



АССОЦИАЦИЯ СИБИРСКИХ И ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫХ ГОРОДОВ

Красный проспект, 50, г. Новосибирск, 630091
Тел. (383) 223-85-00, E-mail: admin@asdg.ru https://asdg.ru

ОКПО 34481933 ОГРН 1035402453680
ИНН/КПП 5406023255/540701001

РЕКОМЕНДАЦИИ конференции руководителей муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока «Муниципалитеты в условиях структурной трансформации экономики» 6 июня 2024 г., Иркутск

Участники конференции, прошедшей в рамках XLI Общего собрания АСДГ, рассмотрев и обсудив современную ситуацию в местном самоуправлении в условиях структурной трансформации экономики и задачи АСДГ на современном этапе, уделили особое внимание перспективам развития местного самоуправления, развитию муниципальной экономики и бюджетно-налоговой политики, профессиональной подготовке и повышению квалификации руководителей муниципальных образований, рассмотрели ряд проблемных вопросов в деятельности органов местного самоуправления.

Анализ результатов экспертного опроса руководителей муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока (февраль-март 2024 г.) показал, что по сравнению с предыдущими годами оценки социально-экономической ситуации стали более определенными. Наблюдается тенденция к снижению социальной напряженности, что подтверждает адаптацию органов местного самоуправления к сложным условиям новой экономической реальности.

Текущая ситуация в стране требует постоянного взаимодействия органов публичной власти с населением. На заседании Совета при Президенте России по развитию местного самоуправления (апрель 2023 г.) было сформулировано понятие «синхронизация» как задача для всех уровней власти. Это говорит об оценке ситуации и подходах федеральной власти к развитию страны.

В 2023 году наиболее приоритетным направлением деятельности муниципальных образований сохранилась реализация мероприятий по работе с членами семей граждан, призванных на военную службу по мобилизации для участия в специальной военной операции, оказывалось содействие военным комиссариатам по развертыванию пунктов призыва, предоставлению необходимой офисной и автомобильной техники. Во всех муниципальных образованиях созданы комиссии по оказанию адресной социальной помощи таким семьям. Реализуются ранее принятые правовые акты, предусматривающие льготы:

- освобождение от родительской платы за присмотр и уход за детьми в дошкольных муниципальных образовательных организациях;
- бесплатное питание обучающимся в муниципальных общеобразовательных организациях в дни их посещения занятий (уроков);
- освобождение от уплаты местных налогов (земельного налога и налога на имущество физических лиц);

- освобождение от платы по договорам на размещение нестационарных торговых объектов (киосков, павильонов);

- отсрочка уплаты арендной платы за арендованное муниципальное имущество, земельные участки и др.

Участники конференции считают, что общая политика поддержки участников спецоперации и членов их семей требует координации и объединения усилий органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

На протяжении ряда лет АСДГ регулярно обращала внимание на то, что на федеральном уровне ни одно Министерство не отвечает за развитие местного самоуправления. В настоящее время вопросами муниципального уровня власти занимаются сразу несколько министерств и ведомств, никак не координирующие между собой общую политику в отношении местного самоуправления. Таким образом, сохраняет свою актуальность концептуальное предложение по созданию в составе Правительства России органа, комплексно отвечающего за развитие местного самоуправления. Специфика новых условий работы в настоящее время требует повышения уровня цифровизации, информационной открытости органов местного самоуправления. Актуально создание структуры, призванной координировать работу на всех уровнях по цифровизации местного самоуправления, разработать во всех регионах единые стандарты и подходы в этой сфере.

Реформа местного самоуправления требует глубокой проработки. Внесенный в декабре 2021 года в Государственную Думу Российской Федерации законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», призванный заменить Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ, вызвал широкий резонанс и до настоящего времени проходит стадию второго чтения, на которой в законопроект вносятся дополнения и изменения. Среди рекомендованных муниципалитетами поправок одной из наиболее важных является запрет возложения на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления муниципальных образований своих полномочий. Муниципалитет должен стать ключевым субъектом развития, найти свое место в системе публичной власти. Необходимо заняться развитием и проектированием будущего, а для этого нужна стабильная платформа. Полномочия местных властей, предусмотренные федеральными законами, требуют инвентаризации, что позволит выделять средства, соответствующие объему возлагаемой ответственности. Муниципальное сообщество надеется, что новый закон будет способствовать укреплению местного самоуправления в интересах населения России.

Изменения в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ, позволяющие органам местного самоуправления участвовать в международных и внешнеэкономических отношениях, одобрены и поддержаны участниками конференции. К полномочиям органов местного самоуправления отнесены проведение встреч, консультаций и иных мероприятий с представителями государственно-территориальных, административно-территориальных и муниципальных образований иностранных государств; заключение соглашений в сфере международных и внешнеэкономических связей с органами местного самоуправления муниципальных образований иностранных государств; участие в деятельности международных организаций межмуниципального сотрудничества, а также иные полномочия.

Особое внимание участники конференции обратили на то, что муниципальные образования должны быть ориентированы как на решение текущих задач и проблем, так и на среднесрочное и долгосрочное гармоничное и устойчивое развитие своих территорий. На местах важно определять реальную потребность в дорогах, инженерных коммуникациях, жилье, больницах, детских садах, школах каждого населённого пункта.

Участники конференции поддерживают внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроект № 329159-8 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации», предусматривающий перенос срока уплаты единого налогового платежа (ЕНП) с 28 на 25 число календарного месяца.

Как и раньше, участники конференции обращают внимание на важнейшие задачи реализации национальных проектов, что напрямую влияет на развитие основных сфер жизнедеятельности населения. Однако имеется ряд проблем, препятствующих достижению целей, заложенных в национальных проектах.

В качестве основной проблемы, тормозящей реализацию проектов, участники конференции называют недостатки финансового обеспечения: неритмичность, несвоевременность, сокращение (а зачастую, и отсутствие) финансирования для реализации этих национальных проектов.

Финансовое обеспечение реализации национальных программ (проектов) на местном уровне предполагает сочетание финансирования необходимых мероприятий из местных бюджетов (в той части, в которой цели национальных программ (проектов) соотносятся с вопросами местного значения) и из бюджетов более высокого уровня. При этом порядок взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при реализации национальных проектов требует комплексного законодательного регулирования, учёта правовой природы местного самоуправления.

Проблема недостаточного финансового обеспечения усугубляется тем, что муниципальные образования вовлечены в реализацию региональных проектов в рамках национальных проектов на условиях софинансирования, которые в ряде случаев нереалистичны, учитывая ограниченность собственных доходов муниципального образования, что ставит под сомнение возможность их выполнения. Гораздо больший эффект может дать четкое и внятное распределение налоговых поступлений по уровням власти на эти цели.

Препятствует реализации национальных проектов также ограниченность, а зачастую и просто отсутствие соответствующих полномочий на местном уровне, недостаточная включенность муниципалитетов в определение приоритетов национальных проектов, хотя именно органы местного самоуправления хорошо знают местные проблемы. Необходимо комплексное законодательное регулирование порядка взаимодействия местных органов власти с федеральными органами государственной власти при формировании программных документов по реализации национальных проектов, в которых будет учитываться правовая природа местного самоуправления.

Участники конференции обратили внимание на проблему внедрения цифровых технологий непосредственно в процессы управления отраслями городского хозяйства ввиду недостатка финансовых и трудовых ресурсов, недостаточную заинтересованность отраслевых служб, постоянные изменения нормативной базы и требований к муниципальным информационным системам (МИС), вероятность потери инвестиций на

внедрение из-за новых требований по переходу к централизованным федеральным разработкам, составляющим проект «Умный город». Ставшие актуальными в последние годы информационные системы, обеспечивающие связь с жителями и организациями муниципалитета, достаточно сложны в разработке и эксплуатации, включают в себя широкий спектр разнообразных цифровых технологий.

Затраты на эксплуатацию государственных информационных систем (ГИС) в муниципалитетах в среднем превышают 25% расходов на цифровизацию, а в сельских муниципальных образованиях, практически не имеющих в бюджете финансирования на информатизацию, внедрение цифровых технологий происходит только благодаря необходимости обеспечить работу с ГИС. Поскольку информатизация и предоставление муниципальных услуг в электронной форме не отнесены действующим законодательством к полномочиям органов местного самоуправления, то объем ее финансирования в рамках бюджета муниципальных образований определяется по остаточному принципу. В таких условиях финансирование планового развития цифровых технологий могут позволить себе не все муниципалитеты.

В современных условиях важнейшим направлением муниципальной кадровой политики является подготовка управленцев нового уровня, получение муниципальными служащими, работниками муниципальных органов власти опережающего профессионального образования, второго высшего образования по управленческим, экономическим и юридическим дисциплинам, профессиональной переподготовки и стажировки кадров, овладение новой методологией стратегического мышления.

Участники конференции обращают внимание на контрольно-надзорную деятельность государственных органов власти. Важно, чтобы первоочередным направлением их деятельности стали профилактические меры, что уже нашло отражение в нормативно-правовых актах Правительства Российской Федерации 2022-2023 годов.

По-прежнему серьезную озабоченность участников конференции вызывает проблема необеспеченных мандатов муниципалитетов на государственном уровне, а именно:

- деятельность по обращению с безнадзорными животными;

Федеральный закон от 24.07.2023 № 377-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и ст. 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» добавил в полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации установление порядка организации деятельности приютов для животных и норм содержания животных в них, порядка осуществления деятельности с животными без владельцев, а также организацию мероприятий при осуществлении мероприятий деятельности по обращению с животными без владельцев. Тем не менее, из статей 14.1, 15.1 и 16.1 Федерального закона от 6.10.2003 № 131-ФЗ пункты об осуществлении органами местного самоуправления деятельности по обращению с животными без владельцев, обитающих на территории муниципального образования, не исключены, что не снимает с местных властей ответственность в данном вопросе.

- переселение граждан из аварийного жилищного фонда признанного аварийным и подлежащим сносу после 01.01.2017;

В соответствии с требованиями Федерального закона от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» предусматривается расселение многоквартирных домов, признанных аварийными в

период с 01.01.2012 по 01.01.2017, при финансовой поддержке публично-правовой компании «Фонд развития территорий», средств субъектов Российской Федерации и средств местного бюджета до конца 2024 года. Кроме того, с 2023 года сложилась практика удовлетворения судами требований органов прокуратуры к муниципалитетам о принятии незамедлительных мер к расселению жильцов таких многоквартирных домов. Учитывая вышеизложенное, требуется разработка адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, признанного таковым после 01.01.2017, на федеральном уровне.

- обеспечение выполнения капитального ремонта многоквартирных домов, включая дома серии 335, в рамках исполнения судебных решений и мировых соглашений;

Законом Российской Федерации от 04.07.1991 № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» предусмотрена обязанность органов местного самоуправления по проведению капитального ремонта приватизированных многоквартирных домов за счет средств местного бюджета. Жилищный фонд передавался в частную собственность без проведения капитального ремонта и в неудовлетворительном техническом состоянии.

В настоящее время требуется незамедлительный капитальный ремонт многоквартирных домов серии 1–335 с неполным каркасом, срок эксплуатации которых завершен. Комплекс работ предусматривает усиление узлов опирания прогонов перекрытий и утепление фасадов. Задержка с проведением восстановительных работ может привести к необходимости массового сноса и расселения жилого фонда данной серии по причине реальной опасности обрушения таких многоквартирных домов, что значительно превысит стоимость проведения капитального ремонта.

Кроме того, требуется проведение капитального ремонта многоквартирных домов во исполнение судебных решений об обязанности муниципалитетов произвести работы по капитальному ремонту общего имущества многоквартирных домов, вынесенных на основании статьи 16 Закона Российской Федерации от 04.07.1991 № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации».

- исполнение требований по обеспечению безопасных условий обучения в муниципальных образовательных учреждениях (физическая охрана объектов образовательных учреждений сотрудниками частных охранных организаций либо сотрудниками подразделений вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации).

На уровне муниципалитетов отсутствует финансовая возможность в полном объеме выполнить требования по обеспечению безопасных условий обучения в муниципальных образовательных учреждениях, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2019 года № 1006 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства просвещения Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства просвещения Российской Федерации, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)».

Участники конференции поддерживают Поручения Президента России от 4 июня 2023 года, данные Правительству Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, Генеральной прокуратуре и другим государственным органам по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, которое состоялось 20 апреля 2023 года.

В целях совершенствования системы местного самоуправления участники конференции р е к о м е н д у ю т:

ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:

В политико-правовой сфере:

- разработать и принять государственную концепцию и основные направления государственной политики в области местного самоуправления;

- при принятии федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» принять во внимание все предложения и замечания, в том числе органов местного самоуправления, для обеспечения их бесперебойной работы;

- установить единый финансовый стандарт оказания за счет средств субъектов Российской Федерации мер социальной поддержки лицам, заключившим контракт о прохождении военной службы с Министерством обороны Российской Федерации.

В сфере финансов:

- рассмотреть возможность законодательного закрепления минимального объема собираемых налоговых отчислений с территории муниципального образования, которые должны оставаться в муниципалитетах, на уровне не ниже 10%;

- внести в Бюджетный кодекс Российской Федерации изменения, позволяющие муниципальным образованиям использовать остатки межбюджетных трансфертов, предоставленных на реализацию национальных проектов и образовавшихся на конец отчетного года, на те же цели в очередном финансовом году для обеспечения достижения значения результатов использования межбюджетных трансфертов;

- исключить из состава собственных доходов местных бюджетов доходы, полученные в виде безвозмездных поступлений из других уровней бюджетной системы Российской Федерации;

- рассмотреть возможность законодательного закрепления за органами государственной власти обязанности по финансовому обеспечению расходов, связанных с повышением минимального размера оплаты труда и отдельных категорий работников бюджетной сферы, определенных «Майскими» Указами Президента Российской Федерации.

В сфере кадрового обеспечения местного самоуправления предусмотреть в Федеральном законе от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» и Федеральном законе от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» единство основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих.

ПРАВИТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:

В политико-правовой сфере:

- создать в составе Правительства России орган, комплексно отвечающий за развитие местного самоуправления;

- разработать стратегию социально-экономического развития Российской Федерации, обеспечить взаимосвязь и согласованность документов стратегического планирования национальных и региональных проектов между собой путем внесения соответствующих изменений в Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

- разработать программы по развитию муниципальных образований, расположенных на удаленных территориях, предусматривающие создание рабочих мест, социальной и промышленной инфраструктуры;

- предусмотреть создание структуры, осуществляющей мониторинг, выработку предложений и координацию работ по вопросам цифровизации регионального и муниципального уровня с широким привлечением компетентных представителей органов государственной власти всех уровней, органов местного самоуправления и их ассоциаций, а также научного сообщества и IT-индустрии, с последующим вынесением вопроса цифровизации муниципалитетов на рассмотрение Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления.

В области укрепления экономической основы местного самоуправления и реализации национальных проектов:

- разработать методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов для обеспечения достижения целевых показателей соответствующих национальных проектов;

- утвердить предельный уровень софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета в отношении субсидий, предоставляемых в целях софинансирования федеральных проектов, в размере 99%;

- разработать и принять федеральные целевые программы по обеспечению объектами инженерной инфраструктуры земельных участков, предоставляемых многодетным семьям;

- обеспечить доведение до субъектов Российской Федерации федеральных ресурсов на модернизацию коммунальной инфраструктуры в первом полугодии финансового года и возможность направления средств в виде субсидий предприятиям;

- утвердить норматив бюджетной обеспеченности на одного жителя муниципального образования по городам-миллионникам и городам с численностью населения от 500 (пятисот) тысяч человек не ниже среднего уровня по таким муниципальным образованиям;

- для регионов со сложными климатическими условиями:

1) увеличить срок заключения контрактов и исполнения проектов в рамках Федеральной программы «Формирование комфортной городской среды»;

2) предусмотреть возможность заключения контрактов на исполнение Федеральной программы «Формирование комфортной городской среды» с единственным поставщиком (ст. 93 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ);

- обеспечить разработку адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, признанного таковым после 01.01.2017 года.

В сфере муниципальных финансов и межбюджетных отношений рассмотреть вопрос о разработке и принятию постановления, предусматривающего правила предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета для погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в виде обязательств по государственным (муниципальным) ценным бумагам субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием) от кредитных организаций» (аналогично постановлению Правительства Российской Федерации от 05.05.2022 № 815) с целью продолжения практики предоставления муниципальным образованиям бюджетных кредитов из федерального бюджета для погашения долговых

обязательств по рыночным заимствованиям муниципальных образований.

В сфере кадрового обеспечения местного самоуправления предусмотреть взаимосвязь молодежной политики с механизмами кадрового резерва и отбора кадров для поступления на муниципальную службу, в частности путем развития молодежных дублеров органов местного самоуправления («молодежные администрации») и молодежных консультативно-совещательных органов («молодежные палаты», «молодежные думы», «молодежные советы» при органах местного самоуправления»).

В сфере цифровизации и применения информационных технологий:

1. Сформировать механизмы финансирования мероприятий в сфере информационных технологий в интересах муниципалитетов из государственного бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации путем урегулирования межбюджетных отношений между федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в том числе, при условии долевого участия.

2. Включить в разрабатываемый по поручению Президента России национальный проект «Экономика данных и цифровая трансформация государства» следующие мероприятия:

- обеспечение финансирования и технического оснащения эксплуатации ГИС и проектов федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации на муниципальном уровне;

- предоставление полноценного доступа органов местного самоуправления к информационным ресурсам органов государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральных органов власти для решения задач муниципалитетов;

- создание системы региональных центров обработки данных, предоставляющих платформу для решения задач муниципального уровня;

- разработку типовых проектных решений для задач управления муниципалитетами;

- оказание организационно-методической поддержки работ по цифровизации органов местного самоуправления.

3. Утвердить реализацию мероприятий по внедрению и использованию аппаратно-программного комплекса технических средств ГИС «Безопасный город», содержание единой дежурно-диспетчерской службы и системы оповещения населения исключительно за счет средств федерального бюджета и субъекта Российской Федерации.

Считаем, что вопросы обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности и общественного порядка должны находиться исключительно в ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

МИНИСТЕРСТВУ ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:

1. Внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части:

- установления нормативов отчислений в местные бюджеты в размере 100% от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, и транспортного налога;

- установления норматива отчислений в местные бюджеты в размере 100% по пеням по налоговым доходам местных бюджетов, зачисляемым с 2023 года в бюджет субъекта Российской Федерации;

- по увеличению норматив отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц с 15% до 20% от объема налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога;

- установления норматива отчислений в местные бюджеты в размере 50% от акцизов на нефтепродукты, собираемых с территории муниципальных образований;

- установления дифференцированных нормативов отчислений для распределения оставшихся 50% акцизов на нефтепродукты между всеми субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

2. Внести изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 20.08.2013 № 721 «Об утверждении Правил предоставления субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям) бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета» (далее – Правила) в части отмены:

- подпункта «в» пункта 2 Правил, предусматривающего предоставление муниципального кредита при согласовании его получения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации;

- пункта 2.2 Правил, ограничивающего объем предоставления кредитов субъекту Российской Федерации и муниципальным образованиям, входящим в состав указанного субъекта Российской Федерации, предельной суммой кредита для соответствующего субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, входящих в состав указанного субъекта Российской Федерации, определенной Федеральным казначейством в соответствии с пунктом 2(1) настоящих Правил.

3. Направить в Правительство Российской Федерации обращение с просьбой рассмотреть возможность использования части из разрешенных к списанию бюджетных кредитов субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией на погашение бюджетных кредитов, предоставленных муниципальным образованиям в 2022 году, для рефинансирования коммерческих кредитов.

МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЯМ:

- проработать вопросы поддержки участников специальной военной операции и членов их семей: обратиться к субъектам Российской Федерации с предложениями о создании комиссий, проведении совещаний, «круглых столов» и т.д. в целях совместного оперативного решения возникающих проблем;

- изучить существующий опыт работы Нижегородской области в сфере кадровой политики в целях внедрения в практику муниципалитетов Сибири и Дальнего Востока.

ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ДИРЕКЦИИ АСДГ направить настоящие Рекомендации в профильные комитеты Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, во Всероссийскую ассоциацию развития местного самоуправления, руководителям муниципальных образований – членам АСДГ.