стратегии от их целевых значений.

Из части 4 статьи 40 Закона № 172-ФЗ следует, что результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования на уровне муниципальных образований должны содержаться в следующих документах:

- ♦ ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах своей деятельности либо о деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления;
- ♦ сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ.

Таким образом, **установлена ежегодная периодичность мониторинга**. Периодичность проведения контроля и оценки Федераль-

ным законом № 172-ФЗ не установлена, но логично синхронизировать эти процедуры с процедурой мониторинга.

### **Практические выводы:**

Стратегическое планирование социально-экономического развития муниципального образования является ключевым элементом управленческой деятельности, тесно связанным с бюджетным и пространственным планированием. Разрабатываемые документы должны учитывать как приоритеты социально-экономического развития федерального и регионального уровней, так и местные особенности и возможности развития. Документы стратегического планирования должны создавать основу для разработки на местном уровне средне- и краткосрочных прогнозных и программных документов, документов бюджетного планирования.

Целесообразно отражать в стратегиях социально-экономического развития на уровне целеполагания и разработки системы индикаторов реализацию концепций устойчивого развития, «умного города», иных концепций в рамках «зеленой повестки». На этапе постановки задач должны учитываться все ключевые элементы, необходимые для обеспечения долгосрочной устойчивости: технологической, социальной, институциональной, экологической, градостроительной.

Наряду с «материальным» результатом стратегического планирования (разработанные документы), сам процесс разработки этих документов обладает самостоятельной ценностью как способ мобилизации местного сообщества, выявления существующих точек зрения на перспективы и пути развития муниципального образования и генерации новых идей. Таким образом, к числу задач стратегического планирования следует отнести мобилизацию местного сообщества, выстраивание или упорядочение отношений между общественностью, бизнесом, государством и иными акторами, составляющими это сообщество.

Стратегия, обсужденная в процессе разработки на многочисленных дискуссиях, стратегических сессиях с участием представителей бизнеса, общественных организаций жителей, приобретает боль-

ший «политический вес» по сравнению со стратегией, кулуарно разработанной муниципальной администрацией.

Наряду с управленческой и коммуникативной ролями, стратегическое планирование играет важную имиджевую роль. В частности, для крупных инвесторов наличие у муниципального образования грамотной стратегии может положительно повлиять на принятие решения об инвестировании на территории такого муниципального образования.

## Глава 3.

# МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО И УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

В главе будут рассмотрены:

- ◆ *понятие и правовые основы муниципального хозяйства и управления муниципальной собственностью;*
- ◆ *реестры муниципального имущества;*
- ◆ *муниципальные предприятия и учреждения;*
- ◆ *бесхозное имущество;*
- ◆ *возможные нарушения, возникающие при управлении и распоряжении муниципальным имуществом.*

### **Основные нормативные акты и методические рекомендации**

Гражданский кодекс РФ.

Земельный кодекс РФ.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Федеральный закон от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2022 года № 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».

### 3.1 Понятие и правовые основы муниципального хозяйства и управления муниципальной собственностью

Каждое государство и любое другое публичное образование нуждаются в экономических ресурсах для выполнения тех задач и функций, ради которых они существуют. Публичная собственность выступает неизменным спутником любой государственности, а ее масштаб в целом отражает объем и характер возложенных на институты публичной власти функций<sup>8</sup>.

Для реализации собственных полномочий и решения вопросов местного значения должна быть сформирована экономическая основа местного самоуправления. Муниципальное образование должно иметь собственные ресурсы в виде самостоятельного бюджета и муниципальной собственности. Особенности положения местного самоуправления в государстве определяют и особенности муниципального хозяйства.

**Муниципальное хозяйство** — это совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение общественных потребностей населения<sup>9</sup>.

Часть 2 статьи 8 Конституции РФ закрепляет, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Данное положение дублируется в пункте 2 статьи 49 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности».

<sup>8</sup> Винницкий А. В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013.

<sup>9</sup> Васильев А. А. Муниципальное управление: Конспект лекций. Н. Новгород: Издатель: Гладкова О. В., 2000.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Общие положения о праве муниципальной собственности установлены статьей 215 Гражданского кодекса РФ, а именно:

1. Имущество, принадлежащее по праву собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью.
2. От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления и лица, указанные в 125 ГК РФ.
3. Имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с ГК РФ (статьи 294, 296).
4. Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

Статья 50 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляет перечень имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований:

- 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;
- 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.

Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2022 года № 2501 (ред. от 29 декабря 2022 г.) утверждены особенности 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, а также установлен перечень имущества, которое может относиться к федеральной собственности, государственной собственности Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, муниципальной собственности их муниципальных образований. К такому имуществу относятся:

1. Опасные производственные объекты, на которых ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых.
2. Объекты гражданской обороны.
3. Имущество, используемое для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.
4. Автомобильные дороги общего пользования, объекты трубопроводного транспорта, речные и морские суда с обслуживающей инфраструктурой.
5. 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.
6. 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).
7. Гидротехнические сооружения (за исключением судоходных гидротехнических сооружений).
  8. Объекты обработки, утилизации, обезвреживания, размещения и захоронения твердых коммунальных отходов.
  9. Жилищный фонд, имущество жилищно-эксплуатационных и ремонтно-строительных предприятий.
  10. Объекты социально-культурного и бытового назначения.
  11. Объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта.
  12. 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.
  13. 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 марта 2022 года № 542-р.

### **Обратите внимание!**

Особенности экономической основы местного самоуправления, установленные законами о местном самоуправлении в ЛНР, ДНР, Запорожской и Херсонской областях, будут учитывать вышеназванные нормативно-правовые акты.

Например, статья 38 Закона Луганской Народной Республики № 432-III от 30 марта 2023 года «О местном самоуправлении в Луганской Народной Республике» закрепляет, что перечень видов имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований, определяется Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Вместе с тем, статья 50 данного федерального закона применяется с учетом особенностей, установленных Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2022 года № 2501.

В муниципальном образовании должны быть разработаны и приняты муниципальные нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок управления и распоряжения муниципальным имуществом. Данные нормативно-правовые акты должны соответствовать федеральному и региональному законодательству.

## 3.2 Реестры муниципального имущества

Органы местного самоуправления обязаны вести реестры муниципального имущества, порядок ведения которых устанавливается Приказом Минэкономразвития России от 30 августа 2011 года № 424.

Объектами учета в реестрах являются:

- ◆ находящееся в муниципальной собственности недвижимое имущество (здание, строение, сооружение или объект незавершенного строительства, земельный участок, жилое, нежилое помещение или иной прочно связанный с землей объект, перемещение которого без соразмерного ущерба его назначению невозможно, либо иное имущество, отнесенное законом к недвижимости);
- ◆ находящееся в муниципальной собственности движимое имущество, акции, доли (вклады) в уставном (складочном) капитале хозяйственного общества или товарищества либо иное имущество, не относящееся к недвижимым и движимым вещам, стоимость которого превышает размер, установленный решениями представительных органов соответствующих муниципальных образований, а также особо ценное движимое имущество, закрепленное за автономными и бюджетными муниципальными учреждениями;
- ◆ муниципальные унитарные предприятия, муниципальные учреждения, хозяйственные общества, товарищества, акции, доли (вклады) в уставном (складочном) капитале которых принадлежат муниципальным образованиям, иные юридические лица, учредителем (участником) которых является муниципальное образование.

Орган местного самоуправления, уполномоченный вести реестр, обязан:

- ◆ обеспечивать соблюдение правил ведения реестра и требований, предъявляемых к системе ведения реестра;
- ◆ обеспечивать соблюдение прав доступа к реестру и защиту государственной и коммерческой тайны;
- ◆ осуществлять информационно-справочное обслуживание, выдавать выписки из реестров.

### **Реестр состоит из 3 разделов.**

#### **Раздел 1. Сведения о муниципальном недвижимом имуществе, в том числе:**

- ◆ наименование недвижимого имущества;
- ◆ адрес (местоположение) недвижимого имущества;
- ◆ кадастровый номер муниципального недвижимого имущества;
- ◆ площадь, протяженность и (или) иные параметры, характеризующие физические свойства недвижимого имущества;
- ◆ сведения о балансовой стоимости недвижимого имущества и начисленной амортизации (износе);
- ◆ сведения о кадастровой стоимости недвижимого имущества;
- ◆ даты возникновения и прекращения права муниципальной собственности на недвижимое имущество;
- ◆ реквизиты документов — оснований возникновения (прекращения) права муниципальной собственности на недвижимое имущество;
- ◆ сведения о правообладателе муниципального недвижимого имущества;
- ◆ сведения об установленных в отношении муниципального недвижимого имущества ограничениях (обременениях) с указанием основания и даты их возникновения и прекращения.

## Раздел 2. Сведения о муниципальном движимом и ином имуществе, не относящемся к недвижимым и движимым вещам, в том числе:

- ◆ наименование движимого имущества;
- ◆ сведения о балансовой стоимости движимого имущества и начисленной амортизации (износе);
- ◆ даты возникновения и прекращения права муниципальной собственности на движимое имущество;
- ◆ реквизиты документов — оснований возникновения (прекращения) права муниципальной собственности на движимое имущество;
- ◆ сведения о правообладателе муниципального движимого имущества;
- ◆ сведения об установленных в отношении муниципального движимого имущества ограничениях (обременениях) с указанием основания и даты их возникновения и прекращения.

В отношении акций акционерных обществ включаются сведения о:

- ◆ наименовании акционерного общества-эмитента, его основном государственном регистрационном номере;
- ◆ количестве акций, выпущенных акционерным обществом (с указанием количества привилегированных акций), и размере доли в уставном капитале, принадлежащей муниципальному образованию, в процентах;
- ◆ номинальной стоимости акций.

В отношении долей (вкладов) в уставных (складочных) капиталах хозяйственных обществ и товариществ включаются сведения о:

- ◆ наименовании хозяйственного общества, товарищества, его основном государственном регистрационном номере;
- ◆ размере уставного (складочного) капитала хозяйственного общества, товарищества и доли муниципального образования в уставном (складочном) капитале, в процентах.

**Раздел 3. Сведения о муниципальных унитарных предприятиях, муниципальных учреждениях, хозяйственных обществах, товариществах, акции, доли (вклады) в уставном (складочном) капитале которых принадлежат муниципальным образованиям, иных юридических лицах, в которых муниципальное образование является учредителем (участником), в том числе:**

- ◆ полное наименование и организационно-правовая форма юридического лица;
- ◆ адрес (местонахождение);
- ◆ основной государственный регистрационный номер и дата государственной регистрации;
- ◆ реквизиты документа — основания создания юридического лица (участия муниципального образования в создании (уставном капитале) юридического лица);
- ◆ размер уставного фонда (для муниципальных унитарных предприятий);
- ◆ размер доли, принадлежащей муниципальному образованию в уставном (складочном) капитале, в процентах (для хозяйственных обществ и товариществ);
- ◆ данные о балансовой и остаточной стоимости основных средств (фондов) (для муниципальных учреждений и муниципальных унитарных предприятий);
- ◆ среднесписочная численность работников (для муниципальных учреждений и муниципальных унитарных предприятий).

Сведения об объектах учета, содержащихся в реестрах, носят открытый характер и предоставляются любым заинтересованным лицам в виде выписок из реестров.

На официальном сайте органа местного самоуправления муниципального образования могут быть размещены как выписки из реестра (например, по разделам), так и другие документы: акты планирования приватизации; перечень объектов муниципального имущества, выставленных на торги; результаты сделок по продаже муниципального имущества; перечень муниципального имущества, предусмотренного частью 4 статьи 18 Федерального закона

№ 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» и т. д.

### Обратите внимание!

Пример раздела 3 из Реестра муниципального имущества Октябрьского муниципального района Волгоградской области<sup>10</sup>.

Раздел 3. Юридические лица.  
3.1. Муниципальные унитарные предприятия.

№ или №	Рег. или №	Наименование и организационно-правовая форма	Адрес	Основной государственный регистрационный номер (ИНН) для целей государственной регистрации	Результаты документи-рования создания юридическо-го лица	Размер уставного фонда	Размер доли, принадлежащей муниципальному образованию (скажемому) в уставном фонде, %	Данные о балансовой стоимости и стоимости основных средств (фактов)	Среднее число работников
1.	3.1.1.	Муниципальное унитарное предприятие «Октябрьский рынок» (МУП «Октябрьский рынок»)	404321, Волгоградская область, Октябрьский район, р.п.Октябрьский, ул.Центральная, д.51 ОКАТО18242551000	10634458027380 от 20.10.2016г.	Свидетельство о внесении записи в ЕГРЮЛ о юридическом лице, серия 34 № 003820367	-	-	867926,00 / 1792468,00 (фактов)	4,3

<sup>10</sup> [https://oktjabrskij.volgograd.ru/folder\\_1/folder\\_4/folder\\_5/folder\\_9/](https://oktjabrskij.volgograd.ru/folder_1/folder_4/folder_5/folder_9/)

### Обратите внимание!

Пример перечня объектов муниципального имущества, выставленных на торги в городском округе Волгоград<sup>11</sup>.

Перечень объектов муниципального имущества выставленных на торги		Адрес:		Район:		Адрес:		Общая площадь строения, кв.м.		Регистрационный номер:		Начальная цена (стартовая) объекта (с учетом НДС)		Сумма залога в размере 20% от начальной цены объекта (руб.)		Сведения об обременении		Информационное сообщение		Вид торга	
Адрес:		с _____ по _____		Район:		Адрес:		Общая площадь строения, кв.м.		Регистрационный номер:		Начальная цена (стартовая) объекта (с учетом НДС)		Сумма залога в размере 20% от начальной цены объекта (руб.)		Сведения об обременении		Информационное сообщение		Вид торга	
Район:		с _____ по _____		Район:		Адрес:		Общая площадь строения, кв.м.		Регистрационный номер:		Начальная цена (стартовая) объекта (с учетом НДС)		Сумма залога в размере 20% от начальной цены объекта (руб.)		Сведения об обременении		Информационное сообщение		Вид торга	
Площадь: (этаж)		с _____ по _____		Район:		Адрес:		Общая площадь строения, кв.м.		Регистрационный номер:		Начальная цена (стартовая) объекта (с учетом НДС)		Сумма залога в размере 20% от начальной цены объекта (руб.)		Сведения об обременении		Информационное сообщение		Вид торга	
Вид торга:		с _____ по _____		Район:		Адрес:		Общая площадь строения, кв.м.		Регистрационный номер:		Начальная цена (стартовая) объекта (с учетом НДС)		Сумма залога в размере 20% от начальной цены объекта (руб.)		Сведения об обременении		Информационное сообщение		Вид торга	
Начальная (стартовая) цена:		с _____ по _____		Район:		Адрес:		Общая площадь строения, кв.м.		Регистрационный номер:		Начальная цена (стартовая) объекта (с учетом НДС)		Сумма залога в размере 20% от начальной цены объекта (руб.)		Сведения об обременении		Информационное сообщение		Вид торга	
<input type="button" value="Отобрать"/>																					
Наименование объекта муниципального имущества		Район		Адрес		Общая площадь строения, кв.м.		Регистрационный номер:		Начальная цена (стартовая) объекта (с учетом НДС)		Сумма залога в размере 20% от начальной цены объекта (руб.)		Сведения об обременении		Информационное сообщение		Вид торга			
Нежилое помещение площадью 127,5 кв.м., подвал (кадастровый номер 34-34-030132-490)		Дзержинский		Волгоград, Дзержинский район, ул. Большая, 3а		1275		Подвал		922000		92 200,00 (10%)		Свободно, обременение отсутствует		ИНФОРМАЦИОННОЕ СООБЩЕНИЕ № 23-16 от 18.05.2023 о проведении департаментом муниципального имущества администрации Волгограда аукционных торгов в ЭФ		Электронный аукцион			
Нежилое помещение площадью 85,0 кв.м., 1 этаж (кадастровый номер 34-34-030132-491)		Дзержинский		Волгоград, Дзержинский район, ул. Большая, 3а		85		1 этаж		1741000		174 100,00 (10%)		Свободно, обременение отсутствует		ИНФОРМАЦИОННОЕ СООБЩЕНИЕ № 23-16 от 18.05.2023 о проведении		Электронный аукцион			

<sup>11</sup> <https://www.volgadmin.ru/d/branches/dmi/Tenders/MunImList/>

## 3.4 Муниципальные предприятия и учреждения

В соответствии со статьей 51 Федерального закона № 131-ФЗ, муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления, осуществляющие функции и полномочия учредителя, определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования субсидиарно отвечают по обязательствам муниципальных казенных учреждений и обеспечивают их исполнение.

Передать в оперативное управление можно только зарегистрированную недвижимость. Для этого оформляются распоряжение собственника и передаточный акт. В них нужно подробно описать недвижимость. Договор оперативного управления заключать обязательно.

Если в оперативное управление передаются здания (помещения), то землю под ними нужно предоставлять в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду, поскольку оперативного управления земельными участками не бывает.

Форма распоряжения может быть установлена на уровне муниципального образования. Если нет, то можно разработать ее самостоятельно.

В распоряжении обязательно указываются:

- ◆ наименование органа;
- ◆ наименование, ИНН, ОГРН учреждения (казенного предприятия), за которым закрепляется недвижимость;
- ◆ сведения, позволяющие безошибочно идентифицировать недвижимость (вид объекта недвижимости (здание, сооружение, помещение, объект незавершенного строительства и т. п.); кадастровый номер; площадь или длину, если это линейный объект; адрес или иное описание местоположения; проектируемое назначение здания, сооружения, строительство которых не завершено; номер и дату регистрации права собственности; литеру, если есть; количество этажей, в том числе подземных; номер этажа (для помещений); дату ввода в эксплуатацию; номер в реестре государственной (муниципальной) собственности).

Если нельзя будет идентифицировать недвижимость, то могут отказать в регистрации права оперативного управления.

В распоряжении также можно дать конкретные поручения должностным лицам, например, директору учреждения — представить документы для регистрации права оперативного управления.

Форма акта приема-передачи недвижимости в оперативное управление не установлена, поэтому можно разработать ее самостоятельно.

В акте указываются:

- ◆ реквизиты распоряжения о передаче недвижимости в оперативное управление;
- ◆ наименование органа, передающего недвижимость;
- ◆ наименование, ИНН, ОГРН учреждения (казенного предприятия), принимающего недвижимость;
- ◆ описание недвижимости, как в распоряжении;
- ◆ сведения о надлежащем техническом состоянии недвижимости.

**Ознакомьтесь с документом**

Акт приема-передачи муниципального имущества в оперативное управление (образец заполнения)<sup>12</sup>:

**Акт приема-передачи  
муниципального имущества в оперативное управление**

Муниципальное образование г. Тихогорск, от имени которого выступает Комитет по управлению муниципальным имуществом г. Тихогорска (далее - Комитет) в лице начальника Дмитрия Дмитриевича Гурина, действующего на основании Положения о Комитете, утвержденного Постановлением администрации местного самоуправления г. Тихогорска от 25.05.2011 N 150, передало, а Муниципальное бюджетное дошкольное образовательное учреждение "Детский сад N 1" (далее - МБДОУ "Детский сад N 1") в лице заведующей Анны Сергеевны Диденко, действующей на основании устава от 04.05.2016 рег. N 0324239058932832, приняло в оперативное управление следующее имущество:

1) здание основного корпуса, находящееся по адресу: г. Тихогорск, ул. Ленина, д. 22, литера Б, площадь - 456,7 кв. м, этажность - 1, кадастровый номер - 28:08:111111:11, право муниципальной собственности зарегистрировано в ЕГРП 12.03.2014 N 28-08/067/2014-25, номер в реестре муниципальной собственности - 093838434335353;

2) грузовой автомобиль Hyundai Porter, регистрационный знак М483АХ27, идентификационный номер (VIN) - Х7МХКНФРМО04128, год выпуска - 2006, цвет - белый, модель двигателя - 203-06-4001А, паспорт ТС серия 72ГЕ номер 988, выдан Благовещенской таможней Амурской области 20.03.2008;

3) компьютер Lenovo IdeaPad E1030 (процессор Intel Celeron Dual Core 2160 МГц), серийный номер US88652459, год выпуска 2015.

МБДОУ "Детский сад N 1" подтверждает, что указанное имущество находится в состоянии, пригодном для нормальной эксплуатации.

Комитет по управлению  
муниципальным имуществом  
г. Тихогорска  
Адрес: ул. К. Маркса, д. 2, г. Тихогорск,  
Хабаровский край, 680777  
ИНН 1111111111

МБДОУ "Детский сад N 1"  
Адрес: ул. Ленина, д. 22, г.Тихогорск,  
Хабаровский край, 680777  
ИНН 2222222222

\_\_\_\_\_  
И.П. Д. Д. Гурина

\_\_\_\_\_  
И.П. А. С. Диденко

**Важно!**

Необходимо указать, что недвижимость находится в исправном техническом состоянии и ее можно использовать по назначению. Бывали случаи, когда учреждение взыскивало с собственника средства на ремонт здания, потому что собственник не смог доказать, что здание пришло в упадок уже после передачи в оперативное управление.

<sup>12</sup> СПС КонсультантПлюс, 2023.

## Ознакомьтесь с документом

Акт приема-передачи муниципального имущества в хозяйственное ведение (образец заполнения)<sup>13</sup>:

### Акт приема-передачи муниципального имущества в хозяйственное ведение

Муниципальное образование г. Тихогорск, от имени которого выступает Комитет по управлению муниципальным имуществом г. Тихогорска в лице начальника Дмитрия Дмитриевича Гурова, действующего на основании Положения о Комитете, утвержденного Постановлением АМС г. Тихогорска, передало и Муниципальное унитарное предприятие "Рутуприбор" в лице директора Ивана Петровича Войничко, действующего на основании Устава от 16.01.2016 рег. N 0328597880909, приняло в хозяйственное ведение следующее имущество:

- здание основного корпуса по адресу: г. Тихогорск, ул. Ленина, д. 24, литера А, площадь 456,7 кв. м, этажность 1, кадастровый номер 28-08:22222:22, право муниципальной собственности на которое зарегистрировано в ЕПРП 18.04.2015 за N 28-08/053/2015-25, номер в реестре муниципальной собственности: 09338565656873;
  - грузовой автомобиль Hyundai H-100 (AU) Porter, регистрационный знак M483AX27, идентификационный номер (VIN) X7MKXNFRMO04128, год выпуска 2006, цвет белый, модель Двигателя 203-06-4001A, паспорт серия 72IE N 988 выдан Благочинной таможней Амурской области 20.03.2008;
  - компьютер Lenovo IdeaPad E1030 (процессор Intel Celeron Dual Core 2160MГц), серийный номер US88652459, год выпуска 2015.
- МУП "Рутуприбор" подтверждает, что указанное выше имущество находится в состоянии, пригодном для нормальной эксплуатации.

Комитет по управлению  
муниципальным имуществом  
г. Тихогорска  
Адрес: 680777, Хабаровский край,  
г. Тихогорск, ул. К. Маркса, д. 2  
ИНН 1111111111

\_\_\_\_\_  
М.П. Д.Д. Гуров

МУП "Рутуприбор"  
Адрес: 680777, Хабаровский край,  
г. Тихогорск, ул. Ленина, д. 25  
ИНН 3333333333

\_\_\_\_\_  
М.П. И.П. Войничко

13 СПС КонсультантПлюс, 2023.

Муниципальное имущество передается в хозяйственное ведение муниципального унитарного предприятия для осуществления деятельности в соответствии с уставом предприятия на основании муниципального правового акта администрации, договора о передаче в хозяйственное ведение, акта приема-передачи муниципального имущества в хозяйственное ведение.

Объектом права хозяйственного ведения являются все виды имущества, включая здания, сооружения, оборудование, инвентарь и т. д. (за исключением земельных участков), которое передается муниципальному унитарному предприятию и предназначено для осуществления его уставной деятельности.

С момента возникновения у муниципального унитарного предприятия права хозяйственного ведения на закрепленное за ним имущество орган местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом исключает данное имущество из состава казны муниципального образования.

### 3.5 Бесхозяйное имущество

Понятие бесхозяйной вещи и общие правила признания ее таковой устанавливаются статьей 225 Гражданского кодекса РФ: «Бесхозяйной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен либо, если иное не предусмотрено законами, от права собственности на которую собственник отказался».

Бесхозяйные недвижимые вещи принимаются на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижимое имущество, по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся.

По общему правилу, закрепленному ст 225 Гражданского кодекса РФ, по истечении года со дня постановки бесхозяйной недвижимой вещи на учет, а в случае постановки на учет линейного объекта — по истечении трех месяцев со дня постановки на учет, орган,

уполномоченный управлять муниципальным имуществом, может обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на эту вещь.

**Важно!**

Недвижимость не признается бесхозной, когда у нее есть владелец, даже если он не зарегистрировал право собственности

**Подтверждающие документы:**

- ▶ Постановление Президиума ВАС РФ от 2 июля 2013 г. N 1150/13 по делу № А76-24747/2011
- ▶ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 20 мая 2022 г. N Ф02-1795/2022 по делу N А19-4275/2020
- ▶ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 8 октября 2021 года №Ф03-53 57/2021 по делу № А51-18717/2020
- ▶ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 5 октября 2022 года № Ф05-24272/2022 по делу № А41-91785/2021
- ▶ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 29 июля 2019 года № Ф06-48666/2019 по делу № А65-31416/2018
- ▶ Апелляционное определение Московского городского суда от 6 июля 2021 г. по делу №2-1443/2021

Общий порядок принятия на учет бесхозных недвижимых вещей утвержден Приказом Минэкономразвития России от 10 декабря 2015 года № 931. Например, в случае, если сведения об объекте недвижимого имущества отсутствуют в Едином государственном реестре недвижимости, принятие на учет такого объекта недвижимого имущества в качестве бесхозного осуществляется одновременно с его постановкой на государственный кадастровый учет. В заявлении указываются: вид объекта недвижимости, его кадастровый номер, адрес (при наличии), сведения о заявителе, а также сведения о собственнике в случае, если принятие объекта недвижимости на учет в качестве бесхозного осуществляется в связи с отказом лица (лиц) от права собственности на объект недвижимости.

В ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областях могут действовать особые правила приобретения права государственной и муниципальной собственности на бесхозные недвижимые вещи.

Например, Указом Председателя Совета Министров Военно-гражданской администрации Запорожской области № 189У от 3 августа

2022 года утвержден Порядок выявления, учета и принятия в собственность бесхозяйного имущества в Запорожской области.

Указом ВРИО Главы Донецкой Народной Республики № 140 от 10 мая 2023 года «Об особенностях приобретения права государственной и муниципальной собственности на бесхозяйные недвижимые вещи на территории Донецкой Народной Республики» и Указом главы ЛНР № УГ-396/23 от 12 мая 2023 года «Об особенностях приобретения права государственной собственности на бесхозяйные недвижимые вещи на территории Луганской Народной Республики» установлено, что в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на бесхозяйные здания, сооружения (за исключением линейных объектов), помещения, объекты незавершенного строительства, которые не имеют собственника или собственник которых неизвестен либо от права собственности на которые собственник отказался, расположенные на территории такого муниципального образования, вправе обратиться:

- ♦ органы и должностные лица субъекта РФ, осуществляющие полномочия, отнесенные законодательством Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления до завершения формирования органов местного самоуправления;
- ♦ орган местного самоуправления муниципального образования в соответствующих субъектах РФ.

Указанные органы вправе обратиться в суд по истечении трех месяцев со дня их постановки на учет в качестве бесхозяйных недвижимых вещей органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижимое имущество.

#### **Ознакомьтесь с документом**

**Образец выдержки из заявления в суд о признании права муниципальной собственности на бесхозяйное недвижимое имущество:**

#### **Заявление**

#### **о признании права муниципальной собственности на бесхозяйное недвижимое имущество**

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ г. недвижимое имущество - \_\_\_\_\_ площадью \_\_\_ кв. м, расположенное по адресу: \_\_\_\_\_, кадастровый номер \_\_\_\_\_ (далее - Объект), принято \_\_\_\_\_ (наименова-

ние органа, осуществляющего государственную регистрацию права на недвижимое имущество) на учет как бесхозяйное, что подтверждается записью в Едином государственном реестре недвижимости от «\_\_\_» \_\_\_\_\_ г. № \_\_\_\_ (Выписка из Единого государственного реестра недвижимости от «\_\_\_» \_\_\_\_\_ г. № \_\_\_\_).

В течение трех месяцев со дня постановки Объекта на учет никто не заявлял о своих правах на указанный Объект.

В соответствии с пунктом 1 статьи 225 Гражданского кодекса Российской Федерации, бесхозяйной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен либо, если иное не предусмотрено законами, от права собственности на которую собственник отказался.

В соответствии с пунктом 3 статьи 218 Гражданского кодекса Российской Федерации, в случаях и в порядке, которые предусмотрены Гражданским кодексом Российской Федерации, лицо может приобрести право собственности на имущество, не имеющее собственника, на имущество, собственник которого неизвестен, либо на имущество, от которого собственник отказался или на которое он утратил право собственности по иным основаниям, предусмотренным законом.

Согласно пункта 3 статьи 225 Гражданского кодекса Российской Федерации, бесхозяйные недвижимые вещи принимаются на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижимое имущество, по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся.

В соответствии с пунктом 1.1. Указа ВРПО Главы Донецкой Народной Республики № 140 от 10 мая 2023 года «Об особенностях приобретения права государственной и муниципальной собственности на бесхозяйные недвижимые вещи на территории Донецкой Народной Республики», орган местного самоуправления муниципального образования в Донецкой Народной Республике, уполномоченный на управление муниципальным имуществом, вправе обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на бесхозяйные здания по истечении трех месяцев со дня их постановки на учет в качестве бесхозяйных недвижимых вещей органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижимое имущество.

На основании вышеизложенного и в соответствии с пунктами 1 и 3 статьи 225, пунктом 3 статьи 218 Гражданского кодекса Российской Федерации, п. 1.1. Указа ВРПО Главы Донецкой Народной Республики № 140 от 10 мая 2023 года «Об особенностях приобретения права государственной и муниципальной собственности на бесхозяйные недвижимые вещи на территории Донецкой Народной Республики» статьи 291, 293 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации

ПРОШУ:

признать за Заявителем право муниципальной собственности на бесхозяйное имущество - \_\_\_\_\_ площадью \_\_\_ кв. м, расположенное по адресу: \_\_\_\_\_, кадастровый номер \_\_\_\_\_.

Бесхозяйная недвижимая вещь, не признанная по решению суда поступившей в муниципальную собственность, может быть вновь принята во владение, пользование и распоряжение оставившим ее собственником либо приобретена в собственность в силу приобретательной давности.

**Важно!**

Недвижимость не признается бесхозной, когда на нее кто-то претендует.

**Подтверждающие документы:**

- ▶ Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 23 мая 2019 г. по делу № 33-8472/2019.
- ▶ Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 26 ноября 2019 года № Ф01 -6009/2019 по делу № А11 -8932/2018.
- ▶ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 28 июля 2020 года № Ф06-63288/2020 по делу № А55-20909/2019.
- ▶ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 29 января 2020 года № Ф10-6451/2019 по делу № А68-2819/2019.
- ▶ Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 29 сентября 2021 года № 88-23177/2021.
- ▶ Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 19 ноября 2019 года № 88-79/2019.
- ▶ Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 10 августа 2021 года № 88-13954/2021.
- ▶ Апелляционное определение Кемеровского областного суда от 24 октября 2019 г. по делу № 33-10735/2019.
- ▶ Апелляционное определение Суда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 29 января 2019 г. по делу № 33-576/2019.

В случае, если бесхозной недвижимой вещью является линейный объект (включая его неотъемлемые технологические части), предназначенный для электроснабжения, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения, водоотведения, по истечении трех месяцев со дня его постановки на учет в качестве бесхозной недвижимой вещи органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижимое имущество, такой объект подлежит принятию в государственную собственность путем его включения в соответствующий реестр имущества ДНР и ЛНР. При этом обращение исполнительного органа ДНР или ЛНР, уполномоченного управлять государственным имуществом, в суд с требованием о признании права государственной собственности на данный объект не требуется.

### **Важно!**

Недвижимость не перестает быть бесхозной, если орган местного самоуправления не принял ее на учет.

Подтверждающие документы:

- ▶ Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 6 апреля 2022 года № Ф01-738/2022 по делу № А43-12701/2021.
- ▶ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23 июля 2019 года № Ф04-2422/2019 по делу № А45-3 3740/2018.
- ▶ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 18 апреля 2019 года № Ф04-1030/2019 по делу № А70-329/2018.
- ▶ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 28 октября 2021 года № Ф09-7738/21 по делу № А50-417/2020.

## 3.6 Возможные нарушения, возникающие при управлении и распоряжении муниципальным имуществом

В результате контрольных мероприятий по проверке соблюдения установленного порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом, находящимся в собственности муниципального образования, могут быть выявлены следующие нарушения:

1. Несоблюдение требования государственной регистрации прав собственности, других вещных прав на недвижимые вещи, ограничений этих прав, их возникновения, перехода и прекращения.
2. Несоблюдение порядка аренды земельных участков.
3. Нарушения порядка распоряжения имуществом муниципального унитарного предприятия:
  - 1) Нарушение сроков заключения договоров аренды по результатам проведения конкурсных процедур.
  - 2) Нарушение определения размера арендной платы за пользование муниципальным имуществом, находящимся в хозяйственном ведении муниципального унитарного предприятия.
  - 3) Неперечисление и перечисление с нарушением размера и сроков предприятием в местный бюджет установлен-

- ной части прибыли, остающейся в его распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей.
- 4) Ненадлежащее исполнение муниципальным унитарным предприятием договорных обязательств в отношении муниципального имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятия и переданного в аренду, и непринятие мер ответственности за ненадлежащее исполнение арендных отношений, в том числе непринятие мер по взиманию просроченной задолженности по арендной плате за пользование муниципальным имуществом, убытков, неустойки.
  - 5) Нарушения в части несвоевременного внесения арендаторами платы за оказание коммунальных услуг, при этом предприятие не воспользовалось правом начисления пени за несвоевременную плату коммунальных услуг.
  - 6) Ненадлежащее выполнение обязанностей руководителя муниципального унитарного предприятия, повлекшее получение меньшей, чем возможно, прибыли, выразившееся в занижении арендной платы, в отсутствии мероприятий по взысканию дебиторской задолженности и начислению пени за несвоевременное перечисление платежей арендаторами за арендную плату и коммунальные услуги.
  - 7) Неполное и недостоверное отражение сведений об объектах недвижимого имущества, закрепленных на праве хозяйственного ведения за муниципальным унитарным предприятием, и выявленного неиспользуемого недвижимого имущества.
4. Ненадлежащее осуществление полномочий собственника муниципального имущества, влекущее допущение предприятием неэффективного использования муниципального имущества, предоставление муниципального имущества в пользование без оформления договорных отношений, получение меньшего объема неналоговых доходов в местный бюджет, выразившееся в отсутствии контроля за распоряжением муниципальным унитарным предприятием муниципальным имуществом.
  5. Нарушение требований, предъявляемых к применению правил ведения бухгалтерского учета.
  6. Нарушение общих требований к бухгалтерской отчетности экономического субъекта.

### Обратите внимание!

Пример нарушения, выявленного по результатам проверки порядка управления и распоряжения недвижимым имуществом в городском округе город Якутск<sup>14</sup>:

**ненадлежащее** осуществление исполнения функций органа, осуществляющего полномочия собственника в отношении имущества городского округа. Так, ДИЗО ОА г. Якутска **не владеет** полной и достоверной информацией о количестве учтенных в Реестре муниципальных объектов недвижимого имущества, **на которое зарегистрировано право собственности городского округа «город Якутск»** в Едином государственном реестре недвижимости, о количестве объектов на которые правообладателями **оформлены регистрации права оперативного управления и хозяйственного ведения**. Согласно представленной ДИЗО ОА г. Якутска информации в Реестре имеются сведения о наличии у правообладателей:

- зарегистрированного права оперативного управления **на 240 объектов** (что составляет **42%** от общего количества объектов, переданных по данным Реестра в оперативное управление);

- зарегистрированного права хозяйственного ведения **на 163 объекта (17,3%** от общего количества объектов, переданных по данным Реестра в хозяйственное ведение).

### Практические выводы:

В муниципальном образовании должна быть создана соответствующая нормативно-правовая база, а также созданы следующие условия, обеспечивающие управление и распоряжение муниципальным имуществом:

- ◆ установление порядка передачи имущества в аренду, хозяйственное ведение, оперативное управление, приватизации муниципального имущества;
- ◆ проведение обязательной инвентаризации муниципального имущества;
- ◆ проведение своевременной регистрации права собственности на объекты недвижимого имущества;
- ◆ осуществление контроля за использованием переданного в хозяйственное ведение муниципального недвижимого имущества, в том числе обеспечение предоставления в аренду такого имущества лишь при наличии согласия собственника;
- ◆ в целях эффективного использования муниципального недвижимого имущества, увеличения поступления доходов от арен-

<sup>14</sup> Отчет по итогам проверки соблюдения установленного порядка управления и распоряжения недвижимым имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа «город Якутск» за 2019–2020 годы.

ды муниципального имущества проведение мониторинга ресурсного потенциала для выявления резервов увеличения поступления доходов;

- ◆ проведение ежеквартального мониторинга поступления доходов от аренды муниципального имущества в местный бюджет;
- ◆ недопущение предоставления нежилых помещений в безвозмездное пользование без заключения договоров, без пролонгации договоров, продление договоров аренды в отсутствии дополнительных соглашений;
- ◆ своевременное принятие решений по освободившимся площадям для передачи другим арендаторам, недопущение простаивания освобожденных арендных площадей;
- ◆ принятие мер по проведению обязательного страхования недвижимого имущества, переданного в безвозмездное пользование и др.

## Глава 4.

# ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО

В главе будут рассмотрены:

- ◆ *основные формы государственно-частного партнерства;*
- ◆ *основные элементы концессионного соглашения и соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве.*

### **Основные нормативные акты и методические рекомендации**

#### **Концессионные соглашения:**

1. Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».
1. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 года № 495 «Об установлении требований к концессионеру в отношении банков, предоставляющих безотзывные банковские гарантии, банков, в которых может быть открыт банковский вклад (депозит) концессионера, право, по которому могут передаваться концессионером концеденту в залог, и в отношении страховых организаций, с которыми концессионер может заключить договор страхования риска ответственности за нарушение обязательств по концессионному соглашению».
1. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2013 года № 1188 «Об утверждении требований к банковской гарантии, предоставляемой в случае, если объектом концессионного соглашения являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем».
1. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2014 года № 368 «Об утверждении Правил предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения».
1. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 июня 2014 года № 510 «Об утверждении Правил дисконтирования величин при оценке конкурсных предложений на право заключения концессионных соглашений и договоров аренды в сфере теплоснабжения, в сфере водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».
1. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2015 года № 300 «Об утверждении формы предложения о заключении концессионного соглашения с лицом, выступающим с инициативой заключения концессионного соглашения».

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2021 года № 74 «О совершенствовании порядка мониторинга заключения и реализации заключенных концессионных соглашений и об обеспечении оценки условных и безусловных обязательств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, возникающих при реализации концессионных соглашений».

**Соглашение о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве:**

1. Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
1. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2015 года № 1366 «Об утверждении перечня отдельных прав и обязанностей публично-го партнера, которые могут осуществляться уполномоченными им органами и (или) юридическими лицами в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами».
1. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2015 года № 1386 «Об утверждении формы предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства, а также требований к сведениям, содержащимся в предложении о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства».
1. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2015 года № 1387 «О порядке направления публичному партнеру заявления о намерении участвовать в конкурсе на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве».
1. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2015 года № 1388 «Об утверждении Правил рассмотрения публичным партнером предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства».
1. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2015 года № 1309 «Об утверждении Правил проведения уполномоченным органом переговоров, связанных с рассмотрением предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства на предмет оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества».
1. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 года № 1514 «О порядке проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества».

## 4.1 Что такое государственно-частное партнерство?

---

Государственно-частное партнерство (далее также — ГЧП) — это такая форма реализации проектов, в которых риски между государством и частной стороной распределяются иначе, чем при стандартной государственной закупке.

Так, например, при стандартных государственных закупках государство, получая результаты выполненных работ (оказанных услуг), обязано заплатить сразу — в срок, установленный Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», с даты подписания документа о приемке.

Если же государство осуществляет выплаты не сразу, а по истечении длительного времени, то в таком случае речь идет о том, что проект реализуется в формате государственно-частного партнерства.

Другой пример: в случае с государственными закупками государство закупает услугу, как правило, на срок 1 год — срок, на который доводятся конкретные бюджетные лимиты до получателей бюджетных средств.

Если же государство закупает ту или иную услугу на длительный период времени, то в таком случае считается, что услуга реализуется в формате государственно-частного партнерства.

## 4.2 Формы государственно-частного партнерства

---

Когда говорят о государственно-частном партнерстве, то считается, что есть так называемые классические формы государственно-частного партнерства, а есть формы «квазиГЧП».

Под классическими формами ГЧП понимают:

- ◆ концессионное соглашение;
- ◆ соглашение о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве.

Эти два типа соглашений называют классическими формами ГЧП, поскольку они специально были предусмотрены в законодательстве Российской Федерации с целью создания таких договорных конструкций, в которых государство поручало частному сектору, по сути, выполнить за себя ту или иную функцию.

Концессионное соглашение регулируется Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее — Закон № 115-ФЗ).

Соглашение о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве регулируется Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 224-ФЗ).

Под формами квазиГЧП понимают все иные договорные формы, в которых риски распределяются иначе, чем в классическом государственном заказе.

К ним обычно относят, в частности:

- ◆ инвестиционное соглашение;
- ◆ договор аренды с инвестиционными обязательствами;
- ◆ энергосервисный контракт;
- ◆ контракт жизненного цикла, заключаемый в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
- ◆ специальный инвестиционный контракт;
- ◆ контракт со встречными инвестиционными обязательствами (офсетный контракт).

## 4.3 Концессионное соглашение: основные положения

Концессионное соглашение регулируется Законом № 115-ФЗ.

Предмет концессионного соглашения — создание и (или) реконструкция публичного имущества (то есть имущества, которое будет принадлежать и (или) принадлежит Российской Федерации, или субъектам Российской Федерации, или муниципалитетам).

Концессионное соглашение заключается между публичной и частной сторонами (Рисунок 14).

Публичная сторона именуется концедентом. В качестве концедента выступает публично-правовое образование — Российская Федерация, или субъект Российской Федерации, или муниципальное образование. Органы публичной власти выполняют полномочия концедента, но не являются самостоятельной стороной концессионного соглашения.

Частная сторона именуется концессионером. В качестве концессионера могут выступать индивидуальный предприниматель, рос-

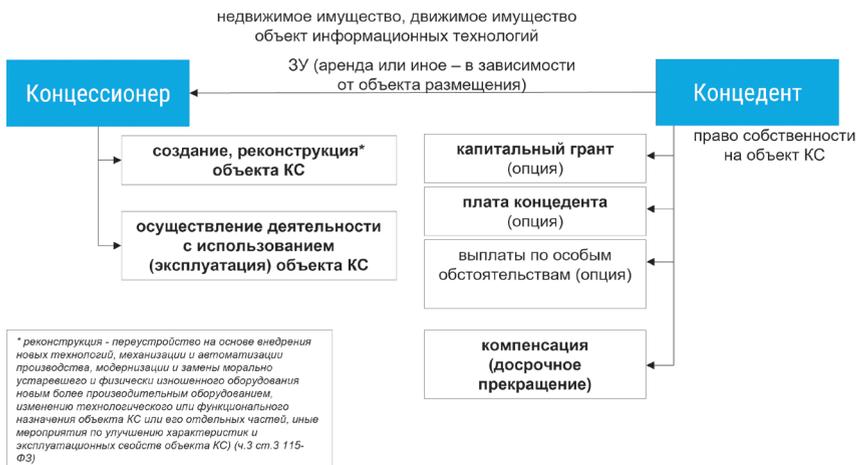


Рисунок 14. Схема концессионного соглашения

сийское или иностранное юридическое лицо либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два и более указанных юридических лица.

## 4.4 Концессионное соглашение: объект соглашения

---

По концессионному соглашению, концессионер обязан создать и (или) реконструировать объект концессионного соглашения.

Объект концессионного соглашения должен соответствовать требованиям Закона № 115-ФЗ по составу и сфере реализации.

### **Требования по составу**

В состав объекта концессионного соглашения в обязательном порядке должно входить недвижимое имущество — здание, сооружение, помещение, объект незавершенного строительства. При этом земельный участок хотя и относится к недвижимости, сам по себе не может быть объектом концессионного соглашения. Земельный участок предоставляется при необходимости для создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения, то есть имеет по отношению к объекту вспомогательное значение.

Требование об обязательном наличии объекта недвижимости в составе объекта концессионного соглашения является обязательным, за одним исключением — если концессионное соглашение заключается в отношении объектов информационных технологий.

К объектам информационных технологий относятся программы для электронных вычислительных машин (программы для ЭВМ), базы данных, информационные системы (в том числе государственные информационные системы) и (или) сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или других информационно-телекоммуникационных сетях, в состав которых входят такие программы для ЭВМ и (или) базы данных, либо совокупность указанных объектов.

## **Требования по сфере реализации**

Концессионное соглашение может быть заключено только в отношении тех объектов, которые прямо предусмотрены частью 1 статьи 4 Закона № 115-ФЗ. Среди таких объектов, в частности, предусмотрены (далее для примера приводится не полный перечень, предусмотренный Законом № 115-ФЗ; полный перечень необходимо смотреть в части 1 статьи 4 Закона № 115-ФЗ):

- ◆ автомобильные дороги, элементы обустройства автомобильных дорог (в том числе остановочные пункты), объекты, предназначенные для взимания платы (в том числе пункты взимания платы), объекты дорожного сервиса;
- ◆ морские и речные порты, в том числе искусственные земельные участки, гидротехнические сооружения портов, объекты их производственной и инженерной инфраструктур;
- ◆ аэродромы;
- ◆ объекты производственной и инженерной инфраструктур аэропортов;
- ◆ объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии;
- ◆ объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем;
- ◆ объекты транспортной инфраструктуры и технологически связанные с ними транспортные средства, обеспечивающие деятельность, связанную с перевозками пассажиров транспортом общего пользования, за исключением метрополитена;
- ◆ объекты здравоохранения, в том числе объекты, предназначенные для санаторно-курортного лечения;
- ◆ объекты образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты социально-культурного назначения;
- ◆ объекты производства, первичной и (или) последующей (промышленной) переработки, хранения сельскохозяйственной продукции, определенные согласно критериям, установленным Правительством Российской Федерации;

- ◆ объекты, на которых осуществляются обработка, накопление, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов;
- ◆ объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений, объекты, предназначенные для благоустройства территорий;
- ◆ объекты социального обслуживания граждан;
- ◆ объекты информационных технологий;
- ◆ центры обработки данных.

## 4.5 Концессионное соглашение: право собственности на объект соглашения

Право собственности на объект концессионного соглашения всегда возникает только у публично-правового образования, которое заключило концессионное соглашение.

Например, если субъект Российской Федерации заключает концессионное соглашение на строительство больницы, то здание больницы и оборудование, которое согласно условиям концессионного соглашения входит в состав объекта концессионного соглашения, будут после их создания передаваться в казну этого субъекта Российской Федерации.

Такая передача не означает, что объект соглашения закрепляется на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за бюджетным учреждением или унитарным предприятием. В рамках концессии объект концессионного соглашения находится в течение срока действия соглашения во владении и пользовании концессионера. Таким образом, концессионер получает возможность осуществлять деятельность на объекте концессионного соглашения. В примере с концессией на больницу в качестве такой деятельности, по общему правилу, будет выступать деятельность по оказанию медицинских услуг. И для осуществления такого вида деятельности концессионеру требуются права владения и пользования объектом концессионного соглашения, которые ему предоставляются концедентом в соответствии с требованиями Закона № 115-ФЗ.

## 4.6 Концессионное соглашение: основные обязанности концессионера

---

По концессионному соглашению концессионер обязан создать и (или) реконструировать объект концессионного соглашения. Данная стадия реализации проекта обычно называется инвестиционной.

По завершении создания и (или) реконструкции объекта соглашения концессионер обязан осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения. Данная стадия реализации проекта обычно называется эксплуатационной.

### **Обязанность по созданию и (или) реконструкции объекта соглашения**

Концессионер самостоятельно или с привлечением третьих лиц (генерального подрядчика) осуществляет создание и (или) реконструкцию объекта соглашения.

Создание может заключаться в строительстве объекта капитального строительства, закупке оборудования и его установке, монтажу (при необходимости); для объектов информационных технологий создание может заключаться в создании нового результата интеллектуальной деятельности. При этом перечень возможных мероприятий, которые входят в содержание «создания» объекта концессионного соглашения, не ограничен и может быть согласован иным образом, чем описано выше в примерах — в зависимости от отраслевой специфики объекта.

Реконструкция в Законе № 115-ФЗ имеет свое собственное содержание и не ограничивается реконструкцией по смыслу градостроительного законодательства. Реконструкция по смыслу Закона № 115-ФЗ может заключаться в улучшении характеристик и эксплуатационных свойств объекта концессионного соглашения.

### **Обязанность осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения**

Обязанность концессионера осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения трактуется обычно как обязанность осуществлять так называемую целевую эксплуатацию.

Например, если концессионное соглашение заключено в отношении объекта спорта (физкультурно-оздоровительного комплекса, др.), то такой целевой эксплуатацией будет оказание услуг в сфере спорта.

При этом на практике нередко применяется подход, что такая целевая эксплуатация может осуществляться как на всех площадях объекта концессионного соглашения, так и на его части. Этот подход, в частности, позволяет передавать большую часть площадей объекта концессионного соглашения в аренду бюджетному учреждению или унитарному предприятию, если для публичной стороны важно, чтобы именно они занимали такие площади для осуществления своей деятельности.

Помимо целевой эксплуатации, в состав обязанностей концессионера на эксплуатационном этапе также обычно включается обязанность по текущему и (или) капитальному ремонтам, при условии, что концессионное соглашение предусматривает источники финансирования концессионером выполнения данной обязанности.

## **4.7 Концессионное соглашение: основные обязанности концедента**

### **Обязанность передать объект соглашения во владение и пользование**

По концессионному соглашению, концедент обязан передать объект концессионного соглашения во владение и пользование концессионера.

### **Обязанность предоставить земельный участок (при необходимости)**

В случае, если для создания, реконструкции и (или) эксплуатации объекта концессионного соглашения требуется предоставление земельного участка в аренду концессионера, концедент также, как правило, принимает на себя обязанность по предоставлению земельного участка, которым он вправе распоряжаться, в аренду концессионера.

Земельный кодекс Российской Федерации позволяет предоставлять земельные участки концессионеру на основании концессионного соглашения без проведения отдельной процедуры (торгов) по предоставлению земельного участка в аренду.

### **Денежные обязательства**

Концедент вправе принять на себя обязательства по выплате из бюджета денежных средств в пользу концессионера.

Такие денежные обязательства могут быть разделены на 2 основных вида (по критерию основания возникновения):

- ◆ плановые денежные обязательства;
- ◆ условные денежные обязательства.

### **Плановые денежные обязательства**

Плановыми денежными обязательствами концедента являются те обязательства, которые должны быть выполнены в определенный срок без необходимости возникновения дополнительных оснований.

На практике принимаются следующие плановые денежные обязательства концедента, прямо предусмотренные Законом № 115-ФЗ:

- ◆ финансирование части расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения (в соглашениях такой вид обязательств обычно называют капитальным грантом);

- ◆ финансирование части расходов на использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения;
- ◆ плата концедента.

При этом первые 2 вида платежей имеют целевое назначение, прямо предусмотренное Законом № 115-ФЗ: финансирование части расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения либо части расходов на использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения.

Целевое же назначение платы концедента устанавливается концессионным соглашением.

Обычно плата концедента делится на инвестиционный и операционный платежи.

Инвестиционный платеж покрывает расходы концессионера на обслуживание привлеченного финансирования (если такое финансирование было привлечено концессионером для создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения) — расходы на уплату основного долга, процентов, комиссий (при этом иногда, в зависимости от позиции финансирующей организации, выделяют отдельно платеж на уплату процентов и комиссий).

Операционный (или иногда его называют в соглашении эксплуатационным) платеж покрывает все или часть расходов концессионера, которые он несет в связи с использованием (эксплуатацией) объекта. Наличие и размер операционного платежа зависят от того, имеются ли по проекту иные источники финансирования расходов концессионера. Так, например, в концессионных проектах в отношении парков концессионер получает коммерческую выручку от своей деятельности на территории парка. Если финансовая модель проекта показывает, что плановая коммерческая выручка покрывает все операционные затраты, то соглашение может не предусматривать выплату из бюджета операционного платежа, либо этот платеж может быть согласован в размере, покрывающем часть операционных затрат концессионера, для финансирования которой недостаточно коммерческой выручки концессионера.

## **Условные денежные обязательства**

Условными денежными обязательствами концедента являются те обязательства, которые должны быть выполнены только при условии возникновения оснований, предусмотренных концессионным соглашением.

Так, концессионное соглашение может предусматривать гарантию минимальной доходности (так называемое МГД), то есть обязанность концедента выплатить концессионеру разницу между плановым размером выручки, установленным концессионным соглашением, и фактическим размером. Обычно МГД предусматривается в тех проектах, в которых концессионер получает коммерческую выручку от осуществления деятельности с использованием объекта концессионного соглашения, но при этом нуждается в гарантиях ее получения, для того чтобы погашать финансирование, привлеченное для создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения, а также для того чтобы иметь достаточно денежных средств для уплаты операционных расходов.

Также концессионное соглашение обычно предусматривает так называемые особые обстоятельства — обстоятельства, при наступлении которых сроки исполнения концессионером своих обязательств приостанавливаются (продлеваются) и он не несет ответственности за невыполнение своих обязательств (если отсутствует вина концессионера в наступлении таких обстоятельств). Вдобавок к этому, концедент принимает на себя обязанность выплатить концессионеру дополнительные расходы, которые тот несет для урегулирования последствий наступления особых обстоятельств. Такая обязанность также относится к условным денежным обязательствам концедента. Например, концессионное соглашение может предусматривать такое особое обстоятельство, как необходимость проведения дополнительных работ, не предусмотренных проектной документацией. В случае, если концедент согласится с наступлением такого особого обстоятельства, и при наличии соответствующих положений в концессионном соглашении, концедент выплачивает концессионеру дополнительные расходы по такому особому обстоятельству, чтобы концессионер мог выполнить такие дополнительные работы.

### **Компенсация при досрочном прекращении концессионного соглашения**

При досрочном прекращении концессионного соглашения концедент, в силу положений Закона № 115-ФЗ, обязан выплатить концессионеру компенсацию расходов, понесенных концессионером на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, если такие расходы не были ранее возмещены за счет выручки (тарифной выручки), бюджетных выплат.

### **Форма исполнения денежных обязательств**

Денежные обязательства концедента, предусмотренные концессионным соглашением, являются гражданско-правовыми обязательствами. Однако они исполняются в форме, предусмотренной бюджетным законодательством, поскольку источником их выплаты являются средства бюджета.

Обычно капитальный грант выплачивается либо в форме бюджетных инвестиций, либо в форме субсидий. Плата концедента, условные денежные обязательства обычно выплачиваются в форме субсидий.

## 4.8 Концессионное соглашение: порядок заключения

Концессионное соглашение обычно заключается:

- ◆ по результатам конкурса на право заключения концессионного соглашения; либо –
- ◆ по результатам частной концессионной инициативы (при которой сам будущий концессионер направляет концеденту предложение о заключении концессионного соглашения).

Также при соблюдении определенных условий, предусмотренных Законом № 115-ФЗ, концессионное соглашение может заключаться путем трансформации в него договора аренды.

Кроме того, Правительство Российской Федерации может определить концессионера, с которым концессионное соглашение может заключаться напрямую — без проведения какой-либо дополнительной процедуры.

### **Лучшие практики**

Концессионное соглашение от 14 декабря 2021 г. по созданию и использованию (эксплуатации) объектов по передаче и распределению электрической энергии на площадке «Уюн» муниципального образования городской округ «Город Южно-Сахалинск».

Концедент: городской округ «Город Южно-Сахалинск».

Концессионер: ООО «Инфраструктурные решения-3».

Сметная стоимость объекта: 3,48 млрд руб.

Предмет концессионного соглашения:

- ▶ концессионер обязуется за свой счет и (или) за счет привлеченных средств (с учетом обязательств концедента, предусмотренных соглашением, обеспечить возвратность инвестиций, вложенных концессионером, в том числе возврат и обслуживание заемных средств, привлеченных концессионером в целях исполнения соглашения) в порядке, в сроки и на условиях, предусмотренных соглашением:
  - а) обеспечить осуществление проектирования, создания (строительства и (или) установки оборудования) объекта соглашения, право собственности на который будет принадлежать концеденту; а также –
  - б) оказывать услуги по передаче, распределению электрической энергии и технологическому присоединению с использованием объекта соглашения (далее — «эксплуатационная деятельность»);
- ▶ концедент обязуется предоставить концессионеру на срок и в порядке, установленном соглашением, права владения и пользования объектом соглашения для осуществления концессионером эксплуатационной деятельности.

### **Лучшие практики**

Концессионное соглашение от 16 декабря 2019 г. о финансировании, проектировании, строительстве и эксплуатации объекта — круглогодичного детского центра отдыха и оздоровления «Полярная звезда» в Республике Саха (Якутия).

Концедент: Республика Саха (Якутия).

Концессионер: ООО «Полярная звезда».

Расчетная стоимость создания объекта соглашения: 1,873 млрд руб.

Предмет концессионного соглашения:

предметом соглашения является осуществление концессионером деятельности по финансированию на условиях возвратности инвестиций концессионера, созданию и эксплуатации объекта соглашения и предоставление концедентом концессионеру объекта соглашения на срок действия соглашения, исполнение денежных обязательств концедента на основании закона о концессионных соглашениях.

Концессионер обязан в порядке и на условиях, установленных соглашением:

- ▶ а) осуществить создание объекта соглашения, право собственности на который будет принадлежать концеденту, в сроки, предусмотренные соглашением, и осуществлять эксплуатацию созданного объекта соглашения в соответствии с эксплуатационными требованиями;
- ▶ б) выполнить все свои обязательства, предусмотренные соглашением, для выполнения требований финансового закрытия, и обеспечить финансирование за счет собственных, заемных и (или) привлеченных средств (инвестиций концессионера);
- ▶ в) концедент предоставляет концессионеру права владения и пользования объектом соглашения на период до момента подписания сторонами акта передачи (возврата) объекта соглашения при возврате концессионером объекта соглашения концеденту в связи с прекращением соглашения.

### Лучшие практики

Концессионное соглашение от 19 октября 2022 г. в отношении создания, реконструкции и эксплуатации отдельных объектов централизованных систем водоснабжения и водоотведения города Липецка.

Концедент: муниципальное образование городской округ город Липецк Липецкой области Российской Федерации.

Субъект РФ, участвующий в качестве самостоятельной стороны концессионного соглашения: Липецкая область.

Концессионер: ООО «РВК-Липецк».

Предельный размер расходов концессионера на создание и реконструкцию: 15,965 млрд руб.

Предмет концессионного соглашения:

Концессионер обязуется за счет собственных и/или привлеченных средств в порядке, сроки и на условиях, предусмотренных концессионным соглашением:

- ▶ а) выполнить мероприятия по проектированию объекта соглашения, созданию объекта соглашения (право собственности на который будет принадлежать концеденту), реконструкции объекта соглашения (право собственности на который принадлежит концеденту) и вводу созданного и реконструированного объекта соглашения в эксплуатацию;
- ▶ б) осуществлять со дня, следующего за днем подписания актов приема-передачи объекта соглашения и иного имущества следующую деятельность: холодное водоснабжение и водоотведение (далее — «эксплуатация»); и
- ▶ в) выполнять прочие обязательства, предусмотренные концессионным соглашением.

Концедент обязуется предоставить концессионеру на срок и в порядке, установленном концессионным соглашением:

- ▶ а) земельные участки, необходимые для создания, реконструкции и/или эксплуатации объекта соглашения и/или иного имущества (а также обеспечить предоставление концессионеру предприятием на праве субаренды земельных участков, необходимых для создания, реконструкции и/или

эксплуатации объекта соглашения и/или иного имущества, если применимо); и

- ▶ б) права владения и пользования объектом соглашения и/или иным имуществом для осуществления концессионером создания, реконструкции и/или эксплуатации объекта соглашения и/или иного имущества; и
- ▶ в) выполнять прочие обязательства, предусмотренные концессионным соглашением.

## 4.9 Соглашение о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве: основные положения и отличия от концессионного соглашения

Соглашение о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве регулируется Законом № 224-ФЗ.

Соглашение о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве по своей конструкции во многом похоже на концессионное соглашение (Рисунок 15).



Рисунок 15. Схема соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве

Соглашение о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве можно изучать, сравнивая его с концессионным соглашением.

### ***Предмет соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве***

В отличие от концессионного соглашения, предметом соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве является не создание и (или) реконструкция объекта соглашения, а его строительство и (или) реконструкция. При этом реконструкция определяется в соответствии с общими положениями градостроительного законодательства, а не особым образом в Законе № 224-ФЗ.

### ***Стороны соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве***

По соглашению о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве, публичная сторона именуется публичным партнером, частная сторона — частным партнером.

### ***Право собственности на объект соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве***

На объект соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве, по общему правилу, возникает право частной собственности. Тем не менее, частный партнер вправе передать объект в публичную собственность.

Частный партнер обязан передать объект в публичную собственность, если объем финансирования строительства и (или) реконструкции объекта соглашения публичным партнером и рыночная стоимость имущества, прав, передаваемых публичным партнером частному партнеру по соглашению, превышают объем финансирования частного партнера.

### ***Перечень объектов, в отношении которых заключается соглашение о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве***

Перечень объектов, в отношении которых допускается заключение СГЧП, отличается, хотя и не существенным образом, от перечня объектов, в отношении которых допускается заключение концессионного соглашения.

Одним из объяснений такого различия является то, что на объект соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве по умолчанию возникает право частной собственности.

Наиболее примечательным примером объекта соглашения, в отношении которого соглашение о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве может быть заключено, являются имущественные комплексы, предназначенные для производства промышленной продукции и (или) осуществления иной деятельности в сфере промышленности.

### ***Обязанности частного партнера на этапе эксплуатации***

Соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве, так же как и концессионное соглашение, заключается в отношении 2 этапов инфраструктурного проекта — инвестиционного и эксплуатационного.

Однако в отличие от концессионного соглашения по соглашению о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве допускается возлагать на частного партнера обязанности только по техническому обслуживанию объекта соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве и не возлагать обязанности по осуществлению так называемой целевой эксплуатации.

При этом под техническим обслуживанием понимаются мероприятия, направленные на поддержание объекта соглашения в исправном, безопасном, пригодном для его эксплуатации состоянии и осуществление его текущего *или* капитального ремонта.

**Практические выводы:**

Если региону требуется создать, реконструировать и (или) модернизировать объект инфраструктуры (в том числе объекты информационных технологий), и при этом отсутствуют бюджетные средства в достаточном объеме для финансирования данных мероприятий в рамках государственной закупки, то регион может рассмотреть возможность заключения концессионного соглашения или соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве.

Заключение концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве может обеспечить привлечение внебюджетных средств на создание, реконструкцию, модернизацию объектов инфраструктуры.

При этом на федеральном уровне действуют федеральные программы по предоставлению средств федерального бюджета на реализацию регионами, муниципалитетами концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве. Например, Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходов обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации мероприятий по созданию (реконструкции) объектов спортивной инфраструктуры массового спорта на основании соглашений о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве или концессионных соглашений (Приложение № 8 к государственной программе Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта»).

## Глава 5.

# КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ЗАКУПКИ

В главе будут рассмотрены вопросы, касающиеся:

- ◆ сферы применения и основных понятий контрактной системы (повышение эффективности всего цикла закупок, результативности закупок товаров, работ, услуг);
- ◆ информационного обеспечения закупок;

а также:

- ◆ документооборота; подготовки к проведению закупки, включая планирование, нормирование; комиссии по осуществлению закупок; способов закупок и особенностей проведения.

### Основные нормативные акты

- ▶ 1. Гражданский кодекс Российской Федерации.
- ▶ 2. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
- ▶ 3. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Закон № 44-ФЗ).
- ▶ 4. Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе».
- ▶ 5. Распоряжение Правительства РФ от 21 марта 2016 года № 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок, которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» (РП РФ № 471-р).
- ▶ 6. Приказ Минэкономразвития России от 2 октября 2013 года № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)».

## 5.1 Сфера применения и основные понятия контрактной системы

Система государственных закупок является составной частью экономики Российской Федерации, именно от этого зависит не только эффективность расходования денежных средств из бюджетов всех уровней, но и состояние конкурентной среды. Благодаря действующему процессу государственных закупок государство при расходовании бюджетных средств может открыто и эффективно взаимодействовать с различными субъектами предпринимательства, применять импортозамещение. Контрактная система используется в самых различных сферах деятельности, начиная с поставок продуктов питания для школ и заканчивая реализацией социальных программ.

### **Обратите внимание!**

Закон № 44-ФЗ регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Согласно статье 1 Закона № 44-ФЗ установлены следующие цели:

- ▶ повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг;
- ▶ обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок;
- ▶ предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

Нормы Закона № 44-ФЗ распространяют свое действие на весь цикл закупок товаров, работ, услуг, начиная с планирования закупки, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (далее также — Заказчик) и заканчивая исполнением обязательств сторонами контракта, заключенного по итогам закупки. Также Закон № 44-ФЗ регулирует отношения в части мониторинга, аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг и контроля за соблюдением законодательства о контрактной системе.

Следует отметить, что Заказчикам при осуществлении закупок необходимо руководствоваться не только требованиями Закона № 44-ФЗ, а также положениями Гражданского кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ и прочими нормативными правовыми актами, регулируемыми как отдельные этапы закупок, так и отдельные случаи закупок, закупки в определенной отрасли.

Что же такое контрактная система? Это совокупность участников контрактной системы и осуществляемых ими действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд. Участниками в т. ч. являются: федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок, заказчики, участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок, операторы специализированных электронных площадок.

При осуществлении закупок товаров, работ, услуг в соответствии с требованиями Закона № 44-ФЗ следует руководствоваться в т. ч. следующими понятиями:

*Определение поставщика (подрядчика, исполнителя)* — совокупность действий, которые осуществляются Заказчиками, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги, и завершаются заключением контракта;

*Закупка товара, работы, услуги* — начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта, либо в случае, если не предусмотрено размещение извещения, закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта;

*Участник закупки* — любое юридическое лицо, независимо от его организационно- правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя;

*Поставщик (подрядчик, исполнитель)* — участник закупки, с которым, в соответствии с Законом № 44-ФЗ, заключен контракт (далее — Поставщик);

*Заказчик* — государственный или муниципальный заказчик либо, в соответствии с частью 1 статьи 15 Закона № 44-ФЗ, бюджетное учреждение, осуществляющие закупки;

*Государственный контракт, муниципальный контракт* — договор, заключенный государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных нужд, муниципальных нужд;

*Электронная площадка* — сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на котором проводятся закупки в электронной форме.

#### **Обратите внимание!**

Полный перечень понятий при осуществлении закупок товаров, работ, услуг в соответствии с требованиями Закона № 44-ФЗ установлен в статье 3 указанного Закона.

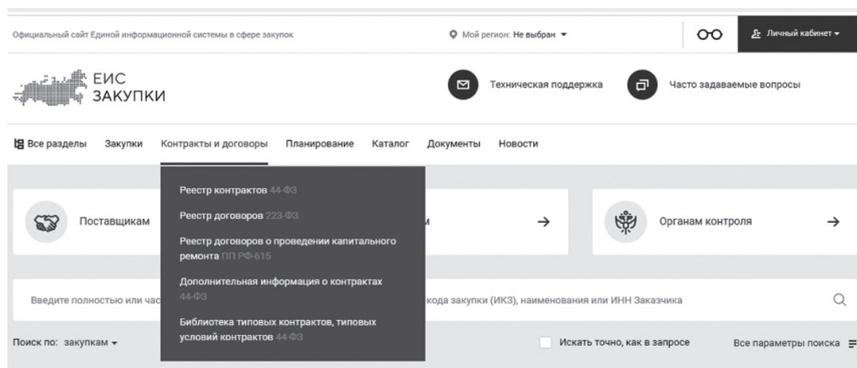
## 5.2 Информационное обеспечение закупок и документооборот

В целях информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок создается и ведется единая информационная система (далее — ЕИС), которая при взаимодействии которой с иными информационными системами обеспечивает:

- ♦ **формирование, обработку, хранение и предоставление данных участникам** контрактной системы в рамках возникающих взаимоотношений в сфере закупок;
- ♦ **контроль за соответствием информации**, размещенной в ЕИС на разных этапах закупки;
- ♦ **использование усиленной квалифицированной электронной подписи** (далее — ЭЦП) **для подписания электронных документов**, предусмотренных Законом № 44-ФЗ.

*ЕИС* — совокупность информации, указанной в Законе № 44-ФЗ и размещаемой с использованием официального сайта ЕИС в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (Ри-

сунок 16), доменное имя [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru) (далее — официальный сайт). Доступ к официальному сайту открыт и осуществляется на безвозмездной основе.



**Рисунок 16.** Официальный сайт ЕИС в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»

Частью 3 статьи 4 Закона № 44-ФЗ определен перечень информации, которая размещается ЕИС, в том числе:

- 1) планы-графики и информация о их реализации;
- 2) реестры: реестр контрактов, заключенных заказчиками; единый реестр участников закупок; реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей); реестр банковских независимых гарантий; реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок их результатов и выданных предписаний.
- 3) отчеты заказчиков, предусмотренные Законом № 44-ФЗ;
- 4) иная информация, размещение которой предусмотрено требованиями вышеуказанной статьи.

*Электронный документооборот.* Обмен электронными документами между участниками контрактной системы, в том числе подача заявок на участие в закупках осуществляется с использованием ЕИС, за исключением отдельных регламентируемых случаев. Все электронные документы подписываются ЭЦП.

Квалифицированные сертификаты ключей проверки электронных подписей, предназначенные для использования участниками кон-

трактной системы, создаются и выдаются удостоверяющими центрами, получившими аккредитацию на соответствие требованиям Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 63-ФЗ «Об электронной подписи».

#### Обратите внимание!

Заказчики получают ЭЦП бесплатно в федеральном казначействе для работы в ЕИС и на электронной площадке. Поставщикам ЭЦП необходима для участия в электронных закупках. Поставщики могут получить ЭЦП в аккредитованном удостоверяющем центре.

*Электронные площадки (ЭТП).* Проведение электронных процедур, закрытых электронных процедур, обеспечивается ЭТП оператором электронной площадки, а при проведении закрытых электронных процедур на специализированной ЭТП — оператором специализированной электронной площадки.

Оператор ЭТП обеспечивает в том числе:

- ◆ подачу участниками закупок заявок на участие в закупке, предложений о цене контракта,
- ◆ предоставление комиссии по осуществлению закупок доступа к поданным заявкам на участие в закупке,
- ◆ сопоставление предложений о цене контракта участников закупки,
- ◆ формирование протоколов,
- ◆ заключение контракта с победителем закупки и пр.

Правительством РФ определен перечень операторов ЭТП (Рисунок 17).

#### Электронные торговые площадки

1. Сбербанк — Автоматизированная система торгов <http://www.sberbank-ast.ru/>
2. Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям Республики Татарстан <http://www.zakazrf.ru/>
3. Единая электронная торговая площадка <http://www.roseltorg.ru/>
4. Электронная торговая площадка - ТЭК-Торг <http://www.tektorg.ru/>
5. ММВБ — Информационные технологии <http://www.223.etp-ets.ru/>
6. Индексное агентство РТС <http://www.rts-tender.ru/>
7. Российский Аукционный Дом <http://www.qz.lot-online.ru/>
8. ЭТП Группы Газпромбанк <http://www.etpgpb.ru/>

+ Минфин России определена специализированная торговая площадка малых городов

Автоматизированная система торгов государственного оборотного заказа <http://www.astgoz.ru/>

Березка - Единый агрегатор торговли <http://www.agregatoreat.ru/>

**Рисунок 17.** Электронные торговые площадки

## 5.3 Подготовка к проведению закупки

### 5.3.1 Планирование

Планирование закупок неразрывно связано с планированием бюджета заказчика и является начальным этапом процесса закупки.

#### **Обратите внимание!**

Законом № 44-ФЗ определен порядок планирования закупок:

- ▶ формирование, утверждение и ведение планов-графиков — требования к форме, порядку формирования;
- ▶ обоснование закупок;
- ▶ нормирование;
- ▶ определение и обоснование начальной (максимальной) цены контракта (далее — НМЦК) / цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком.

Заказчики формируют планы закупок на очередной финансовый год и плановый период в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов или плана финансово-хозяйственной деятельности с учетом текущих потребностей для обеспечения деятельности заказчика.

Планирование закупок осуществляется посредством формирования, утверждения и ведения планов-графиков. При необходимости заказчики вносят изменения в планы-графики в соответствии с установленным законодательством порядком. Закупки, не предусмотренные планами-графиками, не могут быть осуществлены.

#### **Обратите внимание!**

В плане-графике отражается в т. ч. следующая информация:

- ▶ наименование объекта закупки;
- ▶ объем финансового обеспечения (планируемые платежи) для осуществления закупок на соответствующий финансовый год.

Заказчики при планировании закупок должны обосновать необходимость их осуществления путем нормирования и обоснования НМЦК / цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком.

Использование заказчиками механизма нормирования позволяет достичь основных целей закупок, в том числе эффективно использовать бюджетные средства для обеспечения государственных и муниципальных нужд требуемыми товарами, работами, услугами.

**Обратите внимание!**

Под нормированием в сфере закупок понимается установление:

- ▶ требований к закупаемым товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг) — требований к количеству, потребительским свойствам (в том числе характеристикам качества) и иным характеристикам товаров, работ, услуг, позволяющие обеспечить государственные и муниципальные нужды;
- ▶ нормативных затрат на обеспечение функций соответствующих заказчиков.

При этом в Законе № 44-ФЗ установлена обязанность отдельных заказчиков утвердить требования к закупаемым ими и подведомственными им учреждениями и предприятиями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативные затраты на обеспечение функций таких заказчиков и подведомственных им казенных учреждений (далее — ведомственные перечни).

**Пример ведомственных перечней, утвержденных заказчиками**

- ▶ Приказ Минтранса России от 31 марта 2023 года № 107 «Об утверждении требований к закупаемым Министерством транспорта Российской Федерации и подведомственными ему федеральными казенными и бюджетными учреждениями, федеральными государственными унитарными предприятиями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)»;
- ▶ Приказ Минздрава России от 11 мая 2022 года № 314 «Об утверждении требований к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг), закупаемым Министерством здравоохранения Российской Федерации и подведомственными ему казенными и бюджетными учреждениями».

Также заказчикам, осуществляющим закупки, необходимо понимать, чем же различаются такие понятия, как НМЦК и цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком.

*Начальная (максимальная) цена контракта (НМЦК)* — это предельное значение цены контракта, которое устанавливается при определении поставщика конкурентным способом. При проведении закупок конкурентными способами участники могут предложить снижение цены контракта по результатам проведения таких закупок.

*Цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком, — это фиксированное значение, поскольку отсутствует конкурентная борьба между участниками закупки.*

В Законе № 44-ФЗ перечислены **пять основных методов обоснования НМЦК / цены контракта с единственным поставщиком**: метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка), тарифный, проектно-сметный, нормативный и затратный методы.

**Обратите внимание!**

Порядок обоснования цены, условия применения методов обоснования цены установлены в статье 22 Закона № 44-ФЗ, а также в Методических рекомендациях по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 2 октября 2013 года № 567.

При обосновании НМЦК / цены контракта с единственным поставщиком по умолчанию используется метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка), который считается приоритетным. В указанном случае НМЦК определяется, исходя из цен, которые сложились на рынке требуемых товаров, работ, услуг с учетом характеристик таких товаров, работ, услуг, а также коммерческих и финансовых условий планируемой поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг).

Тарифный метод применяется, если стоимость товара (работы, услуги) регулируется государством либо устанавливается муниципальным правовым актом, то есть установлены тарифы. К таким случаям, например, относится закупка услуг по водоснабжению и водоотведению, теплоснабжению, электроснабжению и т. д.

Если для заказчика установлены предельные цены на товары (работы, услуги), то НМЦК необходимо рассчитать нормативным методом.

**Обратите внимание!**

Для закупок, связанных со строительством (реконструкцией), сносом или капитальным ремонтом объекта капитального строительства, используют проектно-сметный метод с учетом требований Порядка, утвержденного Приказом Минстроя России от 23 декабря 2019 года № 841/пр.

В случае, **если ни один из методов не подходит**, необходимо сделать обоснование, почему данные методы не подходят, и можно применять затратный метод или иной другой.

НМЦК при использовании затратного метода определяется, исходя из необходимых затрат и необходимой прибыли, т. е. исходя из себестоимости товаров (работ, услуг), а также той прибыли, на которую вправе претендовать поставщик. Должны быть учтены прямые и косвенные затраты на производство, приобретение, транспортировку, реализацию товаров (работ, услуг).

#### Обратите внимание!

Применение любого метода должно быть обусловлено спецификой закупки и документально обосновано. Заказчику по результатам применения выбранного метода необходимо составить обоснование НМЦК. Форма обоснования НМЦК определена в составе Методических рекомендаций (приказ Минэкономразвития России № 567).

Размер НМЦК влияет на выбор способа закупки и на срок размещения в ЕИС извещения об осуществлении закупки. Ограничения по НМЦК / цене контракта, заключаемого с единственным поставщиком при соответствующем способе закупок отражены в Таблице 4.

**Таблица 4.** Ограничения по НМЦК/ цене контракта, заключаемого с единственным поставщиком

Способ закупки	Ограничение НМЦК
Электронный аукцион	Срок публикации извещения о проведении закупки: <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ не менее чем за 7 дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в закупке, если: <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ НМЦК ≤ 300 млн руб.</li> <li>◆ НМЦК на строительство, кап. ремонт и т. д. ≤ 2 млрд руб.</li> </ul> </li> <li>◆ в иных случаях — не менее, чем за 15 дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в закупке (пункт 2 части 3 статьи 24 Закона № 44-ФЗ)</li> </ul>
Электронный конкурс	Нет ограничений
Электронный запрос котировок	Заказчик вправе проводить закупку указанным способом, если НМЦК ≤ 10 млн руб. (пункт 1 части 10 статьи 24 Закона № 44-ФЗ)
Закупка у единственного поставщика	Ограничения по цене контракта установлены только для закупок по пунктам 4, 5, 12, 28 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ
Закупка у единственного поставщика в электронной форме на ЭТП	Ограничения по цене контракта установлены для закупки товара на сумму, не превышающую 5 млн руб. в случаях, предусмотренных пунктами 4–5.2 части 1 Закона № 44-ФЗ
Закупки, участниками которых могут быть только СМП и СОНКО	НМЦК ≤ 20 млн руб. (пункт 1 части 1 статьи 30 Закона № 44-ФЗ)

При этом Законом № 44-ФЗ установлено, что положения, касающиеся применения НМЦК, в том числе для расчета размера обеспечения заявки или обеспечения исполнения контракта, применяются к максимальному значению цены контракта, если не установлено иное.

### 5.3.2 Контрактная служба, комиссия по осуществлению закупок

Законом № 44-ФЗ установлена обязанность заказчиков создать контрактную службу, которая может не являться обособленным структурным подразделением заказчика, либо определить должностное лицо — контрактного управляющего, предметом деятельности которых являются исключительно планирование и осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд заказчика.

#### **Обратите внимание!**

Заказчики обязаны создать контрактную службу, в случае, если совокупный годовой объем закупок превышает 100 млн руб. В остальных случаях заказчики самостоятельно определяют необходимость создания контрактной службы или назначение контрактного управляющего.

Контрактная служба действует в соответствии с положением (регламентом), разработанным и утвержденным на основании типового положения (регламента), утвержденного Приказом Минфина России от 31 июля 2020 года № 158н.

Требования к образованию и обучению работников контрактной службы, контрактного управляющего определены профессиональным стандартом, утвержденным приказом Минтруда России от 10 сентября 2015 года № 625н.

Также при осуществлении закупок заказчики обязаны создать комиссию по осуществлению закупок для определения поставщиков (далее — комиссия, комиссия по осуществлению закупок), за исключением осуществления закупки у единственного поставщика. При этом определяются состав комиссии и порядок ее работы, назначается председатель комиссии. **Число членов комиссии должно быть не менее, чем 3 человека.**

### 5.3.3 Осуществление закупок. Способы закупок

Закон № 44-ФЗ в зависимости от методов выбора поставщика различает конкурентные способы закупки и осуществление закупки у единственного поставщика. В свою очередь, закупки в зависимости от порядка их проведения делятся на электронные и неэлектронные.

Конкурентные способы могут быть открытыми и закрытыми. При открытом конкурентном способе информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в ЕИС извещения об осуществлении закупки. При закрытом конкурентном способе информация о закупке сообщается путем направления приглашений принять участие в закупке ограниченному кругу лиц, которые способны осуществить поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся объектами закупок. Перечень способов закупок представлены в Таблице 5.

**Таблица 5.** Способы закупок

Конкурентные способы закупки		Закупки у единственного поставщика (статья 93 Закона № 44-ФЗ)	
Электронный	Не электронный	Электронный	Не электронный
Электронный конкурс. Закрытый электронный конкурс. Электронный аукцион. Закрытый электронный аукцион. Электронный запрос котировок.	Закрытый конкурс. Закрытый аукцион.	Закупка товара на сумму, не превышающую 5 млн руб. в случаях, предусмотренных пунктами 4–5.2 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ	Закупка товаров, работ, услуг согласно перечню случаев, предусмотренных частью 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ

Проведение электронных процедур, закрытых электронных процедур, обеспечивается на ЭТП, а проведение закрытых электронных процедур — на специализированной ЭТП. Порядок проведения электронных процедур указан в Таблице 6.

Участовать в электронных процедурах можно только после регистрации участника в ЕИС и аккредитации на ЭТП в установленном порядке.

Вместе с тем, заказчики в отдельных случаях имеют право предложить заключить контракт конкретному поставщику без проведения закупки конкурентным способом, т. е. провести закупку у единственного поставщика. Перечень таких случаев установлен в части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ. Данный перечень является исчерпывающим.

Например, к таким случаям относятся закупки, когда ввиду отсутствия конкурентного рынка определенных товаров, работ, услуг использование конкурентных способов закупки нецелесообразно:

- ◆ закупки товара, работы или услуги, которые относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий в соответствии с Федеральным законом от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях»;
- ◆ закупки, осуществляемые в целях предоставления права на доступ к информации, содержащейся в базах данных;
- ◆ закупки, связанные с приобретением или арендой недвижимого имущества и т. д.

Также к закупкам у единственного поставщика отнесены в т. ч. следующие случаи:

- ◆ закупки «малого объема» — ограниченные суммой контракта;
- ◆ закупки, осуществляемые в сфере науки, образования, культуры, физической культуры и спорта;
- ◆ закупки для нужд обороны и безопасности государства, государственного управления;
- ◆ закупки в сфере здравоохранения, оборота лекарственных средств и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и пр.

Закрытые конкурентные процедуры применяются при проведении закупок, связанных с государственной тайной, закупок услуг по страхованию, транспортировке, охране ценностей, закупок органов обороны и безопасности, закупках вооружения (закрытый перечень случаев установлен частью 11 статьи 24 Закона № 44-ФЗ). Закрытые способы закупок также могут применяться судами при закупке для обеспечения деятельности судей.

Таблица 6. Электронные процедуры. Порядок проведения

Аукцион	Конкурс	Запрос котировок	Электронный магазин
<p><b>1. Определение победителя закупки. Порядок оценки заявок</b></p>			
<p>Победитель — участник закупки, заявка которого соответствует требованиям извещения об осуществлении закупки, и который предложил лучшие условия исполнения контракта и заявка которого соответствует требованиям, установленным в извещении об осуществлении закупки.</p>	<p>Победитель — участник закупки, который предложил лучшие условия исполнения контракта и заявка которого соответствует требованиям, установленным в извещении об осуществлении закупки.</p>	<p>Победитель — участник закупки, заявка которого соответствует требованиям, установленным в извещении об осуществлении закупки, и который предложил наиболее низкую цену контракта / наименьшую сумму цен единиц товаров, работ, услуг.</p>	<p>Первый порядковый номер присваивается заявке, содержащей наименьшую цену за единицу товара.</p>
<p><b>2. Особенности применения способов закупки</b></p>			
<p>1. Заказчик обязан* проводить аукцион при закупке товаров, работ, услуг, включенных в «аукционный» перечень (РП РФ 471-р) * за исключением случаев осуществления закупки путем проведения электронного запроса котировок либо закупки у единственного поставщика.</p> <p>2. Заказчик вправе осуществлять закупки товаров, работ, услуг, не включенных в «аукционный» перечень путем проведения аукционов.</p> <p>3. Закупки услуг по организации отдыха детей и их оздоровления не осуществляются путем проведения аукционов.</p>	<p>Заказчик вправе проводить конкурс при закупке любых товаров, работ, услуг, кроме включенных в «аукционные» перечни.</p>	<p>Заказчик вправе проводить электронный запрос котировок.</p> <p>1. НМЦК ≤ 10 млн руб. 2. Независимо от НМЦК в случае осуществления закупки, в соответствии с регламентированным перечнем, установленным пунктом 2 части 10 статьи 24 Закона № 44-ФЗ.</p>	<p>Закупка товара в случаях, предусмотренных пунктами 4–5.2 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ, может осуществляться в электронной форме с использованием ЭТП на сумму, не превышающую 5 млн руб. Годовой объем таких закупок не должен превышать 100 млн руб.</p>

Продолжение Таблицы 6

Аукцион	Конкурс	Запрос котировок	Электронный магазин
<b>3. Срок публикации извещения о проведении закупки</b>			
<p>Не менее чем за 7 дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в закупке если:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ НМЦК ≤ 300 млн руб.</li> <li>◆ НМЦК на строительство, кап ремонт и т. д. ≤ 2 млрд. руб.</li> </ul> <p>В иных случаях — не менее чем за 15 дней до даты окончания срока подачи заявок.</p>	<p>Не менее чем за 15 дней до даты окончания срока подачи заявок.</p>	<p>Не менее чем за 4 рабочих дня до даты окончания срока подачи заявок.</p>	<p>Не применимо.</p> <p>Участник размещает на ЭТП предварительное предложение о поставке товара.</p> <p>Оператор ЭТП на основании размещенного заказчиком извещения об осуществлении закупки на поставку товара определяет не более 5 предварительных предложений, соответствующих требованиям извещения и содержащих наименьшие цены за единицу товара.</p>
<b>4. Порядок внесения изменений в извещение о закупке</b>			
<p>Не позднее чем за 1 рабочий день до даты окончания срока подачи заявок.</p> <p>Изменение наименования объекта закупки и увеличение размера обеспечения заявок на участие в закупке не допускаются.</p> <p>При этом срок подачи заявок должен быть продлен таким образом, чтобы со дня, следующего за днем размещения таких изменений, до даты окончания срока подачи заявок на участие в закупке данный срок составлял:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>не менее 3 дней если: <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ НМЦК ≤ 300 млн руб.</li> <li>◆ НМЦК на строительство, кап ремонт и т. д. ≤ 2 млрд. руб.;</li> </ul> </li> <li>в иных случаях — не менее 7 дней.</li> </ul>	<p>Не менее 10 дней.</p>	<p>Не менее 3 дней.</p>	<p>Внесение изменений в извещение не допускается.</p>

Продолжение Таблицы 6

Аукцион	Конкурс	Запрос котировок	Электронный магазин
<b>5. Требования к составу заявки участника на участие в закупке / подача ценовых предложений</b>			
<p>Заявка на участие в электронном аукционе должна содержать в т. ч.</p> <p>характеристики товара, соответствующие показателям, установленным извещением; документы участника закупки и т. д.</p> <p>Подача предложений о цене контракта проводится через 2 часа с момента окончания срока подачи заявок и осуществляется путем снижения текущего минимального ценового предложения на величину, составляющую от 0,5 % до 5 % НМЦК либо начальной суммы цен единиц товара, работы, услуги.</p> <p>Общая продолжительность приема ценовых предложений не должна превышать 5 часов с момента начала процедуры.</p>	<p>Заявка на участие в электронном конкурсе состоит из 3 частей.</p> <p>1 часть*: в т. ч.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— характеристики товара, соответствующие показателям, установленным в описании объекта закупки, товарный знак (при наличии);</li> </ul> <p>2 часть:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>документы участника закупки</li> </ul> <p>3 часть:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>предложение о цене контракта</li> <li>Или предложение о сумме цен единиц товара, работы, услуги.</li> </ul>		<p>Требования к составу и содержанию предварительного предложения о поставке товара установлены п. 1 ч. 12 ст. 93 Закона № 44-ФЗ, в т. ч.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ наименование товара и его характеристики с использованием КТРУ;</li> <li>◆ товарный знак (при наличии);</li> <li>◆ наименование страны происхождения товара;</li> <li>◆ цена (цены) единицы товара;</li> <li>◆ минимальное и (или) максимальное количество товара, предлагаемое участником закупки к поставкам.</li> </ul>
<b>6. Порядок и сроки рассмотрения заявок комиссией по осуществлению закупок</b>			
<p>1. Не позднее 1 часа с момента завершения процедуры подачи ценовых предложений оператор ЭТП формирует протокол подачи ценовых предложений.</p> <p>2. Члены комиссии рассматривают заявки, информацию и документы, направленные оператором ЭТП не позднее 2 рабочих дней со дня, следующего за датой окончания срока подачи заявок.</p>	<p>Члены комиссии по осуществлению закупки рассматривают:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 1 части — не более 2 рабочих дней с даты окончания подачи заявок (не более 5 рабочих дней для закупок, перечисленных в п. 1-5 п. 4 ст. 48 Закона № 44-ФЗ).</li> <li>◆ 2 части — 2 рабочих дня после получения 2-х частей заявок</li> <li>◆ 3 части — 1 рабочий день после получения информации о ценовых предложениях от оператора.</li> </ul>	<p>Члены комиссии по осуществлению закупки рассматривают заявки на участие в закупке, информационные документы, направленные оператором ЭТП не позднее 2 рабочих дней со дня, следующего за датой окончания срока подачи заявок на участие в закупке.</p>	<p>Рассмотрение заявок осуществляется заказчик (п. 6 ст. 12 ст. 93 Закона № 44-ФЗ), поскольку в силу ч. 1 ст. 39 Закона № 44-ФЗ при осуществлении закупки у единственного поставщика комиссия по осуществлению закупок заказчиком не создается.</p>

Аукцион	Конкурс	Запрос котировок	Электронный магазин
<b>7. Протоколы рассмотрения заявок на участие в закупке</b>			
<p>Формируются с использованием ЭТП по итогам рассмотрения соответствующих частей заявок. Протоколы подписываются членами комиссии по осуществлению закупок и заказчиком ЭЦП и направляются оператору ЭТП.</p>	<p>Заказчик формирует на ЭТП протокол подведения итогов закупки, подписывает его ЭЦП лица, имеющего право действовать от имени заказчика.</p>		
<b>8. Мораторий на заключение договора с даты публикации итогового протокола</b>			
<p>Контракт заключается не ранее чем через 10 дней с даты размещения в ЕИС протокола подведения итогов закупки, после предоставления участником закупки, с которым заключается контракт, обеспечения исполнения контракта в соответствии с требованиями Закона № 44-ФЗ (если требование обеспечения исполнения контракта установлено в извещении об осуществлении закупки).</p>	<p>Контракт заключается не ранее чем через 2 рабочих дня, следующих за днем размещения в ЕИС протокола подведения итогов.</p>		
<b>9. Общий минимальный срок проведения закупки</b>			
<p>Не менее 8/16 календарных дней (в зависимости от НК(Ц) с даты публикации извещения до даты заключения договора).</p>	<p>Не менее 21 календарного дня с даты публикации извещения до даты заключения договора.</p>	<p>Не менее 5 рабочих дней с даты публикации извещения до даты заключения договора.</p>	
<b>10. Порядок оценки заявок</b>			
<p>При проведении аукционов применяется только критерий «цена контракта, сумма цен единиц товара, работы, услуги».</p>	<p>При проведении конкурсов применяются не менее 2 критериев оценки, одним из которых должен являться критерий оценки «цена контракта, сумма цен единиц товара, работы, услуги». За исключением случаев, предусмотренных вышеуказанным Постановлением</p>	<p>Комиссия присваивает каждой заявке на участие в закупке, приананной соответствующей извещению об осуществлении закупки, порядковый номер в порядке возрастания цены контракта/ суммы цен единиц товара, работы, услуги с учетом положений ст. 14 Закона № 44-ФЗ.</p>	<p>Заказчик присваивает каждой заявке, которая не отклонена, порядковый номер в порядке возрастания цены за единицу товара с учетом положений ст. 14 Закона № 44-ФЗ.</p>

## 5.3.4. Особенности проведения закупок

### **Участники закупки: требования, ограничения**

Участвовать в закупках товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд могут любые юридические и физические лица, за исключением случаев, установленных Законом № 44-ФЗ.

Следует отметить, что Законом № 44-ФЗ установлена обязанность заказчиков осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства (далее — СМП); социально ориентированных некоммерческих организаций (далее — СОНО) в объеме не менее, чем 25 % совокупного годового объема закупок, рассчитанного в соответствии с требованиями указанного Закона. В извещениях об осуществлении таких закупок указывается, что участниками таких закупок могут быть только СМП и СОНО. В указанных случаях НМЦК не должна превышать 20 млн руб.

То есть, установление данного преимущества является, по сути, ограничением для участия в закупке других участников.

### **Требования к участникам**

Заказчики при проведении закупок конкурентным способом или при осуществлении закупки у единственного поставщика в случаях, предусмотренных пунктами 4, 5, 18, 30, 42, 49, 54, 59 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ, обязаны установить единые требования ко всем участникам закупки в соответствии с положениями пунктом 1–11 части 1 статьи 31 Закона № 44-ФЗ.

К таким требованиям в т. ч. относится соответствие требованиям, установленным в соответствии с законодательством РФ к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги.

Так, статья 12 Федерального закона от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» установлен перечень видов деятельности, на которые требуются лицензии.

Также законодательством о градостроительной деятельности определены случаи, при которых определенные работы должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, которые являются членами саморегулируемой организации в соответствующей области.

#### **Обратите внимание!**

Кроме того, заказчик вправе установить требование об отсутствии в реестре недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) информации об участнике закупки.

Также заказчики при проведении закупок отдельных видов товаров, работ, услуг обязаны установить дополнительные требования для участников закупок, в случаях, установленных Законом № 44-ФЗ, в т. ч. если такие требования установлены Правительством РФ (например, Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2021 года № 2571 «О требованиях к участникам закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации»).

Требования к участникам закупки (единые и дополнительные) заказчик обязан указывать в извещении о проведении закупки.

Если участник закупки не соответствует вышеуказанным требованиям или предоставил недостоверную информацию о себе, то заказчик или комиссия по осуществлению закупок обязаны в любой момент до заключения контракта отстранить участника закупки от участия в закупке. Если же контракт уже заключен, и в ходе его исполнения установлено, что поставщик не соответствует требованиям, заявленным заказчиком в извещении о закупке, или предоставил недостоверную информацию о себе, что позволило ему стать победителем закупки, заказчику необходимо принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта.

#### **Извещение об осуществлении закупки**

При проведении открытых электронных процедур заказчики публикуют в ЕИС извещения о проведении закупки в соответствии с требованиями, установленными статьей 42 Закона № 44-ФЗ.

Извещение носит, прежде всего, информационный характер, и в нем должна указываться информация о кратком изложении

условий контракта, содержащем в том числе наименование и описание объекта закупки с учетом требований, предусмотренных статьей 33 Закона № 44-ФЗ. Также извещение должно содержать следующие электронные документы:

- ◆ описание объекта закупки;
- ◆ обоснование начальной (максимальной) цены контракта;
- ◆ требования к содержанию, составу заявки на участие в закупке и инструкция по ее заполнению;
- ◆ порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсах;
- ◆ проект контракта и т. д.

*Описание объекта закупки* — это совокупность характеристик, позволяющих идентифицировать объект закупки. Под «объектом закупки» в законодательстве о контрактной системе подразумевают непосредственно товар, работу или услугу, потребность в которых испытывает заказчик. Правила, которыми должен руководствоваться заказчик при описании объекта закупки, установлены в статье 33 Закона № 44-ФЗ, согласно которым в описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости), т. е. показатели, позволяющие определить соответствие закупаемых товара, работы, услуги установленным заказчиком требованиям.

#### **Обратите внимание!**

Заказчиком следует учитывать, что при описании объекта закупки необходимо использовать каталог товаров, работ, услуг — систематизированный перечень товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд, сформированный на основе ОКПД2 и включающий в себя информацию в соответствии с Правилами, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 8 февраля 2017 года № 145 «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Любой участник закупки на основании опубликованного извещения о проведении закупки вправе подать заявку на участие в закупке в порядке и на условиях, предусмотренных Законом № 44-ФЗ.

**Обратите внимание!**

В случае проведения электронных процедур, подать заявку на участие в закупке вправе только зарегистрированный в ЕИС и аккредитованный на ЭТП участник закупки. Заявка подается посредством той ЭТП, где размещено извещение о проведении соответствующей закупки.

Подача заявки на участие в закупке означает согласие участника, подавшего такую заявку, на поставку товара, выполнение работы, оказание услуги на условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки и в соответствии с заявкой такого участника. Требования к форме и составу заявки установлены в статье 43 Закона № 44-ФЗ.

Гарантией того, что на участие в закупках подадут заявки добросовестные поставщики, является обеспечение заявок. Заказчик при проведении закупок конкурентным способом обязан установить требование обеспечения заявок на участие в закупке в следующих размерах:

- ◆ если размер НМЦК ≤ 20 млн руб., обеспечение от 0,5 % до 1 % НМЦК;
- ◆ если НМЦК ≥ 20 млн руб., обеспечение от 0,5 % до 5 % НМЦК.

**Обратите внимание!**

Заказчик вправе не устанавливать такое требование в случае, если НМЦК не превышает 1 млн руб.

Притом, обеспечение заявки на участие в закупке может быть в виде:

- ◆ денежных средств, которые блокируются на банковском счете, открытом участником в банке, включенном в перечень, утвержденный Правительством РФ);
- ◆ независимой гарантии (*срок действия независимой гарантии должен составлять не менее месяца с даты окончания срока подачи заявок*).

**Обратите внимание!**

Выбор способа обеспечения осуществляется участником закупки самостоятельно.

По итогам проведения закупки заказчик и победитель закупки заключают контракт на поставку требуемых товаров, работ, услуг. Контракт заключается на условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки, заявкой участника закупки, с которым заключается контракт.

При этом, по общему правилу, заказчиком должно быть установлено *требование обеспечения исполнения контракта* в размере от 0,5 % до 30 % НМЦК, за исключением случаев, предусмотренных статьей 96 Закона № 44-ФЗ. В случае, если данное требование установлено, **контракт заключается после предоставления участником закупки, с которым заключается контракт, обеспечения исполнения контракта.**

Установление требования об обеспечении исполнения контракта **позволяет снизить риски возникновения убытков, связанных с ненадлежащим исполнением или неисполнением контракта, нарушением предусмотренных контрактом сроков его исполнения.**

**Обратите внимание!**

В случае непредоставления участником закупки, с которым заключается контракт, обеспечения исполнения контракта в срок, установленный для заключения контракта, такой участник считается уклонившимся от заключения контракта.

Кроме того, **в контракт включается обязательное условие об ответственности заказчика и поставщика** за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом. Так, в случае несвоевременного исполнения поставщиком обязательств, предусмотренных контрактом, заказчик начисляет штраф за ненадлежащее исполнение условий контракта и пени за каждый день просрочки исполнения обязательств.

**Обратите внимание!**

При заключении и исполнении контракта изменение его существенных условий не допускается, за исключением случаев, предусмотренных Законом № 44-ФЗ.

При этом, *при исполнении контракта* не допускается перемена поставщика, за исключением случая, если новый поставщик является

правопреемником поставщика по такому контракту вследствие реорганизации юридического лица в форме преобразования, слияния или присоединения.

В случае перемены заказчика права и обязанности заказчика, предусмотренные контрактом, переходят к новому заказчику.

*Расторжение контракта* допускается по соглашению сторон, по решению суда, в случае одностороннего отказа стороны контракта от исполнения контракта в соответствии с гражданским законодательством.

#### **Обратите внимание!**

При осуществлении закупок законодательство о закупках устанавливает требования к заказчикам о внесении сведений о заключении, исполнении и расторжении контрактов в реестр контрактов, размещенный в ЕИС. Правила ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, утверждены Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 года № 1084. Указанными Правилами установлен перечень информации и документов, подлежащих включению в реестр контрактов. Так, например, в реестр контрактов включается информация об исполнении контракта (отдельного этапа исполнения контракта). За нарушения порядка размещения информации и документов в реестре контрактов предусмотрена административная ответственность.

### **Мониторинг, аудит и контроль в сфере закупок**

В соответствии со статьей 97 Закона № 44-ФЗ, установлена обязанность проведения мониторинга закупок, который представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов-графиков. Мониторинг ведется Минфином России, мониторинг на региональном уровне могут вести органы исполнительной власти субъектов и органы местного самоуправления. В рамках мониторинга анализируется информация, содержащаяся в ЕИС.

Аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и контрольно-счетными органами муниципальных образований. Указанные органы в пределах своих полномочий осуществляют

анализ и оценку результатов закупок, достижения целей осуществления закупок.

**Обратите внимание!**

Контроль в сфере закупок осуществляется органами контроля, указанными в пункте 1 части 1 статьи 99 Закона № 44-ФЗ, в отношении субъектов контроля — заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, операторов ЭТП, и т. д., в соответствии с порядком, установленным Постановлением Правительства РФ от 1 октября 2020 года № 1576, путем проведения плановых и внеплановых проверок в отношении субъектов контроля.

Также законодательством установлены требования об осуществлении ведомственного контроля и правила его проведения.

## Глава 6.

# БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В главе будут рассмотрены:

- ◆ *нормативно-правовое регулирование бюджетной политики в муниципальном образовании;*
- ◆ *управление доходами местного бюджета;*
- ◆ *межбюджетные отношения с участием муниципальных образований;*
- ◆ *управление расходами местного бюджета;*
- ◆ *управление муниципальным долгом;*
- ◆ *бюджетный процесс в муниципальном образовании;*
- ◆ *финансовый контроль за муниципальными финансами;*
- ◆ *инициативное бюджетирование.*

### **Основные нормативные акты и методические рекомендации**

- ▶ 1. Бюджетный кодекс РФ.
- ▶ 2. Налоговый кодекс РФ.
- ▶ 3. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
- ▶ 4. Сборник модельных актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в целях реализации положений Бюджетного кодекса Российской Федерации в сфере межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях. Подготовлен Минфином России.
- ▶ 5. Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в сфере межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях (в связи с изменениями бюджетного законодательства в 2021–2022 годах), утв. Минфином России.

## 6.1 Нормативно-правовое регулирование бюджетной политики в муниципальном образовании

Эффективное выполнение государством возложенных на него публичных функций предполагает должный уровень материально-финансовой обеспеченности гарантий и защиты прав и свобод граждан, что обеспечивается за счет образования и использования публично-правовых фондов денежных средств — бюджетов<sup>15</sup>. Грамотное осуществление бюджетной политики и управление финансами муниципального образования обуславливает эффективное решение вопросов местного значения, а также реализации общегосударственных вопросов, решение которых передается на муниципальный уровень в рамках реализации национальных проектов. Бюджетная политика — совокупность правовых средств, позволяющих достичь соблюдения публичного интереса при формировании и исполнении бюджета публично-правового образования<sup>16</sup>.

Рассмотрим содержание и основные направления реализации бюджетной политики на уровне муниципального образования.

Бюджетно-правовая политика, формируемая в муниципальном образовании, будет строиться на совокупности нормативно-правовых актов, которыми должны руководствоваться должностные лица органов местного самоуправления муниципального образования при принятии решений как по определению бюджетной политики, так и по реализации ее основных направлений.

Центральным нормативно-правовым актом будет являться Бюджетный кодекс РФ, в котором, исходя из общего принципа единства бюджетной системы Российской Федерации, установлены как общие положения об организации и функционировании бюджетной системы, формы бюджетной документации и бюджетной отчетности, единый порядок установления и исполнения расходных обяза-

<sup>15</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 года № 8-П.

<sup>16</sup> Казна и бюджет / Р. Е. Артюхин, А. В. Богданова, Ю. В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д. Л. Комягин. М.: Наука, 2014.

тельств, единые принципы формирования доходов бюджетов, так и отдельные нормы, регламентирующие понятие местного бюджета, бюджетные полномочия муниципальных образований, виды налоговых и неналоговых доходов бюджетных муниципальных образований, межбюджетные отношения с участием муниципалитетов.

Поскольку на территории новых субъектов РФ местное самоуправление осуществляется только в городских или муниципальных округах, то все правила, предусмотренные для бюджетных правоотношений на уровне местного самоуправления, будут применяться с учетом специфики их осуществления в городских или муниципальных округах.

На федеральном уровне особую роль будут иметь нормативно-правовые акты Министерства финансов РФ (основной регулятор бюджетной политики государства), а также Федерального казначейства России (осуществляет казначейское обслуживание бюджетов и проводит бюджетный мониторинг в системе казначейских платежей).

Помимо федерального законодательства, на уровне субъектов РФ будут приниматься законы и подзаконные нормативно-правовые акты, направленные в том числе на осуществление межбюджетных отношений с участием муниципальных образований. Например, могут приниматься законы о дополнительных отчислениях муниципалитетам налоговых доходов региональных бюджетов, муниципальные образования наделяются отдельными государственными полномочиями, закрепляемыми за органами государственной власти субъекта РФ и др.

На официальном сайте Министерства финансов РФ размещен сборник модельных актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в целях реализации положений Бюджетного кодекса Российской Федерации в сфере межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях<sup>17</sup>. В сборник во-

<sup>17</sup> Министерство финансов РФ // [https://minfin.gov.ru/ru/document?id\\_4=130986-sbornik\\_modelnykh\\_aktov\\_organov\\_gosudarstvennoi\\_vlasti\\_subektov\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_i\\_organov\\_mestnogo\\_samoupravleniya\\_v\\_tselyakh\\_realizatsii\\_polozenii\\_byudzhethnogo\\_kodeksa\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_v\\_sfere\\_mezhbyudzhethnykh\\_otnoshenii\\_na\\_regionalnom\\_i\\_munitsipalnom\\_urovnyakh](https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=130986-sbornik_modelnykh_aktov_organov_gosudarstvennoi_vlasti_subektov_rossiiskoi_federatsii_i_organov_mestnogo_samoupravleniya_v_tselyakh_realizatsii_polozenii_byudzhethnogo_kodeksa_rossiiskoi_federatsii_v_sfere_mezhbyudzhethnykh_otnoshenii_na_regionalnom_i_munitsipalnom_urovnyakh) (дата обращения 01.05.2023).

шли 20 модельных правовых актов субъекта РФ и 9 модельных правовых актов муниципальных образований, собравших лучшие практики пятнадцати пилотных регионов в сфере межбюджетных отношений. Поскольку городские округа и муниципальные округа не имеют иных муниципальных образований на своей территории, с которыми им было бы необходимо выстраивать межбюджетные отношения, в первую очередь такая нормативно-правовая база будет формироваться на региональном уровне.

#### **Ознакомьтесь с документом**

##### **Примеры модельных правовых актов субъектов РФ:**

- ▶ «Об установлении единых для соответствующих ВИДОБ муниципальных образований нормативов отчислений в бюджеты муниципальных образований от отдельных неналоговых доходов, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ в бюджет субъекта Российской Федерации»;
- ▶ «О проведении проверки годового отчета об исполнении местного бюджета»;
- ▶ «О порядке, сроках заключения соглашений и требованиях к соглашениям, которыми предусматриваются меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению муниципальных финансов городских округов..., а также меры ответственности за нарушение порядка и сроков заключения указанных соглашений и за невыполнение органами местного самоуправления обязательств, возникающих из таких соглашений»;
- ▶ «О порядке распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности городских округов..., порядке расчета и установления заменяющих указанные дотации дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц Б местные бюджеты...»;
- ▶ «О методике определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности городских округов...»;
- ▶ «О методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением), включая особенности расчета, перечисления и использования указанных дотаций»;
- ▶ «Об утверждении правил, устанавливающих общие требования к формированию, предоставлению и распределению субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам...»;
- ▶ «Об утверждении типового порядка предоставления и распределения субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам»;
- ▶ «Об общих порядке, правилах предоставления и методике распределения иных межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам».

Среди модельных правовых актов муниципального уровня, содержащихся в сборнике, следует выделить такие, как: «о типовом решении представительного органа муниципального образования о бюджете муниципального образования»; «о порядке принятия решения представительным органом муниципального образования об отказе от получения дотаций или от налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений». Отдельно следует упомянуть возможность предоставления горизонтальных субсидий, что также требует принятия соответствующего нормативно-правового акта.

В соответствии со статьей 52 Бюджетного кодекса РФ, составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации. Таким образом, в муниципальном образовании должна быть сформирована соответствующая правовая база, необходимая для осуществления эффективной бюджетной политики.

Исходя из содержания бюджетной политики муниципального образования, она будет включать в себя совокупность мероприятий и действий, направленных на управление доходами и расходов местного бюджета, управление муниципальным долгом, осуществление бюджетного процесса, осуществление межбюджетных отношений, осуществление финансового контроля за местным бюджетом и муниципальным имуществом, а также проведение в муниципальном образовании мероприятий по инициативному бюджетированию как одному из перспективных направлений развития муниципальных финансов.

Основные направления бюджетной политики будут утверждаться муниципальным правовым актом (Рисунок 18).



**Рисунок 18.** Основные направления бюджетной и налоговой политики Дальнегогорского городского округа Приморского края<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Бюджет для граждан. Исполнение бюджета 2022 года Дальнегогорского городского округа [https://dalnegorsk-mo.ru/media/project\\_mo\\_175/14/46/c3/d6/f0/6a/otchet-ob-ispolnenii-byudzhetadalnegoorskogo-gorodskogo-okruga-za-2022-god.pdf](https://dalnegorsk-mo.ru/media/project_mo_175/14/46/c3/d6/f0/6a/otchet-ob-ispolnenii-byudzhetadalnegoorskogo-gorodskogo-okruga-za-2022-god.pdf) (дата обращения 15.05.2023).

## 6.2 Управление доходами местного бюджета

Общие положения о доходах местных бюджетов установлены статьей 41 Бюджетного кодекса РФ, в соответствии с которой доходы делятся на три группы: налоговые доходы; неналоговые доходы; безвозмездные поступления.

Перечень налоговых доходов местных бюджетов закреплен статьями 61-61.6 БК РФ в зависимости от вида муниципального образования и может включать отчисления как от федеральных и региональных налогов и сборов, так и местных. Налоговые доходы городских округов установлены статьей 61.2, а муниципальных округов — статьей 61.6 Бюджетного кодекса РФ, перечень их является идентичным и включает в себя:

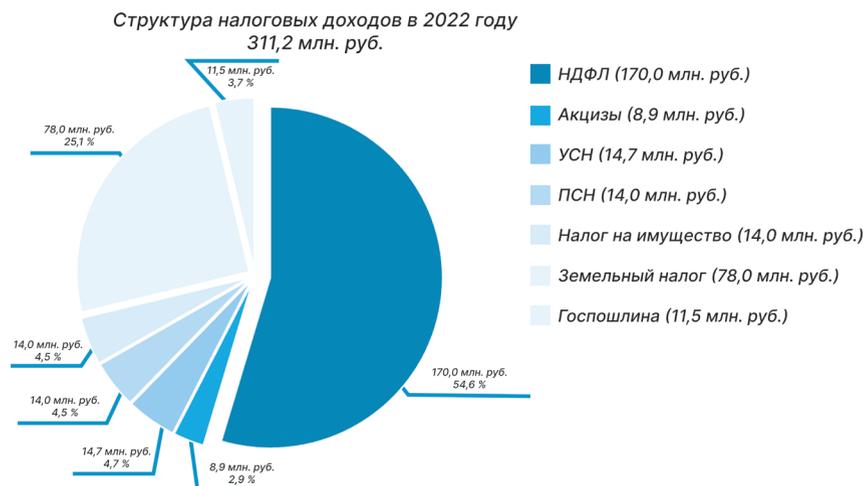
- ◆ зачисления от местных налогов по нормативу 100 % (земельного налога и налога на имущество физических лиц);
- ◆ зачисления от федеральных налогов и сборов и специальных налоговых режимов (налога на доходы физических лиц — 15 % (по налоговой базе, превышающей 5 миллионов рублей), — 13 %); единого сельскохозяйственного налога — 100 %, патентной системы налогообложения — 100 %; государственной пошлины за совершение отдельных видов юридически значимых действий — 100 %).

Бюджетный кодекс РФ (статья 158) предусматривает возможность дополнительных отчислений в местный бюджет от налогов по решению субъекта РФ (акцизы, налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций, упрощенная система налогообложения и др.).

Так, по данным об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2022<sup>19</sup> в структуре доходов местных бюджетов наблюдается рост поступлений от налога на прибыль организаций и налога на доходы физических лиц, при этом традиционно НДФЛ занимает существенную долю в структуре налоговых доходов местных бюджетов (по данным Министерства финансов РФ

<sup>19</sup> Министерство финансов РФ // [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/03/main/Prezentatsiya\\_na\\_01.01.2022.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/03/main/Prezentatsiya_na_01.01.2022.pdf) (дата обращения 10.04.2023).

на 01.01.2020 — 63 %). На Рисунке 2 приводятся сведения о налоговых доходах бюджета городского округа Кинешма Ивановской области.



**Рисунок 19.** Структура налоговых доходов бюджета городского округа Кинешма в 2022 году<sup>20</sup>

Таким образом, существенную долю в структуре налоговых доходов местных бюджетов играют федеральные налоги, на установление которых муниципальное образование напрямую повлиять не может, поскольку в соответствии со статьей 12 НК РФ данные налоги устанавливаются и вводятся в действие самим Налоговым кодексом РФ, который определяет все элементы налога. В то же время косвенное влияние муниципалитеты все же оказывают: путем развития и поддержки на своей территории бизнеса, в том числе малого и среднего, что будет влиять как на повышение собираемости налога на прибыль организации, налогов, уплачиваемых по специальным налоговым режимам, так и в части уплаты налога на доходы физических лиц, поскольку развитие бизнеса приводит к созданию новых рабочих мест. Здесь возможно несколько вариантов деятельности органов местного самоуправления муниципального образования: постоянное взаимодействие с налоговыми органами, а также органами государственной власти, от которых зависит

<sup>20</sup> <https://kinshemec.ru/news/ekonomika-biznes/v-2022-godu-v-kazne-kineshmy-ozhidajetsa-375-mln-nalogovyh-i-nenalogovyh-dohodov-34393.html>.

развитие предпринимательства в регионе; ежемесячный мониторинг крупнейших налогоплательщиков; участие в так называемых зарплатных комиссиях, с целью отслеживания сложностей у работодателей, возможных невыплат заработной платы; имущественная поддержка предпринимателей путем предоставления льготных условий аренды муниципального имущества и пр.

#### **Лучшие практики<sup>21</sup>**

Для решения вопросов мобилизации налоговых и неналоговых доходов в бюджет МО г. Аткарск, изыскания дополнительных резервов поступлений на системном уровне осуществляется деятельность межведомственной комиссии по вопросам обеспечения исполнения доходной части бюджета.

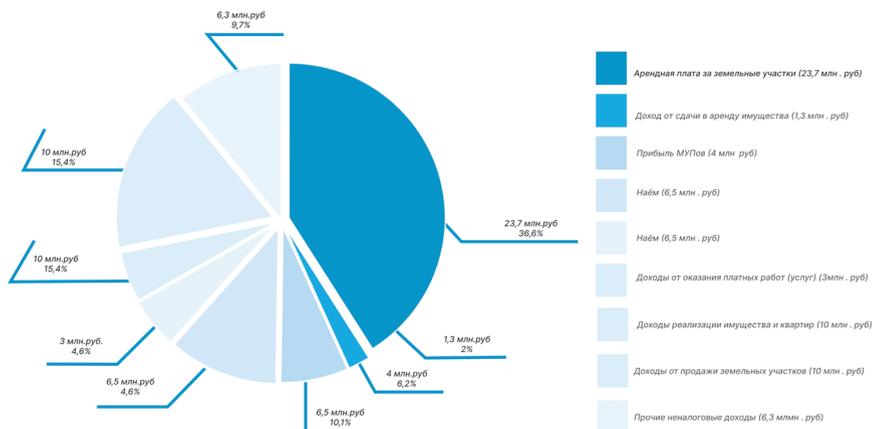
С целью увеличения налогооблагаемой базы проведено 47 рейдов по выявлению неформальной занятости, трудовые договоры заключены с 276 гражданами. В результате проведенных работ в бюджет поступило от физических лиц 396,7 тыс. руб., страховых взносов 775,5 тыс. руб.

Что касается местных налогов, то, несмотря на то, что они вводятся в действие муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, а значит муниципальное образование может напрямую повлиять на размер налоговых ставок, налоговых льгот и пр., данные налоги зачастую не являются основными в структуре налоговых доходов местных бюджетов. Также важным фактором является создание и эффективное использование системы кадастровой оценки объектов имущественных налогов (земли и недвижимости), поскольку пока такая система не будет создана, сложно говорить о существенных поступлениях от данных налогов в местный бюджет.

Перечень неналоговых доходов местного бюджета определяется статьей 62 Налогового кодекса РФ. Доля неналоговых доходов в структуре местного бюджета зависит от наличия у муниципального образования в собственности земли и недвижимого имущества, которое можно продать или сдать в аренду, оказания платных услуг, а также наличия муниципальных предприятий, прибыль от деятельности которых поступает в местный бюджет.

<sup>21</sup> Город Аткарск. Сборник лучших муниципальных практик «Управление муниципальными финансами 2021 год.

Традиционно существенную долю неналоговых доходов составляет арендная плата за землю (Рисунок 20).



**Рисунок 20.** Структура неналоговых доходов бюджета городского округа Кинешма в 2022 году<sup>22</sup>

## 6.3 Межбюджетные отношения с участием муниципальных образований

Традиционно существенную долю в структуре доходов местных бюджетов занимают межбюджетные трансферты, что вызывает необходимость эффективного межбюджетного взаимодействия между субъектом РФ и муниципальными образованиями.

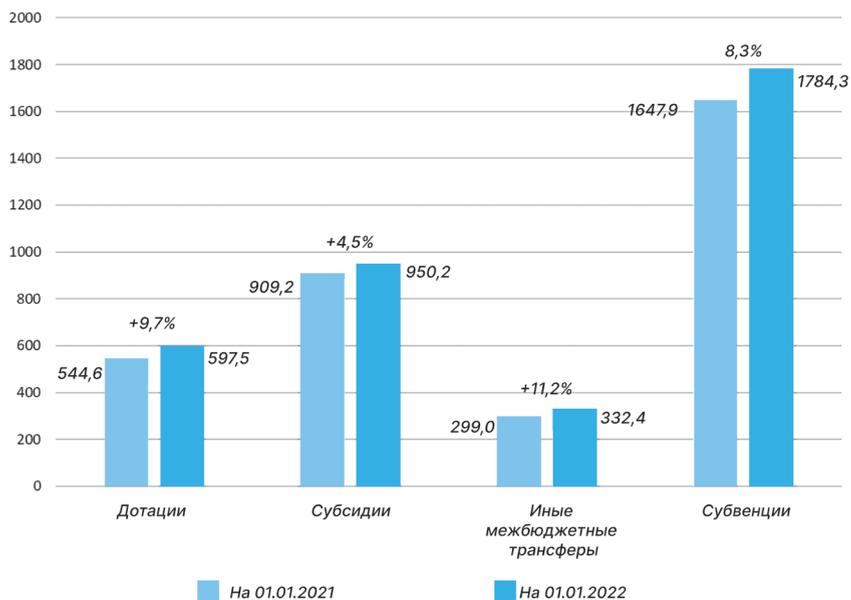
Межбюджетные трансферты могут быть представлены в виде дотаций, субвенций, субсидий, а также иных межбюджетных трансфертов, преимущественного из вышестоящего бюджета<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> <https://kineshemec.ru/news/ekonomika-biznes/v-2022-godu-v-kazne-kineshmy-ozhidajetsa-375-mln-nalogovyh-i-nenalogovyh-dohodov-34393.html>.

<sup>23</sup> В настоящее время Бюджетный кодекс РФ предусматривает возможность предоставления горизонтальных субсидий между двумя муниципальными образованиями, однако такая практика пока не сложилась.

Как видно из представленного графика (Рисунок 21), межбюджетные трансферты имеют тенденцию роста с каждым годом, при этом в их структуре привалируют субвенции.

**Динамика межбюджетных трансфертов, предоставляемых местным бюджетам из других бюджетов бюджетной системы (млдр. руб.)**



**Рисунок 21.** Динамика межбюджетных трансфертов, предоставляемых местным бюджетам из других бюджетов бюджетной системы<sup>24</sup>

Необходимо осуществлять контроль за целевым и эффективным использованием средств, полученных из регионального бюджета в виде субсидий, субвенций и иных межбюджетных расходов. Оперативный контроль может осуществляться специалистами финансового органа путем еженедельного мониторинга выполнения муниципальным образованием условий предоставления и расходования целевых межбюджетных трансфертов, что позволит эффективно управлять рисками совершения нарушений в данной сфере.

<sup>24</sup> Министерство финансов РФ // [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/03/main/Prezentatsiya\\_na\\_01.01.2022.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/03/main/Prezentatsiya_na_01.01.2022.pdf) (дата обращения 10.04.2023).

**Лучшие практики<sup>25</sup>**

Для осуществления контроля за целевым и эффективным расходованием средств, поступающих из вышестоящих бюджетов и имеющих целевое значение, отдельно на каждый межбюджетный трансферт были заведены карточки контроля расходования. В данных карточках отражаются:

- ▶ условия и порядок предоставления субвенций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации, Оренбургской области, соглашениями на предоставление средств, заключаемыми между исполнительными органами государственной власти Оренбургской области и администрацией города Орска;
- ▶ соблюдение администрацией города в лице главных распорядителей бюджетных средств обязательств, установленных при предоставлении вышеназванных средств;
- ▶ направления расходования межбюджетных трансфертов;
- ▶ соблюдение сроков выполнения установленных мероприятий.

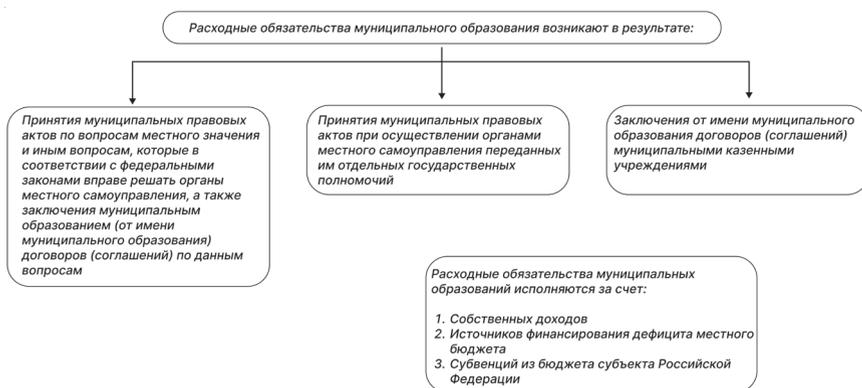
## 6.4 Управление расходами местного бюджета

Особое внимание уделяется формированию и управлению муниципальными расходами, поскольку зачастую муниципальные образования отвечают не только за решение вопросов местного значения, но и за выполнение переданных им государственных полномочий (расходования субвенций), а в последнее время и реализацию национальных проектов (расходование субсидий).

Расходы местного бюджета формируются в соответствии с расходными обязательствами, исполнение которых должно происходить в очередном финансовом году (Рисунок 22).

Статья 87 Бюджетного кодекса РФ устанавливает, что органы местного самоуправления обязаны вести реестр расходных обязательств. Порядок ведения такого реестра устанавливается местной администрацией муниципального образования. Реестр расходных обязательств муниципального образования представляется финансовым органом муниципального образования в финансовый орган субъекта Российской Федерации в порядке, установленном финансовым органом субъекта Российской Федерации.

<sup>25</sup> Городской округ город Орск Оренбургской области. Сборник лучших муниципальных практик «Управление муниципальными финансами», 2019 год.



**Рисунок 22.** Расходные обязательства муниципального образования

Бюджетные ассигнования (предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств) определяются в соответствии со статьей 69 Бюджетного кодекса РФ. Практика показывает, что органы местного самоуправления совершают ошибки в выборе формы бюджетного ассигнования.

### Возможные риски!

#### Примеры нарушений при выборе формы ассигнований<sup>26</sup>

Субсидии коммерческой организации — вместо закупок предоставление субсидии унитарному предприятию на выполнение дорожных работ в отношении дорог общего пользования.

Закупки вместо субсидии — благоустройство дворовых территорий, ремонт и замена объектов, которые являются общей долевой собственностью владельцев помещений дома.

Прочие закупки вместо бюджетных инвестиций — создание (благоустройство) общественных пространств, парков, скверов с новыми либо реконструируемыми объектами капитального строительства.

Субсидии автономному учреждению вместо закупки — автономные и бюджетные учреждения не могут быть уполномоченными органами (казенными учреждениями) при централизации закупок.

Субсидии на иные цели вместо субсидии на выполнение задания — деятельность (мероприятие) не включена в перечень государственных и муниципальных услуг (работ) либо не включена в объем задания.

<sup>26</sup> Мартынов С. Н. Анализ организации и осуществления бюджетного процесса в муниципальных образованиях // [https://portalkso.ru/mkso\\_union/events/learning](https://portalkso.ru/mkso_union/events/learning) (дата обращения 30.04.2023).

Муниципальные учреждения предоставляют муниципальные услуги, требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания которых (а также выполнения работ) устанавливаются в муниципальном задании. Муниципальное задание включает в себя все виды услуг и работ, которые учреждение оказывает и выполняет полностью или частично за счет средств бюджета в рамках уставной деятельности. Эффективность выполнения муниципального задания определяется на основании отчета учреждения о выполнении муниципального задания. В практике часто встречаются нарушения при финансировании и выполнении муниципального задания.

#### **Возможные риски!**

##### ***Примеры нарушений при формировании, финансировании и выполнении муниципального задания<sup>27</sup>***

В задание включены услуги (работы), не предусмотренные федеральным и региональным перечнем.

Оказание услуги (выполнение работы) не является основным видом деятельности учреждения.

Мероприятия, включенные в объем услуг (работ), могут осуществляться только органами власти.

Несоблюдение требований к содержанию задания или соглашения о предоставлении субсидий.

Несоблюдение сроков утверждения и изменения задания.

Неверное определение объемов субсидии (не равна произведению объема услуг и нормативов затрат).

Неверное определение нормативов затрат (федеральные отраслевые требования).

Необоснованный плановый либо недостоверный фактический объем услуг (работ).

Несоблюдение сроков (графика) и условий перечисления субсидий.

Нарушение порядка изменения задания и объема субсидий.

Невыполнение задания (количественных или качественных показателей).

Нецелевое использование субсидии (судебная практика и позиция Минфина России различаются).

Составление и ведение плана финансово-хозяйственной деятельности.

Показателями управления расходами местных бюджетов могут быть: соблюдение условий софинансирования расходов на выплату заработной платы работникам муниципальных учреждений; достижения

<sup>27</sup> Мартынов С. Н. Анализ организации и осуществления бюджетного процесса в муниципальных образованиях // [https://portalkso.ru/mkso\\_union/events/learning](https://portalkso.ru/mkso_union/events/learning) (дата обращения 30.04.2023).

показателей средней заработной платы работников бюджетной сферы; доля объектов капитального строительства, на которые оформлено право муниципальной собственности; формирование бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда; доля бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций и др.

Большое значение имеет эффективное управление расходованием средств местных бюджетов в сфере строительства (реконструкции, капитального ремонта), поскольку такие расходы могут быть осуществлены как в рамках реализации муниципальных программ, так и в рамках реализации национальных проектов за счет субсидий, выделяемых их вышестоящих бюджетов.

Внимание к таким проектам необходимо уделять уже на этапе составления проекта сметы контракта, поскольку допущенные в это время нарушения неизбежно влекут увеличение затрат на строительство или невыполнение работ в срок.

### **Этапы составления проекта сметы контракта<sup>28</sup>**

- ◆ Анализ проектной и, в том числе в ее составе, сметной документации, их обобщение и систематизация
- ◆ Детализация объекта строительства по конструктивным решениям (элементам) и комплексам (видам) подрядных работ и затрат
- ◆ Определение объемов работ и единиц измерений конструктивных решений (элементов), комплексов (видов) работ и затрат. Формирование ведомости объемов работ
- ◆ Расчет цены конструктивных решений (элементов), комплексов (видов) работ, принятых в соответствии с детализацией объекта
- ◆ Формирование проекта сметы контракта по установленной форме в пределах определенной НМЦК

Часто также встречаются случаи нерезультативного использования бюджетных средств, в связи с невыполнением работ, и, как следствие, необходимостью повторного финансирования выполнения работ из бюджета.

<sup>28</sup> Головин С. В. Вопросы составления сметы контракта и внесения в нее изменений при реализации инвестиционно-строительных проектов // [https://portalkso.ru/mkso\\_union/events/discussion/](https://portalkso.ru/mkso_union/events/discussion/) (дата обращения 15.05.2023).

**Обратите внимание!**

Пример нерезультативного использования бюджетных средств Администрацией М..... сельского поселения на сумму 137,8 тыс. руб. на приобретение строительных материалов для строительства гаража на территории администрации поселения.

Администрацией поселения в 2020 году приобретаются строительные материалы на сумму 137,8 тыс. руб. Кроме того, была оказана благотворительная помощь в виде безвозмездной передачи от физ. лица строительных материалов. Согласно первичным документам, материалы были потрачены на возведение гаража в полном объеме. С целью устранения отрицательного результата использования бюджетных средств администрацией поселения в следующем, 2021-м финансовом году вновь приобретаются строительные материалы для повторного возведения коробки гаража, на сумму 169,0 тыс. руб., которые также были использованы в полном объеме. В итоге, общая сумма расходов на возведение объекта составила 306,8 тыс. руб.

Следовательно, расходы на приобретение строительных материалов за счет средств бюджета поселения превысили плановые почти в 2 раза<sup>29</sup>.

## 6.5 Управление муниципальным долгом

В том случае, когда муниципальное образование осуществляет муниципальные заимствования, выдает гарантии по обязательствам третьих лиц, осуществляет выпуск ценных бумаг, оно формирует муниципальный долг. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ, управление муниципальным долгом осуществляется местной администрацией (исполнительно-распорядительным органом муниципального образования) в соответствии с уставом муниципального образования.

Практика по сдерживанию (сокращению) муниципального долга включает в себя проведение органами местного самоуправления взвешенной долговой политики, досрочное погашение долга, замену долговых обязательств более «дешевыми» заимствованиями<sup>30</sup>.

Одна из лучших практик по управлению муниципальным долгом представлена городским округом Дзержинск Нижегородской области, который предложил методику «Модельный муниципальный долг»<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Круглый стол «Применение аудита эффективности в деятельности муниципальных контрольно-счетных органов», 26.05.2023, Доклад Журбиной С. Н. // [https://portalkso.ru/mkso\\_union/events/discussion/](https://portalkso.ru/mkso_union/events/discussion/) (дата обращения 30.05.2023).

<sup>30</sup> Сборник лучших муниципальных практик «Управление муниципальными финансами 2021 год» // [https://www.economy.gov.ru/material/departments/d35/luchshaya\\_municipalnaya\\_praktika/sborniki\\_luchshih\\_municipalnyh\\_praktik\\_2021.html](https://www.economy.gov.ru/material/departments/d35/luchshaya_municipalnaya_praktika/sborniki_luchshih_municipalnyh_praktik_2021.html) (дата обращения 16.04.2023).

<sup>31</sup> Там же.

### Лучшие практики

Методика «Модельный муниципальный долг» — это определение оптимального сценария как диапазонного значения показателей уровня муниципального долга и расходов на его погашение и обслуживание, позволяющего принимать решение об объеме расходных обязательств, необходимых для решения вопросов местного значения и вопросов развития города, рассчитанный с учетом ограничений, установленных бюджетным законодательством.

Анализ особенностей описываемых практик позволяет сформулировать перечень мер, принятых органами местного самоуправления, для их внедрения и реализации.

### Перечень мер, принятых органами местного самоуправления, для внедрения и реализации описываемых практик<sup>32</sup>

- ▶ Безусловное **соблюдение ограничений**, установленных бюджетным законодательством РФ.
- ▶ **Сценарный подход** — расчет базового, негативного, позитивного и оптимального сценариев для каждой группы заемщиков по уровню долговой устойчивости.
- ▶ Учет в расчете показателей уровня муниципального долга **потребности в финансировании приоритетных расходных обязательств**.
- ▶ **Равномерное распределение долговой нагрузки** на городской бюджет, а именно распределение объема погашения долга по годам
- ▶ Расчет как **максимальных рисков** по ухудшению долговой нагрузки на городской бюджет в допустимых БК РФ пределах, так и **потенциал для перевода города в группу заемщиков** с высоким уровнем долговой устойчивости.

#### Ключевая особенность:

определение **оптимального сценария** как диапазонного значения показателей **уровня муниципального долга и расходов на его погашение и обслуживание**, позволяющего принимать решение об объеме расходных обязательств, необходимых для решения вопросов местного значения и вопросов развития города.

32 Сборник лучших муниципальных практик «Управление муниципальными финансами 2021 год» // [https://www.economy.gov.ru/material/departments/d35/luchshaya\\_municipalnaya\\_praktika/sborniki\\_luchshih\\_municipalnyh\\_praktik\\_2021.html](https://www.economy.gov.ru/material/departments/d35/luchshaya_municipalnaya_praktika/sborniki_luchshih_municipalnyh_praktik_2021.html) (дата обращения 16.04.2023).

## 6.6 Бюджетный процесс в муниципальном образовании

Основы бюджетного процесса закреплены Бюджетным кодексом РФ, но большая часть норм, регламентирующих порядок составления проекта местного бюджета, его рассмотрение и принятие, исполнение местного бюджета, ведения учета и составления отчетности регламентируется муниципальными правовыми актами. В связи с этим важно, чтобы за каждым органом местного самоуправления, участником бюджетного процесса муниципального уровня четко был закреплен свой объем полномочий, а также осуществлялся контроль за их неукоснительным соблюдением.

В настоящее время формирование и исполнение местных бюджетов осуществляется программно-целевым методом, в связи с чем особое внимание при формировании «программного бюджета» уделяется повышению эффективности реализации муниципальных программ, сокращению нерезультативных расходов, выполнению целей, обозначенных в стратегических документах муниципального образования.

Для муниципального уровня бюджетов характерно обязательное правило по взаимодействию с населением, которое выражается в обязательном проведении публичных слушаний по проекту местного бюджета и отчету о его исполнении в соответствии со статьей 28 Федерального закона № 131-ФЗ. В соответствии с законом, порядок организации и проведения публичных слушаний может устанавливаться как уставом муниципального образования, так и нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Таким нормативно-правовым актом может быть решение о бюджетном процессе в муниципальном образовании (если речь идет именно об организации публичных слушаний по бюджету, например: Решение Совета народных депутатов округа Муром от 29 марта 2016 года № 141 «Об утверждении положения о бюджетном процессе в округе Муром») или отдельный акт, регламентирующий общий порядок проведения публичных слушаний (например, Решение Совета депутатов г. Лобня МО от 22 июня 2006 года № 26/508 «О Положении о порядке

организации и проведения публичных слушаний на территории города Лобни»; Решение Совета депутатов городского округа Долгопрудный МО от 18 декабря 2020 года № 92-нр «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в городском округе Долгопрудный Московской области»).

Важнейшей задачей при осуществлении бюджетного процесса является обеспечение прозрачности, открытости и подотчетности деятельности органов местного самоуправления и муниципальных учреждений, а также повышение качества их финансового управления, в том числе за счет формирования единого информационного пространства, применения информационных технологий в сфере управления муниципальными финансами. Применение таких технологий позволяет более эффективно собирать и консолидировать отчетность.

#### **Лучшая муниципальная практика по управлению муниципальными финансами в 2022 году. 2 место — город Саратов<sup>33</sup>**

##### **Результаты реализации практики:**

1. Реализованы мероприятия по усовершенствованию процесса сбора и консолидации отчетности муниципального образования «Город Саратов» с применением инструментов цифровизации и автоматизации.
1. Внедрена схема визирования специалистами всей предоставляемой главными администраторами бюджетных средств (ГАБС) отчетности.
1. Разработана и внедрена схема корректировки отчетности с применением электронной (цифровой) подписи (ЭЦП).

## 6.7 Финансовый контроль за муниципальными финансами

Бюджетный кодекс РФ в главе 26 закрепляет основы муниципального финансового контроля, который может быть внешним и внутренним, предварительным и последующим.

К органам внешнего финансового контроля относятся создаваемые в муниципальных образованиях контрольно-счетные орга-

<sup>33</sup> Всероссийский конкурс «Лучшая муниципальная практика» 2022 года. Номинация «Муниципальная экономическая политика и управление муниципальными финансами». С. 17.

ны, правовой статус которых определяется Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и муниципальным нормативно-правовым актом о контрольно-счетном органе. В то же время создание такого органа в муниципальном образовании не является обязательным, несмотря на обязательность проведения внешнего финансового контроля в отношении местных бюджетов. В связи с этим, полномочия по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля могут быть переданы на уровень субъекта РФ и осуществляться контрольно-счетным органом региона. В этом случае между муниципальным образованием и субъектом РФ заключается соглашение.

Практику деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований России можно найти на портале Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов РФ, где представлены материалы мероприятий, круглых столов и дискуссионных площадок, проводимых Союзом муниципальных контрольно-счетных органов (Союз МКСО)<sup>34</sup>. В 2022–2023 годах были обсуждены такие темы, как: практика проведения внешнего муниципального финансового контроля за обустройством дворовых территорий и общественных пространств при реализации национального проекта «Жилье и городская среда»; оценка эффективности управления и распоряжения объектами муниципальной собственности в казне муниципального образования; практика выявления и классификации нарушений, выявленных по результатам проверки расходования бюджетных средств в сфере строительства (капитального ремонта); практика работы МКСО с документами стратегического планирования и др.

Осуществление внутреннего муниципального финансового контроля закрепляется федеральными стандартами, утвержденными Правительством РФ. В настоящий момент приняты 7 федеральных стандартов<sup>35</sup>. Для планирования и проведения внутреннего муни-

<sup>34</sup> [https://portalkso.ru/mkso\\_union/events/](https://portalkso.ru/mkso_union/events/) (дата обращения 10.05.2023).

<sup>35</sup> См., например: Постановление Правительства РФ от 17 августа 2020 года № 1235 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов»; Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2020 года № 95 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля» и др.

ципального финансового контроля в муниципальном образовании принимаются соответствующие правовые акты, регламентирующие данную деятельность.

## 6.8 Инициативное бюджетирование

Практики инициативного бюджетирования получают все большее распространение в России, что нашло отражение во включении в Бюджетный кодекс РФ принципа участия граждан в бюджетном процессе.

Инициативное бюджетирование (ИБ) - общее название, используемое для обозначения совокупности практик вовлечения граждан в бюджетный процесс в Российской Федерации, объединенных идеологией гражданского участия, а также сфера 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<sup>36</sup>.

Практик инициативного бюджетирования<sup>37</sup> в настоящее время множество. С введением в Федеральный закон № 131-ФЗ возможности реализации инициативных проектов и уплаты инициативных платежей возможности инициативного бюджетирования расширились.

### **Эффекты от внедрения инициативного бюджетирования**

Экономические:

- ◆ повышение эффективности расходования бюджетных средств;
- ◆ повышение сохранности реализованных проектов;

Социальные:

- ◆ рост вовлеченности граждан в бюджетный процесс;

<sup>36</sup> Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации (утв. Минфином России) (в ред. от 22 декабря 2021 г.) // СПС КонсультантПлюс.

<sup>37</sup> Под ними понимают программу (проект), направленную на вовлечение граждан в бюджетный процесс и участие граждан в принятии бюджетных решений.

- ◆ повышение уровня доверия к власти;
- ◆ снижение иждивенческих настроений со стороны населения и активизация его участия в местном развитии.

Большое распространение получают практики инициативного бюджетирования с целью вовлечения граждан в голосование за проекты по благоустройству территорий, которые реализуются в рамках национального проекта «Жилье и городская среда».

В 2023 году Луганская Народная Республика, Донецкая Народная Республика и Запорожская область впервые участвуют в программе «Формирование комфортной городской среды» нацпроекта «Жилье и городская среда». Основные цели программы — сделать города комфортнее для жителей, повысить индекс качества городской среды, вдвое сократить количество городов с неблагоприятной средой, вовлечь граждан в процесс благоустройства городов.

Рейтинговое голосование по отбору общественных территорий и дизайн-проектов благоустройства проходило с 15.04.2023 по 31.05.2023 года<sup>38</sup>. Проекты, вынесенные на голосование, могли разрабатываться и предлагаться самими жителями или при их участии, а при их реализации также предусмотрено финансовое и трудовое участие граждан.

### **Практические выводы:**

Эффективная работа по реализации бюджетной политики муниципального образования и управления муниципальными финансами должна включать комплекс мероприятий.

Увеличение доходной части местного бюджета, сокращение задолженности по налоговым и неналоговым платежам возможно за счет работы межведомственных рабочих групп и комиссий органов местного самоуправления с участием налоговых органов, службы судебных приставов и др.; усиления работы по неплатежам в бюджет, легализации бизнеса и объектов налогообложения; повыше-

<sup>38</sup> ДНР: <https://80.gorodsreda.ru/> ЛНР: <https://81.gorodsreda.ru/> Запорожская область <https://85.gorodsreda.ru/>

ния эффективности использования муниципального имущества и земельных участков; развития предпринимательства.

Оперативный контроль за целевым и эффективным использованием средств, полученных из регионального бюджета в виде субсидий, субвенций и иных межбюджетных расходов, может осуществляться специалистами финансового органа путем еженедельного мониторинга выполнения муниципальным образованием условий предоставления и расходования целевых межбюджетных трансфертов, что позволит эффективно управлять рисками совершения нарушений в данной сфере.

При осуществлении бюджетных расходов следует учитывать риски в виде возможных нарушений при выборе формы ассигнований, при формировании, финансировании и выполнении муниципального задания.

Показателями управления расходами местных бюджетов могут быть: соблюдение условий софинансирования расходов на выплату заработной платы работникам муниципальных учреждений; достижения показателей средней заработной платы работников бюджетной сферы; доля объектов капитального строительства, на которые оформлено право муниципальной собственности; формирование бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда; доля бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций и др.

Снижение муниципального долга возможно за счет следующих мероприятий: досрочное погашение долга; замена долговых обязательств более «дешевыми» заимствованиями; установление моратория на предоставление муниципальных гарантий, контроль за выполнением принципалом обязательств перед бенефициаром по обязательствам, обеспеченным муниципальной гарантией; привлечение временно свободных средств муниципальных бюджетных и автономных учреждений в целях непривлечения кредитов кредитных организаций.

Эффективное управления муниципальными финансами невозможно без вовлечения граждан в бюджетный процесс, которое возможно как через публичные слушания по местному бюджету, так и через проекты инициативного бюджетирования.

## Глава 7.

# ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

В главе будут рассмотрены следующие вопросы:

- ◆ *правовые аспекты землепользования в Российской Федерации;*
- ◆ *общие требования к осуществлению градостроительной деятельности в Российской Федерации.*

### **Основные нормативные правовые акты и методические материалы**

- ▶ 1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ.
- ▶ 2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ. Федеральный закон от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».
- ▶ 3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ.
- ▶ 4. Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».
- ▶ 5. Приказ Минрегиона России от 26 мая 2011 года № 244 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов».

Отношения в сфере землепользования и градостроительной деятельности регулируются в Российской Федерации двумя отраслями законодательства: земельным законодательством и законодательством о градостроительной деятельности. Базовой задачей законодательства о второй отрасли является обеспечение предпосылок и условий для формирования земельных участков через планирование использования территорий. В свою очередь, земельным законодательством регулируются вопросы оборота и использования уже сформированных земельных участков (Таблица 7).

**Таблица 7.** Состав земельного законодательства РФ и законодательства о градостроительной деятельности РФ

Земельное законодательство	Законодательство о градостроительной деятельности
Земельный кодекс РФ	Градостроительный кодекс РФ
Гражданский кодекс РФ	Федеральный закон 1995 года
Федеральный закон 2015 года «О государственной регистрации недвижимости»	«Об архитектурной деятельности в Российской Федерации»
Федеральный закон 2004 года «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»	

## 7.1 Правовые аспекты землепользования в Российской Федерации

### 7.1.1 Категории земель и виды разрешенного использования земельных участков

Одним из базовых принципов земельного законодательства РФ является деление земель по целевому назначению на категории. Категории земель перечислены в пункте 1 статьи 7 Земельного кодекса РФ и включают в себя:

- ◆ 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.

Принадлежность земли к той или иной категории влияет на ее правовой режим, то есть определяет, в каких целях должны использоваться земельные участки из состава соответствующей категории земель. Так, например, землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов (пункт 1 статьи 85 Земельного кодекса РФ). Категория земель может быть изменена путем перевода земель или земельных участков из одной категории в другую. Порядок такого перевода, а также особенности перевода земель или земельных участков применительно к отдельным категориям, урегулированы отдельным федеральным законом<sup>39</sup>. *(Это сноска)* Однако из этого правила есть исключение — перевод земель из различных категорий земель в земли населенных пунктов осуществляется генеральным планом.

Наряду с конструкцией деления земель на категории, правовой режим земель определяется также с учетом разрешенного использования земель и земельных участков, в соответствии с федеральными законами. В отношении земельного участка могут быть установлены один или несколько видов разрешенного использования, которые, в соответствии с правилами градостроительного зонирования, самостоятельно могут выбираться правообладателем земельного участка. В свою очередь, конкретный вид разрешенного использования земельного участка должен соответствовать целевому назначению категории земель, к которой относится земельный участок.

Законодатель связывает понятие «разрешенное использование земельных участков» с градостроительным зонированием. Такое зонирование, в свою очередь, реализуется посредством принятия правил землепользования и застройки, принимаемых только на местном уровне (включая города федерального значения). Посредством правил землепользования и застройки утверждаются градостроительные регламенты, которые действуют в границах территориальных зон и определяют правовой режим как земельных участков, так и расположенных в их границах объектов недвижимости. Вместе с тем градостроительный регламент в отношении отдельных земель (например, земель лесного или водного фонда, земель запаса, земель сельхозугодий) не устанавливается.

<sup>39</sup> См. Федеральный закон от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

### Обратите внимание!

Целевое назначение устанавливается для каждой категории земель, но лишь для некоторых из них правовой режим конкретизируется посредством установления в правилах землепользования и застройки видов разрешенного использования земельных участков.

Использование земельного участка с нарушением требований к его целевому назначению и (или) разрешенному использованию является правонарушением, за которое предусмотрена административная ответственность (статья 8.8 Кодекса об административных правонарушениях РФ). При этом санкция может наступать как при одновременном нарушении целевого назначения и разрешенного использования, так и нарушении одного либо другого.

## 7.1.2 Как образуется земельный участок?

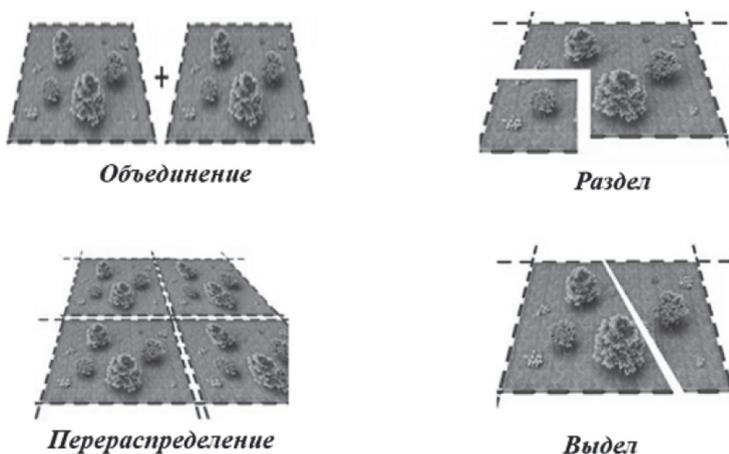
Земельные участки в России отнесены гражданским законодательством к недвижимым вещам (статья 130 Гражданского кодекса РФ). По смыслу норм Земельного кодекса РФ земельный участок, будучи недвижимой вещью (недвижимостью), должен обладать характеристиками, позволяющими определить его в качестве индивидуально определенной вещи. Главной его характеристикой является наличие установленных границ, позволяющих путем описания его местоположения в привязке к определенным координатам однозначно обозначить его в пространстве.

Образование земельного участка — совокупность мероприятий, нацеленных на индивидуализацию земельного участка как объекта гражданских прав (права собственности и иных прав на землю) путем установления/изменения его границ. Традиционно к способам образования земельного участка относят:

- 1) объединение земельных участков (образование земельного участка в результате объединения двух или более земельных участков, являющихся смежными<sup>40</sup> по отношению друг ко другу);

<sup>40</sup> В соответствии с частью 2 статьи 43 Федерального закона № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», смежными земельные участки признаются в случае, если они имеют общую границу (когда граница одного участка одновременно является границей другого участка).

- 2) раздел земельного участка (образование двух или более земельных участков из одного земельного участка);
- 3) перераспределение земельных участков (образование смежных земельных участков путем изменения границ существующих двух или более земельных участков, являющихся смежными);
- 4) выдел из земельных участков (образование одного или нескольких земельных участков в случае выдела доли или долей из земельного участка, находящегося в долевой собственности). Выдел также может осуществляться из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.



**Рисунок 23.** Способы образования земельных участков

Образование земельных участков осуществляется с учетом определенных законом общих требований, в том числе требований к предельным (максимальным и минимальным) размерам земельных участков, к их границам (статья 11.9 Земельного кодекса РФ). Так, например, не допускается образование земельных участков, если их образование приводит к невозможности разрешенного использования расположенных на таких земельных участках объектов недвижимости. Но конкретные предельные размеры земельных участков устанавливаются муниципалитетами в правилах землепользования и застройки. Например, минимальная площадь земельных участков в разных муниципальных образованиях варьиру-

ется от 3 до 10 соток. Это означает, что разделить участок «меньше минимального» при разводе супругов или при наследовании будет нельзя. Кроме того, применительно к каждому из способов образования земельного участка установлены специальные дополнительные требования, подлежащие обязательному учету при образовании (статьи 11.4–11.7 Земельного кодекса РФ).

## **1.2. Требования к предоставлению земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности**

В соответствии с законодательством РФ, земельные участки могут находиться в государственной, муниципальной и частной собственности. Государственная собственность на землю возможна в двух традиционных формах: собственность РФ (федеральная собственность) и собственность субъектов РФ. Муниципальной собственностью является собственность на землю муниципальных образований<sup>41</sup>. Однако яркой особенностью российского законодательства является третий вид государственной собственности: неразграниченная государственная собственность на землю. Хотя отдельным федеральным законом<sup>42</sup> и регламентированы правила разграничения публичной собственности на землю, но они относятся к уже застроенным территориям и предоставленным земельным участкам. Подавляющее же большинство незастроенных земель, которые по своему правовому режиму подходят для вовлечения в хозяйственную деятельность, относятся к неразграниченной собственности. И уполномочены на их распоряжение по общему правилу органы местного самоуправления.

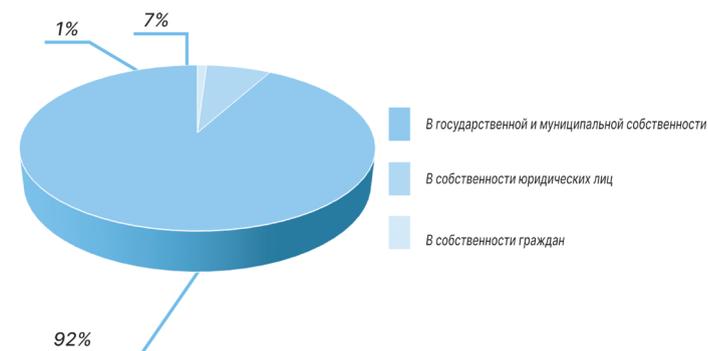
В частной собственности могут находиться земельные участки граждан и юридических лиц: земельные участки могут быть приобретены ими по различным основаниям. Например, право частной собственности на земельный участок может возникнуть в результате гражданско-правовой сделки (договора купли-продажи земель-

<sup>41</sup> В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, все муниципальные образования делятся на следующие виды: городские и сельские поселения, внутригородские муниципальные образования, городские округа, муниципальные округа и муниципальные районы. Для новых субъектов РФ предусмотрено создание только городских и муниципальных округов.

<sup>42</sup> См. статью 3.1 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

ного участка), вступления гражданина в наследство или вследствие реорганизации юридического лица (в порядке правопреемства), а также по решению суда.

Однако наиболее распространенным способом возникновения права частной собственности на земельные участки является приобретение земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности (далее также — публичная собственность), в том числе для целей строительства. Распространенность такого способа возникновения прав на землю определяется принадлежностью абсолютного большинства земель и земельных участков в Российской Федерации к публичной собственности. Так, по состоянию на 2021 г., несмотря на 20-летний период земельной приватизации, в государственной и муниципальной собственности находилось 92,2 % земель<sup>43</sup> (Рисунок 24).



**Рисунок 24.** Структура земель в Российской Федерации по формам собственности

Предоставление земельных участков из публичной собственности осуществляется по двум основаниям:

- 1) по решению органа государственной власти или органа местного самоуправления (при предоставлении земельных участков в собственность бесплатно или в постоянное (бессрочное) пользование);
- 2) на основании договоров купли-продажи, аренды или безвозмездного пользования.

<sup>43</sup> По данным государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2020 году.

В качестве частного случая предоставления земельных участков из публичной собственности можно рассматривать приватизацию государственного и муниципального имущества<sup>44</sup>, под которой понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в публичной собственности, в собственность физических и (или) юридических лиц.

По общему правилу предоставление земельных участков из земель, находящихся в публичной собственности, осуществляется на торгах, но Земельный кодекс РФ допускает предоставление и без проведения торгов. Основанием для предоставления без торгов является решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка. Чтобы получить такое предварительное согласование, необходимо подать соответствующее заявление, а также:

- ◆ подтвердить свои права на приобретение земельного участка без торгов. Основания для предоставления земельного участка без проведения торгов дифференцированно определены в зависимости от особенностей такого предоставления (имеет значение титул предоставления земельного участка, возмездность такого предоставления<sup>45</sup>);
- ◆ приложить документ, подтверждающий факт образования (установления границ) в отношении земельного участка, планируемого к предоставлению. Таким документом может быть либо проект межевания территории, либо (в случае его отсутствия) схема расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории.

Подготовка схемы расположения земельного участка осуществляется заинтересованным гражданином или юридическим лицом с использованием публичной кадастровой карты, сроком на два года. В данной схеме содержится описание местоположения участка, территориальная зона, в которой он расположен, его площадь и категория земель. Общие требования к подготовке указанной схемы описаны в статье 11.10 Земельного кодекса РФ.

<sup>44</sup> Регулируется Федеральным законом от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

<sup>45</sup> Основания для предоставления земельного участка без проведения торгов предусмотрены пунктом 2 статьи 39.3, статьей 39.5, пунктом 2 статьи 39.6, пунктом 2 статьи 39.10 Земельного кодекса РФ.

Выражаясь простым языком, вы бронируете за собой на два года кусок территории, обязуясь вместо публичной власти своими силами и за свой счет поставить участок на кадастровый учет, а за это получить его потом в аренду без торгов.

**Обратите внимание!**

Схема расположения земельного участка не подготавливается в границах земель населенных пунктов

Наряду с общими требованиями к предоставлению земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, Земельным кодексом РФ предусмотрены особенности предоставления таких земельных участков в отношении следующих групп субъектов:

- 1) граждан для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, осуществления деятельности крестьянским (фермерским) хозяйством, а также крестьянским (фермерским) хозяйствам (статья 39.18 Земельного кодекса РФ);
- 2) отдельным категориям граждан в собственность бесплатно (статья 39.19 Земельного кодекса РФ);
- 3) земельных участков, на которых расположены здания, сооружения (статья 39.20 Земельного кодекса РФ). Это называется «исключительное право» собственника объекта недвижимости приватизировать земельный участок под этим объектом;
- 4) лицам, с которыми заключен договор о комплексном развитии территории, либо лицам, обеспечивающим реализацию решения о комплексном развитии территории (подпункт 13 пункта 2 статьи 39.6, подпункт 5 пункта 7 статьи 39.14 Земельного кодекса РФ).

## 7.2 Общие требования к осуществлению градостроительной деятельности в Российской Федерации

### 7.2.1 Основные элементы градостроительного законодательства

Законодательство о градостроительной деятельности включает в себя ряд основных правовых институтов (элементов), в соответствии с которыми осуществляется регулирование отношений в сфере градостроительства.

#### **Элементы законодательства о градостроительной деятельности**

- ▶ Территориальное планирование.
- ▶ Градостроительное зонирование.
- ▶ Планировка территории.
- ▶ Архитектурно-строительное проектирование.
- ▶ Строительство, реконструкция (для объектов культурного наследия — реставрация), капитальный ремонт, снос.
- ▶ Эксплуатация.

Территориальное планирование и градостроительное зонирование являются базовыми элементами законодательства о градостроительной деятельности и представляют собой два правовых института, посредством которых определяются основные (базовые) параметры использования земель и земельных участков для тех или иных целей. Определение соответствующих параметров является прерогативой органов публичной власти и осуществляется ими преимущественно без участия правообладателей недвижимости.

Документы территориального планирования отличаются от документов градостроительного зонирования с точки зрения правовых последствий.

**Обратите внимание!**

Документы территориального планирования хотя и являются обязательными для органов публичной власти, но сами по себе не создают конкретных правовых последствий для правообладателей земельных участков. Документы градостроительного зонирования, напротив, напрямую затрагивают участников земельных правоотношений — правообладателей недвижимости, поскольку определяются правовой режим земельных участков.

Кроме того, можно отметить наличие некоторой субординации (подчинения) документов градостроительного зонирования документам территориального планирования. Так, законодатель определяет требование о необходимости подготовки документов градостроительного зонирования с учетом положений, содержащихся в документах территориального планирования (часть 3 статьи 31 Градостроительного кодекса РФ).

## 7.2.2 Документы территориального планирования

Территориальное планирование — инструмент управления в сфере использования земель и их охраны, определяющий с учетом социальных, экономических, экологических и иных факторов направления развития территорий посредством установления функциональных зон, а также определения планируемого размещения объектов федерального, регионального и местного значения (пункт 2 статьи 1 Градостроительного кодекса РФ); к таким объектам относятся объекты транспортной (автомобильные, железные дороги, трубопроводы и т. п.), инженерной (коммунальные сети) и социальной (детские сады, школы, поликлиники и т. п.) инфраструктур. Основной целью территориального планирования является формирование правовой основы для размещения в будущем объектов, необходимым для функционирования публично-правовых образований и оказывающих существенное влияние на их социально-экономическое развитие.

Документы территориального планирования разрабатываются и утверждаются на всех трех уровнях публичной власти в РФ — федеральном, региональном и муниципальном. Федерация, ее субъекты, а также муниципальные районы подготавливают и утверждают

схемы территориального планирования, а поселения и городские округа — генеральные планы<sup>46</sup>.

Документами территориального планирования создается основа для принятия органов государственной власти и местного самоуправления решений в сфере градостроительной деятельности на долгосрочную перспективу, то есть являются документами долгосрочного планирования. В частности, любые схемы территориального планирования, предусматривающие размещение линейных объектов, а также все генеральные планы утверждаются сроком не менее чем на 20 лет (части 10 и 11 статьи 9 Градостроительного кодекса РФ).

Состав документов территориального планирования определяется видом таких документов и представлен в Таблице 8.

**Таблица 8.** Состав документов территориального планирования

Схема территориального планирования	Генеральный план
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Положение о территориальном планировании (сведения о видах, назначении и наименовании планируемых к размещению объектов <i>федерального, регионального и местного значения</i>, а также их характеристики и местоположение).</li> <li>2. Карты планируемого размещения указанных объектов.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Положение о территориальном планировании (сведения о видах, назначении и наименовании планируемых к размещению объектов <i>местного значения</i>, а также их характеристики и местоположение).</li> <li>2. Карты планируемого размещения указанных объектов.</li> <li>3. Карта границ населенных пунктов.</li> <li>4. Карта функциональных зон.</li> </ol>

Схемы территориального планирования и генеральные планы подлежат обязательному утверждению, а субъект, которым утверждаются соответствующие документы, определяется в зависимости от типа документа территориального планирования. Так, например, по общему правилу схемы территориального планирования РФ утверждаются Правительством РФ, а генпланы — представительными органами местного самоуправления.

<sup>46</sup> Документами территориального планирования городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя являются генеральные планы таких городов федерального значения.

Особенностью процедуры утверждения генеральных планов является предварительное и обязательное обсуждение их проектов на общественных обсуждениях или публичных слушаниях. При этом юридическое значение имеет сам факт проведения таких обсуждений (слушаний), а не их результаты, в связи с чем высказанные в ходе таких процедур замечания (предложения) по проекту генерального плана не блокируют возможность его утверждения, однако подлежат учету органом местного самоуправления при принятии решения о возможности либо невозможности утверждения проекта генерального плана.

Ко всем документам территориального планирования прилагаются материалы по обоснованию таких документов, которые, в отличие от указанных элементов, не утверждаются уполномоченным органом, то есть формально не входят в состав документа территориального планирования, но наличие таких материалов обязательно для обоснования решений, отраженных в документе территориального планирования.

### 7.2.3 Правила землепользования и застройки

Вторым по значимости элементом градостроительной деятельности является градостроительное зонирование. В соответствии с пунктом 6 статьи 1 Градостроительного кодекса РФ, зонирование территорий муниципальных образований осуществляется в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов. Из указанного определения следует, что зонирование осуществляется на предельно приближенном к участкам земельных правоотношений уровне — на уровне поселений и городских округов.

В отличие от документов территориального планирования (схем территориального планирования и генеральных планов), российским законодательством предусмотрен только один вид документа градостроительного зонирования — уже упомянутые правила землепользования и застройки.

По общему правилу, правила землепользования и застройки и изменения в них утверждаются представительным органом местного самоуправления<sup>47</sup> при условии предварительного обсуждения проекта правил землепользования и застройки на общественных обсуждениях (публичных слушаниях).

С целью создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения объектов культурного наследия и окружающей среды, а также обеспечения прав и законных интересов правообладателей недвижимости, правилами землепользования и застройки на территории муниципальных образований выделяются территориальные зоны, для которых определяются границы и устанавливаются градостроительные регламенты.

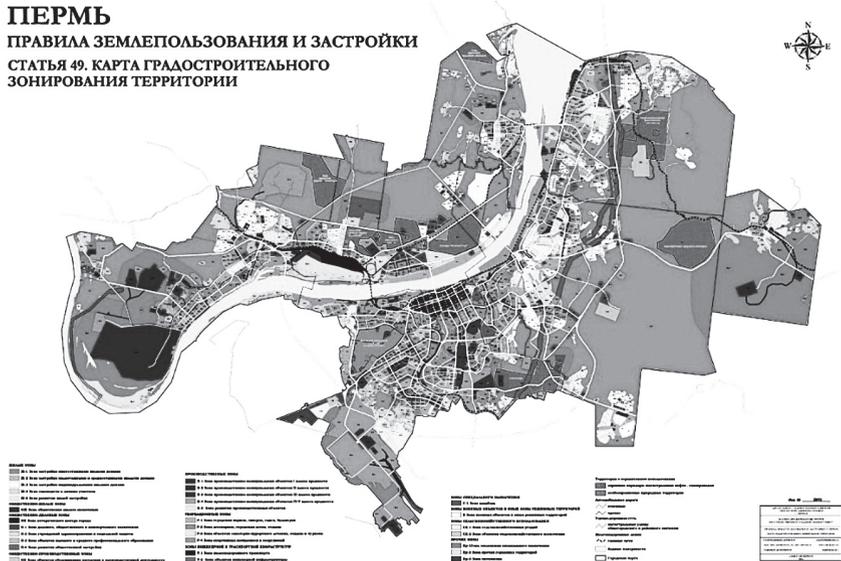
Территориальной зоной признается часть территории муниципального образования, в границах которой для всех земельных участков устанавливаются единые градостроительные регламенты. Территориальные зоны устанавливаются с учетом множества факторов, имеющих значение применительно к конкретным территориям, в том числе в зависимости от существующего (фактического) землепользования, от перспектив развития территорий, определенных генеральными планами. Территориальные зоны подлежат отображению на специальной карте в составе правил землепользования и застройки — карте градостроительного зонирования (Рисунок 25).

Градостроительным кодексом РФ установлен примерный перечень разновидностей территориальных зон<sup>48</sup>, включающий следующие виды таких зон: 1) жилые зоны; 2) общественно-деловые зоны; 3) производственные зоны; 4) зоны инженерной и транспортной инфраструктур; 5) зоны сельскохозяйственного использования; 6) зоны рекреационного назначения и др. Каждая такая зона, в свою очередь, может включать в себя подзоны. Так, например, в состав общественно-деловых зон могут включаться зоны делово-

<sup>47</sup> В трех российских городах федерального значения правила землепользования и застройки утверждаются высшими исполнительными органами государственной власти таких городов. Правила землепользования и застройки могут также утверждаться местными администрациями, в случаях, если это предусмотрено нормативными правовыми актами субъектов РФ о градостроительной деятельности.

<sup>48</sup> Указанный перечень не является обязательным и может быть расширен/уточнен органом местного самоуправления, уполномоченным на утверждение/внесение изменений в правила землепользования и застройки.

**ПЕРМЬ**  
**ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ**  
**СТАТЬЯ 49. КАРТА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО**  
**ЗОНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИИ**



**Рисунок 25.** Пример карты градостроительного зонирования

го, общественного и коммерческого назначения, зоны размещения объектов социального и коммунально-бытового назначения, зоны обслуживания объектов, необходимых для осуществления производственной и предпринимательской деятельности и общественно-деловые зоны иных видов.

От факта отнесения земельного участка к той или иной территориальной зоне зависит, какие в отношении такого участка могут быть установлены виды разрешенного использования, т. е. установлен вид деятельности, допускаемый к осуществлению, а также виды объектов, разрешаемые к размещению (строительству) на таком земельном участке.

**Обратите внимание!**

Базовым правилом, защищающим правообладателей от неопределенности, является требование, согласно которому каждый земельный участок может принадлежать лишь к одной территориальной зоне.

Градостроительными регламентами, устанавливаемыми в отношении соответствующих территориальных зон, определяются:

- ◆ виды разрешенного использования земельных участков и расположенных в их границах объектов (как наземных, так и подземных);
- ◆ максимальные и минимальные размеры земельных участков, а также предельные параметры строительства/реконструкции объектов капитального строительства (этажность, минимальные отступы от границ земельных участков в целях размещения объектов, процент застройки в границах земельного участка и др.);
- ◆ ограничения по использованию земельных участков и расположенных в их границах объектов.

Таким образом, виды разрешенного использования земельных участков устанавливаются органами местного самоуправления в составе градостроительных регламентов, с соблюдением правил землепользования и застройки. При этом определение видов разрешенного использования в каждом конкретном правил землепользования и застройки осуществляется с учетом Классификатора видов разрешенного использования земельных участков<sup>49</sup>, которым исчерпывающе определены соответствующие виды разрешенного использования, а также представлено развернутое описание (содержание) каждого из таких видов<sup>50</sup>.

Необходимо учитывать, что градостроительное зонирование не распространяется на ряд территорий, расположенных в границах муниципального образования, т. е. правовой режим таких территорий определяется в ином порядке. Такое требование установлено в отношении четырех территорий: общего пользования, для размещения линейных объектов, объектов культурного наследия и предоставленных для добычи полезных ископаемых (часть 4 статьи 36 Градостроительного кодекса РФ). Для других территорий (на-

<sup>49</sup> См. Приказ Росреестра от 10 ноября 2020 года № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков».

<sup>50</sup> Так, например, вид разрешенного использования «бытовое обслуживание» (код 3.3) предполагает возможность размещения на земельном участке объектов капитального строительства, предназначенных для оказания населению или организациям бытовых услуг (мастерские мелкого ремонта, ателье, бани, парикмахерские, прачечные, химчистки, похоронные бюро).

пример, для всех земель лесного фонда, земель, покрытых поверхностными водами, сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения) градостроительные регламенты вовсе не устанавливаются (часть 6 статьи 36 Градостроительного кодекса РФ). Иными словами, такие земли не входят в состав каких-либо территориальных зон. Их правовой режим регулируется нормами специального законодательства (лесного, водного и проч.).

## 7.2.4 Планировка территории

Деятельность по планировке территории, в отличие от территориального планирования и градостроительного зонирования, не имеет целью охватить всю территорию (или большую часть территории) публично-правового образования, а, напротив, направлена на конкретизацию параметров градостроительного развития сравнительно небольшой части территории поселения, городского округа, которая называется «элемент планировочной структуры». Это кварталы, микрорайоны, районы и т. п.<sup>51</sup>.

Планировка территории осуществляется путем разработки и утверждения документации по планировке территории. В соответствии с частью 1 статьи 41 Градостроительного кодекса РФ, разработка документации по планировке территории осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий, в том числе в целях:

- ♦ выделения элементов планировочной структуры;
- ♦ установления границ земельных участков;
- ♦ установления границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства.

Подготовка документации по планировке территории осуществляется на основании документов территориального планирования, правил землепользования и застройки (часть 10 статьи 45 Градо-

<sup>51</sup> Полный перечень возможных элементов планировочной структуры определен приказом Минстроя России от 25 апреля 2017 года № 738/пр «Об утверждении видов элементов планировочной структуры».

строительного кодекса РФ) и является логическим продолжением деятельности по территориальному планированию и градостроительному зонированию. Наиболее существенна связь планировки территории с территориальным планированием, поскольку подготовка и утверждение документации по планировке территории, а также создание объектов федерального, регионального и местного значения на основании такой документации признаются формами реализации документов территориального планирования.

Вместе с тем, планировка территории связана и с документами градостроительного зонирования, поскольку в документации по планировке территории конкретизируются параметры застройки, заложенные градостроительным регламентом, а местоположение границ образуемых и (или) изменяемых земельных участков определяется проектом межевания территории также в соответствии с градостроительными регламентами (части 3, 9 статьи 42 Градостроительного кодекса РФ).

В то время как документы территориального планирования и градостроительного зонирования являются обязательными в силу прямого указания закона, планировка территории обязательна лишь в отдельных оговоренных законом случаях (часть 3 статьи 41 Градостроительного кодекса РФ). Например, при необходимости изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд в связи с размещением объекта капитального строительства федерального, регионального или местного значения.

Планировка территории осуществляется посредством подготовки и утверждения документации по планировке территории, включающей проекты планировки территории и проекты межевания территории. Ранее (до 2017 года<sup>52</sup>) к документации по планировке территории относились также градостроительные планы земельных участков, однако в настоящее время указанные документы отнесе-

<sup>52</sup> Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» в Градостроительный кодекс РФ были внесены поправки, согласно которым нормы, устанавливающие содержание ГПЗУ, были перенесены из главы 5 Градостроительного кодекса РФ, посвященной планировке территории, в главу 7, регламентирующую вопросы информационного обеспечения градостроительной деятельности.

ны законодателем к документам, носящим сугубо информационный характер, поскольку лишь воспроизводят правовую информацию по использованию земельного участка из других документов.

Важное значение имеет и установление документацией по планировке территории общего пользования красных линий — линий, обозначающих границы территорий общего пользования — территорий, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе площадей, улиц, проездов, набережных, береговых полос водных объектов общего пользования, скверов, бульваров). Земельные участки в границах таких территорий не подлежат приватизации (пункт 8 статьи 28 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества», пункт 12 статьи 85 Земельного кодекса РФ).

Подготовка документации по планировке территории может осуществляться как по инициативе органов публичной власти, так и по инициативе частных субъектов, однако ее утверждение осуществляется уполномоченными органами государственной власти или местного самоуправления с учетом результатов общественных обсуждений или публичных слушаний<sup>53</sup> независимо от того, кем такая документация разрабатывалась.

На основе утвержденной документации планировки по территории осуществляется подготовка проектной документации — документа, определяющего параметры планируемых к строительству объектов (статья 48 Градостроительного кодекса РФ). Санционирование начала строительства объектов капитального строительства и завершения с целью начала эксплуатации такого объекта Градостроительным кодексом РФ предусмотрены административные документы — разрешение на строительство и разрешение на ввод объекта в эксплуатацию. По общему правилу, их выдают органы местного самоуправления. Такими документами подтверждается факт соответствия проектных или фактически реализованных проектных решений требованиям градостроительных регламентов, а также требованиям проектов планировки (статьи 51, 55 Градостро-

<sup>53</sup> Проведение таких обсуждений, слушаний не требуется в определенных законом случаях, например, для территорий, на которых планируется осуществлять деятельность по комплексному развитию, территорий садоводческих, огороднических товариществ, территорий для размещения линейных объектов на землях лесного фонда и др.

ительного кодекса РФ). Проверку же соответствия безопасности построенного объекта существующим техническим требованиям осуществляют не муниципалитеты, а органы государственного строительного надзора (по общему правилу, госстройнадзор осуществляется субъектами РФ).

В 2008 году произошла крупная реформа<sup>54</sup>, затронувшая строительный сектор: если ранее для того, чтобы осуществлять проведение инженерных изысканий, проектирование или строительство, требовалась специальная лицензия, то с 2008 года было принято решение о создании специальных субъектов — саморегулируемых организаций. Такой организацией признается юридическое лицо некоммерческого типа, объединяющее строительные организации любых форм собственности с целью применения превентивных мер предупреждения возникновения вреда, причиненного третьим лицам в процессе осуществления профессиональной деятельности по проектированию и строительству. Таким образом, государство, отменяя лицензирование и подталкивая строительные организации к объединению в саморегулируемые организации, передает часть своих функций по контролю и регулированию строительного рынка самим участникам рынка.

### **Практические выводы:**

Можно говорить о существовании в РФ двухуровневой системы регулирования отношений в сфере землепользования и застройки: законодательством о градостроительной деятельности регламентированы предпосылки формирования земельных участков, а земельным законодательством урегулированы вопросы предоставления, использования и оборота земельных участков.

По общему правилу, предоставление земельных участков из публичной собственности носит возмездный характер и осуществляется на конкурентных началах.

<sup>54</sup> См. Федеральный закон от 22 июля 2008 года № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Базовыми элементами градостроительной деятельности являются документы территориального планирования (схемы, генпланы), градостроительного зонирования (правила землепользования и застройки), наличие которых является обязательным. Документация по планировке территории выступает инструментом реализации требований из документов территориального планирования и градостроительного зонирования и помогает воплощать в жизнь градостроительные проекты.

В сфере строительства осуществляется административный контроль в форме процедур государственного строительного надзора, а также функционирует система саморегулирования, предполагающая перераспределение ответственности за соблюдение требований, учитываемых при строительстве, в пользу частно-правовых субъектов (саморегулируемых организаций).

## Глава 8.

# БЛАГОУСТРОЙСТВО ТЕРРИТОРИЙ И СОЗДАНИЕ КОМФОРТНОЙ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ

В главе будут рассмотрены вопросы:

- ◆ регулирование деятельности по осуществлению благоустройства и формированию комфортной городской среды в российском законодательстве;
- ◆ учет особенностей города при формировании городской среды;
- ◆ использование культурного капитала территории для повышения качества и разнообразия городской среды;
- ◆ общественное участие в проектах развития городской среды.

### Основные нормативные акты и методические рекомендации:

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации.
1. Жилищный кодекс Российской Федерации.
1. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
1. «Методические рекомендации для подготовки правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов, в которых определены территории благоустройства, принципы и подходы к благоустройству, формы и механизмы общественного участия в нем, перечень сводов правил и национальных стандартов, применяемых при осуществлении деятельности по благоустройству, рекомендации для подготовки проектов по благоустройству отдельных объектов и их элементов» (утверждены Приказом Минстроя России от 13 апреля 2017 г. N 711/пр.).

Современный человек воспринимает качественную городскую среду как одно из обязательных условий своей жизни, при этом термин «городская среда» применим не только к городам, крупным или малым, но и к сельским населенным пунктам, дачным или рабочим поселкам. Облик, функциональность и инфраструктура территории

за пределами дома, где живет человек, традиционно воспринимаются как сферы ответственности местного самоуправления (местной власти), а обеспечение их пригодности, комфортности для проживания людей рассматриваются как благоустройство.

Система благоустройства традиционно базировалась на таких «жестких» элементах, как планировка улиц и застройки, проведение дорог и инженерных коммуникаций, выполнение требований к санитарному благополучию и наличию зеленых насаждений. В последние десятилетия мы все больше заботимся также о таких не менее важных факторах, как эстетика городских пространств, их соответствие поведенческим стереотипам жителей, возможности для проведения досуга и удовлетворения культурных потребностей разных групп людей, организации экономически самодостаточных сервисов и сохранения культурного наследия территории. Таким образом, сегодня проводится комплексная работа по формированию комфортной городской среды, что более сложно, чем традиционное обеспечение «минимального стандарта» благоустройства.

## 8.1 Регулирование вопросов благоустройства и формирование комфортной городской среды в российском законодательстве

В соответствии с пунктом 36 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, «благоустройство территории — деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий», а согласно п. 38 этой же статьи «элементы благоустройства — декоративные, техниче-

ские, планировочные, конструктивные устройства, элементы озеленения, различные виды оборудования и оформления, в том числе фасадов зданий, строений, сооружений, малые архитектурные формы, некапитальные нестационарные строения и сооружения, информационные щиты и указатели, применяемые как составные части благоустройства территории».

*Понятие городской среды в законодательстве не определено. Однако различными законодательными актами установлены нормы, регулирующие порядок формирования городской среды (территориальное планирование, градостроительное зонирование и т. д.), регулируются отдельными статьями Градостроительного кодекса.*

Так, *Градостроительный кодекс Российской Федерации:*

- ◆ устанавливает механизм территориального планирования и градостроительного зонирования;
- ◆ регламентирует обязательность и процедуру проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам правил благоустройства территорий (часть 1 статьи 5.1), а также устанавливает правила определения сроков их проведения (часть 25 статьи 5.1);
- ◆ устанавливает обязательность включения показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами благоустройства территории и максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения поселения, городского округа в число нормативов градостроительного проектирования поселения, городского округа (часть 4 статьи 29.2);
- ◆ предусматривает включение мероприятий и обязательств по благоустройству, в том числе озеленению, в условия договоров:
  - ▶ о комплексном освоении территорий (пункт 3, часть 5 статьи 46.4),
  - ▶ об освоении территорий в целях строительства стандартного жилья (пункт 7 части 4 статьи 46.5),
  - ▶ о комплексном освоении территорий в целях строительства стандартного жилья (пункт 4 части 4 статьи 46.6),

- ▶ о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей земельных участков (пункт 2 части 14 статьи 46.9),
- ▶ о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления (пункт 2 части 13 статьи 46.10),
- ▶ об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома (пункт 5 части 4 статьи 55.27).

*Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:*

- ◆ определяет содержание понятия «правила благоустройства территории муниципального образования» (часть 1 статьи 2) и перечень вопросов, которые могут регулировать эти правила (часть 2 статьи 45.1);
- ◆ относит утверждение правил благоустройства территории муниципальных образований, контроля их исполнения, организацию благоустройства территории поселения/городского округа/внутригородского района в соответствии с указанными правилами, к вопросам местного значения городского, сельского поселения (пункт 19 части 1 статьи 14), городского округа (пункт 24 ч. 1 статьи 16), внутригородского района (пункт 10 части 1 статьи 16.2);
- ◆ устанавливает, что организация благоустройства и утверждение правил благоустройства на территориях городов федерального значения осуществляются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения (часть 1.1 статьи 17);
- ◆ наделяет органы территориального общественного самоуправления правом осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории (пункт 3 части 8 статьи 27);
- ◆ устанавливает обязательность проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам правил благоустройства территорий, порядок организации и проведения которых определяется уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования с учетом положений законодательства о градостроительной деятельности (часть 5 статьи 28).

- ◆ относит утверждение правил благоустройства территории муниципального образования к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования (пункт 11 части 10 статьи 35).

Приказом Минстроя России от 13 апреля 2017 года № 711/пр. утверждены «Методические рекомендации для подготовки правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов, в которых определены территории благоустройства, принципы и подходы к благоустройству, формы и механизмы общественного участия в нем, перечень сводов правил и национальных стандартов, применяемых при осуществлении деятельности по благоустройству, рекомендации для подготовки проектов по благоустройству отдельных объектов и их элементов».

В 2016 году на федеральном уровне был утвержден приоритетный проект «Формирование комфортной городской среды», который впоследствии был трансформирован в федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» в рамках национального проекта «Жилье и городская среда». В ходе реализации данного федерального проекта была сформирована система подзаконных нормативных актов, среди которых наиболее значимы:

- ◆ Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда» (утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, в котором определены основные цели, показатели и мероприятия федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»).
- ◆ Постановление Правительства РФ от 10 февраля 2017 года № 169 «Об утверждении Правил 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».
- ◆ Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 года № 510-р «Об утверждении методики формирования индекса качества городской среды».

- ◆ Постановление Правительства РФ от 7 марта 2018 года № 237 «Об утверждении Правил предоставления средств государственной поддержки из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для поощрения муниципальных образований — победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды».

## 8.2 Учет особенностей города при формировании городской среды

В городской среде воплощаются требования людей к тому месту, которое они для себя выбрали, а сам этот выбор (свободный или вынужденный, инерционный) проецирует набор определенных запросов к среде и нередко отражает предпочтение того или иного стиля жизни.

Отсюда понятный вывод: *городская среда не должна быть универсальной*, размеченной «по шаблону» и калькированной, заданной раз и навсегда. Попытки избыточной унификации городов позднее оказались критически переосмысленными, а единообразный опыт планирования советских городов привел даже к известным кинематографическим пародиям, например в фильме «Ирония судьбы, или С легким паром!». Нельзя, конечно, в развитии городов исключать *использование некоторых стандартов, обращение к лучшим практикам или проверенным опытом образцам*. Однако, формируя городскую среду, надо обязательно задаваться вопросом, какова специфика «проектируемого» города, к какому образцу его можно отнести, чем живут его горожане — ведь, согласно старой русской поговорке: «Что ни город, то норов».

Например, часто предопределяет городскую среду **морфология города** — его внутреннее строение и территориально-планировочная структура также. Наиболее принципиально здесь различие между городами «спланированными» (с четкой целеположенной структурой) и «хаотичными» (сформировавшимися стихийно).

Первые города с заранее заданной структурой (регулярные города) появились еще в «хараппской» цивилизации долины Инда (III тысячелетие до нашей эры). В Европе изобретателем подобной регулярной (квадратичной) сетки городских улиц, перпендикулярных друг другу, считается древнегреческий архитектор Гипподам. Освоивший опыт греков, Рим задал четкий стандарт планировки с шириной двух главных (Кардо и Декуманус) и второстепенных улиц, позволявших проехать повозке, нормативами обустройства ключевых зданий и общественных пространств. Регулярная планировка была утрачена в городах средневековой Европы, уступив хаосу узких улочек и лабиринтов, но возрождена в Новое время, когда барон Осман перестраивал Париж, Томас Джефферсон и Ланфан форматировали Вашингтон, а позднее Ле Корбюзье и Оскар Нимейер строили новые регулярные города «свободной планировки», вроде Бразилиа и Чандигарха.

Развитие городов привело к появлению большого числа разных вариантов регулярной городской планировки. Например, выделяют концентрическую (с удаляющимися от центра к периферии кольцами, как в Москве), секторную и многоядерную<sup>55</sup>. Вряд ли можно описать все их разнообразие в данном разделе, однако полезно их изучить и учитывать при формировании городской среды<sup>56</sup>.

«Хаотичные» города до сих пор наиболее распространены на планете, в то время как «спланированные» города считаются, скорее, европейской традицией, идущей с римских времен и возрожденной в Новое время. В XX веке политики многих стран выбирали именно жесткую городскую планировку как идеальную модель организации городского пространства. Не стал исключением и Советский Союз, взяв на вооружение идеи Ле Корбюзье и построив сотни «типовых» городов и городских районов с геометрической «микрорайонной» структурой.

Большинство нынешних российских городов имеют многослойную структуру, задающую «асимметричную» городскую среду. Например, в некоторых исторических городах могут проявляться следу-

<sup>55</sup> Перцик Е. Н. Геоурбанистика. М., 2020. С. 297.

<sup>56</sup> См. подробнее: Глазычев В. Л. Урбанистика. М.: Издательство «Европа», 2017. С. 27–33.; Лобанов Е. Ю. Типология форм архитектурной среды. Саратов, 2018. С. 13–25.

ющие «слои»: наследие прежних кремля и посада; геометрическая (например, «лучевая») планировка, установленная Екатериной Великой; планировка, сформировавшаяся в эпоху бурного развития городов после отмены крепостного права. Многие города России несут отпечаток хаотичного разрастания ремесленных слобод и фабричных сел, сохраняют значительные элементы деревенской застройки и уклада. Например, деревянную индивидуальную жилую застройку, «внепланово» встроенную в городские окраины или даже в окружение городских центров, до сих пор можно встретить не только в большинстве малых городов, но и во многих областных центрах. Районы типовых пятиэтажек с чуть деформированной «гипподамовой сеткой» с советских времен составляют каркас основной массы крупных городов. Наконец, разномастная постсоветская застройка, редко подчиненная логике генпланов, не встроенная в существующую инфраструктуру и стилистику, стала приметой времени и проблемой для формирования комфортной городской среды.

*Для решения управленческих задач, связанных с развитием городской среды, необходимо определить:*

- ◆ к какому «морфологическому» типу относятся город и составляющие его районы;
- ◆ как существующая структура влияет на функциональность города, удобство его инфраструктур (в частности, транспортной); известно, например, что разделенный на микрорайоны город обеспечивает худшую транспортную связность территории по сравнению с разделенным на кварталы город, пронизанный густой сетью малых автомобильных проездов;
- ◆ стоит ли стремиться к сохранению или модификации структуры (например, к упорядочению стихийно сложившейся застройки, создающей помехи в использовании сервисов и восприятию городской стилистики);
- ◆ как можно «обыграть» городскую морфологию в средовых решениях (речь может идти не только об использовании структуры застройки, но и о ландшафтном дизайне — расположении у реки, на холмах, а также о создании акцентов в среде, оживлении монотонной структуры либо собирании иллюзии единства в городском хаосе).

Имея в виду городскую морфологию, необходимо также учитывать, что города существуют не в безвоздушном пространстве, а встроены в системы расселения и территориального развития. Они исторически являются естественными центрами притяжения для окружающих пространств, вступая в систему контактов как с близлежащими населенными пунктами, так и с другими «ядрами» территориального каркаса региона, а в эпоху глобализации — часто даже страны и планеты.

Особенностью последних десятилетий является интенсивное смешение сельской и городской местности, появление новых пространственных структур — крупных *городских агломераций*.

О формировании общей городской среды для подобных территорий пока говорить вряд ли возможно — скорее, отдельные муниципалитеты в их рамках конкурируют друг с другом, настраивая среду под своих имеющихся и потенциальных жителей и туристов. Однако иметь в поле зрения среду своих соседей по агломерации/конурбации всегда важно, чтобы впитывать лучшее или учиться на чужих ошибках.

**Стиль городской жизни** принципиально важно учитывать, чтобы формируемая среда была более востребованной жителями и органичной для них. Водораздел здесь также часто проходит по линии «большой — малый город».

Большой город привлекает жителей невероятной энергетикой и плотностью коммуникаций, бурлением городской жизни, охвачен «страстью» к скорости. Другие люди формируют запрос на города, обеспечивающие спокойствие и соединение с природой, естественную экологичность среды и шанс на уединение — подобный запрос находит отражение в появлении все новых экополисов, экокварталов и зеленых общественных пространств в городах.

Одновременно уже более полувека идет борьба между *идеей четкого планирования «сверху» городской среды и инфраструктуры*, обеспечивая целенаправленную реорганизацию порядка городской жизни и *идеей свободной самоорганизации* горожан в рам-

ках уличных активностей на «микроуровне», в стихийно сложившейся «живой» городской среде.

Стоит учитывать, что как менталитет горожан формирует городскую среду, так и среда меняет стиль их жизни. Например, появление уличных общественных пространств неизбежно увеличивает плотность живых коммуникаций и создает предпосылку для формирования «живого города». Планируя развитие городской среды, необходимо искать органичные для жизненного уклада конкретного города решения, подстраиваться под него и даже на него опираться.

## 8.3 Использование культурного капитала территории для повышения качества и разнообразия городской среды

### 8.3.1 «Культурный код» места и разнообразие городской среды

В нашей стране, начиная с советских времен, однотипность городской застройки и городской среды стала практически стандартом жизни и «притчей во языцех». Очевидной реакцией на это становится все возрастающее (не только в России) внимание к использованию культурного потенциала места для повышения качества и разнообразия городской жизни и городской среды. В условиях сложности современного мира, если в городе нет ничего уникального — его как бы и нет<sup>57</sup>.

Локализованные на местном уровне культурные объекты, практики и ремесла составляют одну из основ восприятия территории ее нынешними и потенциальными жителями, инвесторами, туристами, представителями власти. «Аромат места» в условиях интоксикации от массового потребления приобретает повышенную привлека-

<sup>57</sup> Визгалов Д. Пусть города живут. М.: Сектор. — 2015. — Т. 272.

тельность, что в полной мере относится и к городской среде. Так, например, для городов, сохранивших уникальные объекты деревянного зодчества (Иркутск, Вологда, Томск), одним из потенциалов для формирования культурного кода может являться уникальная резьба по дереву, украшающая отдельные элементы зданий.

Работа по «культурной переработке» городской среды чрезвычайно разнообразна, требует одновременно деликатности в работе с «культурным кодом» и творческого комбинирования его составляющих.

Укрупненно ее можно разделить на 3 больших блока:

1. использование в городской среде нематериальных культурных активов места<sup>58</sup>;
2. сохранение, интеграция и развитие материальных и визуальных ценностей городского пространства, включая ландшафтные, архитектурные и скульптурные решения и элементы;
3. формирование городской среды, привлекательной для «креативного класса», работающей на его привлечение и вовлечение в процессы развития места, стимулирование творческой активности жителей.

Работа по выявлению культурного кода территории может состоять из следующих этапов:

1. Проведение историко-культурного анализа потенциала территории города, в том числе документов, регламентировавших ранее формирование городской среды в городе (например, инициатор и руководитель проекта по возвращению в городскую среду г. Рыбинска старинных рекламных вывесок, М. Кузнецов провел серьезное исследование перед тем, как сформировал цветовую гамму и дизайн вывесок).
2. Определение наиболее ценных культурных особенностей территории, подчеркивающих ее уникальность, историческую значимость; данные «культурные следы» могут быть связаны как с элементами архитектурного облика города (архитекту-

<sup>58</sup> В терминологии ЮНЕСКО нематериальные культурные активы обозначаются термином «живое наследие». В рамках российского проекта «Живое наследие» (Живоенаследие.рф, [www.Livingheritage.ru](http://www.Livingheritage.ru)) экспертами подготовлены классификатор и критерии оценки локальных культурных брендов и выбрано 1000 символически самых важных брендов для российских территорий.

ра, планировка, дизайн — например, особый аутентичный декор отдельных элементов, манера кладки), так и с элементами материального наследия (например, ремеслами — кузнечное дело, резьба по дереву).

3. Включение культурного кода или кодов в городскую ткань с использованием существующих механизмов: правил благоустройства, включения отдельных элементов (например, малых форм) в проекты городской среды или формирование специфических требований к таким проектам (например, использование специальных материалов покрытий).

### 8.3.2 Возможности использования нематериальных активов и символического капитала места при формировании городской среды

Современный стандарт комфортной городской среды предполагает учет идентичности населенного пункта, района, региона через тщательное определение, с какими культурными особенностями, образами, традициями, историческими событиями и личностями, символическими объектами и словами связывают/ассоциируют себя жители. В идеале при принятии заметных градостроительных решений (строительстве значимых строений, создании или модернизации общественных пространств, застройке или реновации кварталов) требуется инвентаризация локального символического капитала, проведение дискуссий с экспертами-краеведами и даже опросы жителей.

С поиском идентичности<sup>59</sup> часто увязывается и визуальный стиль места. Города, застройка которых гармонирует с историческими корнями и стилистикой, воспринимаются более цельно и позитивно. Сегодня специальная разработка городского дизайн-кода не только используется, но и все чаще напрямую отсылает к истории: город Рыбинск возрождает стандарт вывесок в купеческом стиле, а курорт

<sup>59</sup> Как показано одним из основателей территориального маркетинга в России Дениса Визгалова, идентичность территории — это чувство социальной общности, возникающее на базе общего места проживания и основанное на символическом капитале. Она определяет 1) восприятие территории жителями и 2) поведение по отношению к территории. См. об этом: Визгалов Д. Бренддинг города. М., Институт экономики города, 2011.

Анапа обыгрывает стиль античной Фанагории, стараясь на набережных внедрить «бело-голубую» палитру греческих полисов в сочетании с имитацией на вывесках шрифтов греческого алфавита.

Часто «энергетическим ядром» идентичности места и формирования соответствующей ей городской среды становится важнейший для города исторический персонаж или символическая фигура — «гений места». Скажем, городская среда Пятигорска воспринимается, а нередко и строится, как декорация к жизни Лермонтова и его героев. Похожая роль у Ленина в Ульяновске. Часто ключевой персонаж настолько значим для города, что каждое важное средовое решение нужно соотносить с его незримым присутствием.

Гением места может быть не только человек, но и вымышленный персонаж, образ, идея. Скажем, «материализация» идеи освоения космоса в Калуге не ограничивается музеями и обелиском к юбилею города, а находит отражение и в архитектуре современных зданий. Целая «команда» городов и сел России примерила на себя статус родины сказочных персонажей — и хотя идея не бесспорна, именно Усадьба Деда Мороза стала главным «узлом» в городской среде Великого Устюга.

Определенный простор для конструирования городской среды дает использование топонимики. Не ограничиваясь хрестоматийным кейсом города Мышкина, можно думать об отсылке к опыту одноименных городов (когда городов с одним названием несколько) или использовать саму оригинальность названий<sup>60</sup>.

Традиции, обряды, промыслы, практики человеческой жизнедеятельности — от этнических и конфессиональных до промышленных решений — также являются частью символического капитала территории и могут использоваться при развитии городской среды. Еще в советском градостроительстве сложилась практика использования в оформлении домов и градостроительной инфраструктуры элементов национальных узоров, вышивок, орнаментов, что практикуется и поныне от Элисты до Улан-Удэ. В марийских селах по-прежнему строят домик-часовню для родника, хотя языческий смысл его чаще утрачен.

<sup>60</sup> Сиварков О. Влияние культурных проектов на устойчивое развитие локальных территорий. // В кн.: Социальная экономика локального. М., 2016. — С. 28—29.

## Лучшие практики

Вывески в Рыбинске (Ярославская область)





В Рыбинске сохранился исторический центр XIX — начала XX веков практически без искажений застройки советского периода. В 2017 году общественность обратилась к руководству города с инициативой «перезагрузить» городское пространство: «переодеть» город в стилистику конца XIX — начала XX веков. Городские власти поддержали проект, разработав новые правила благоустройства в историческом центре города. Художники, историки, дизайнеры и предприниматели активно включились в процесс преобразования городской среды. Начался комплексный, «умный» ремонт центральной части города, регенерация исторического пространства.

В результате реализации проекта размещено более 100 новых «старинных» вывесок, отремонтировано более 50 фасадов. Вывески сделаны вручную, с применением исторически точных материалов, красок, шрифтов и забытых оборотов русского языка. Благодаря вывескам началось возрождение утраченной культуры торговли и предпринимательства. Открылись новые магазины, кафе, музеи: Музей фортепиано, Музей Ушакова, Музей затопленных земель, Музей братьев Нобелей. Работают мастерские «Этно-Кузня», «Живая старина», «Рыбинские рыбы». Проект был отмечен серебряным знаком на ежегодном Всероссийском конкурсе Союза архитекторов России «Зодчество 2021». Крестовая улица признана лучшей торговой улицей России, Красная площадь включена в реестр лучших градостроительных практик Минстроя РФ. В 2020 году проект получил «Звезду качества» в номинации «Сохранение традиций гостеприимства».

Сейчас прохожие с удивлением застывают у вывесок «Магнитъ Косметикъ», «Совкомбанкъ», «Яроблтуръ», «Бакалейная торговля», «Московский кредитный банкъ». Непременно хочется купить сладостей в кондитерской «Конфитуръ», вывеска ко-

торой выполнена накладными золотыми объемными буквами, шрифт отрисован по фотографиям Рыбинска XIX века. Невозможно не заглянуть в «Заведение С. Ф. Деметьева», где посетителей ждут «Хорошая музыка, спортивные трансляции и вечерний синематограф». Исторический центр стал любимым местом отдыха жителей и туристов. Вывески позволили транслировать забытый культурный код, и теперь в историческом ядре Рыбинска проходят городские праздники, пространство превращается то в ярмарку, то в сеновал, то в театральные балаганчики, то в концертный зал. Ежегодно проходят «День купца», «Нашествие Дедов Морозов», День города. Эти события привлекают в город множество гостей.

Чрезвычайно популярной стала творческая переработка в процессе формирования городской среды образов, городских мифов и легенд, поговорок, продуктовых брендов. В частности, из европейских городов в российские пришла мода на установку для этого забавных скульптур. В Рязани появился памятник «грибам с глазами», в Луховицах — местным огурцам, на въездах в Тамбов нас встречает «тамбовский волк — надежный товарищ». Символом Томска стал ироничный памятник Антону Чехову глазами пьяного мужика, лежащего в канаве и не читавшего «Каштанку» (обыгрывающий негативные воспоминания писателя о Томске). Подобные скульптурные решения распространяются как «социальный вирус» и все чаще становятся слишком навязчивыми и избитыми, однако порой все же не лишены смысла, чувства и опоры на идентичность.

Использование символического капитала территории требует очень тонкой работы с историческим контекстом, культурным «багажом» места и тщательной коммуникации с заинтересованными группами жителей и экспертов. Здесь нет единых рецептов, но есть примеры впечатляющих результатов.

### Лучшие практики

Бульвар «Белые цветы» в Казани (Республика Татарстан)

Жители одного из районов в Казани, застроенного типовыми панельными домами в начале 2000-х годов, давно мечтали о собственном бульваре. В ходе формирования проекта развития городской среды эта идея была реализована, а по предложению горожан бульвар приобрел «лицо» и был назван «Ак чәчәкләр» («Белые цветы») в честь самого популярного и самого читаемого в СССР татарского романа. Автор произведения — классик татарской литературы Абдурахман Абсалямов, тот самый, именем которого изначально официально названа превращаемая в бульвар улица, ранее забитая беспорядочной парковкой.

Проект содержит множество отсылок к наследию писателя Абсалямова, татарской литературе и Казани 1960-х. В озеленении бульвара преобладают растения с белым цветом цветения, а в мощении площади — растительные орнаменты

и образ лилии. Шрифтовой дизайн, в том числе надписей на татарском языке, делал профессиональный каллиграф. Арт-объект в виде печатной машинки придуман вместе с внучкой писателя Альбиной Абсалямовой — в свое время ему делали такую на заказ, потому что машинок с татарскими буквами просто не было. Сейчас это популярный объект для фотографий и детских игр — буквы «разбежались» по всей площади, и чтобы их собрать, нужно исследовать пространство. Отражая идентичность места, проектировщики сделали отсылку не только к татарской литературе, но и к упраздненной парковке на улице Абсалямова. Здесь появился «памятник парковке» — очерченное на асфальте пространство, занятое одним парковочным местом и подчеркивающее размер последнего, сопоставимый, например, с местом целого «зеленого кабинета» — окруженного кустарниками пространства со стульями, столиком и «торшером» для работы небольшой компании или отдыха семьи.

### 8.3.3 Работа с материальным культурным наследием при развитии городской среды

Использование культурного потенциала места в виде материальных объектов культуры кажется более открытым, поскольку осязаемо и обычно доступно для визуального анализа. Однако, во-первых, подобный анализ часто не дает прямого и однозначного определения ценности объекта или его элемента, а также плана его модификации или встраивания в новый контекст (часто для решения подобной задачи неизбежно обращение к оценке символической ценности объекта). Во-вторых, в отличие от нематериального наследия, правила обращения с материальными памятниками истории и культуры федерального и регионального значения жестко определены в Федеральном законе «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ.

Прежде всего, предметом внимания здесь может стать сочетание городской среды с ее природной подосновой, ландшафтный дизайн<sup>61</sup>. Например, принципиальную ценность представляет расположение многих древнерусских городов (яркий пример — г. Владимир) на высоком берегу реки. В этой связи, например, реализация в г. Чекалине (бывшем Лихвине) — самом маленьком старинном

<sup>61</sup> Ландшафтный дизайн — комплекс специальных мероприятий и решений по благоустройству территории, направленный на изменение внешнего вида территории путем активного использования природных компонентов.

городе России — проекта реконструкции деревянного «Кремля» на историческом месте, у высокого спуска к Оке, имеет и визуальную, и историческую логику.

Собственно, создание новых архитектурных доминант — это самый мощный и самый спорный шаг в формировании городской среды. Их появление вызывает очевидные риски разрушения исторической среды. Но именно они несут потенциал масштабной культурной инновации, способной определить будущее развитие символического капитала города. Появление Эйфелевой башни в Париже, Музея Гуггенхайма в Бильбао, Храма Христа Спасителя или статуи Петра Первого в Москве, высотки «Газпрома» в Санкт-Петербурге обычно становилось сильным раздражителем, но нередко создавало новый городской символ.

Но самой кропотливой работой по использованию культурных ресурсов для развития городской среды становится работа с существующими объектами культурного наследия, а также ценной градоформирующей застройкой. Во многих случаях при этом приходится стыковать материальный культурный пласт с нематериальным, а также ценные культурные слои разного времени и разных стилей, оставленных нам историей.

Вслед за классиком российской урбанистики В. Л. Глазычевым обозначим здесь лишь некоторые доступные возможности<sup>62</sup>:

- ◆ создание единого культурного пространства главной улицы;
- ◆ формирование бульваров и площадей как мест городских коммуникаций, культурного обогащения и обмена;
- ◆ развитие парков и дворовых пространств как мест соединения природного ландшафта с архитектурной средой, интенсивными коммуникациями и креативной активностью;
- ◆ установка монументов как «точек доступа» символической системы города в его материальную ткань;
- ◆ работа с водоемами как «городским зеркалом»;
- ◆ формирование и развитие силуэта города;

<sup>62</sup> См. подробнее: Глазычев В. Л. Урбанистика. М, 2017. С. 163–215.

- ◆ сохранение материальных свидетельств истории, встроенных в городскую ткань или (хотя бы) в семиотику города.

Серьезной проблемой всегда выступает поиск разумного баланса между обновлением города, обусловленным необходимостью повышения комфорта и функциональности, учета культурных запросов нового времени, и сохранением культурного наследия, оставленного предшествующими эпохами.

Российская практика сохранения отдельных объектов культурного наследия и исторических территорий в поиске баланса больше склоняется к охранительной позиции. Федеральный закон, с точки зрения объектов охраны и инструментов сохранения их историко-градостроительной среды, имеет многоуровневый характер. Укрупненно в нем выделяются следующие категории объектов:

- ◆ объекты культурного наследия (статья 3 названного закона);
- ◆ территории объектов культурного наследия (статья 3.1 закона);
- ◆ особо ценные объекты культурного наследия (статья 24 закона);
- ◆ зоны охраны объектов культурного наследия (статья 34 закона);
- ◆ защитные зоны объектов культурного наследия (статья 34.1 закона);
- ◆ достопримечательные места (статья 56.4 закона);
- ◆ историко-культурные заповедники (статья 57 закона);
- ◆ исторические поселения (статья 59 закона).

Сохранение наследия осуществляется на нескольких уровнях:

- ◆ Сохранение объектов культурного наследия и элементов их предметов охраны.
- ◆ Сохранение территории объектов культурного наследия — участка, непосредственно связанного с объектом культурного наследия.
- ◆ Сохранение историко-градостроительной среды объектов культурного наследия и условий их визуального восприятия путем установления зон охраны объектов культурного наследия.

- ◆ Установление для наиболее ценных территорий и объектов статуса достопримечательного места или историко-культурного заповедника.
- ◆ Установление статуса исторического поселения для наиболее ценных исторических городов.

В существующих условиях одной из наиболее сложных задач стал поиск разумного баланса между требованиями охраны культурного наследия и необходимостью вовлечения памятников в хозяйственный оборот (без чего достаточных ресурсов на сохранение наследия найти практически не получается). Здесь вполне уместно говорить о вовлечении частных операторов и инвесторов, реализации проектов государственно-частного и муниципально-частного партнерства, однако при тщательном изучении и соблюдении требований закона.

### 8.3.4 Способы привлечения «креативного класса» в город на основе средовых решений.

Требования к качеству городского пространства наиболее явно артикулируют представители **«креативного класса»** (под которым мы здесь и далее широко понимаем ту часть работоспособного населения, которая главный свой доход извлекает, капитализируя свои интеллектуальные способности).

Постиндустриальный ландшафт рынков труда и подъем креативных бизнесов меняют города и систему расселения в целом. С одной стороны, в развитии городской среды обозначились новые тенденции. Например, впервые в истории человечества качество цифрового присутствия значит сегодня для развития городов не меньше, чем физико-географическое положение; климатические условия, ранее определявшие городскую среду, можно корректировать; гиперурбанизация идет рука об руку с возникновением «поселений нишевого интереса» и оттоком части населения в специализированные пригороды и удаленные «наеденные» места (поселки IT-специалистов, возникновение постоянной инфраструктуры вокруг сретенских спотов, коммуны веганов и др.).

С другой стороны, смена технологических укладов меняла города всегда. Под новое передовое производство высвобождались городские пространства, а для занятых в нем людей создавались новые форматы проживания и досуга. В свете этого нынешнее развитие городов как удобных мест креативного труда, появление новых форматов жизни (коллективное пользование и временное владение) — закономерная эволюция города как живого организма, чувствительного к его главному пользователю — человеку, производящему добавленную стоимость в процессе производства.

Представителям указанных групп в силу специфики занятости важно, чтобы среда соответствовала набору дополнительных качеств (которые нередко значимы и для других категорий жителей и гостей населенных пунктов), а именно, чтобы это была:

- ◆ среда, располагающая или как минимум не препятствующая коммуникации (в том числе односторонней, в виде самовыражения);
- ◆ среда, право на обустройство которой делегируется также ее пользователям (например, через соучаствующее проектирование);
- ◆ среда, способная обучать/развиваться, создающая возможности для этого (подход к городу, как к «университетскому кампусу», в котором жители способны быстро найти массу образовательных возможностей) или напрямую просвещающая здесь и сейчас (QR-коды, технологии дополненной реальности);
- ◆ среда, способная развлекать и становиться самодостаточным элементом досуга (геймификация пространства через его виртуализацию, чувственные практики — озвучивание арт-объектов с использованием силы ветра, ароматизация и др.).

Постиндустриальные изменения на рынке труда формируют запрос на гибкую и адаптивную городскую среду. От четко организовывавшего город ритма индустриального предприятия XX века (архитектурным выражением которого стал город-завод Ле Корбюзье) и монотонности человечество переходит к мультимодальным практикам работы, досуга, обучения. Все чаще встречается гибридный подход к работе как хобби, досугу как учебе, обучению как новому этапу работы (и наоборот). Собственно, именно такой подход становится все более естественным для «креатив-

ного класса», а представители этой категории людей формируют запрос на **эволюцию городской среды**. Адекватные изменения в городской среде могут проводиться, в частности, с использованием следующих приемов:

- ◆ отказ от монофункциональности общественных пространств и их отдельных элементов, переход к гибкому зонированию каждой территории, неочевидным границам между территориальными зонами и их функциями;
- ◆ добавление в среду точек незапланированных контактов, провоцирующих социальную диффузию (от объединения посетителей кафе за большим общим столом до афиши событий с открытым доступом) или, напротив, гарантирующих социальное дистанцирование (от «кресел-коконов» до парков-лабиринтов);
- ◆ наполнение новым содержанием морально устаревших объектов на балансе муниципалитета (перевод подростково-молодежных клубов — в молодежные коворкинги, советских кинотеатров в центры районной культуры, объединяющие разные категории резидентов);
- ◆ ревитализация заброшенных пространств, превращение их в «третье место» (например, их нестандартное озеленение, совместное создание детских игровых зон, нанесение граффити на брандмауэр).

Задача менеджера в этих условиях — квалифицировать новые требования к городской среде, оценить реальный и перспективный спрос на объекты, сервисы и практики взаимодействия. Следующий шаг — трансляция запроса градостроителям, девелоперам и архитекторам, организация их обсуждения, в том числе с участием местных сообществ. Видимый результат — пространство переосмысливается архитектурно в существующих и новых проектах.

## 8.4 Общественное участие в проектах развития городской среды

Городская среда — не оторванная от людей самостоятельная реальность, а лишь внешняя оболочка, форма, в которую погружается активность местных сообществ и которую они формируют для себя, подстраивая под свои задачи и перспективы, свои потребности и удобство.

Исследования подтверждают, что уровень мотивации и включенности граждан в развитие территорий проживания напрямую зависит и от того, насколько власть готова передавать им рычаги управления и связанные с ними ресурсы. Такой вывод можно сделать, например, из обширных исследований качественными методами, проведенных Центром политических технологий с обобщением в фундаментальном докладе Института современного развития, который сохраняет актуальность<sup>63</sup>. Более того, велика вероятность, что принятые без прямого участия городских жителей решения не будут ими восприняты и не смогут быть реализованными, а часто приводят к утрате власти теми, кто формировал городскую среду без оглядки на граждан.

Развитие культуры диалога в рамках городского планирования закреплено как приоритет в Новой программе развития городов ООН Хабитат: «Мы обязуемся способствовать созданию организационных, политических, правовых и финансовых механизмов в городах и других населенных пунктах с целью расширения в соответствии с национальной политикой всеохватных платформ, позволяющих обеспечить для всех значимое участие в процессах принятия решений, планирования и последующей деятельности, а также расширенное вовлечение граждан в эти процессы и их участие в предоставлении и производстве общественных услуг»<sup>64</sup>.

Привлечение самих горожан к проектированию и обустройству городской среды способно повысить устойчивость развития террито-

<sup>63</sup> Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. Отв. ред. А. Н. Максимов — М.: Экон-Информ, 2009. — 524 с. Полный текст размещен на сайте: [http://www.insor-russia.com/files/final\\_report\\_MSU.pdf](http://www.insor-russia.com/files/final_report_MSU.pdf).

<sup>64</sup> Новая программа развития городов. Секретариат Конференции Хабитат III ООН, 2017. — 30 с.

рий, сформировать заинтересованные и активные местные (локальные) сообщества, повысить качество архитектурных и планировочных решений, увеличить востребованность общественных пространств.

Процесс формирования городской среды с учетом всех заинтересованных сторон, выявлением истинных проблем и потребностей людей, принятием совместных решений, разрешением конфликтов и повышением эффективности проектов рассматривается сегодня как одна из наиболее продуктивных практик, получившая в России название *соучаствующего проектирования*. Для того, чтобы общественное участие помогало формировать по-настоящему комфортную для местного сообщества среду, должны соблюдаться следующие принципы:

- ◆ открытое участие всех заинтересованных сторон и учет их интересов при принятии решений (не ограниченное только списком участников, специально приглашенных властью);
- ◆ доступность (в полном объеме) информации об обсуждаемых материалах, ходе дискуссии, принятых решениях и их реализации;
- ◆ простые и понятные процедуры общественного участия, позволяющие включиться в дискуссию всем желающим без значительных издержек;
- ◆ гибкие и вариативные условия участия, позволяющие включиться самым разным заинтересованным лицам — от пассивных наблюдателей до городских и экспертных лидеров;
- ◆ непрерывность дискуссии и включенности на всех этапах развития городской среды — от проработки первоначальной идеи до реализации проекта и использования его результатов;
- ◆ возможность оценки качества и эффектов участия, принимаемых решений и их реализации<sup>65</sup>.

Сегодня общественное участие в формировании среды российских городов стало не только обычной практикой, но и обязательным требованием в программах формирования комфортной городской среды, принимаемых государством.

<sup>65</sup> Подробнее об этом: Снегирева Н. Соучаствующее проектирование. Изменение логики городского планирования. <https://mosurbanforum.ru/upload/iblock/2b6/2b65a5195e035a08f2b8925bfc4d24a7.pdf>.

### **Практические выводы:**

Термин «городская среда» применим не только к городам, крупным или малым, но и к сельским населенным пунктам, дачным или рабочим поселкам.

Понятие городской среды в законодательстве не определено. Однако различными законодательными актами установлены нормы, регулирующие порядок формирования городской среды.

Городская среда не должна быть универсальной, размеченной «по шаблону» и калькированной, заданной раз и навсегда. В городской среде должны проявляться и особенности территории, и пожелания жителей. Большое значение имеет и стиль жизни в городе. Это не исключает в развитии городов использование некоторых стандартов, обращение к лучшим практикам или проверенным опытом образцам.

Современный стандарт комфортной городской среды предполагает учет идентичности населенного пункта, района, региона через тщательное определение, с какими культурными особенностями, образами, традициями, историческими событиями и личностями, символическими объектами и словами связывают/ассоциируют себя жители. Это проявляется и в визуальном стиле места.

## Глава 9. ЖИЛОЙ ФОНД, ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫЙ СЕКТОР

*В настоящей главе будут рассмотрены следующие вопросы:*

- ◆ *нормативно-правовое регулирование жилищной сферы в Российской Федерации;*
- ◆ *управление многоквартирным домом;*
- ◆ *предоставление коммунальных услуг в многоквартирном доме;*
- ◆ *предоставление жилищных услуг в многоквартирном доме;*
- ◆ *защита прав потребителей жилищно-коммунальных услуг в многоквартирном доме,*
- ◆ *новеллы законодательства для новых субъектов Российской Федерации.*

Жилищное право затрагивает интересы каждого гражданина, независимо от возраста или имущественного положения. Со временем ветшают строительные конструкции домов, коммуникации в них, в таком жилье становится опасно жить. Поэтому так важно осознавать, что содержание жилфонда в надлежащем состоянии зависит только от самих собственников недвижимости. В многоквартирных домах (далее — МКД) такими собственниками помещений (жилых и нежилых) могут быть физические и юридические лица. В качестве последних могут выступать органы местного самоуправления и другие органы публичной власти. Принадлежащие им помещения предоставляются гражданам или юрлицам по договору социального найма с органами местного самоуправления, или по договору коммерческого найма.

Бытует мнение, что все имущество в доме за пределами квартиры является заботой публичной власти. А у собственников нежилых по-

мещений вызывает недоумение еще и факт, что они обязаны содержать имущество, которым фактически не пользуются (подъезд, лифт, двор). Однако Жилищный кодекс прямо указывает, что собственникам помещений в МКД принадлежит на праве общей долевой собственности также и общее имущество в данном доме (статья 36 Жилищного кодекса РФ). Неиспользование собственником принадлежащих ему на основе общей долевой собственности помещений либо отказ от пользования общим имуществом не являются основанием для освобождения полностью или частично от участия в общих расходах по содержанию и ремонту, а также в других расходах, если они будут приняты на общем собрании собственников этого МКД.

Но все же и собственники в МКД могут рассчитывать на помощь государства. Полномочия органов местного самоуправления в области жилищных отношений установлены статьей 14 Жилищного кодекса РФ и главой 3 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>66</sup>.

#### **Основные нормативные акты и методические рекомендации**

- ▶ 1. Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ.
- ▶ 2. Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2013 года № 290 «О минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения» (далее — Минимальный перечень № 290).
- ▶ 3. Постановление Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» (Правила № 354). Документ действует до 31 декабря 2027 года.
- ▶ 4. Постановление Правительства РФ от 7 марта 2023 года № 360 «Об утверждении особенностей применения положений законодательства Российской Федерации в сферах организации и проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, управления многоквартирными домами, предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах, водоснабжения, водоотведения и организации и осуществления в 2023–2026 годах регионального государственного жилищного контроля (надзора) и муниципального жилищного контроля на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области и о вне-

<sup>66</sup> Подробнее ознакомиться с особенностями управления жилищно-коммунального хозяйства на муниципальном уровне можно в одноименной брошюре из серии «Муниципальная библиотека», 2020, выпуск 3 ([http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2020/12/Mun\\_biblio\\_ZHKK-all.pdf](http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2020/12/Mun_biblio_ZHKK-all.pdf)).

сении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2023 года № 249» (далее — Особенности № 360).

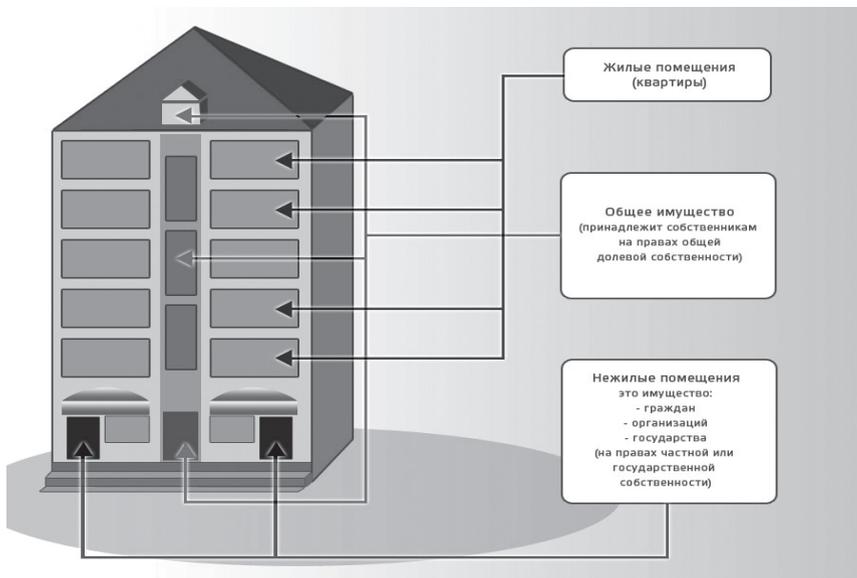
- ▶ 5. Постановление Правительства РФ от 15 мая 2013 года № 416 «О порядке осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами» (далее — Правила № 416).
- ▶ 6. Постановление Правительства РФ от 13 августа 2006 года № 491 «Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность» (далее — Правила № 491).
- ▶ 7. Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2022 года № 2459 «Об особенностях применения законодательства Российской Федерации о государственном регулировании цен (тарифов) в сферах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, обращения с твердыми коммунальными отходами на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области».
- ▶ 8. Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденные Постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 года № 170 (далее — Правила № 170).

## 9.1 Управление многоквартирным домом

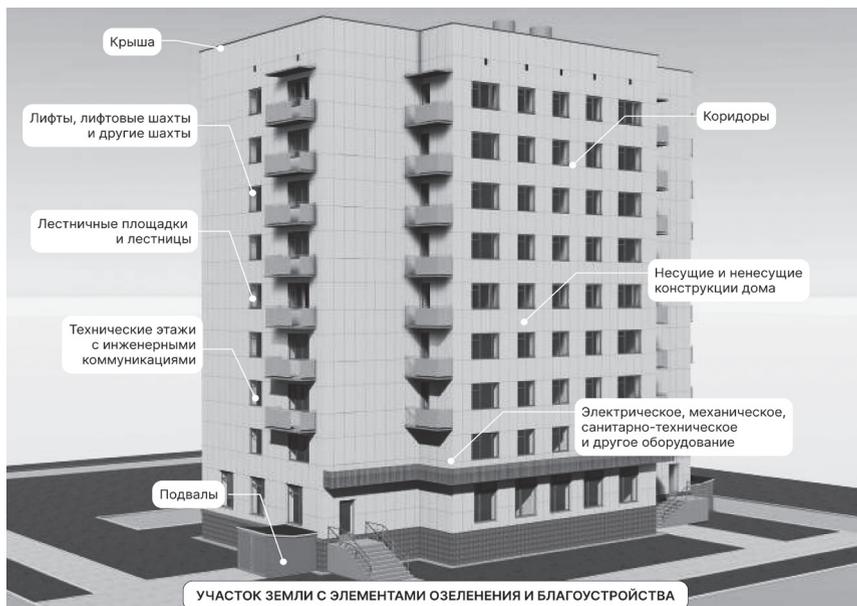
Отношения в сфере жилищно-коммунального хозяйства (далее — ЖКХ) строятся на рыночных принципах. Собственники помещений в многоквартирных домах должны быть грамотными потребителями жилищно-коммунальных услуг и уметь контролировать качество их предоставления.

МКД — это здание из двух и более квартир, а также нежилых помещений, которое включает в себя общее имущество собственников (часть 6 статьи 15 Жилищного кодекса РФ). Именно этим общим имуществом они совместно владеют, распоряжаются в установленных пределах и которым обязаны управлять (Рисунок 26).

Управлению МКД посвящен раздел VIII Жилищного кодекса РФ. Управление осуществляется в отношении каждого МКД с учетом состава общего имущества, его конструктивных особенностей, степени физического износа и технического состояния. Для комфорт-



**Рисунок 26.** Схема имущества многоквартирного дома



**Рисунок 27.** Схема общего имущества многоквартирного дома

ного проживания в доме должно обеспечиваться надлежащее содержание общего имущества, предоставление коммунальных услуг гражданам в доме или постоянная готовность инженерных коммуникаций и оборудования к поставкам коммунальных ресурсов для коммунальных услуг при прямых договорах собственников с ресурсоснабжающими организациями и региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Перечень общего имущества определен частью 1 статьи 36 Жилищного кодекса РФ и разделом I Правил содержания общего имущества № 491 (Рисунок 27).

#### **Обратите внимание!**

- 1) Общая собственность включает в себя все имущество в доме, не принадлежащее отдельным собственникам, не имеющее самостоятельного назначения и обслуживающее более одного помещения.
- 2) Доля каждого собственника в общем имуществе пропорциональна площади принадлежащего ему помещения (часть 2 статьи 37 Жилищного кодекса РФ).
- 3) Общее имущество нельзя выделить в натуре, то есть невозможно определить, какой кусочек подвала, крыши, земельного участка принадлежит конкретному собственнику.
- 4) Собственник не вправе отчуждать свою долю в праве общей собственности на общее имущество (часть 4 статьи 37 Жилищного кодекса РФ, часть 2 статьи 290 Гражданского кодекса РФ).
- 5) Земельный участок под домом и придомовая территория переходят в общедолевую собственность с момента постановки на государственный кадастровый учет (часть 2 статьи 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ).

## 9.1.1 Общее собрание собственников

Общее собрание собственников в МКД — это орган управления домом. На нем собственники обсуждают вопросы повестки дня и принимают необходимые решения (статья 44 Жилищного кодекса РФ).

Инициаторами общего собрания могут быть:

- ♦ один или несколько собственников в доме (часть 2 статьи 45 Жилищного кодекса РФ);

- ◆ управляющая организация, имеющая лицензию на этот вид деятельности, с которой собственники заключили договор управления (часть 7 статьи 45 Жилищного кодекса РФ);
- ◆ органы местного самоуправления и региональный оператор по капремонту в определенных законом случаях.

Проведение общего собрания регламентировано статьями 44–48 Жилищного кодекса РФ. Часть компетенций общего собрания собственников установлена другими разделами Жилищного кодекса РФ, например, разделом IX «Организация проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах».

Годовое собрание надо проводить во втором квартале каждого года. При отсутствии кворума (*должны принять участие собственники, обладающие более 50 % голосов в МКД*) проводится повторное общее собрание собственников (часть 1 статьи 45 Жилищного кодекса РФ). А вот внеочередное общее собрание можно созывать в любое время. Формы общего собрания собственников установлены статьей 44.1 Жилищного кодекса РФ (Таблица 9).

**Таблица 9.** Соотношение формы общего собрания собственников и способа голосования

Форма собрания	Способ голосования
Очная	Посредством поднятия рук
	Оформлением решений в письменной форме
Заочная	Оформлением решений в письменной форме
Очно-заочная	

#### **Обратите внимание!**

- 1) Заочное собрание можно проводить только в том случае, если очное не состоялось. Составляется протокол инициативной группы об отсутствии кворума и переходе к заочной форме с той же повесткой дня.
- 2) Очно-заочная форма предполагает обсуждение вопросов повестки дня собственниками или их представителями на очной части с переходом к заочному голосованию. В сообщении указываются дата и место проведения собрания в очной форме и сроки проведения заочного голосования. Голосование собственников проводится только в письменном виде!
- 3) Статья 47.1 ЖК РФ устанавливает возможность проводить общие собрания с использованием государственной информационной системы (ГИС ЖКХ) в форме заочного голосования.

На практике собственники нежилых помещений редко принимают участие в общих собраниях, а представители муниципалитета чаще всего воздерживаются при голосовании. Поэтому не всегда можно набрать необходимое количество голосов для принятия нужного решения. Отсюда важно не только уделить внимание правильной подготовке документов и процедуры проведения общего собрания собственников, но также предпринять действия, направленные на обеспечение необходимого кворума для принятия того или иного решения.

Приказ Минстроя России от 28.01.2019 № 44/пр устанавливает обязательные требования к оформлению протокола общего собрания. Оригиналы решений собственников и протокола ОСС передаются в региональный орган государственного жилищного надзора (ГЖН), где хранятся в течение 3-х лет.

**Обратите внимание!**

Протокол общего собрания собственников — официальный документ со всеми вытекающими последствиями (часть 1 статьи 46 Жилищного кодекса РФ). За его фальсификацию, в том числе за подделку подписей собственников, можно получить срок до 2-х лет лишения свободы по решению суда (статья 37 Уголовного кодекса РФ).

Решение общего собрания собственников является обязательным для всех собственников, в том числе для тех, которые не участвовали в голосовании или голосовали «против» какого-либо решения (часть 5 статьи 46 Жилищного кодекса РФ). Собственник в МКД вправе обжаловать в суде решение собрания в течение шести месяцев со дня, когда узнал или должен был узнать об этом, но не позднее двух лет со дня, когда сведения о принятом решении стали общедоступными (часть 6 статьи 46 Жилищного кодекса РФ, часть 5 статьи 181.4 Гражданского кодекса РФ).

## 9.1.2 Способы управления многоквартирным домом

Согласно статье 161 Жилищного кодекса РФ, собственники помещений обязаны выбрать один из способов управления домом (Рисунок 28).

### Способы управления многоквартирным домом



**Рисунок 28.** Способы управления многоквартирным домом

«З» должны проголосовать собственники, обладающие более 50 % всех голосов собственников в доме (пункт 4 части 2 статьи 44 и часть 1 статьи 46 Жилищного кодекса РФ).

Орган местного самоуправления проводит открытый конкурс по отбору управляющей организации для МКД, если:

- ◆ собственники не выбрали способ управления (часть 4 статьи 161 Жилищного кодекса РФ);
- ◆ выбранный способ управления не реализован (часть 4 статьи 161 Жилищного кодекса РФ);

- ◆ управляющая организация лишилась лицензии или права управлять домом из-за нарушений лицензионных требований, в том числе грубых (часть 5 статьи 200 Жилищного кодекса РФ);
- ◆ МКД сдан в эксплуатацию — в течение 3-х месяцев с этой даты (часть 13 статьи 161 Жилищного кодекса РФ).

Конкурс проводится в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2006 года № 75. Победителем в нем становится управляющая организация, которая предлагает выполнить установленный перечень работ и услуг за наименьшую плату. Условия договора управления управляющей организации с собственниками определяет орган местного самоуправления в конкурсной документации (часть 13 статьи 161 Жилищного кодекса РФ).

## 9.2 Коммунальные услуги в многоквартирном доме

Коммунальные ресурсы — холодная вода, горячая вода, электрическая энергия, природный газ, бытовой газ в баллонах, тепловая энергия. К ним приравниваются сточные бытовые воды, отводимые по централизованным сетям. Коммунальные ресурсы используются для предоставления коммунальных услуг в МКД (*холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение, отопление*) и потребляются при содержании общего имущества (Рисунок 29).

К коммунальным услугам относится и обращение с твердыми коммунальными отходами (пункт 2 Правил № 354).

Коммунальные ресурсы на содержание общего имущества потребляются при выполнении перечня услуг и работ для обеспечения надлежащего содержания общего имущества. Нормативы коммунальных ресурсов на содержание общего имущества устанавливаются уполномоченными органами региона. Плата за коммунальные ресурсы на содержание общего имущества входит в состав платы за содержание жилого помещения при всех способах управления домом, кроме непосредственного, при кото-



**Рисунок 29.** Схема распределения ответственности в сфере коммунальных услуг

ром плата за общедомовые нужды входит в состав платы за коммунальные услуги.

Тарифы для населения на коммунальные ресурсы устанавливаются уполномоченными органами в регионах РФ и повышаются ежегодно с 1 июля. В 2022 году тарифы были увеличены дважды — с 1 июля и с 1 декабря. При этом в 2023 году индексация тарифов не предусмотрена (Постановление Правительства РФ от 14 ноября 2022 года № 2053). Не допускается повышение размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги выше предельных индексов изменения размера указанной платы в муниципальных образованиях, утвержденных высшим должностным лицом субъекта РФ (часть 1 статьи 157.1 Жилищного кодекса РФ).

#### **Обратите внимание!**

Поставка коммунальных ресурсов в нежилое помещение в МКД, а также отведение сточных вод осуществляются на основании письменных договоров ресурсоснабжения непосредственно с РСО (пункт 6 Правил № 354). В отсутствие такого договора объем коммунальных ресурсов, потребленных в помещении, определяется РСО расчетными способами для случаев бездоговорного потребления (пункт 6 Правил № 354). Собственник нежилого помещения заключает также договор на оказание услуг по обращению с ТКО непосредственно с региональным оператором (пункт 148.1 Правил № 354).

## 9.3 Жилищные услуги в многоквартирном доме

К жилищным относятся услуги по управлению МКД, содержанию общего имущества, текущему и капитальному ремонту общего имущества, а также приобретение коммунальных ресурсов на содержание общего имущества (*холодная и горячая вода, электрическая энергия, отведение сточных вод в целях содержания общего имущества*) — часть 1 статьи 154 Жилищного кодекса РФ.

### Обратите внимание!

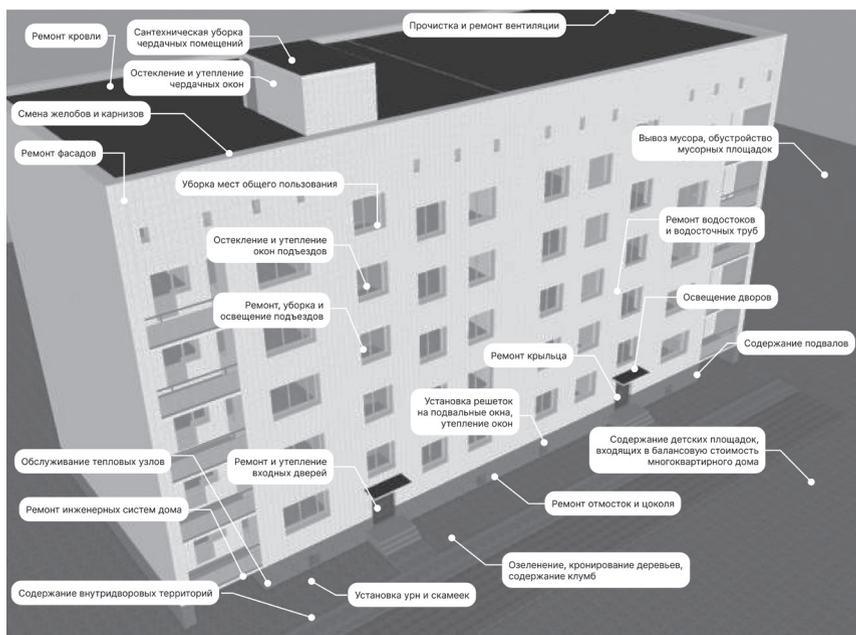
Постановление Правительства РФ от 3 февраля 2022 года № 92.

С 01. 09. 2022 года размер платы за коммунальные ресурсы на содержание общего имущества определяется как произведение тарифа на коммунальные ресурсы для населения и объема коммунальных ресурсов на содержание общего имущества, приходящегося на каждое жилое и нежилое помещение в МКД. Норматив потребления коммунальных ресурсов на содержание общего имущества применяется только для домов без общедомового прибора учета. При наличии общедомового прибора учета плата за коммунальные ресурсы на содержание общего имущества рассчитывается, исходя из фактического потребления коммунальных ресурсов по показаниям прибора учета, если собственники на общем собрании собственников приняли такой порядок расчета платы. В противном случае начисление будет производиться по установленному нормативу с последующим перерасчетом по показаниям общедомового прибора учета за год. Сумма перерасчета выставляется собственникам равными долями в следующем календарном году в составе платы за коммунальные ресурсы на содержание общего имущества (Постановление Правительства Российской Федерации от 27 марта 2023 года № 480).

Возможность потребления коммунальных ресурсов на содержание общего имущества считается предусмотренной конструктивными особенностями дома при наличии внутридомовых инженерных систем для предоставления коммунальных услуг.

### 9.3.1 Содержание общего имущества

Одна из основных составляющих в процессе управления МКД — содержание в надлежащем состоянии общего имущества собственников. Требования к содержанию общего имущества установлены разделом II Правил № 491.



**Рисунок 30.** Сфера ответственности управляющих организаций

Ответственность за надлежащее содержание общего имущества несут собственники помещений. Организации, управляющие МКД несут ответственность перед собственниками за ненадлежащее состояние общего имущества (Рисунок 30). Порядок контроля за содержанием общего имущества установлен разделом IV Правил № 491.

Управляющие организации, товарищества собственников жилья или кооперативы обязаны организовать круглосуточное аварийно-диспетчерское обслуживание МКД (пункт 9 Правил № 416)<sup>67</sup>.

<sup>67</sup> Подробнее ознакомиться с материалом можно по ссылке <https://t.me/klubzhilactive/126>.

### 9.3.1.1 Техническое состояние общего имущества

Первое обследование зданий проводится не позднее чем через два года после их ввода в эксплуатацию, затем не реже одного раза в 10 лет, а также:

- ◆ по истечении нормативных сроков эксплуатации зданий;
- ◆ при обнаружении значительных дефектов, повреждений и деформаций в процессе технического обслуживания здания;
- ◆ по результатам последствий пожаров, стихийных бедствий, аварий, связанных с разрушением здания.

Осмотры общего имущества делятся на плановые (общие и частичные) и внеплановые (абзац 3 раздела II Правил № 170). Общие осмотры проводятся два раза в год — весной и осенью (до начала отопительного сезона). Результаты оформляются актом (пункт 14 Правил № 491). По итогам осмотров формируются планы и перечни работ, выполнение которых обеспечивает нормативное техническое состояние МКД. Особое внимание должно уделяться зданиям с физическим износом свыше 60 % (пункт 2.1.2 Правил № 170).

### 9.3.1.2 Подготовка общего имущества к сезонной эксплуатации

Состав работ и услуг к весенне-летнему сезону, к осенне-зимнему сезону определяется в отношении каждого МКД отдельно с учетом общего имущества и климатических особенностей региона, в котором расположен МКД. Основные требования перечислены в пункте 2.6 «Подготовка жилищного фонда к сезонной эксплуатации» Правил № 170.

### 9.3.1.3 Уборка и санитарно-гигиеническая очистка мест общего пользования и придомовой территории

Работы по содержанию помещений, входящих в состав общего имущества, установлены пунктом 23 Минимального перечня № 290.

Сезонные работы на придомовой территории в теплый (*среднесуточная температура наружного воздуха выше 10°C*) и холодный

(среднесуточная температура наружного воздуха 10°C и ниже) периоды года — пунктами 24 и 25 Перечня. Уборка территории должна проводиться ежедневно, включая полив территории в теплое время года, антигололедные мероприятия (*посыпание песком, антигололедными реагентами, др.*) в зимнее время.

#### 9.3.1.4 Сбор и вывоз бытовых отходов

Работы по вывозу бытовых отходов, в том числе откачке жидких бытовых отходов установлены пунктом 26 Минимального перечня № 290. К ним относятся содержание дворовых туалетов, находящихся на придомовой территории и не подключенных к централизованной системе водоотведения, вывоз бытовых сточных вод из септиков на придомовой территории.

Работы по организации и содержанию мест (площадок) накопления твердых коммунальных (*обслуживание и очистка мусоропроводов, контейнерных площадок*) установлены пунктом 26(1) Минимального перечня № 290.

#### 9.3.1.5 Плата за содержание жилого помещения

Собственник помещения в МКД обязан нести расходы на содержание принадлежащего ему помещения, участвовать в расходах на содержание общего имущества соразмерно своей доле в праве общей собственности на это имущество (часть 1 статьи 158 Жилищного кодекса РФ). Плата за жилое помещение для собственников помещений включает в себя плату за содержание жилого помещения (*услуги, работы по управлению домом, содержание и текущий ремонт общего имущества, коммунальные ресурсы на содержание общего имущества*) и взнос на капитальный ремонт. Наниматель жилья по договорам социального найма или найма жилого помещения государственного/муниципального жилфонда освобожден от платы за капремонт общего имущества, но платит за наем жилого помещения в соответствующий бюджет (*в зависимости от принадлежности помещения*). Если заключен договор коммерческого найма жилого или нежилого помещения, то, как правило, обязанность оплачивать жилищно-коммунальные услуги переходит от собственника к арендатору.

Размер платы устанавливается на срок не менее чем один год из расчета на 1 кв. метр общей площади жилого/нежилого помещения в МКД и должен быть соразмерен перечню и объемам работ по содержанию общего имущества конкретного дома, утвержденному собственниками (часть 7 статьи 156 Жилищного кодекса РФ).

Размер платы за жилищные услуги устанавливается:

- 1) общим собранием собственников при управлении управляющей организацией или при непосредственном управлении;
- 2) органами управления товариществом собственников жилья, кооператива;
- 3) органами местного самоуправления, если собственники не приняли решение о выборе способа управления МКД (часть 3 статьи 156 Жилищного кодекса РФ) либо об установлении размера платы за содержание жилого помещения (часть 4 статьи 158 Жилищного кодекса РФ).

#### **Обратите внимание!**

- 1) Оплачиваются работы и услуги только по содержанию общего имущества.
- 2) До заселения жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов расходы на содержание жилых помещений несут соответственно собственники помещений (часть 3 статьи 153 Жилищного кодекса РФ).
- 3) Переменная этажность МКД при расчете размера платы для собственников помещений не учитывается (пример — плата за лифт).
- 4) Неиспользование собственником или нанимателем своего помещения не является основанием невнесения платы (часть 11 статьи 155 Жилищного кодекса РФ). При временном отсутствии собственника обязанность по оплате содержания общего имущества также сохраняется.

Плата за жилое помещение и коммунальные услуги вносится на основании платежных документов, в том числе в электронной форме, размещенных в ГИС ЖКХ (часть 2 статьи 155 Жилищного кодекса РФ).

## 9.4 Защита прав потребителей жилищно-коммунальных услуг

В процессе управления МКД собственникам/пользователям помещений исполнителями предоставляются жилищные и коммунальные услуги по возмездному договору. Предоставление гражданам таких услуг подпадает под действие Закона о защите прав потребителей (пункт 7 Обзора судебной практики Верховного суда РФ от 12 июля 2017 года № 3, пункт 3 постановления Пленума Верховного суда РФ от 27 июня 2017 года № 22). Защита нарушенных прав потребителей осуществляется судом (часть 1 статьи 11 Жилищного кодекса РФ). Защита прав в административном порядке осуществляется только в случаях, предусмотренных Федеральным законом (часть 2 статьи 11 Жилищного кодекса РФ).

Предоставление жилищно-коммунальных услуг ненадлежащего качества всегда влечет за собой последствия в виде угрозы жизни, здоровья, нанесения вреда имуществу как граждан, так и общему имуществу в МКД<sup>68</sup>.

Исполнитель услуг — юридическое лицо, независимо от организационно-правовой формы, или индивидуальный предприниматель, предоставляющий потребителю данные услуги. Потребитель — собственник/пользователь жилого/нежилого помещения в МКД. Отношения исполнителей и потребителей жилищно-коммунальных услуг регулируют разделы IX, X Правил № 354 и Правила изменения размера платы за содержание жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в МКД ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность, установленные постановлением Правительства РФ от 13 августа 2006 года № 491. Перерасчет платы за некачественные услуги делают их исполнители. Права и обязанности исполнителя и потребителя установлены разделами IV и V Правил № 354.

<sup>68</sup> Ссылки на методические материалы по теме:

- <https://t.me/klubzhilactive/131> Взаимодействие жителей МКД с органами власти и с управляющей организацией. Куда и как правильно жаловаться?
- <https://t.me/klubzhilactive/132> Что делать, если вашу квартиру затопили?
- <https://t.me/klubzhilactive/154> Что делать, если в квартире мокнут стены и появилась плесень?

## 9.4.1 Ответственность исполнителя жилищно-коммунальных услуг

Исполнитель несет административную, уголовную или гражданско-правовую ответственность за:

1. Нарушение качества услуг или превышение установленной продолжительности перерыва в их оказании.
2. Вред, причиненный жизни, здоровью и имуществу потребителя вследствие нарушения качества услуг, предоставления потребителю неполной и/или недостоверной информации о предоставляемых услугах.
3. Убытки, причиненные потребителю в результате нарушения исполнителем прав потребителей.

По заявлению потребителя суд может возложить на исполнителя обязанность денежной компенсации морального вреда (пункт 155 Правил № 354).

## 9.4.2 Обязанности потребителей жилищно-коммунальных услуг

К потребителям жилищно-коммунальных услуг относятся не только собственники помещений, но и все граждане, проживающие в данном МКД на законном основании. Они должны соблюдать правила пользования жилыми помещениями (часть 1 статьи 30 Жилищного кодекса РФ, Приказ Минстроя России от 14 мая 2021 г. № 292/пр). Потребители несут установленную ответственность за нарушение своих обязанностей. Для собственников жилых и нежилых помещений в МКД законодательно установлены дополнительные обязанности, к основным из которых относятся участие в управлении МКД и содержание общего имущества на собственные средства.

Невнесение собственниками и пользователями помещений платы за жилищно-коммунальные услуги может привести к невозможности

сти содержать общее имущество в надлежащем состоянии, а также к следующим последствиям:

1. Начисление пени должнику.
2. Ограничение или приостановление коммунальных услуг — кроме холодного водоснабжения и отопления (пункт 119 Правил № 354).
3. Субсидии и компенсации расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг не предоставляются гражданам при наличии у них подтвержденной судом задолженности по указанной оплате за период не более чем три последних года (часть 5 статьи 159, часть 3 статьи 160 Жилищного кодекса РФ).
4. Взыскание задолженности в судебном порядке. После вступления в силу решение суда судебный пристав вправе:
  - ▶ запретить выезд за пределы России (*физические лица*);
  - ▶ удерживать часть зарплаты;
  - ▶ арестовать все имеющееся имущество и продать с торгов (статья 69 Закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», Федеральный закон от 29 декабря 2022 года № 573-ФЗ «О применении положений Федерального закона «Об исполнительном производстве» на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области»);
  - ▶ возбудить уголовное дело за неисполнение решения суда или злостное уклонение от погашения задолженности.

## 9.5 Новеллы законодательства для новых субъектов Российской Федерации

Особые условия применения положений законодательства Российской Федерации на территориях ДНР, ЛНР, Херсонской и Запорожской областей установлены Постановлением Правительства от 7 марта 2023 года № 360 (Особенности № 360).

С 18 марта 2023 года на новых территориях при управлении МКД при предоставлении коммунальных услуг не применяются следующие положения законодательства РФ (пункт 2 Особенности № 360):

- ♦ о размере платы коммунальных услуг при расчете платы для собственников для граждан и организаций в МКД (части 9.2 и 9.3 статьи 156 Жилищного кодекса РФ);
- ♦ о минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества (часть 1.2 статьи 161 Жилищного кодекса РФ), Минимального перечня № 290;
- ♦ о выборе способа управления в МКД (часть 2 статьи 161 Жилищного кодекса РФ);
- ♦ о сроке заключения договора управления с управляющей организацией (часть 5 статьи 162 Жилищного кодекса РФ)
- ♦ о проведении открытого конкурса по отбору управляющей организации (части 4–8.1, 13, 14 и 17 статьи 161 Жилищного кодекса РФ) и Правительства РФ от 6 февраля 2006 года № 75 «О порядке проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом».

До 31 декабря 2026 г. включительно не применяются положения об энергетической эффективности и оснащенности помещений МКД и жилых домов приборами учета используемых энергетических ресурсов (пункт 8 часть 1 статьи 20 Жилищного кодекса РФ) — пункт 6 Особенности № 360.

Орган власти нового субъекта вправе принять решение, которое будет действовать до 1 января 2028 года (пункт 3 Особенности № 360):

- а) о создании одной или нескольких управляющих организаций в форме государственного бюджетного учреждения;
- б) о перечне МКД, в которых собственниками не выбран способ управления и которыми управляет каждая управляющая организация;
- в) о сроке, с которого каждая управляющая организация будет управлять МКД из перечня;
- г) о перечне работ/услуг по управлению МКД, о минимальном перечне услуг и работ для надлежащего содержания общего имущества и их периодичность (пункт 4 Особенности № 360).

Управляющие организации несут ответственность за (пункт 5 Особенности № 360):

- ◆ обеспечение готовности инженерных коммуникаций и другого оборудования в составе общего имущества, к предоставлению коммунальных услуг;
- ◆ оказание услуг/выполнение работ для надлежащего содержания общего имущества;
- ◆ выполнение работ и (или) оказание услуг по управлению МКД.

При предоставлении коммунальных услуг потребителям в МКД не применяются:

- ◆ повышающие коэффициенты к нормативам потребления коммунальных услуг при расчете платы для собственников, которые обязаны были оснастить помещения приборами учета используемой воды, но не сделали этого (часть 1 статьи 157 Жилищного кодекса РФ) — пункт 7 Особенности № 360;
- ◆ порядок перехода на прямые договоры между собственниками и ресурсоснабжающей организацией, региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами (часть 1 статьи 157.2 Жилищного кодекса РФ) — пункт 8 Особенности № 360;
- ◆ порядок заключения договоров между управляющей организацией, товариществом собственников жилья, кооперативом

и ресурсоснабжающей организацией, региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами (часть 12 статьи 161 Жилищного кодекса РФ) — пункт 8 Особенности № 360.

Коммунальные услуги собственникам и нанимателям жилых помещений по договорам социального найма или найма жилых помещений государственного либо муниципального жилищного фонда в доме предоставляются ресурсоснабжающей организацией, региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами. Договоры заключаются с каждым потребителем отдельно. Управляющие организации обязаны соблюдать требования о порядке взаимодействия с ресурсоснабжающей организацией, региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами, установленные частью 11 статьи 161 Жилищного кодекса РФ (пункт 8 Особенности № 360).

Плата граждан и организаций за коммунальные ресурсы на содержание общего имущества при наличии общедомового прибора учета определяется, исходя из норматива потребления коммунальных ресурсов на содержание общего имущества по тарифам, установленным органами государственной власти новых субъектов РФ, с проведением перерасчета за год по показаниям общедомового прибора учета. При отсутствии общедомового прибора учета определяется, исходя из норматива потребления коммунальных ресурсов на содержание общего имущества. При оснащении МКД автоматизированной информационно-измерительной системой учета коммунальных ресурсов размер расходов граждан и организаций за коммунальные ресурсы на содержание общего имущества определяется, исходя из показаний этой системы учета при условии возможности одномоментного снятия показаний (пункт 9 Особенности № 360).

Орган государственной власти нового субъекта вправе принять решение о применении до 1 января 2025 г. нормативов потребления коммунальных услуг и нормативов потребления коммунальных ресурсов на содержание общего имущества, утвержденных в субъектах РФ с аналогичными климатическими условиями (пункт 10 Особенности № 360).

До 1 января 2024 г. не применяются положения о соответствии качества коммунальных услуг требованиям Приложения № 1 к Правилам № 354. При соблюдении требования о перерасчете платы за некачественные коммунальные услуги (часть 4 статьи 157 Жилищного кодекса РФ) должны учитываться (пункт 11 Особенности № 360):

- а) отсутствие технической возможности поставок ресурсоснабжающей организацией качественных коммунальных ресурсов;
- б) наличие конструктивных особенностей, параметров технического состояния МКД, жилого дома, не позволяющих предоставлять качественные коммунальные услуги без перерывов;
- в) выявление действий (бездействия) потребителей, которые привели к невозможности предоставления коммунальных услуг надлежащего качества или без перерывов (*недопуск управляющей организации в помещение для проведения ремонта общедомового имущества, демонтаж обогревающих элементов, самовольное увеличение поверхности нагрева приборов отопления в жилом помещении, сброс в канализацию крупногабаритных предметов и т. д.*).
- г) наличие обстоятельств непреодолимой силы, которые привели к:
  - ▶ аварийному отключению электропитания оборудования в доме;
  - ▶ необходимости незамедлительного приостановления подачи газа при угрозе возникновения аварии, утечек газа или несчастного случая;
  - ▶ необходимости устранения последствий чрезвычайных ситуаций.

До 1 января 2024 г. не применяются положения об утверждении региональной программы капремонта (статья 168 Жилищного кодекса РФ), о выборе и реализации способа накопления средств на капремонт (часть 5 статьи 170 Жилищного кодекса РФ) — пункты 13 и 14 Особенности № 360.

До 1 января 2025 года не применяются требования к соблюдению порядка размещения информации в ГИС ЖКХ (пункт 15 Особенности № 360).

По решению коллегиального органа (распоряжение Правительства РФ от 18 марта 2022 года № 542-р) разрабатывается единая схема водоснабжения и водоотведения (пункт 16 Особенности № 360) и единая схема теплоснабжения нового субъекта (пункт 8(1) Постановления Правительства РФ от 16 февраля 2023 года № 249).

С 31.12.2022 введены особенности применения законодательства РФ о госрегулировании цен (тарифов) в сферах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, обращения с твердыми коммунальными отходами на новых территориях (Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2022 года № 2459). Тарифы на 2023 год устанавливаются в соответствии с планом поэтапного повышения цен (тарифов) без календарной разбивки, исходя из соответствия ценам второго полугодия 2022 года без учета налогов, увеличивающих конечную стоимость коммунальных услуг. Установлены правила на случай перехода прав пользования эксплуатируемыми объектами. Определен порядок регулирования тарифов в сфере теплоснабжения до 1 января 2028 г.

#### **Полезная информация**

С практикой работы региональных Центров общественного контроля, методическими пособиями и записями видеосеминаров по вопросам управления МКД можно ознакомиться на официальном сайте НП Национальный центр общественного контроля в сфере ЖКХ «ЖКХ Контроль» по ссылке <http://gkhkontrol.ru/> и на канале YouTube <https://www.youtube.com/@user-yq3lj4cz6f>.

Методические материалы, а также анонсы онлайн семинаров по управлению МКД публикуются в канале «Клуб жилищных активистов»: <https://t.me/klubzhilactive>.

Методические материалы по управлению МКД и предоставлению жилищных и коммунальных услуг можно найти в разделе «Жилищное просвещение» на сайте НП «ЖКХ Контроль»: <http://gkhkontrol.ru/jilprosvet>.

### **Практические выводы:**

Переходный период до 1 января 2028 года позволит приблизить действующее законодательство в новых субъектах к правовым нормам РФ. Для этого органам местного самоуправления необходимо в долгосрочной перспективе:

- ◆ проводить работу по созданию в новых регионах фондов капитального ремонта (разработка соответствующих нормативно-правовых актов, инвентаризация многоквартирного жилого фонда);
- ◆ реорганизовать существующие в муниципальных образованиях объединения совладельцев многоквартирного дома (в товарищества собственников недвижимости, деятельность которых должна регламентироваться Жилищным кодексом Российской Федерации);
- ◆ активизировать работу по созданию Советов в МКД с количеством квартир более 4-х;
- ◆ выстроить систему жилищного просвещения на новых территориях (проведение разъяснительной работы по жилищному законодательству РФ среди жителей МКД, онлайн-вебинаров по вопросам управления МКД, создание Центров общественного контроля в сфере ЖКХ и т. д.).

## Глава 10. МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

В данной главе будут рассмотрены вопросы, которые, в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, относятся к вопросам местного значения муниципального, городского округа и связаны с социальной сферой:

- ◆ организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях;
- ◆ создание условий для оказания медицинской помощи населению;
- ◆ муниципальное управление в сфере культуры, в том числе:
  - ▶ организация библиотечного обслуживания населения;
  - ▶ создание условий для организации досуга и обеспечения услугами организаций культуры;
  - ▶ создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества;
  - ▶ сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия;
  - ▶ обеспечение условий для развития физической культуры, школьного спорта и массового спорта;
  - ▶ создание условий для массового отдыха жителей и организация обустройства мест массового отдыха населения;
  - ▶ организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью.

## 10.1. Муниципальное управление в сфере образования

### Основные нормативные правовые акты и методические материалы

- ▶ 1. Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 273-ФЗ).
- ▶ 2. Приказ Минпросвещения России от 15 мая 2020 года № 236 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования».
- ▶ 3. Приказ Минпросвещения России от 2 сентября 2020 года № 458 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования».
- ▶ 4. Распоряжение Минпросвещения России от 10 февраля 2023 года № Р-32 «Об утверждении методических рекомендаций по обеспечению детей дошкольного возраста местами в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, и методики расчета комплексного показателя обеспеченности дошкольным образованием детей дошкольного возраста».
- ▶ 5. Методические рекомендации о порядке определения нормативных затрат при формировании субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере дополнительного образования детей (утв. Минобрнауки России 01.07.2014 № ВК-103/09вн).

В соответствии с частью 13 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ, к полномочиям муниципального, городского округа отнесены:

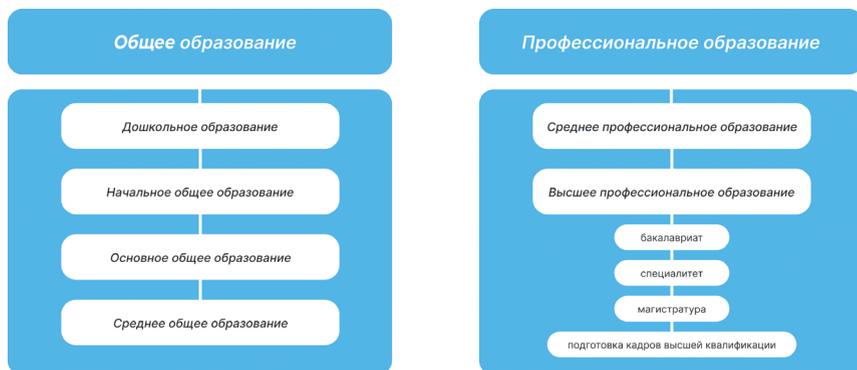
- ◆ организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях;
- ◆ организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях;
- ◆ создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях,
- ◆ осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья.

Исключениями из этих полномочий являются: финансовое обеспечение реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами: дополнительное образование детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

В статье 9 Федерального закона № 273-ФЗ полномочия дополнены следующими позициями:

- ◆ создание, реорганизация, ликвидация муниципальных образовательных организаций, осуществление функций и полномочий учредителей муниципальных образовательных организаций;
- ◆ обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройство прилегающих к ним территорий;
- ◆ учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, закрепление муниципальных образовательных организаций за конкретными территориями муниципального округа, городского округа.

Федеральный закон № 273-ФЗ устанавливает уровни образования



Функции и полномочия учредителя в отношении муниципального учреждения, созданного муниципальным образованием, осуществляются уполномоченным органом местного самоуправления (далее — орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя).

Органы местного самоуправления выполняют функции и полномочия учредителя для муниципальных дошкольных образовательных организаций (детских садов); муниципальных общеобразовательных организаций (школ).

Осуществление функций и полномочий учредителей муниципальных образовательных организаций включает:

- ◆ **Создание, реорганизацию, ликвидацию муниципальных образовательных организаций.**

#### **Ознакомьтесь с документом**

В соответствии с Постановлением от 14 марта 2022 г. г. № 177 Администрацией городского округа Протвино Московской области «О реорганизации муниципального бюджетного общеобразовательного учреждения «Средняя общеобразовательная школа № 3 имени Д. Ф. Лавриненко» в форме присоединения к нему муниципального бюджетного общеобразовательного учреждения «Средняя общеобразовательная школа № 1» инициирована процедура реорганизации в образовательных учреждениях.

- ◆ **Назначение на должность и освобождение от должности руководителя муниципальной образовательной организации.**
- ◆ **Утверждение уставов, заслушивание отчетов о деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.**

Каждая образовательная организация предоставляет учредителю и общественности ежегодный отчет о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств, а также отчет о результатах самообследования. Учредитель согласовывает разработанную и утвержденную программу развития образовательной организации.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 51 Федерального закона № 273-ФЗ, руководитель образовательной организации назначается учредителем образовательной организации. На основании типовой формы трудового договора с руководителем муниципального учреждения, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 12 апреля 2013 года № 329, в строке «Работодатель» указываются:

- ◆ **Орган местного самоуправления, осуществляющий функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения.**

- ◆ **Закрепление муниципальных образовательных организаций за конкретными территориями муниципального округа, городского округа.**

#### **Ознакомьтесь с документом**

В соответствии с Приказом Минпросвещения России от 15 мая 2020 года № 236 (ред. от 23 января 2023 г.) «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования», распорядительным актом органа местного самоуправления не позднее 1 апреля текущего года должно быть определено закрепление образовательных организаций за конкретными территориями муниципального округа, городского округа.

В соответствии с Приказом Минпросвещения России от 2 сентября 2020 года № 458 (ред. от 23 января 2023 г.) «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования», не позднее 15 марта текущего года должен быть издан распорядительный акт органа местного самоуправления о закреплении образовательных организаций за конкретными территориями муниципального округа, городского округа.

Например, постановлением Администрации Одинцовского городского округа Московской области<sup>69</sup> общеобразовательные учреждения закреплены за конкретными территориями с указанием населенных пунктов и адресов. Правила приема в конкретную общеобразовательную организацию на обучение по основным общеобразовательным программам в части, не урегулированной законодательством об образовании, устанавливаются общеобразовательной организацией самостоятельно.

- ◆ **Принятие решения о разрешении приема в общеобразовательную организацию на обучение по образовательным программам начального общего образования в более раннем или более позднем возрасте, чем установлено Законом № 273-ФЗ.**

#### **Ознакомьтесь с документом**

В соответствии с Административным регламентом предоставления муниципальной услуги «Зачисление детей в образовательные учреждения городского округа Карпинск», утвержденным постановлением Администрации городского округа Карпинск от 28 ноября 2016 г. г. № 1810, Отдел образования уполномочен дать разрешение на прием в муниципальное образовательное учреждение на обучение по образовательным программам начального общего образования детей в более раннем или позднем возрасте, чем предусмотрено законом.

<sup>69</sup> Документ размещен на сайте [https://odinedu.ru/media/cke\\_uploads/2022/03/%D0%9E\\_%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%80%D0%B5%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B8\\_2022-2023\\_14\\_03\\_2022\\_N\\_943.pdf?ysclid=ihhhgdgdv3923098944](https://odinedu.ru/media/cke_uploads/2022/03/%D0%9E_%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%80%D0%B5%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B8_2022-2023_14_03_2022_N_943.pdf?ysclid=ihhhgdgdv3923098944)

Как правило, алгоритм принятия решения и шаблоны документов содержатся в административном регламенте предоставления муниципальной услуги.

◆ **Закрепление за образовательными организациями имущества.**

Образовательные организации должны иметь в собственности или на ином законном основании имущество, необходимое для осуществления образовательной деятельности, а также иной предусмотренной уставами образовательных организаций деятельности. Закон о некоммерческих организациях к имуществу относит здания, сооружения, жилищный фонд, оборудование, инвентарь, денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе земельные участки, а также целевой капитал в составе имущества (за исключением казенного учреждения) (статья 25 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Собственниками имущества муниципальных образовательных учреждений являются муниципальные образования, создавшие образовательную организацию и наделившие ее имуществом. Образовательные учреждения же владеют имуществом на праве оперативного управления, а земельными участками — на праве постоянного (бессрочного) пользования. Особенности указанных ограниченных вещных прав определяются гражданским законодательством (статьи 296, 298, 269 Гражданского кодекса РФ). Из содержания норм Гражданского кодекса РФ следует, что правообладатель осуществляет владение и пользование имуществом практически в таком же объеме, что и собственник; ограничения касаются распоряжения имуществом. Если оно относится к недвижимому или особо ценному движимому имуществу, передача в аренду, безвозмездное пользование, реконструкция, списание, реализация, сдача в залог и другие действия с ним допускаются только с согласия собственника. В силу статьи 269 Гражданского кодекса РФ, образовательная организация вправе самостоятельно использовать участок в целях, для которых он предоставлен, в установленном порядке возводить на нем здания и сооружения, однако не может распоряжаться им, за исключением случаев подписания соглашений об установлении сервитута, которые также необходимо согласовывать с собственником. Остальным имуществом, не относящимся

к категории недвижимого или особо ценного движимого, образовательное учреждение может распоряжаться самостоятельно, с соблюдением ограничений, установленных законом.

Передать в оперативное управление можно только зарегистрированную недвижимость (статьи 8.1, 131 Гражданского кодекса РФ, часть 4 статьи 1 Закона о регистрации недвижимости).

Форма распоряжения о передаче недвижимости в оперативное управление может быть установлена на уровне субъекта РФ, муниципального образования.

В распоряжении также можно дать конкретные поручения должностным лицам, например директору учреждения, представить документы для регистрации права оперативного управления.

Подписывает распоряжение руководитель органа местного самоуправления или уполномоченное должностное лицо.

#### **Обратите внимание!**

Важно указать в акте приема-передачи, что недвижимость находится в исправном техническом состоянии и ее можно использовать по назначению. Подписывают акт представители органа местного самоуправления и учреждения.

#### **Ознакомьтесь с документом**

В качестве примера муниципальных правовых актов можно привести следующие:

- ▶ устанавливается общий порядок передачи муниципального имущества в оперативное управление муниципальным учреждениям (Постановление администрации муниципального образования «Лиманский район» Астраханской области от 8 ноября 2019 года № 742 «Об утверждении Положения о порядке передачи муниципального имущества муниципального образования «Лиманский район» в оперативное управление муниципальным учреждениям Лиманского района»<sup>70</sup>);
- ▶ устанавливается порядок управления и распоряжения муниципальным имуществом (Положение о порядке управления и распоряжения муниципальным имуществом Каргопольского муниципального округа Архангельской области при передаче его в пользование. Утверждено Собранием депутатов Каргопольского муниципального округа Архангельской области от 16 февраля 2021 года № 55<sup>71</sup>).

<sup>70</sup> Документ размещен на сайте [https://liman.astrobl.ru/sites/default/files/documents/files/postanovlenie\\_no\\_742.pdf?ysclid=lgowasato465316033](https://liman.astrobl.ru/sites/default/files/documents/files/postanovlenie_no_742.pdf?ysclid=lgowasato465316033).

<sup>71</sup> Документ размещен на сайте [http://mail.kargopoland.ru/userfiles/File/2021/upravlenie\\_zemelschiki/26032021/polozhenie\\_o\\_poryadke\\_rasporyazheniya\\_municipalnym\\_imuschestvom\\_okrug.pdf](http://mail.kargopoland.ru/userfiles/File/2021/upravlenie_zemelschiki/26032021/polozhenie_o_poryadke_rasporyazheniya_municipalnym_imuschestvom_okrug.pdf)

Расходы, связанные с содержанием зданий и оплатой коммунальных услуг в муниципальных образовательных организациях, несут органы местного самоуправления, являющиеся учредителями образовательных учреждений.

◆ **Формирование, утверждение муниципальных заданий.**

Муниципальное задание, как документ, устанавливающий для учреждения требования к составу, качеству, объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) (статья 6 Бюджетного кодекса РФ) для бюджетного (автономного) учреждения формирует и утверждает учредитель. Муниципальное задание содержит (пункт 1 статьи 69.2 Бюджетного кодекса РФ): показатели качества и (или) объема (содержания) услуг (работ); порядок контроля за исполнением задания (формы и сроки контроля, условия и порядок досрочного прекращения); требования к отчетности о выполнении задания.

Порядок формирования государственного (муниципального) задания утверждается для муниципальных учреждений администрацией муниципального образования. При этом должны быть соблюдены общие требования (пункт 3 статьи 69.2 Бюджетного кодекса РФ, пункт 7 статьи 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях», часть 5 статьи 4 Федерального закона «Об автономных учреждениях»).

◆ **Обеспечение продолжения обучения детей в случае прекращения деятельности образовательной организации.**

Решение о реорганизации/ликвидации муниципальной образовательной организации принимается на основании заключения об оценке его последствий. Порядок проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации, находящейся в ведении субъекта РФ или муниципальной образовательной организации, устанавливается уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ.

В соответствии с пунктом 2 статьи 13 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», принятие органом местного самоуправления

решения о реконструкции, модернизации, изменении назначения или о ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей, являющегося муниципальной собственностью, не допускается без предварительной экспертной оценки уполномоченным органом местного самоуправления последствий принятого решения для обеспечения жизнедеятельности, образования, воспитания и развития детей, для оказания им медицинской, лечебно-профилактической помощи, для социального обслуживания.

Решение о реорганизации или ликвидации муниципального образовательного учреждения оформляется постановлением главы администрации муниципального образования. В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий.

#### **Ознакомьтесь с документом**

Постановлением администрации Красногорского района Брянской области от 27 мая 2021 г. года № 316 «О ликвидации Муниципального бюджетного общеобразовательного учреждения Лотаковская основная общеобразовательная школа» определен комплекс мер, сопровождающий процедуру ликвидации<sup>72</sup>.

#### **◆ Установление платы за присмотр и уход за ребенком.**

Присмотр и уход за детьми — комплекс мер по организации питания и хозяйственно-бытового обслуживания детей, обеспечению соблюдения ими личной гигиены и режима дня. Дошкольные образовательные организации осуществляют присмотр и уход за детьми. За присмотр и уход за ребенком учредитель организации, осуществляющей образовательную деятельность, устанавливает плату, взимаемую с родителей (законных представителей), и ее размер. Учредитель вправе снизить размер родительской платы или не взимать ее с отдельных категорий родителей (законных представителей) в определяемых им случаях и порядке. В случае, если присмотр и уход за ребенком в организации, осуществляющей образовательную деятельность, оплачивает учредитель, родительская плата не устанавливается.

<sup>72</sup> <https://krgadm.ru/regulatory/14622/?ysclid=lgp3b66fzt334023966>

### **Ознакомьтесь с документом**

Администрацией муниципального образования городской округ Люберцы Московской области в постановлении от 12 октября 2021 года № 3466-ПА<sup>73</sup> определены: Положение о порядке установления, взимания и использования платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в муниципальных образовательных организациях городского округа Люберцы; родительской платы в зависимости от группы; условия снижения родительской платы.

- ◆ **Осуществление, в пределах своих полномочий, мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья.**

Организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей (за исключением организации отдыха детей в каникулярное время) относятся к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации согласно пункту 2 статьи 5 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

Муниципальным правовым актом, как правило, утверждается административный регламент предоставления муниципальной услуги, в котором определены: порядок обращения за услугой, категории заявителей, административные процедуры и т. п.

### **Ознакомьтесь с документом**

Постановлением администрации муниципального образования Сасовский муниципальный район Рязанской области от 15 апреля 2022 года № 214 утвержден административный регламент предоставления муниципальной услуги «Организация отдыха детей в каникулярное время».

В Положении об организации отдыха, оздоровления и занятости детей в каникулярное время в образовательных организациях Пограничного муниципального округа Приморского края определены: формы отдыха детей по продолжительности (лагерь с дневным пребыванием), по типу (комплексная смена; профильный лагерь), по виду (оздоровительный лагерь)<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> <https://docs.cntd.ru/document/577933405?ysclid=lgp4ocegsf192333769> .

<sup>74</sup> <http://www.pogranichny.ru/index.php/vse-dokumenty/normativnye-pravovye-akty/postanovleniya-administratsii-pmr/230-postanovleniya-obrazovanie/3426-postanovlenie-46-ot-18-09-2020>

Муниципальные правовые акты должны соответствовать приказу Минобрнауки России от 13 июля 2017 года № 656 «Об утверждении примерных положений об организациях отдыха детей и их оздоровления» и Методическим рекомендациям по обеспечению организации отдыха и оздоровления детей, разосланным письмом Минпросвещения России от 25 ноября 2019 года № Пз-1303/06.

- ◆ **Учет детей, имеющих право на получение общего образования каждого уровня и проживающих на территориях соответствующих муниципальных образований.**

Согласно части 5 статьи 63 Федерального закона № 273-ФЗ, органы местного самоуправления ведут учет детей, имеющих право на получение общего образования каждого уровня и проживающих на территориях соответствующих муниципальных образований, и форм получения образования, определенных родителями (законными представителями) детей.

Вопросы учета детей регламентируются региональными нормативными правовыми актами в рамках оказания государственной или муниципальной услуги.

Согласно части 3 статьи 67 Федерального закона № 273-ФЗ, правила приема в государственные и муниципальные образовательные организации на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать также прием в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация.

#### **Ознакомьтесь с документом.**

Приказом Минпросвещения России от 15 мая 2020 года № 236 утвержден Порядок приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования. Письмом Минпросвещения России от 30 мая 2019 года № ТС-1334/03 направлена информация об организации учета детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного образования.

При выборе родителями (законными представителями) детей формы получения общего образования в форме семейного образования родители (законные представители) информируют об этом выборе орган местного самоуправления муниципального округа или

городского округа, на территориях которых они проживают. Данный орган власти ведет учет детей, получающих общее образование в семейной форме.

**Практические выводы:**

К основным полномочиям муниципального, городского округа в сфере образования отнесены вопросы организации общего образования, дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях, а также создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях.

Исполнение расходных обязательств муниципальных образований осуществляется за счет средств соответствующих местных бюджетов в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного образования детей в муниципальных образовательных организациях осуществляется посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов РФ.

## 10.2. Муниципальное управление в сфере медицинской помощи

### Основные нормативные акты и методические рекомендации

Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ (ред. от 28 декабря 2022 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023).

Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. « 1640 (ред. от 16 декабря 2022 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие здравоохранения”» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023).

В статье 72 Конституции РФ определены такие направления совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, как обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни и др. В свою очередь, в части 1 статьи 132 Конституции РФ за органами местного самоуправления было также закреплено полномочие по обеспечению, в пределах своей компетенции, доступности медицинской помощи. В соответствии с частью 14 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ, к полномочиям муниципального, городского округа отнесены: создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального, городского округа.

Одним из важнейших изменений в ходе реформы здравоохранения стала передача полномочий по организации оказания населению медико-санитарной и медицинской помощи различных видов от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов РФ (статьи 16 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»). Предоставление медицинской помощи муниципальными медицинскими организациями не было запрещено (пункт 2 статьи 17), однако оно могло осуществляться исключительно в соответствии с определяемым статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ механизмом передачи соответствующих государственных полномочий органов государственной власти субъекта РФ органам местного самоуправления.

Основная деятельность органов местного самоуправления в сфере местного самоуправления сосредоточена на следующих вопросах:

- ◆ информирование населения муниципального образования, в том числе через средства массовой информации, о возможности распространения социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих, на территории муниципального образования, осуществляемое на основе ежегодных статистических данных, а также информирование об угрозе возникновения и о возникновении эпидемий в соответствии с законом субъекта РФ;
- ◆ участие в санитарно-гигиеническом просвещении населения и пропаганде донорства крови и (или) ее компонентов;
- ◆ участие в реализации на территории муниципального образования мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей при чрезвычайных ситуациях, информирование населения о медико-санитарной обстановке в зоне чрезвычайной ситуации и о принимаемых мерах;
- ◆ реализация на территории муниципального образования мероприятий по профилактике заболеваний и формированию здорового образа жизни в соответствии с законом субъекта РФ;
- ◆ создание благоприятных условий в целях привлечения медицинских работников и фармацевтических работников для работы в медицинских организациях в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ.

### **Практические выводы:**

Пределы компетенции органов местного самоуправления по обеспечению доступности медицинской помощи ограничены. Основные полномочия по организации оказания населению медико-санитарной и медицинской помощи принадлежат органам государственной власти субъектов РФ.

## 10.3. Муниципальное управление в сфере культуры

### Основные нормативные акты и методические рекомендации

- ▶ 1. Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. Верховным Советом РФ 09.10.1992 № 3612-1).
- ▶ 2. Федеральный закон от 29 декабря 1994 года № 78-ФЗ «О библиотечном деле».
- ▶ 3. Федеральный закон от 6 января 1999 года № 7-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) «О народных художественных промыслах».
- ▶ 4. Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».
- ▶ 5. Федеральный закон от 18 марта 2023 года № 63-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в области культуры в связи с принятием в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов — Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области».
- ▶ 6. Распоряжение Минкультуры России от 2 августа 2017 года № Р-965 «Об утверждении Методических рекомендаций субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры».

Органы местного самоуправления в обязательном порядке учитывают культурные аспекты во всех программах и планах комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

Согласно абзацу 10 статьи 4 Федерального закона от 15 апреля 1998 года № 64-ФЗ «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации», учреждения культуры — российские государственные (в том числе ведомственные) и муниципальные музеи, архивы, библиотеки и иные научные, образовательные, зрелищные и просветительские предприятия, учреждения и организации, осуществляющие свою деятельность в сфере образования, науки и культуры.

Муниципальные организации культуры традиционно представлены:

- ◆ библиотеками;
- ◆ клубами различных типов (дома и дворцы культуры, сельские клубы, центры культуры и досуга, национально-культурные центры, дома народного творчества, дома ремесел, дома фольклора, молодежные культурные центры, передвижные центры культуры и досуга);
- ◆ краеведческими и мемориальными музеями;
- ◆ детскими школами искусств, музыкальными, художественными и хореографическими школами;
- ◆ парками культуры и отдыха;
- ◆ кинотеатрами и киноконцертными залами;
- ◆ выставочными залами и галереями;
- ◆ муниципальными творческими коллективами.

В отношении муниципальных организаций (учреждений) культуры органы местного самоуправления выступают учредителями. Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, в установленном порядке:

- ◆ выполняет функции и полномочия учредителя муниципального учреждения при его создании, реорганизации, изменении типа и ликвидации;
- ◆ утверждает устав муниципального учреждения, а также вносимые в него изменения;
- ◆ назначает (утверждает) руководителя муниципального учреждения и прекращает его полномочия;
- ◆ заключает и прекращает трудовой договор с руководителем муниципального учреждения;
- ◆ формирует и утверждает муниципальное задание на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) в соответствии с предусмотренными уставом муниципального учреждения основными видами деятельности;
- ◆ определяет перечень особо ценного движимого имущества, закрепленного за муниципальным учреждением учредителем

или приобретенного учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества;

- ◆ предварительно согласовывает совершение муниципальным учреждением крупных сделок, соответствующих критериям, установленным в пункте 13 статьи 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»;
- ◆ принимает решения об одобрении сделок с участием муниципального учреждения, в совершении которых имеется заинтересованность, определяемая в соответствии с критериями, установленными в статье 27 Федерального закона «О некоммерческих организациях»;
- ◆ устанавливает порядок определения платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности муниципального учреждения, оказываемые им сверх установленного муниципального задания;
- ◆ определяет порядок составления и утверждения отчета о результатах деятельности муниципального учреждения об использовании закрепленного за ним муниципального имущества в соответствии с общими требованиями, установленными Министерством финансов Российской Федерации;
- ◆ осуществляет финансовое обеспечение выполнения муниципального задания;
- ◆ определяет порядок составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности муниципального учреждения.

Муниципальные организации культуры вправе вести приносящую доходы деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

**Обратите внимание!**

Правовой режим пользования и распоряжения имуществом для казенных, бюджетных и автономных учреждений различный.

## 10.3.1. Организация библиотечного обслуживания населения

В соответствии с частью 16 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ, к полномочиям муниципального, городского округа отнесены: организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек муниципального, городского округа.

Муниципальные библиотеки учреждаются органами местного самоуправления.

Учредитель библиотеки финансирует ее деятельность и осуществляет контроль за этой деятельностью. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 года № 609 «Об утверждении Положения об основах хозяйственной деятельности и финансирования организаций культуры и искусства» (рекомендательный характер для органов местного самоуправления), учредитель организации культуры также утверждает ее устав (положение) и изменения к нему, назначает на должность и освобождает от должности руководителя, заключает, изменяет и расторгает контракты с руководителем в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

### Ознакомьтесь с документом

Муниципальными правовыми актами могут быть установлены стандарты качества. Например, постановлением Администрации городского округа Красногорск Московской области от 14 февраля 2019 года № 267/2 утверждены стандарты качества муниципальных услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями культурно-досугового типа и библиотеками<sup>75</sup>.

В Таблице 10, в соответствии с Распоряжением Минкультуры России от 2 августа 2017 года № Р-965 «Об утверждении Методических рекомендаций субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры», представлены рекомендуемые нормы и нормативы размещения библиотек в городском округе.

<sup>75</sup> Документ размещен на сайте [https://krasnogorsk-adm.ru/doc/doc\\_4240.html](https://krasnogorsk-adm.ru/doc/doc_4240.html).

Таблица 10. Рекомендуемые нормы и нормативы размещения библиотек

Административно-территориальные уровни обеспечения услуг	Наименование организации, осуществляющей услуги/тип объекта	Обеспеченность, тыс. чел. на населенный пункт	Единица измерения (сетевая единица)	Доступность
Городской округ	Общедоступная библиотека	на 20 тыс. чел.	1	Транспортная доступность 30–40 минут
	Детская библиотека	на 10 тыс. детей	1	
	Точка доступа к полнотекстовым информационным ресурсам	независимо от количества населения	2	

Постановлением Правительства РФ от 18 марта 2019 года № 281 утверждены Правила предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание модельных муниципальных библиотек в целях реализации национального проекта «Культура».

### 10.3.2. Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры

В соответствии с частью 17 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ, к полномочиям муниципального, городского округа отнесено: создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами организаций культуры.

К учреждениям культуры на муниципальном уровне могут быть отнесены: музеи, архивы, библиотеки и иные научные, образовательные, зрелищные и просветительские предприятия, учреждения и организации, осуществляющие свою деятельность в сфере образования, науки и культуры.

#### **Обратите внимание!**

Порядок установления льгот на платные услуги для организаций культуры, находящихся в ведении органов местного самоуправления, устанавливается органами местного самоуправления.

### 10.3.3. Создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества

В соответствии с частью 17.1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ, к полномочиям муниципального, городского округа отнесены: создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в муниципальном, городском округе.

Федеральным законом от 6 января 1999 года № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах» дано определение: народный художественный промысел — одна из форм народного творчества, деятельность по созданию художественных изделий утилитарного и (или) декоративного назначения, осуществляемая на основе коллективного освоения и преемственного развития традиций народного искусства в определенной местности в процессе творческого ручного и (или) механизированного труда мастеров народных художественных промыслов.

К организациям народных художественных промыслов относятся организации (юридические лица) любых организационно-правовых форм и форм собственности, где в объеме отгруженных (подлежащих реализации путем поставки или иной продажи либо обмена) товаров собственного производства (работ, услуг, выполненных, оказанных своими силами) — изделия народных художественных промыслов, по данным федерального государственного статистического наблюдения за предыдущий год, составляют не менее 50 процентов.

Приказом Минпромторга России от 19 января 2022 года № 97 утвержден перечень организаций народных художественных промыслов, поддержка которых осуществляется за счет средств федерального бюджета. Органы государственной власти субъектов РФ оказывают поддержку народным художественным промыслам в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации. С целью создания условий для развития традиционного художественного творчества органы местного самоуправления создают условия для

развития организаций, осуществляющих деятельность в сфере сохранения и восстановления традиционной народной культуры путем: разработки и реализации программ по сохранению и развитию народного художественного творчества; создания специализированных учреждений культуры, осуществляющих функции сохранения, развития и популяризации народного художественного творчества; нормативного регулирования деятельности субъектов народного художественного творчества; финансирования работ и услуг по сохранению и пополнению собраний фольклорно-этнографических материалов, хранящихся в музеях, архивах, библиотеках и других учреждениях, созданных на территории муниципального образования; финансирования работ и услуг по созданию и экспонированию предметов традиционной культуры, предметов декоративно-прикладного искусства; финансирования работ и услуг по созданию коллективов народного художественного творчества; финансирования творческих проектов по организации и проведению праздников, конкурсов и других массовых мероприятий, организуемых с целью популяризации и развития народного художественного творчества.

**Ознакомьтесь с документом.**

На сайте Управления культуры и туризма администрации города Тулы размещены Методические рекомендации для культурно-досуговых учреждений города<sup>76</sup>.

### 10.3.4. Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия

В соответствии с частью 18 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ, к полномочиям муниципального, городского округа отнесены сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального, городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального, городского округа.

<sup>76</sup> Документ размещен на сайте <https://ukt71.ru/kultura/gorodskoe-metodicheskoe-obedinenie-kulturno-dosugovyh-uchrezhdenij-goroda-tuly/metodicheskie-rekomendacii-dlja-kulturno-dosugovyh-uchrezhdenij/?ysclid=lgwocwqkzu412147520>.

К объектам культурного наследия относятся объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшими в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры

Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ № «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в отношении объектов культурного наследия местного (муниципального) значения (объектов, обладающих историко-архитектурной, художественной, научной и мемориальной ценностью, имеющие особое значение для истории и культуры муниципального образования) перечислены полномочия органов местного самоуправления в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (статья 9.3):

- ◆ сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, находящихся в собственности муниципальных образований;
- ◆ государственная охрана объектов культурного наследия местного (муниципального) значения;
- ◆ определение порядка организации историко-культурного заповедника местного (муниципального) значения;
- ◆ обеспечение условий доступности для инвалидов объектов культурного наследия, находящихся в муниципальной собственности;
- ◆ иные полномочия, предусмотренные федеральными законами.

#### **Ознакомьтесь с документом**

Министерством культуры России подготовлен Модельный стандарт муниципального краеведческого музея. Документ разработан с целью упорядочить работу учреждений, выровнять уровень их развития, сделать привлекательными для посетителей<sup>77</sup>

<sup>77</sup> Документ размещен на сайте <https://culture.gov.ru/documents/metodicheskie-rekomendatsii-po-modernizatsii-munitsipalnykh-muzeev-na-osnove-modelnogo-standarta-deya/>.

## 10.4. Обеспечение условий для развития на территории муниципального, городского округа физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального, городского округа

### Основные нормативные акты и методические рекомендации

Федеральный закон от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 329-ФЗ).

Полномочие установлено частью 19 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ и конкретизировано в статье 9 Федерального закона от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

К полномочиям органов местного самоуправления относятся:

- 1) определение основных задач и направлений развития физической культуры и спорта с учетом местных условий и возможностей, принятие и реализация муниципальных программ развития физической культуры и спорта;
- 2) развитие массового спорта, детско-юношеского спорта (включая школьный спорт) на территориях муниципальных образований;
- 3) присвоение спортивных разрядов и квалификационных категорий спортивных судей в соответствии со статьей 22 Федерального закона № 329-ФЗ;
- 4) популяризация физической культуры и спорта среди различных групп населения, в том числе среди инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья;
- 5) организация физкультурно-спортивной работы по месту жительства и месту отдыха граждан, включая создание условий

для занятий инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья физической культурой и спортом, а также организация и проведение муниципальных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий;

- 6) содействие в рамках своих полномочий обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении на территориях муниципальных образований официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий;
- 7) создание условий для подготовки спортивных сборных команд муниципальных образований, определение видов спорта, по которым могут формироваться спортивные сборные команды муниципальных образований, утверждение порядка формирования и обеспечения таких команд, направление их для участия в межмуниципальных и региональных спортивных соревнованиях;
- 8) участие в обеспечении подготовки спортивного резерва для спортивных сборных команд муниципальных образований, субъектов Российской Федерации;
- 9) наделение некоммерческих организаций правом по оценке выполнения нормативов испытаний (тестов) комплекса ГТО;
- 10) осуществление иных установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставами муниципальных образований полномочий.

#### **Ознакомьтесь с документом**

Муниципальная программа «Спорт» утверждена постановлением Администрации городского округа Павловский Посад Московской области № 2047 от 13 ноября 2019 г. г. и содержит описание цели, расходов и источников финансирования, подпрограммы, планируемые результаты, мероприятия<sup>78</sup>.

#### **Практические выводы:**

Органы местного самоуправления выполняют функции учредителя в отношении муниципальных организаций (учреждений) культуры и руководствуются нормами и нормативами оптимального их размещения.

<sup>78</sup> Документ размещен на сайте Пост0248\_Прилож\_Воркаут-Кузнецы-Муниципальная-программа-спорт-утв.-от-20.02.2020.pdf (pavpos.ru).

## 10.5. Создание условий для массового отдыха и организация обустройства мест массового отдыха населения

### Основные нормативные акты и методические рекомендации

Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2017 года № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»» (в т. ч. правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку обустройства мест массового отдыха населения (городских парков).

Реализация полномочий по созданию условий для массового отдыха жителей муниципального, городского округа и организации обустройства мест массового отдыха населения (часть 20 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ) предполагает принятие комплекса мер (правового, организационного, социально-экономического характера) для проведения общественных мероприятий, купания, спортивно-оздоровительных и иных мероприятий в местах массового отдыха жителей (на территориях, предусмотренных на генеральном плане муниципального образования для организованного отдыха населения (пляжи, парки, скверы, площади, спортивные площадки, сооружения на открытом воздухе и т. п.)).

Комплекс таких мер может включать:

- ◆ утверждение перечня мест массового отдыха на территории муниципального образования в соответствии с генеральным планом;
- ◆ создание льготных условий для инвестирования средств в организацию массового отдыха жителей муниципального образования;
- ◆ разработку и утверждение правил охраны и использования мест массового отдыха;
- ◆ приобретение (изготовление), ремонт, установка, демонтаж элементов праздничного оформления в местах массового отдыха населения; содержание зеленых насаждений, находящихся на территории мест массового отдыха жителей;

- ◆ организация мониторинга потребностей жителей муниципального образования в массовом отдыхе;
- ◆ определение муниципальными правовыми актами мест купания, соответствующих санитарным правилам и нормам;
- ◆ подготовка зон для купания, обозначение их границ опознавательными знаками, размещение информационных стендов, справочной информации и правил поведения на воде.

Финансовое обеспечение организации обустройства мест массового отдыха населения является расходным обязательством муниципального образования и осуществляется в пределах средств, предусмотренных в местном бюджете, а также с привлечением иных источников финансирования, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

#### **Ознакомьтесь с документами**

В качестве примера муниципальных правовых актов можно привести:

- ▶ Положение об общих правилах создания условий для массового отдыха жителей и обустройства мест массового отдыха на территории Верещагинского городского округа. Утверждено постановлением Администрации Верещагинского городского округа Пермского края от<sup>79</sup>;
- ▶ Положение о создании условий для массового отдыха и обустройства мест массового отдыха на территории Горнозаводского городского округа. Утверждено постановлением Администрации Горнозаводского городского округа Пермского края от 20 октября 2022 года № 1368<sup>80</sup>.

#### **Обратите внимание!**

При определении мест массового отдыха учитываются требования градостроительного законодательства.

### **Практические выводы:**

Органы местного самоуправления разрабатывают и реализуют комплекс мер, направленных на организацию обустройства мест массового отдыха населения.

<sup>79</sup> Документ размещен на сайте [https://veradmgo.ru/media/project\\_mo\\_181/64/96/aa/6b/dd/12/07092022\\_sogl-217256087-1\\_kondratev\\_sv\\_politova\\_gv.pdf](https://veradmgo.ru/media/project_mo_181/64/96/aa/6b/dd/12/07092022_sogl-217256087-1_kondratev_sv_politova_gv.pdf).

<sup>80</sup> Документ размещен на сайте <file:///C:/Users/eshug/Downloads/67051.pdf>.

## 10.6. Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в муниципальном, городском округе

### **Основные нормативные акты и методические рекомендации**

Распоряжение Правительства РФ от 29 ноября 2014 года № 2403-р «Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года».

Приказ Росмолодежи от 13 мая 2016 года № 167 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, реализующих государственную молодежную политику».

Полномочия предусмотрены частью 34 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ и реализуются как с участием самостоятельных отраслевых (функциональных) органов местного самоуправления, так и структурных подразделений органов местного самоуправления, ответственных за сферу образования; иных организаций культуры, спорта и т. д.

В целях обеспечения работы с молодежью рекомендуется разработка и принятие муниципальных программ по работе с молодежью, в которых отражены основные направления молодежной политики.

Как правило, на местном уровне создаются центры молодежной активности по месту жительства в форме муниципальных бюджетных учреждений, представительств, клубов и т.д.

### Лучшие практики

В качестве примеров лучших практик можно привести:

- ▶ Современные принципы работы молодежного центра — опыт работы Министерства по делам молодежи Республики Татарстан<sup>81</sup>.
- ▶ Молодежный центр «Сыктывкар» — Центр социальной активности детей и молодежи<sup>82</sup>.
- ▶ Стандарт учреждения молодежной политики. Методическое пособие для руководителей и специалистов органов и учреждений в сфере молодежной политики (Росмолодежь)<sup>83</sup>.

Приказом Росмолодежи от 13 мая 2016 года № 167 утверждены Методические рекомендации по организации работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, реализующих государственную молодежную политику. В приложении 5 приводится примерная структура отраслевых (функциональных) органов местного самоуправления.

### Практические выводы:

Разработка и реализация молодежной политики осуществляется на всех уровнях власти. На муниципальном уровне рекомендуется разработать муниципальную программу, участие в реализации которой принимают образовательные организации, организации культуры и спорта.

<sup>81</sup> Более подробную информацию см.: [https://rcmipp.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub\\_2250723.pdf?ysclid=lgxpduxz8t15988967](https://rcmipp.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_2250723.pdf?ysclid=lgxpduxz8t15988967)

<sup>82</sup> Документ размещен на сайте <https://molcentrscw.ru/socialactivity>.

<sup>83</sup> Документ размещен на сайте <https://www.пцнв.пф/wp-content/uploads/2022/12/SUMP.pdf?ysclid=lgxpht851u537185989>.

## Глава 11. ОКАЗАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕНТРАХ

В главе будут рассмотрены следующие вопросы:

- ◆ роль органов местного самоуправления в процессе оказания муниципальных услуг;
- ◆ нормативные правовые акты, регламентирующие предоставление государственных и муниципальных услуг в МФЦ;
- ◆ цель и задачи организации работы МФЦ, требования к МФЦ;
- ◆ понятие государственной и муниципальной услуги. Реестры государственных и муниципальных услуг;
- ◆ перечни обязательных, рекомендуемых и дополнительных услуг, предоставляемых в МФЦ;
- ◆ механизмы оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг в МФЦ;
- ◆ функции работников МФЦ при выполнении административных процедур в процессе предоставления государственной/муниципальной услуги;
- ◆ региональная практика Ростовской области, проект «МФЦ — общественные приемные органов власти и организаций».

### 11.1. Роль органов местного самоуправления в процессе оказания муниципальных услуг

Современная государственная политика подразумевает внедрение клиентоцентричного (человекоцентричного) подхода в процесс предоставления гражданам государственных и муниципальных услуг. Такой подход предполагает, что услуги, оказываемые заявителям со стороны государства, удовлетворяют потребности населе-

ния, соответствуют клиентским нуждам и запросам, а сам процесс предоставления и получения государственной или муниципальной услуги становится быстрым, открытым и безбарьерным.

Управление муниципальными услугами является одним из направлений муниципального управления и подразумевает предоставление населению системы муниципальных услуг.

Муниципальная услуга является ключевым понятием, лежащим в основе социально-экономических процессов на территории муниципального образования.

Значимость оказания муниципальных услуг неоспорима. Человеку важно получать необходимые услуги именно на той территории и в том месте, где он проживает.

К муниципальным относится весь комплекс жилищно-коммунальных, транспортных (в пределах территории поселения), бытовых, торговых, образовательных, медицинских, культурных, досуговых услуг. Важно, что к муниципальным услугам относятся обеспечение общественного порядка, обустройство и содержание территории, обеспечение экологического и санитарного благополучия территории. Органы местного самоуправления несут ответственность за то, чтобы население получало муниципальные услуги на территории муниципального образования.

**Обратите внимание!**

В качестве специфических характеристик муниципальных услуг выделяют необходимость их бесперебойного оказания, практическую невозможность ограничения доступа неограниченного круга потребителей к некоторым муниципальным услугам, местный монополизм исполнителей некоторых муниципальных услуг.

Спектр муниципальных услуг может меняться в зависимости от региональных специфики и особенностей.

Частные услуги определяются индивидуальным характером потребления, к ним относится большинство бытовых и торговых услуг. Оплачивает частные услуги потребитель.

Общественные услуги, такие как озеленение территории, содержание дорог и мест общего пользования, охрана обще-

ственного порядка и пожарная безопасность, оплачиваются бюджетом.

Социально значимые услуги гарантированы Конституцией Российской Федерации и включают услуги по охране здоровья, получению образования, возможности приобщаться к достижениям культуры. Для оплаты подобных услуг используется оптимальное соотношение личного и бюджетного финансирования.

Местный бюджет полностью или частично обеспечивает финансирование бюджетных муниципальных услуг, в число которых входят общественные и большинство социально значимых услуг, однако к ним могут относиться некоторые частные услуги.

Органы местного самоуправления контролируют все бюджетные услуги, регулируют цены и тарифы на предоставление услуг. Таким образом, грамотная муниципальная политика включает рациональное и экономичное использование ресурсов муниципального образования и формирование человекоцентричной сферы предоставления муниципальных услуг.

Основным каналом коммуникации между властью и обществом, обеспечивающим качество предоставления государственных и муниципальных услуг, выступает система многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг.

Вся деятельность МФЦ ориентирована на заявителя, человека с конкретными потребностями, которые он может удовлетворить за счет своевременного получения государственной или муниципальной услуги. Неоценима консультационная поддержка сотрудников МФЦ по вопросам получения услуг.

Система многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг — постоянно совершенствуемый механизм эффективного взаимодействия населения и власти, учитывающий нужды граждан и возможности государства, функционирующий с целью повышения качества жизни заявителей, увеличения процента удовлетворенности граждан оказываемыми услугами и поддержки уровня доверия к власти со стороны населения.

## 11.2. Нормативные правовые акты, регламентирующие предоставление государственных и муниципальных услуг в МФЦ

### **Основные нормативные акты и методические рекомендации**

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — Федеральный закон № 210-ФЗ).

Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи».

Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Постановление Правительства РФ от 27 сентября 2011 г. г. № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления» (далее — Постановление Правительства РФ № 797).

Постановление Правительства РФ от 16 августа 2012 г. г. № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации».

Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» (далее — Постановление Правительства РФ № 1284).

Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2012 г. г. № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — Постановление Правительства РФ № 1376).

Постановление Правительства РФ от 18 марта 2015 г. г. № 250 «Об утверждении требований к составлению и выдаче заявителям документов на бумажном носителе, подтверждающих содержание электронных документов, направленных в многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг по результатам предоставления государственных и муниципальных услуг органами, предоставляющими государственные услуги, и органами, предоставляющими му-

ниципальные услуги, и к выдаче заявителям на основании информации из информационных систем органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги, в том числе с использованием информационно-технологической и коммуникационной инфраструктуры, документов, включая составление на бумажном носителе и заверение выписок из указанных информационных систем» (далее — постановления Правительства РФ от 18 марта 2015 г. г. № 250).

Приказ Минэкономразвития России от 18 января 2012 г. г. № 13 «Об утверждении примерной формы соглашения о взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления».

Приказ Минэкономразвития России от 29 сентября 2016 г. г. № 612 «Об утверждении Методических рекомендаций по оформлению многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с использованием единого фирменного стиля “Мои Документы”».

Приказ Минэкономразвития России от 27 декабря 2016 г. г. № 844 «Об утверждении Методических рекомендаций по обеспечению деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в части функционирования информационных систем многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, средств безопасности, каналов связи для обеспечения электронного взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления при предоставлении государственных и муниципальных услуг».

Многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) или центры «Мои документы» — это один из наиболее значимых проектов в рамках построения в России сервисной модели государства.

Правовое регулирование данной деятельности осуществляется Федеральным законом № 210-ФЗ, а также указом Президента РФ от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Кроме того, об отдельных вопросах деятельности МФЦ говорится в пункте 138 статьи 44 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

### Ознакомьтесь с терминами

**Административный регламент** — нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги.

**Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ)** — организация, созданная в организационно-правовой форме государственного или муниципального учреждения (в том числе являющаяся автономным учреждением), отвечающая требованиям, установленным Федеральным законом, и уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна».

**Заявитель** — физическое или юридическое лицо (за исключением государственных органов и их территориальных органов, органов государственных внебюджетных фондов и их территориальных органов, органов местного самоуправления) либо их уполномоченные представители, обратившиеся в орган, предоставляющий государственные услуги, или в орган, предоставляющий муниципальные услуги, либо в МФЦ с запросом о предоставлении государственной или муниципальной услуги, выраженным в устной, письменной или электронной форме.

Деятельность МФЦ осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации определяет один многофункциональный центр, расположенный на территории данного субъекта Российской Федерации, уполномоченный на заключение соглашений о взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, а также на координацию и взаимодействие с иными многофункциональными центрами, находящимися на территории данного субъекта.

## 11.3. Цель и задачи организации работы МФЦ. Требования к МФЦ

В соответствии с Федеральным законом № 210-ФЗ, МФЦ — организация, созданная в организационно-правовой форме государственного или муниципального учреждения, отвечающая требованиям, установленным Федеральным законом, и уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна».

**Обратите внимание!**

МФЦ уполномочен только на организацию предоставления услуг, то есть выполнение отдельных административных процедур — консультирование и информирование населения, прием документов, обработка документов, осуществление межведомственного электронного взаимодействия, передача документов в органы власти, выдача результатов услуги заявителю.

Органом, предоставляющим государственные и муниципальные услуги, МФЦ не является, на принятие решений в отношении предоставления или отказа в предоставлении государственных и муниципальных услуг не уполномочен, базой данных не обладает.

Бесплатным является прием и заполнение запросов о предоставлении услуги, обеспечение доступа заявителей к Единому portalу государственных и муниципальных услуг и регистрация в Единой системе идентификации и аутентификации. Регистрация учетной записи в ЕСИА дает гражданину пароль для портала государственных услуг. В МФЦ обеспечивается регистрация учетной записи, подтверждение учетной записи (она может быть упрощённой или стандартной), а также восстановление доступа к учетной записи в ЕСИА.

**Обратите внимание!**

Сотрудник МФЦ не имеет права вместо заявителя осуществлять какие-либо действия при работе с порталом государственных услуг, в том числе сотрудник не может вводить логин и пароль, однако может консультировать граждан о необходимых действиях.

В отделении МФЦ присутствует зонирование.

*Сектор информирования* оснащен разнообразными источниками информирования, позволяющими узнать всю информацию о получении необходимой государственной или муниципальной услуги.

*В секторе приема заявителей* располагаются окна, через которые специалисты МФЦ консультируют заявителей о ходе рассмотрения запросов и требованиях, деталях и нюансах для получения государственной или муниципальной услуги, а также присутствует программно-аппаратный комплекс, обеспечивающий доступ к Единому portalу государственных и муниципальных услуг и Региональному portalу государственных и муниципальных услуг, система управления электронной очередью.

Для реализации экспертной поддержки специалистов МФЦ функционирует информационная система, предоставляющая наиболее значимые сведения, в том числе о документах, которые необходимо взять у заявителя, о сроках оказания государственной услуги.

В многофункциональном центре организуется отдельная телефонная линия, предназначенная для ответов на вопросы заинтересованных лиц, либо центр телефонного обслуживания, осуществляющий с помощью операторов или в автоматическом режиме прием и обслуживание вызовов.

**Обратите внимание!**

Время ожидания в очереди для подачи документов и получения результата услуги не превышает 15 минут. В случае, если загруженность многофункционального центра не позволяет обеспечить достижение указанного показателя, учредителем многофункционального центра принимается решение об увеличении количества окон обслуживания.

Для поддержки положительного официального имиджа разработан единый фирменный стиль «Мои Документы».

В соответствии с поручением Председателя Правительства РФ от 4 декабря 2013 г., Минэкономразвития России выполнило работы по созданию единого бренда для системы МФЦ в Российской Федерации. Приказом Минэкономразвития России 29 сентября 2016 г. утверждены Методические рекомендации по оформлению многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с использованием единого фирменного стиля «Мои Документы». В настоящее время внедрение единого фирменного стиля сети МФЦ завершено во всех субъектах РФ.

## 11.4. Понятие государственной и муниципальной услуги. Реестры государственных и муниципальных услуг

### Ознакомьтесь с терминами

**Государственная услуга** — это деятельность по реализации функций органа власти, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

**Муниципальная услуга** — деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований».

Федеральный закон № 210-ФЗ указывает на два существенных признака государственной (муниципальной) услуги: 1) предоставление услуги по запросу заявителей; 2) предоставление услуги в пределах установленных полномочий. Определение услуги в отечественном законодательстве сформировано через понятие «функция». Услуги и функции — сходная деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, однако услуги имеют заявительный характер.

В соответствии с действующим законодательством, различается также и механизм систематизации услуг.

Для услуг в рамках Федерального закона от 8 мая 2010 г. г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» предусмотрено формирование базовых перечней государственных услуг и ведомственных перечней государственных услуг, оказываемых подведомственными учреждениями в качестве основных видов. Услуги в рамках Федерального закона № 210-ФЗ подлежат включению в реестры государственных и муниципальных услуг. Государственные и муниципальные услуги подлежат включению соответственно в реестры государственных услуг и реестры муниципальных услуг.

### Региональная практика

Например, постановлением Правительства Ростовской области от 18 ноября 2011 г. № 150 утвержден Реестр государственных услуг Ростовской области, который содержит 4 раздела:

- ▶ 1) перечень государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Ростовской области;
- ▶ 2) перечень услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления областными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями и уполномоченными в соответствии с законодательством Российской Федерации экспертами, участвующими в предоставлении государственных услуг;
- ▶ 3) перечень услуг, оказываемых государственными учреждениями, в которых размещается государственное задание, предоставляемых в электронной форме в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2011 года № 729-р;
- ▶ 4) перечень государственных услуг областных органов исполнительной власти, предоставляемых в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг Ростовской области.

## 11.5. Перечни обязательных, рекомендуемых и дополнительных услуг, предоставляемых в МФЦ

Перечни обязательных и рекомендуемых услуг, предоставляемых в МФЦ, определены постановлением Правительства РФ от 27.09.2011 года № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления», а также Правилами организации деятельности МФЦ, утвержденными Постановлением Правительства РФ №1376.

Постановление Правительства РФ № 797 содержит 4 перечня услуг.

## **Перечень государственных и муниципальных услуг, осуществляемых через МФЦ**

### **1. ПЕРЕЧЕНЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти и органами государственных внебюджетных фондов**

#### **МВД России**

- ▶ Регистрационный учет граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ.
- ▶ Осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ.
- ▶ Выдача, замена паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории РФ.
- ▶ Оформление и выдача паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ за пределами территории РФ.
- ▶ Оформление и выдача паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ за пределами территории РФ, содержащих электронные носители информации.
- ▶ Проведение экзаменов на право управления транспортными средствами и выдача водительских удостоверений (в части выдачи российских национальных водительских удостоверений при замене, утрате (хищении) и международных водительских удостоверений).

#### **ФНС России**

- ▶ Государственная регистрация юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств.

#### **Росреестр**

- ▶ Государственный кадастровый учет недвижимого имущества и (или) государственная регистрация прав на недвижимое имущество.

#### **Росимущество**

- ▶ Предоставление в собственность, аренду, постоянное пользование, безвозмездное пользование земельных участков, находящихся в федеральной собственности, без проведения торгов.

#### **Роспотребнадзор, ФМБА России**

- ▶ Прием и учет уведомлений о начале осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов работ и услуг согласно перечню, предусмотренному постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности».

#### **Фонд пенсионного и социального страхования**

- ▶ Выдача государственного сертификата на материнский (семейный) капитал.

- ▶ Рассмотрение заявления о распоряжении средствами материнского капитала.
- ▶ Установление ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан в РФ.
- ▶ Прием, рассмотрение заявлений застрахованных лиц в целях реализации ими прав при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений и принятие решений по ним.
- ▶ Предоставление компенсации расходов на оплату стоимости проезда к месту отдыха на территории РФ и обратно пенсионерам, являющимся получателями страховых пенсий по старости и инвалидности и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.
- ▶ Прием от граждан анкет в целях регистрации в системе индивидуального учета, в том числе прием от зарегистрированных лиц заявлений об изменении анкетных данных, содержащихся в индивидуальном лицевом счете, или о выдаче документа, подтверждающего регистрацию в системе индивидуального учета.
- ▶ Прием заявлений для размещения сведений о транспортном средстве, управляемом инвалидом, или транспортном средстве, перевозящем инвалида или ребенка-инвалида, в федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр инвалидов».
- ▶ Обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации и услугами и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами, протезно-ортопедическими изделиями, а также выплата компенсации за самостоятельно приобретенные инвалидами технические средства реабилитации, протезы, протезно-ортопедические изделия или оплаченные услуги и ежегодная денежная компенсация расходов инвалидов на содержание и ветеринарное обслуживание собак-проводников.

### **Минцифры России**

- ▶ Оформление персонализированной карты для посещения спортивного соревнования.

## **2. РЕКОМЕНДУЕМЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ государственных и муниципальных услуг**

### **Фонд пенсионного и социального страхования**

- ▶ Установление страховых пенсий, накопительной пенсии и пенсий по государственному пенсионному обеспечению.
- ▶ Выплата страховых пенсий, накопительной пенсии и пенсий по государственному пенсионному обеспечению.
- ▶ Предоставление некоторых мер социальной поддержки в виде компенсаций и денежных выплат гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие ядерных испытаний и техногенных катастроф.
- ▶ Предоставление некоторых мер социальной поддержки в виде денежных выплат и компенсаций военнослужащим и членам их семей.
- ▶ Предоставление инвалидам (в том числе детям-инвалидам), имеющим транспортные средства в соответствии с медицинскими показаниями, или их за-

конным представителям компенсации в размере 50 процентов от уплаченной ими страховой премии по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

- ▶ Предоставление единовременного пособия при рождении ребенка женщинам, уволенным в период беременности, отпуска по беременности и родам, и лицам, уволенным в период отпуска по уходу за ребенком в связи с ликвидацией организаций, прекращением физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, прекращением полномочий нотариусами, занимающимися частной практикой, и прекращением статуса адвоката, а также в связи с прекращением деятельности иными физическими лицами, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию, а также лицам, не подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, в том числе обучающимся по очной форме обучения в профессиональных образовательных организациях, образовательных организациях высшего образования, образовательных организациях дополнительного профессионального образования и научных организациях.
- ▶ Предоставление ежемесячного пособия на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву.
- ▶ Предоставление ежемесячного пособия по уходу за ребенком женщинам, уволенным в период беременности, отпуска по беременности и родам, и лицам, уволенным в период отпуска по уходу за ребенком в связи с ликвидацией организаций, прекращением физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, прекращением полномочий нотариусами, занимающимися частной практикой, и прекращением статуса адвоката, а также в связи с прекращением деятельности иными физическими лицами, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию, а также лицам, не подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, в том числе обучающимся по очной форме обучения в профессиональных образовательных организациях, образовательных организациях высшего образования, образовательных организациях дополнительного профессионального образования и научных организациях.
- ▶ Предоставление единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью.
- ▶ Предоставление пособия по беременности и родам женщинам, уволенным в период беременности, отпуска по беременности и родам, и лицам, уволенным в период отпуска по уходу за ребенком в связи с ликвидацией организаций, прекращением физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, прекращением полномочий нотариусами, занимающимися частной практикой, и прекращением статуса адвоката, а также в связи с прекращением деятельности иными физическими лицами, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию.
- ▶ Установление федеральной социальной доплаты к пенсии.
- ▶ Прием документов, служащих основаниями для исчисления и уплаты (перечисления) страховых взносов, а также документов, подтверждающих пра-

вильность исчисления и своевременность уплаты (перечисления) страховых взносов

- ▶ Регистрация и снятие с регистрационного учета лиц, добровольно вступивших в правоотношения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.
- ▶ Регистрация и снятие с регистрационного учета страхователей — физических лиц, заключивших трудовой договор с работником.
- ▶ Регистрация страхователей и снятие с учета страхователей — физических лиц, обязанных уплачивать страховые взносы в связи с заключением гражданско-правового договора.

### **ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления**

#### **ФАДН России**

- ▶ Учет лиц, относящихся к коренным малочисленным народам РФ.
- ▶ Предварительное согласование предоставления земельного участка.
- ▶ Предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без торгов.
- ▶ Предоставление информации о форме собственности на недвижимое и движимое имущество, земельные участки, находящиеся в собственности муниципального образования, включая предоставление информации об объектах недвижимого имущества, находящихся в муниципальной собственности и предназначенных для сдачи в аренду.
- ▶ Выдача разрешений на проведение земляных работ.  
и т. д.

### **3. ПЕРЕЧЕНЬ**

**государственных услуг, предоставление которых организуется по принципу «одного окна» в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов или в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, публично-правовыми компаниями и результатом предоставления которых является документ, содержащий информацию из информационных систем органов, предоставляющих государственные услуги**

#### **ФНС России**

- ▶ Предоставление заинтересованным лицам сведений, содержащихся в реестре дисквалифицированных лиц.
- ▶ Предоставление выписки из Единого государственного реестра налогоплательщиков (в части предоставления по запросам физических и юридических лиц выписок из указанного реестра, за исключением сведений, содержащих налоговую тайну).

- ▶ Предоставление сведений и документов, содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц и Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей (в части предоставления по запросам физических и юридических лиц выписок из указанных реестров, за исключением выписок, содержащих сведения ограниченного доступа).
- ▶ Бесплатное информирование налогоплательщиков, плательщиков сборов, плательщиков страховых взносов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, страховых взносах, законодательстве Российской Федерации о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, страховых взносов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов, плательщиков страховых взносов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц (в части приема запроса и выдачи справки об исполнении налогоплательщиком обязанности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов).

#### **МВД России**

- ▶ Выдача справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования.
- ▶ Выдача справок о том, является или не является лицо подвергнутым административному наказанию за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ.

#### **Публично-правовая компания «Роскадастр»**

- ▶ Предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости.

#### **Росимущество**

- ▶ Осуществление в установленном порядке выдачи выписок из реестра федерального имущества.

#### **ФССП России**

- ▶ Предоставление информации по находящимся на исполнении исполнительным производствам в отношении физического и юридического лица.

#### **Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации**

- ▶ Информирование зарегистрированных лиц о состоянии их индивидуальных лицевых счетов в системе обязательного пенсионного страхования согласно федеральным законам «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» и «Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации».
- ▶ Информирование граждан о предоставлении государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг.
- ▶ Выдача гражданам справок о размере пенсий и иных выплат.
- ▶ Информирование граждан об отнесении к категории граждан предпенсионного возраста.
- ▶ Предоставление сведений о трудовой деятельности зарегистрированного лица, содержащихся в его индивидуальном лицевом счете.

#### 4. РЕКОМЕНДУЕМЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ

**государственных услуг, предоставление которых в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг не может осуществляться без участия должностных лиц федеральных органов исполнительной власти**

##### МВД

- ▶ Регистрация транспортных средств<sup>84</sup>.

## 11.6. Механизмы оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг в МФЦ

Нормативно-правовым актом, регулирующим оценку качества предоставляемых услуг, являются: постановление Правительства (далее — Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и территориальных органов государственных внебюджетных фондов с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей»; а также Приказ Министерства экономического развития РФ от 22.03.2019 года № 155 «Об утверждении методических рекомендаций по внедрению системы оценки гражданами эффективности деятельности руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных услуг и муниципальных услуг».

<sup>84</sup> В Ростовской области регистрация транспортных средств осуществляется в МФЦ г. Шахты.

На всех стадиях предоставления услуги может быть осуществлена оценка эффективности деятельности руководителей МФЦ, которая проводится гражданами. Граждане могут оценивать взаимодействие с руководителем на этапах подачи заявления, на этапе получения результатов или решения об отказе в предоставлении услуги.

В соответствии с пунктом 3 Правил оценки гражданами эффективности деятельности руководителей, утвержденных постановлением Правительства РФ № 1284, для проведения оценки выявляется мнение граждан по следующим основным критериям: 1) время предоставления оцениваемых услуг; 2) время ожидания в очереди при получении оцениваемых услуг; 3) вежливость и компетентность сотрудника, взаимодействующего с заявителем при предоставлении оцениваемых услуг; 4) комфортность условий в помещении, в котором предоставлены оцениваемые услуги; 5) доступность информации о порядке предоставления оцениваемых услуг.

**Обратите внимание!**

Оценка осуществляется по пятибалльной шкале. При этом положительной оценкой считается 4 и 5 баллов, а отрицательной оценкой — от 1 до 3 баллов.

Оценки граждан качества предоставления оцениваемых услуг собираются и анализируются с использованием автоматизированной информационной системы «Информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг» (ИАС МКГУ).

На первоначальной стадии процесса оценки специалист МФЦ предупреждает заявителя о том, что проходит мониторинг мнения посетителей МФЦ о качестве предоставления государственных и муниципальных услуг и предлагает оценить любую стадию, любой этап в процессе предоставления услуги. В течение одного рабочего дня заявителю поступает предложение оценить качество предоставляемых услуг с использованием пятибалльной шкалы оценивания. Гражданин отправляет результат оценки в ответном смс-сообщении.

Также сбор мнений о качестве предоставляемых услуг может быть реализован с использованием терминальных устройств.

Третьим способом оценивания является интернет-коммуникация — заявитель может представить результаты оценивания на сайте «Ваш контроль» (<https://vashkontrol.ru/>), данные результаты также передаются в ИАС МКГУ и учитываются в процессе полноценного оценивания эффективности руководителей МФЦ.

## 11.7. Функции работников МФЦ при выполнении административных процедур в процессе предоставления государственной / муниципальной услуги

В МФЦ осуществляется организация предоставления услуг, то есть выполнение отдельных административных процедур в рамках цикла предоставления услуги:

1. **Консультирование и информирование заявителей** осуществляется в окнах информирования либо в окнах обслуживания, включает в себя предоставление полноценной информации о: порядке предоставления услуг; ходе рассмотрения запросов; перечне услуг; сроках предоставления и размерах государственной пошлины; а также информацию о сопутствующих услугах; о порядке обжалования действий; об ответственности должностных лиц за нарушения порядка предоставления услуг и о возмещении вреда в результате ненадлежащего исполнения обязанностей.
2. **Прием и заполнение запросов** осуществляется в окнах обслуживания. Автоматизированная информационная система включает полноценную экспертную поддержку. Специалист МФЦ в обязательном порядке при приеме документов устанавливает личность заявителя.
3. **Взаимодействие с государственными органами и органами местного самоуправления** происходит с целью запроса недостающих для предоставления услуги документов и информации посредством инфраструктуры системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), к которой подключены все органы власти и МФЦ. Требования к предоставлению

посредством межведомственного взаимодействия не распространяются на документы личного хранения.

4. **Выдача заявителям документов.** Документы могут передаваться в адрес МФЦ как в бумажном, так и в электронном виде. В бумажном виде посредством курьерской доставки по реестрам передачи документов, позволяющим зафиксировать дату и время передачи, ответственного специалиста со стороны МФЦ и органа власти. В случае передачи документов и в электронном виде сотрудник МФЦ распечатывает и заверяет документы и/или информацию в соответствии с требованиями постановления Правительства РФ от 18 марта 2015 г. г. № 250.
5. **Прием денежных средств** от заявителей в счет платы за предоставление услуг и уплаты иных платежей в случаях, предусмотренных федеральными законами. Денежные средства, принятые многофункциональным центром и (или) его территориально обособленным структурным подразделением от заявителя в наличной форме, в течение 5 рабочих дней со дня их приема подлежат внесению в банк для их последующего перечисления в бюджетную систему Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации на соответствующий счет Федерального казначейства. Прием наличных денежных средств от заявителя привлекаемыми организациями не осуществляется.
6. **Создание заверенных дубликатов документов**

В случае представления заявителем в многофункциональный центр документов в целях создания электронных дубликатов этих документов работник многофункционального центра: устанавливает личность заявителя; визуально, без использования технических средств, проверяет, что документы и информация не являются копиями, не имеют повреждений, которые не позволяют прочитать текст документа и однозначно истолковать его содержание; преобразовывает представленные документы в электронные дубликаты; подписывает электронные дубликаты документов и информации усиленной квалифицированной электронной подписью.

Созданные электронные дубликаты документов и информации, подписанные усиленной квалифицированной электронной подпи-

сью, направляются многофункциональным центром в органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, а также заявителям.

## 11.8. Региональная практика Ростовской области, проект «МФЦ — общественные приемные органов власти и организаций»

В Ростовской области с 2018 года реализуется проект «МФЦ — общественные приемные органов власти и организаций», направленный на повышение доступности бесплатной юридической помощи, прозрачности и эффективности деятельности органов власти, увеличение количества услуг и сервисов многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, а также развитие системы правового информирования граждан. Этот проект стал логичным продолжением проекта «Правовая помощь онлайн». Его суть в предоставлении всем гражданам бесплатных правовых консультаций по широкому спектру проблемных вопросов, а также по вопросам предоставления государственных и муниципальных услуг в онлайн-режиме на платформе Интернет-портала <https://helponline.donland.ru>.

В проекте принимают участие 34 органа власти и организаций, которые предоставляют правовые консультации гражданам, среди которых Прокуратура, Министерство внутренних дел РФ, Федеральная служба судебных приставов России, Росреестр, Роспотребнадзор, Фонд пенсионного и социального страхования России, Пункт отбора на военную службу по контракту 1 разряда Минобороны России, Минтруд Ростовской области, Минсельхозпрод Ростовской области, Министерство образования Ростовской области, Министерство строительства Ростовской области совместно с ГБУ РО «Агентство жилищных программ», департаменты имущественно-земельных отношений и экономики г. Ростова-на-Дону совместно с микрокредитной компанией Ростовский муниципальный фонд поддержки предпринимательства, Государственная жилищная инспекция Ростовской области, Нотариаль-

ная палата Ростовской области, Ростовское региональное отделение Общероссийской общественной организация «Ассоциация юристов России» совместно с Ростовским региональным отделением Всероссийской политической партии «Единая Россия», Адвокатская палата Ростовской области совместно с Межвузовским центром практической подготовки и профориентации студентов вузов Ростовской области (при Совете ректоров Ростовской области), Южно-Российский институт управления — филиал РАНХиГС, автономная некоммерческая организация — микрофинансовая компания «Ростовское региональное агентство поддержки предпринимательства», Межрайонное регистрационно-экзаменационное отделение Государственной инспекции безопасности дорожного движения г. Ростов-на-Дону, Уполномоченный по защите прав предпринимателей области и т. д.

Широкий спектр органов власти и организаций обеспечивает полноценное консультирование граждан по возникающим вопросам. Открытый диалог реализуется на платформе 78 объектов областной сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, в обязанности которых входит прием и дифференциация заявок на онлайн-консультации. Из 78 объектов 72 выступают площадкой для получения услуг. Также в процессе консультирования задействованы 62 общественных приемных губернатора Ростовской области.

Всего, начиная со старта Проекта в марте 2018 года, предоставлено свыше 6 тыс. правовых консультаций. Основным показателем эффективности реализации проекта является процент удовлетворенности граждан (в среднем более 95 %), подтверждающий устойчивый уровень доверия к власти со стороны населения.

Во время оценки качества консультаций на граждан влияют не только объективные факторы, определяемые качеством работы ведомства, скорость ответа, доступность и полнота предоставляемой информации, но и другие факторы, к примеру — скорость работы Интернета, их собственные цифровые навыки, позволяющие с большим или меньшим комфортом вести онлайн-диалог.

Проект предполагает взаимодействие граждан с сотрудниками органов власти в формате прямого эфира. Такой формат взаимодействия позволяет эффективнее решить возникшие вопросы гражданина. Нет необходимости направлять обращение в орган власти и ждать официального ответа в установленный законом срок. Главное в решении возникших проблем — своевременность и качество.

Общей тенденцией реализации проекта становится повышение процента удовлетворенности граждан, а значит, и рост доверия к власти со стороны населения. Организация работы на платформах приемных губернатора и МФЦ гарантирует гражданам правомерность консультаций, возможность задавать дополнительные вопросы, а также вносить предложения и проявлять гражданскую инициативу.

### **Практические выводы:**

Управление муниципальными услугами является одним из направлений муниципального управления и подразумевает предоставление населению системы муниципальных услуг, к которым относится весь комплекс жилищно-коммунальных, транспортных (в пределах территории поселения), бытовых, торговых, образовательных, медицинских, культурных, досуговых услуг.

Основным нормативным актом, регламентирующим процесс оказания государственных и муниципальных услуг, является Федеральный закон от 27.07.2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг уполномочен на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна», то есть на выполнение отдельных административных процедур — консультирование и информирование населения, прием документов, обработку документов, осуществление межведомственного электронного взаимодействия, передачу документов в органы власти, выдачу результатов услуги заявителю.

Для поддержки положительного официального имиджа разработан единый фирменный стиль «Мои Документы».

Перечни обязательных и рекомендуемых услуг, предоставляемых в МФЦ, определены Постановлением Правительства РФ от 27 сентября 2011 г. г. № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления», а также Правилами организации деятельности МФЦ, утвержденными постановлением Правительства РФ №1376.

На всех стадиях предоставления услуги может быть осуществлена оценка эффективности организации процесса и качества оказания услуг на площадке МФЦ, которая проводится гражданами.











# **КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

## **Настольная книга депутата и муниципального служащего**

*Учебное пособие*

**Под редакцией Е. С. Шугриной**

Подписано в печать 30.09.2023. Формат 60x84/16

Гарнитура Montserrat. Печать офсетная.

Уч.-изд. л. 7,5. Тираж 6000 экз. Заказ №

Отпечатано в АО «Первая Образцовая типография»

Филиал «Чеховский Печатный Двор»

142300, Московская область, г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1

Сайт: [www.chpd.ru](http://www.chpd.ru), E-mail: [sales@chpd.ru](mailto:sales@chpd.ru), тел. 8(499)270-73-59

Издательство «РА Полиграфычъ».

Тел. +7 911 450-70-51, e-mail: [te@kanet.ru](mailto:te@kanet.ru)

**ISBN 978-5-6050717-7-8**