



АССОЦИАЦИЯ СИБИРСКИХ И ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫХ ГОРОДОВ

ул. Вокзальная магистраль, 16, г. Новосибирск, 630099
Тел. (383) 223-85-00, факс 227-11-08
E-mail: admin@asdg.ru http://asdg.ru

ОКПО 34481933 ОГРН 1035402453680
ИНН/КПП 5406023255/540701001

РЕКОМЕНДАЦИИ конференции АСДГ

«Современная ситуация в местном самоуправлении России и задачи АСДГ» (Новосибирск, 9 июня 2017 г.)

Участники конференции, прошедшей в рамках XXXIV Общего собрания АСДГ, отмечают:

Несмотря на сложную экономическую ситуацию в стране, органы местного самоуправления большинства муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока смогли обеспечить стабильность и развитие своих территорий. Они активно участвуют в федеральных и региональных программах социально-экономического развития, разрабатывают и реализуют муниципальные программы, усиливают взаимодействие с местным бизнесом, развивают формы муниципально-частного партнерства, взаимодействуют с широкими слоями общественности и социально-ориентированными некоммерческими организациями.

В то же время экономическая ситуация в большинстве муниципальных образований остается крайне сложной. Собственные возможности роста доходов местных бюджетов крайне ограничены и отсутствуют стимулы для их наращивания. Основная часть расходов местных бюджетов приходится на сферы образования и социальной политики, размеры которых определяются федеральным законодательством и практически не зависят от деятельности органов местного самоуправления. Главным источником доходов местных бюджетов является НДФЛ, величина которого также мало зависит от деятельности местной власти. В то же время местные бюджеты почти ничего не получают от налога на прибыль организаций, стимулирующего деятельность органов местного самоуправления по развитию местной экономики.

В особо тяжелом финансовом положении оказались муниципальные образования, в которых крупные градообразующие предприятия вошли в состав холдингов, чьи головные структуры находятся вдалеке от центров реального формирования прибыли. Так, применение подобной бизнес-модели на Омском нефтеперерабатывающем заводе привело к снижению его прибыли на 10 млрд. руб., с соответствующим сокращением доходов Омского областного бюджета и бюджета города Омска. При этом социальные обязательства соответствующих бюджетов сохранились в полном объеме.

Из года в год сокращаются доходы в местные бюджеты от имущества в связи с пересмотром кадастровой стоимости земельных участков. Нарастают совокупные объемы муниципального долга, в ряде случаев они уже превышают годовые объемы собственных доходов бюджетов. Результатом всего этого является хронический дефицит финансовых средств для покрытия текущих расходных обязательств и невозможность формирования бюджетов развития для подавляющего большинства муни-

ципальных образований. Номинальный рост доходов местных бюджетов и доходов населения за последние годы не покрывает инфляционного роста расходов. Все меньшую долю в доходах местных бюджетов составляют собственные доходы, которыми муниципалитеты могут распоряжаться самостоятельно, и все большую долю - целевые межбюджетные трансферты, формирующиеся в основном от участия в федеральных и региональных целевых программах. В такой ситуации муниципалитеты фактически превращаются в просителей государственной помощи, лишенных возможности реализации собственных инициатив.

Крайнюю озабоченность муниципального сообщества вызывает усиливающаяся из года в год тенденция сокращения компетенционной и организационной автономии местного самоуправления и превращения его в нижний уровень вертикали государственной власти (Федеральный закон № 136-ФЗ от 27.05.2014 г. «О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон № 8-ФЗ от 03.02.2015 г. «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и особенно Федеральный закон № 62-ФЗ от 03.04.2017 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Согласно указанным законам органы государственной власти субъектов Российской Федерации получили право безальтернативно определять своими решениями структуру органов местного самоуправления, решающим образом влиять на выбор кандидатур глав муниципальных образований, создавать сверхкрупные городские округа с упразднением большого количества городских и сельских поселений и удалением органов местного самоуправления от граждан. Последовательно сокращается перечень вопросов местного значения, требующих непосредственного участия населения.

После упразднения Министерства регионального развития Российской Федерации в системе федеральных органов исполнительной власти не осталось структуры, комплексно и системно отвечающей за развитие местного самоуправления в России. В ряде ранее принятых решений и рекомендаций АСДГ уже высказывала свое негативное отношение к подобным преобразованиям.

Конференция поддерживает принципиальную позицию Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, отраженную в рекомендациях своего специального заседания. Была отмечена поспешность и непродуманность административной реформы по преобразованию поселений в городские округа с фактической ликвидацией местного самоуправления на уровне поселений и упразднением самих поселений, а в ряде случаев и муниципальных районов. Другим крайне негативным последствием проводимой реформы является массовая замена непосредственного участия граждан в решении территориальных и ряда других вопросов своего жизнеобеспечения на решения представительных органов. Попытки проведения местных референдумов неизменно наталкиваются

ся на практически непреодолимые бюрократические преграды. В совокупности все это подрывает конституционные основы местного самоуправления.

С учетом сложившейся качественно новой ситуации в системе местного самоуправления участники конференции рекомендуют:

1. Комитету Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления рассмотреть следующие основные направления по совершенствованию законодательства о местном самоуправлении:

1.1. Исключить из числа вопросов местного значения городских округов и муниципальных районов вопросы, не свойственные муниципальному уровню, такие как профилактика терроризма и экстремизма, предоставление помещений для работы участковым уполномоченным полиции, а также жилых помещений таким работникам и членам их семей, создание и содержание аварийно-спасательных служб и формирований, мобилизационная подготовка муниципальных предприятий и учреждений, организация переработки и утилизации бытовых и промышленных отходов, лесной контроль. Эти вопросы могут быть отнесены к ведению органов местного самоуправления только в виде отдельных государственных полномочий, переданных в установленном порядке.

1.2. Ввести запрет на принудительное изъятие у органов местного самоуправления муниципальных полномочий, которые они способны исполнять самостоятельно, в первую очередь в сферах градостроительства и землепользования.

1.3. Определить четкий порядок и процедуры перераспределения отдельных полномочий по вопросам местного значения между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, с тем, чтобы это было действительно перераспределение, а не принудительное и произвольное изъятие. Установить, что такое перераспределение возможно только в трех случаях:

1) обращение представительного органа местного самоуправления о невозможности по различным основаниям исполнения того или иного муниципального полномочия: масштаб услуги, не обеспечивающий эффективность, кадры, помещения, технические средства и др. (но не отсутствие финансовых средств, которое можно легко создать искусственно);

2) установление органом государственной власти субъекта Российской Федерации факта невозможности или явной нецелесообразности исполнения какого-то муниципального полномочия органом местного самоуправления, но индивидуально в каждом конкретном случае. Установить судебный порядок разрешения спорных ситуаций, исходя из юридического равноправия сторон;

3) расширение перечня вопросов, по которым могут проводиться местные референдумы, включая вопросы о структуре органов местного самоуправления, которые согласно статье 131 Конституции России должны определяться населением самостоятельно. Снятие необоснованных бюрократических преград для принятия решений о проведении местных референдумов.

1.4. В целях предотвращения дальнейшего удаления местной власти от населения и снижения уровня его участия в решении вопросов местного значения, определить федеральным законом, что любые решения, связанные с объединением и укрупнением муниципальных образований, должны приниматься с обязательным учетом мнения непосредственно населения, а не депутатов представительных органов.

1.5. В целях предотвращения возложения на органы местного самоуправления дополнительных вопросов, не включенных в перечни вопросов местного значения, ввести в законодательство четкие формулировки понятий «участие», «содействие», «организация», которые сегодня допускают произвольное толкование. Не допускать возложения на органы местного самоуправления дополнительных функций и полномочий подзаконными актами, включая постановления Правительства.

2. Комитету Государственной Думы по бюджету и налогам рассмотреть следующие основные направления по совершенствованию законодательства о местном самоуправлении:

2.1. Изменить схему покрытия дефицитов местных бюджетов с максимально возможной заменой дотаций и постоянных субсидий на закрепление за местными бюджетами законами субъектов Российской Федерации дополнительных нормативов отчислений от всех региональных и федеральных налогов, собираемых на соответствующих территориях и поступающих в бюджеты регионов.

2.2. Аналогичным образом закрепить за бюджетами городских округов долю от прибыли предприятий, действующих на их территориях.

2.3. При наличии на территориях муниципальных образований градообразующих предприятий, входящих в состав крупных холдингов, закрепить порядок распределения налога на прибыль холдинга, с тем, чтобы существенная часть этого налога поступала в бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, на территориях которых производится реальная прибыль.

2.4. Закрепить за местными бюджетами налог на имущество юридических лиц, расположенное в жилых и общественно-деловых зонах населенных пунктов.

2.5. Передать на муниципальный уровень долю транспортного налога на личный транспорт.

2.6. Установить нормативы распределения по штрафам МВД за нарушение правил дорожного движения, оставив городским округам часть этих поступлений на развитие дорожно-транспортной сети.

3. Комитету Государственной Думы по государственному строительству и законодательству рассмотреть предложения о предоставлении органам местного самоуправления права привлекать к административной ответственности физических и юридических лиц:

- за нарушение правил благоустройства территории;
- за нарушение правил торговли;
- владельцев транспортных средств за их парковку в неположенных местах.

4. Правительству Российской Федерации:

4.1. Создать структуру, комплексно отвечающую за состояние и развитие местного самоуправления в стране, например, в форме федерального агентства.

4.2. Продлить не менее чем на 5 лет действие Федеральной целевой программы переселения граждан из аварийного жилья. Ее прекращение приведет к самым тяжелым последствиям для населения и для системы местного самоуправления.

4.3. Рассмотреть вопрос о продолжении практически приостановленного строительства метрополитенов в крупнейших сибирских городах – Новосибирске и Омске.

5. Общероссийскому Конгрессу муниципальных образований вынести на обсуждение соответствующих комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации предложения, сформулированные в настоящих Рекомендациях.

6. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

Совместно с соответствующими советами муниципальных образований рассмотреть и использовать опыт работы органов государственной власти Республики Саха (Якутия) по организации эффективного взаимодействия с представительными органами муниципальных образований по укреплению и развитию местного самоуправления как одной из основ конституционного строя Российской Федерации, (Официальный информационный портал Республики Саха (Якутия) <https://sakha.gov.ru/>).

7. Органам местного самоуправления:

7.1. Изучить и использовать опыт города Новосибирска:

- по широкому распространению и активизации деятельности органов территориального общественного самоуправления (ТОС);
- по созданию и организации деятельности народных дружин;
- по применению интернет-портала для взаимодействия с жителями города.

7.2. Изучить и использовать опыт работы Мирнинского районного Совета депутатов Республики Саха (Якутия) по защите интересов муниципального образования в судах Российской Федерации.

В 2016 году Мирнинский районный Совет депутатов (Республика Саха (Якутия)) направил исковое заявление в Верховный суд Республики Саха (Якутия) о признании недействующими правовых актов органа государственной власти Республики Саха (Якутия) в части определения нормативов финансирования и методики расчета объема субвенций на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных образовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях на 2016 год, а также в части не включения таких категорий работников как экономист, бухгалтер, заведующий хозяйством, делопроизводитель, работники столовой, медицинские работники и др. в перечень должностей работников, осуществляющих реализацию прав на получение образования. Соответственно, муниципальное образование Мирнинский район не получает из государственного бюджета Республики Саха (Якутия) в полном объеме субвенцию на осуществление отдельных государственных полномочий на реализацию государственного стандарта общего образования.

В апреле 2017 года Мирнинский районный Совет депутатов в свой адрес получил апелляционное определение Верховного суда Российской Федерации, которым заявленные требования частично удовлетворены (с Определением Верховного суда Российской Федерации от 16.03.2017г. по делу № 74-АПГ17-1 можно ознакомиться на сайте Верховного суда Российской Федерации www.vsrfr.ru, www.supcourt.ru, в сети Интернет).

8. Исполнительной дирекции АСДГ:

8.1. Создать и поддерживать в актуальном состоянии Реестр законопроектов, разработанных в рамках АСДГ и направленных для рассмотрения в Общероссийский Конгресс муниципальных образований и субъектам законодательной инициативы.

8.2. Направить настоящие Рекомендации в Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам, Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, Правительство Российской Федерации, Общероссийский Конгресс муниципальных образований.