



## **АССОЦИАЦИЯ СИБИРСКИХ И ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫХ ГОРОДОВ**

---

### **РЕКОМЕНДАЦИИ XXIX Общего собрания АСДГ по вопросу «Современная ситуация в местном самоуправлении и задачи АСДГ» (Томск, 18 мая 2012 г.)**

Участники собрания отмечают, что сегодня в российском обществе происходят крупные изменения в системе государственной власти и в государственной политике, вектор развития меняется с централизации и унификации на передачу полномочий на места.

В сфере местного самоуправления за последние годы также произошли определенные позитивные изменения. В частности, за счет реализации приоритетных национальных проектов и федеральных программ удалось продвинуться в решении ряда проблем в сферах образования, здравоохранения, жилищного строительства, сноса аварийного и ветхого жилья, капитального ремонта жилищного фонда, дорожного хозяйства, благоустройства и др.

В то же время общая ситуация в местном самоуправлении остается сложной и противоречивой.

Прежде всего, не удалось сформировать стабильную законодательную базу местного самоуправления. Об этом свидетельствуют многочисленные и несистемные изменения в базовый Федеральный закон № 131-ФЗ, а также в Налоговый, Бюджетный, Градостроительный, Земельный, Жилищный кодексы и другие федеральные акты.

Главной проблемой муниципальных образований остается их финансовая необеспеченность. Доходная база местных бюджетов по-прежнему не соответствует объему их расходных обязательств, особенно в малых городах и сельской местности.

Все меньшую долю в доходах местных бюджетов занимают собственные источники, которыми могут самостоятельно распоряжаться органы местного самоуправления, и все большую долю – различные формы целевых трансфертов, особенно субвенции на исполнение государственных полномочий.

Не созданы стимулы для социально-экономического развития муниципальных образований и расширения их собственной налоговой базы, поскольку почти все связанные с этим налоги поступают в бюджеты других уровней. Органы местного самоуправления даже крупных городов не имеют механизмов участия в реализации государственной промышленной политики, в рассмотрении и обсуждении вопросов научно-технического и инновационного развития на территориях.

Сковывают местную инициативу чрезмерный государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, огромное количество надзорных инстанций, проверок и отчетности.

В ряде средств массовой информации проводится целенаправленная кампания по дискредитации местного самоуправления как некомпетентного и наиболее коррумпированного уровня публичной власти. Это является одной из существенных причин того, что степень доверия населения к органам местного самоуправления в последние годы снижается.

В результате местное самоуправление все более утрачивает свою автономию и ресурсы самоорганизации и все более встраивается в вертикаль государственной власти. У муниципального сообщества отсутствует ясность в понимании государственной политики в сфере местного самоуправления.

Участники собрания отмечают, что в последних выступлениях и указах Президента России В.В. Путина был сформулирован ряд важных предложений по развитию местного самоуправления на предстоящий период. Эти предложения заслуживают поддержки. Однако для решения всего комплекса проблем местного самоуправления в России, для превращения его из нижнего уровня публичной власти в действительный и мощный ресурс дальнейшего развития российского общества необходимы дополнительные крупные системные, а не локальные и разрозненные меры.

Подтверждая актуальность предложений по дальнейшему развитию местного самоуправления в России, выработанных на собрании АСДГ год назад, и сознавая необходимость новых подходов в меняющейся ситуации,

**XXIX общее собрание АСДГ РЕКОМЕНДУЕТ:**

### **В политико-правовой сфере**

1.1. Разработать и принять Концепцию дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации. Определить в ней роль местного самоуправления в развитии государства и общества на современном этапе, взаимоувязанное решение вопросов объемов полномочий органов местного самоуправления, его финансовой базы, земельно-имущественных отношений, кадрового обеспечения, степени автономии и основ взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти. До утверждения проекта Концепции организовать его широкое экспертное и общественное обсуждение.

1.2. С учетом предложения Президента Российской Федерации В.В. Путина о расширении перечня выборных муниципальных должностей (п.23 Указа от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления») установить, что глава муниципального образования избирается только на муниципальных выборах и может возглавлять либо представительный орган муниципального образования, либо местную администрацию. Исключить форму избрания главы муниципального образования депутатами представительного органа из своего состава.

1.3. Законодательно определить статус главы муниципального образования как его высшего должностного лица и объем его собственных полномочий, не связанных с тем, какой орган местного самоуправления он возглавляет. Поддержать предложения по данному вопросу третьего общероссийского правового форума «Развитие местного самоуправления в современной России. Проблемы, пути решения» (Ульяновск, октябрь, 2011) (Приложение 1).

1.4. Исключить применение пропорциональной системы на выборах депутатов представительного органа муниципального образования, как противоречащей идеологии местного самоуправления, нацеленной на решение непартийных по сути вопросов местного значения. Установить, что указанные выборы могут проводиться по мажоритарной или смешанной системе. При этом необходимо повысить порог использования смешанной системы и установить, что в муниципальных образованиях с численностью населения до 30 тыс. жителей (менее 20 депутатов) используется только мажоритарная система. При численности населения от 30 до 100 тыс. жителей (20-25 депутатов) могут использоваться обе системы и лишь в муниципальных образованиях с числом жителей более 100 тысяч (25 и более депутатов) должна использоваться только смешанная система.

1.5. Принять законодательные меры, обеспечивающие реализацию предложения В.В. Путина об обеспечении партнерского характера взаимодействия губернаторов и мэров, региональных и городских заксобраний (из статьи «Демократия и качество государства»). Для решения этой задачи считать необходимым повышение роли советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации как официальных представителей муниципального сообщества. Конкретные предложения приведены в Приложении 2.

1.6. Ввести в практику работы федеральных и региональных органов государственной власти консультирование с органами местного самоуправления по проектам решений, касающихся этих органов, в том числе в сферах планирования, межбюджетных и земельно-имущественных отношений.

1.7. С учетом поручения В.В. Путина Министерству регионального развития Российской Федерации, Министерству экономического развития Российской Федерации совместно с Генеральной прокуратурой подготовить предложения по сокращению количества необоснованных проверок деятельности органов местного самоуправления (Президиум Совета по местному самоуправлению, Псков, май 2011 г.) принять федеральный правовой акт, ограничивающий количество и определяющий процедуры проверок деятельности органов местного самоуправления федеральными ведомствами и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Законодательно ограничить количество одновременно проводимых выездных проверок и определить предельные сроки ответов на запросы проверяющих органов.

1.8. В соответствии с предложением В.В. Путина об обеспечении права общественных объединений обращаться в суды общей юрисдикции или арбитражные суды в защиту интересов своих участников (п.2х Указа № 601) принять законодательный акт, предоставляющий такое право межмуниципальным организациям: Общероссийский конгресс муниципальных образований, советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации, межрегиональные и другие союзы и ассоциации муниципальных образований.

1.9. Рассмотреть вопрос об обеспечении большей стабильности устава муниципального образования как базового правового акта (своеобразной местной конституции) и переносе значительной доли содержащихся в уставе обязательных положений в иные муниципальные правовые акты. Устранить сегодняшнюю ситуацию, при которой почти каждый отраслевой федеральный закон, касающийся местного самоуправления, требует внесения изменений в устав муниципального образования и его перерегистрации.

1.10. Разработать модельный муниципальный правовой акт, направленный на противодействие коррупции, который должен быть принят в каждом муниципальном образовании.

## **2. В сфере разграничения полномочий**

2.1. Концептуально изменить систему разграничения предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Разделить вопросы, решаемые органами местного самоуправления, на следующие группы:

1) Собственно вопросы местного значения, которые могут решаться органами местного самоуправления самостоятельно, под свою ответственность, без вмешательства государственных органов, в соответствии с муниципальными минимальными социальными стандартами и нормативами и за счет средств местных бюджетов (ч.2 статьи. 53 Федерального закона № 131-ФЗ). Перечень вопросов местного значения, удовлетворяющих этим требованиям, будет существенно короче существующего.

2) Вопросы государственного значения, которые, исходя из принципа subsidiarity, могут более эффективно решаться органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов на основании государственных социальных стандартов и нормативов и за счет государственных средств (возможно различное сочетание дополнительных налоговых отчислений и субвенций). Это должен быть закрытый перечень, обозначенный в Федеральном законе № 131-ФЗ. Примерный перечень этих вопросов (подлежит обсуждению) может быть следующим:

- предоставление школьного образования (кроме содержания зданий и коммунальных платежей);
- заработная плата персонала и техническое оснащение дошкольных учреждений;
- организация отдыха детей в каникулярное время;
- предоставление услуг здравоохранения в объеме, который был закреплен за органами местного самоуправления до 2012 года;
- социальная поддержка и социальное обслуживание отдельных групп населения;- опека и попечительство;
- строительство новых объектов коммунальной инфраструктуры;
- строительство новых учреждений социальной сферы;
- обеспечение жильем малообеспеченных и льготных категорий граждан, а также граждан, переселяемых из подлежащего сносу жилья (ветхое, аварийное, находящееся на подработанных территориях и др.);
- участие в решении вопросов занятости и трудовых отношений.

3) Иные государственные полномочия (без их перечисления в законе), каждое из которых может быть возложено органами государственной власти субъектов Российской Федерации на органы местного самоуправления только с согласия последних (на основе соглашения) и за счет субвенций. Это могут быть такие вопросы, отнесенные в настоящее время к вопросам местного значения, как участие в профилактике терроризма и экстремизма, организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории от

чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, создание и содержание в этих целях запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств, создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб или формирований, мобилизационная подготовка муниципальных предприятий и учреждений, предоставление жилья участковым работникам полиции, лесной контроль и надзор и др.

4) Добровольные полномочия (также без перечисления в законе), которые органы местного самоуправления могут принимать на себя при наличии средств в местных бюджетах.

2.2. Перенести из полномочий в перечень вопросов местного значения разработку и реализацию планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, а также планов и программ в области энергосбережения.

2.3. В соответствии с предложением Президента Российской Федерации об усилении экономической самостоятельности крупных и средних городов, в которых сосредоточен экономический потенциал страны и наиболее активные граждане (из статьи «Демократия и качество государства»), принять федеральный правовой акт, позволяющий наделять крупные города и административные центры субъектов Российской Федерации дополнительными государственными полномочиями для эффективного решения более широкого круга вопросов. В частности, предусмотреть возможность участия органов местного самоуправления таких городов в осуществлении государственной промышленной политики, в рассмотрении и обсуждении вопросов научно-технического и инновационного развития на территориях. Предусмотреть для таких городов дополнительные отчисления от налога на прибыль организаций, размещенных на соответствующих территориях.

## **В сфере финансов**

3.1. Кардинально изменить схему покрытия дефицитов местных бюджетов. С учетом высказывания В.В. Путина о том, что «главным источником доходов муниципалитетов должны быть фискальные поступления» (Псков, май 2011 г.) установить, что приоритетным способом покрытия дефицита должно быть закрепление за местными бюджетами дополнительных нормативов отчислений от региональных и федеральных налогов, собираемых на соответствующих территориях и поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации (вплоть до 100%). Дотации использовать только на часть дефицита, не покрываемую дополнительными налоговыми отчислениями. Отметить, что данная мера позволит резко сократить встречные финансовые потоки, активизировать деятельность органов местного самоуправления по пополнению их собственной налоговой базы и не требует дополнительных финансовых затрат со стороны государства.

3.2. В качестве первоочередной и достаточно простой меры по укреплению финансовой базы муниципальных образований «передать на уровень муниципалитетов все налоги от малого бизнеса, который сейчас работает в условиях специальных налоговых режимов» (из статьи В.В. Путина «Демократия и качество государства»), включая налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения, налог в виде стоимости патента и единый сельскохозяйственный налог.

3.3. Не ожидая введения единого местного налога на недвижимость, что требует длительной и сложной подготовки, передать на муниципальный уровень налог на имущество организаций, расположенных в жилых и общественно-деловых зонах населенных пунктов (офисные здания, торговые центры и т.п.), в том виде и в таких суммах, в которых он взимается в настоящее время. Это создаст условия для поэтапного (по мере готовности регионов) перехода на взимание единого налога на недвижимость.

3.4. Ускорить решение вопроса об отмене действующих нормативных актов об освобождении от уплаты земельного налога, поступающего в местные бюджеты, крупных объектов федерального значения (обороны, железнодорожного транспорта, энергетики и других) с компенсацией в необходимых случаях потерь владельцам этих объектов из федерального бюджета. Сохранение существующего порядка установления льгот противоречит базовому принципу налогообложения, согласно которому органы публичной власти не должны отвечать по финансовым обязательствам, принятым другими органами публичной власти.

3.5. Принять решение о зачислении в местные бюджеты штрафов за нарушение правил благоустройства территорий.

3.6. Внести изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации и иные нормативные акты, предусмотрев право органов местного самоуправления получать от территориальных органов Федеральной налоговой службы информацию о конкретных налогоплательщиках, имеющих задолженность перед местными бюджетами: суммы задолженности, недоимки, суммы отсроченных (рассроченных), реструктурированных и приостановленных к взысканию налогов, сборов, пеней, штрафов и иных обязательных платежей, при обязательном соблюдении предусмотренной законом налоговой тайны.

3.7. Рассмотреть вопрос компенсации расходов местных бюджетов, возникающих в связи с повышением минимального уровня оплаты труда и общим повышением в ближайшие годы уровня заработной платы в бюджетной сфере.

3.8. Предусмотреть существенное повышение уровня заработной платы муниципальных служащих, обратив особое внимание на низшее и среднее звенья управления.

#### **4. В сфере земельно-имущественных отношений**

4.1. В рамках разграничения государственной собственности на землю отнести к собственности поселений и городских округов все земельные участки в границах населенных пунктов, свободные от прав третьих лиц. Внести соответствующие изменения в статью 19 Земельного кодекса Российской Федерации и в часть 3 статьи 3.1 Федерального закона от 25.10.2001 N 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

4.2. Восстановить право органов местного самоуправления городов – административных центров субъектов Российской Федерации на распоряжение городскими землями при обязательном учете и соблюдении интересов органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предоставлению необходимых для их деятельности земельных участков.

4.3. Принять законодательные меры по ускорению инвентаризации, рыночной оценке и постановке на налоговый учет недвижимого имущества физических лиц,

включая самовольно занятые земельные участки и объекты, длительное время фиктивно числящиеся в незавершенном строительстве.

4.4. Дополнить Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» нормой, в соответствии с которой застройщик обязан в месячный срок с момента завершения строительства объекта (или его отдельно эксплуатируемой части) подать заявление о регистрации права собственности на построенный объект. Ввести крупные штрафные санкции за несоблюдение сроков государственной регистрации прав на фактически введенное в эксплуатацию недвижимое имущество.

## **5. Приоритетные задачи АСДГ**

В условиях изменяющейся ситуации считать необходимым, наряду с продолжением текущей деятельности Ассоциации, сосредоточить внимание на решении следующих приоритетных задач:

5.1. Укрепление связей и усиление взаимодействия с советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации Сибири и Дальнего Востока.

5.2. Кардинальное улучшение взаимодействия органов местного самоуправления с местными структурами гражданского общества, в том числе оппозиционно настроенными. Изучить и использовать опыт города Томска по организации этой работы.

Обратить внимание на следующие направления взаимодействия:

- взаимодействие с местными народными фронтами, местными отделениями политических партий, создание открытых (расширенных) администраций муниципальных образований, молодежных парламентов и др.;

- повышение самостоятельности органов территориального общественного самоуправления и их роли в развитии локальных территорий;

- изменение технологии проведения публичных слушаний в целях превращения их в реальные дискуссионные площадки;

- формирование в составе местных администраций эффективных подразделений по взаимодействию со структурами гражданского общества с внесением при необходимости изменений и дополнений в уставы муниципальных образований.

5.3. Организация обмена опытом работы и использование накопленной в городах лучшей практики по реформированию и повышению эффективности деятельности муниципальных учреждений в рамках Федерального закона № 83-ФЗ.

**О статусе и полномочиях  
главы муниципального образования**

(по материалам третьего общероссийского муниципального правового форума  
«Развитие местного самоуправления в современной России.

Проблемы. Пути решения»)

Ульяновск, 13-14 октября 2011 г.

Предлагается внести следующие изменения и дополнения в Федеральный закон № 131-ФЗ.

Часть 2 статьи 36 дополнить абзацем следующего содержания: «Глава муниципального образования координирует деятельность органов местного самоуправления и обеспечивает взаимодействие должностных лиц местного самоуправления между собой».

Часть 4 статьи 36 дополнить пунктами 6-11 следующего содержания:

Глава муниципального образования в пределах полномочий, установленных частью 2 настоящей статьи:

6) утверждает регламент работы главы муниципального образования, порядок взаимодействия главы муниципального образования с главой местной администрации и с иными должностными лицами местного самоуправления;

7) исполняет полномочия представителя нанимателя в отношении главы местной администрации, а также в отношении сотрудников аппарата главы муниципального образования и аппарата представительного органа муниципального образования;

8) определяет порядок обеспечения подготовки, переподготовки и повышения квалификации выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих аппарата главы муниципального образования и аппарата представительного органа муниципального образования;

9) согласовывает проекты решений представительного органа муниципального образования по вопросам, перечень и порядок согласования которых устанавливается уставом муниципального образования, а также согласовывает назначение и освобождение от должности должностных лиц органов местного самоуправления в случаях и в порядке, установленном уставом муниципального образования;

10) создает рабочие, совещательные и консультативные органы при главе муниципального образования;

11) вправе направить ходатайство в суд о введении временной финансовой администрации в муниципальном образовании, в случаях, предусмотренных федеральным законодательством.

Дополнить статью 36 частью 41 следующего содержания:

41. Глава муниципального образования в пределах полномочий, установленных частями 2 и 4 настоящей статьи:

реализует основные направления развития муниципального образования, межмуниципальных, региональных и внешнеэкономических связей муниципального



образования в соответствии со стратегическими приоритетами социально-экономического развития муниципального образования, утвержденными представительным органом муниципального образования;

в целях выполнения задач по развитию муниципального образования осуществляет сотрудничество с органами местного самоуправления иных муниципальных образований, с субъектами хозяйственной и (или) предпринимательской деятельности, с общественными и иными объединениями граждан;

участвует в заключении и исполнении региональных соглашений по социальному партнерству;

вправе ежегодно обнародовать обращения к гражданам, проживающим на территории муниципального образования, определяющие стратегические приоритеты социально-экономического развития муниципального образования на очередной финансовый период. Глава муниципального образования осуществляет иные полномочия, возложенные на него федеральным и региональным законодательством, уставом муниципального образования, решениями представительного органа муниципального образования.

Часть 1 статьи 37 дополнить абзацем следующего содержания:

Глава местной администрации организует исполнение законодательства, обеспечивает в муниципальном образовании качество предоставляемых муниципальных услуг, организует и обеспечивает высокое качество социального обслуживания граждан, проживающих на территории муниципального образования, обеспечивает высокую эффективность управления муниципальным имуществом и средствами местного бюджета.

**Предложения  
об обеспечении партнерских взаимоотношений региональных советов  
муниципальных образований с органами государственной власти  
субъектов Российской Федерации**

1. Принять федеральный закон об основах взаимоотношений органов местного самоуправления в субъекте Российской Федерации в лице их официального представителя - совета муниципальных образований с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, предусмотрев партнерский характер взаимоотношений в следующих сферах:

рассмотрение проектов бюджетов, законов и иных правовых актов субъекта Российской Федерации, регулирующих деятельность местного самоуправления;

выработка согласованных решений по вопросам передачи в муниципальную собственность различных объектов государственной собственности субъекта Российской Федерации и объектов муниципальной собственности в государственную собственность, а также объектов собственности муниципальных районов поселениям;

участие органов местного самоуправления в разработке и реализации региональных и других целевых программ, включая региональные программы государственной поддержки местного самоуправления.

2. Предусмотреть принятие в каждом субъекте Российской Федерации закона о взаимодействии с советом муниципальных образований. В таком законе могло бы быть указано, что совет муниципальных образований:

- принимает участие в подготовке проектов бюджета субъекта Российской Федерации, законов, программ социально-экономического развития, иных нормативных актов субъекта Российской Федерации по вопросам местного самоуправления, представляет по этим вопросам экспертные заключения и материалы с изложением и обоснованием позиции совета;

- систематически представляет в органы государственной власти субъекта Российской Федерации аналитическую информацию о деятельности муниципальных образований.

В свою очередь, на законодательный орган и администрацию субъекта Российской Федерации данным законом может быть возложено:

- информировать совет муниципальных образований о текущей деятельности и о подготовке проектов нормативных правовых актов по вопросам местного самоуправления, при необходимости привлекать представителей совета к участию в согласовании этих проектов;

- учитывать позицию совета при рассмотрении планов работы законодательного органа субъекта Российской Федерации и законопроектной деятельности администрации;

- включать представителей совета в состав комиссий, рабочих групп и иных органов, создаваемых для рассмотрения вопросов, влияющих на положение и развитие муниципальных образований;

- обеспечивать совет данными регионального статистического наблюдения за ходом реформы местного самоуправления;

- оказывать в пределах своей компетенции содействие деятельности совета.

3. Предусмотреть предоставление совету муниципальных образований права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации. Такое положение должно быть включено в устав (конституцию) субъекта Российской Федерации.

4. Предусмотреть назначение официальных представителей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации в совете муниципальных образований.