



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 руководителей муниципальных образований** **Сибири и Дальнего Востока** **«Муниципалитеты в условиях структурной трансформации экономики** **и глобальных вызовов»** **9 июня 2022 г., Иркутск**

Участники конференции, прошедшей в рамках XXXIX Общего собрания АСДГ, рассмотрев и обсудив современную ситуацию в местном самоуправлении в условиях структурной трансформации экономики и глобальных вызовов и задачи АСДГ на современном этапе, уделили особое внимание вопросам состояния реализации законодательства в области местного самоуправления, перспективам местного самоуправления в контексте внесенных в Конституцию Российской Федерации изменений и дополнений и проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», участию органов местного самоуправления в реализации приоритетных национальных проектов, развитию муниципальной экономики и бюджетно-налоговой политики, профессиональной подготовке и повышению квалификации руководителей муниципальных образований, рассмотрели ряд проблемных вопросов в деятельности органов местного самоуправления.

В России начинается период масштабной структурной трансформации. Меняется парадигма экономического развития – вместо экспорта продукции и товаров рынок будет концентрироваться на внутреннем спросе. Необходимы программы по развитию малых городов, сел и деревень, по созданию рабочих мест. Развивать удаленные территории, повышать благосостояние людей на местах – задача государства и муниципалитетов.

Сложная международная обстановка, введение многочисленных экономических санкций в отношении России требуют постоянного взаимодействия органов публичной власти. На государственном уровне было принято ряд мер по обеспечению финансовой стабильности бюджетной системы и финансовой устойчивости Российской Федерации, в том числе муниципальных образований.

Президент России Владимир Путин на заседании Совета по развитию местного самоуправления в 2020 году сказал о роли и значении местного самоуправления: «Муниципальный уровень власти – самый близкий к людям, и у него – огромная сфера ответственности. Где бы ни жил человек, он хочет жить достойно». Именно муниципалитеты в самом прямом и непосредственном контакте с населением.

Несмотря на удорожание проектов, муниципалитеты продолжают совершенствовать работу по обеспечению жизнедеятельности населения.

Поддержка из вышестоящих бюджетов сохраняется, в том числе по программе «Формирование современной городской среды». Продолжается развитие муниципального транспорта.

К примеру, в 2021 году при поддержке правительства Новосибирской области город Новосибирск вошел в программу обновления подвижного состава по схеме финансового лизинга в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». Новосибирск получил 140 новых автобусов, работающих на газомоторном топливе и соответствующих требованиям доступной среды. Еще 50 автобусов запланировано получить в 2022 году.

В условиях современной реальности и существующих вызовов развития страны муниципалам нужен значительный список мер поддержки. Меры поддержки муниципалитетов должны соответствовать трём важнейшим принципам, которые определяют качественные результаты работы.

Принципом номер один является **справедливость**. Участники Конференции неоднократно отмечали, что существует дисбаланс полномочий и ответственности. По переданным полномочиям у муниципалитетов ответственности больше, чем возможностей для их реализации. Это ситуация с детьми-сиротами, и с безнадзорными собаками, и с мусором, и так далее. Нужно, чтобы при передаче полномочий был справедливый подход к возможностям и ресурсам их реализации. В противном случае муниципалитеты будут не полностью выполнять полномочия, потому что не имеют возможностей. Для реализации этого принципа очень важно детально и скрупулезно рассмотреть структуру всех передаваемых полномочий.

Принципом номер два является принцип **объединения**. В условиях санкций вопрос эффективного управления ресурсами – центральный. Нужно собирать и объединять ресурсы для ускорения развития и роста его качества. Объединение возможно только при создании условий взаимодействия – партнёрства муниципалитетов между собой, партнёрства муниципалитетов и субъектов федерации, партнёрства субъектов федерации и федерального Правительства. Необходимо развитие кооперации между муниципалитетами, между регионами не только в экономике, но и в социальных сферах – здравоохранении, образовании, культуре, молодёжной политике. Однако для развития кооперации и взаимодействия нужны новые подходы и самое главное – положительные стимулы.

Очень важны агломерационные процессы. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций» определило первый шаг к упорядочиванию отношений внутри агломераций и более эффективному развитию территорий. Это результат большой консолидированной работы, что важно – с учётом мнения муниципалитетов. Это практическая инструкция работы с агломерационными процессами. Она содержит в себе цепочку трёх ключевых компонентов: «планирование – исполнение – контроль», что позволит муниципальным образованиям выстраивать работу более системно в увязке со стратегией государства.

Третий принцип – **развитие**. Если посмотреть на общую систему управления, то здесь имеется огромный спектр наказаний для чиновников за неисполнение функций. Но в существующих условиях необходимо учитывать не просто исполнение функций, а развитие. Муниципальные стратегии должны быть

ориентированы на среднесрочное и долгосрочное устойчивое развитие с использованием механизмов привлечения частных и бюджетных инвестиций в различные отрасли экономики, на увеличение капитальных расходов на строительство и модернизацию объектов капитального строительства как социального, так и производственного назначения, в том числе с использованием института государственно-частного и муниципально-частного партнерства. При этом источником решения указанных вопросов могли бы быть региональные и муниципальные бюджеты развития. Если деятельность главы муниципалитета, чиновников приводит к качественным изменениям и росту, то нужно, чтобы у муниципалитета и региона появлялись дополнительные возможности и ресурсы.

Рассматривая вопрос реализации федерального законодательства в области местного самоуправления, участники конференции отмечают, что система местного самоуправления в России находится в процессе непрерывного реформирования.

АСДГ неоднократно обращала внимание на необходимость разработки государственной стратегии развития местного самоуправления в Российской Федерации. В ней должны быть определены цели и задачи взаимосвязанных действий и решений органов власти всех уровней в части развития института местного самоуправления в стране, а также основные направления развития местного самоуправления в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Важным элементом данного документа должно быть стратегическое планирование развития муниципалитетов разных видов в контексте их собственных стратегий, а также стратегий развития регионов и России в целом. Закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» муниципальный уровень не затронул. Впоследствии в данный закон были включены нормы, регулирующие вопросы муниципального стратегического планирования. Но в нем остаются правовые, организационные и финансовые пробелы, препятствующие созданию в стране эффективной и взаимосвязанной системы стратегического планирования.

По мнению участников конференции, в новом проекте закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» не отражена существенная и ключевая роль местного самоуправления как общественно-политического института, как основы конституционного строя.

Кроме того, переход от двухуровневой к одноуровневой системе местного самоуправления сделает власть менее доступной для граждан. Авторы законопроекта предлагают решить проблему поправкой, по которой в структуру местной администрации смогут входить территориальные органы, находящиеся в пешей доступности для жителей, живущих далеко от административных центров. Однако, такие подразделения местной администрации не будут обладать должной самостоятельностью.

Изначально присущая местному самоуправлению зависимость органов местного самоуправления «по горизонтали» – от избирателей, все более замещается зависимостью «по вертикали» – от органов государственной власти.

Руководителей муниципальных образований отмечают, что наиболее целесообразной является модель, в соответствии с которой глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию, а председатель представительного органа избирается депутатами из своего состава. Прямые выборы главы муниципального образования делают его в определенной мере зависимым от жителей, повышая ответственность

муниципальной власти перед населением, предоставляя населению возможность влиять на избранного главу.

АСДГ неоднократно отмечала в своих рекомендациях федеральным органам власти, что максимальный эффект преобразований в России может быть достигнут только при объединении усилий органов власти всех уровней и одновременном уважительном отношении всех субъектов власти.

АСДГ на протяжении последних лет обращала внимание на то, что на федеральном уровне ни одно министерство не отвечает за развитие местного самоуправления. Сейчас вопросами муниципалов занимаются сразу несколько министерств и ведомств, никак не координирующие между собой общую политику в отношении местного самоуправления.

Исходя из правовой природы местного самоуправления и целей, заложенных в Указах Президента Российской Федерации № 204 от 07.05.2018 г. и № 474 от 21.07.2020 г., цели, для достижения которых разработаны национальные проекты (увеличение численности населения страны, повышение уровня жизни граждан, создание комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека), предполагают необходимость активного участия органов местного самоуправления в их реализации.

Национальные проекты рассматриваются муниципальными руководителями и населением в качестве основного источника улучшений современной ситуации. Именно национальные проекты по финансированию их реализации опередили государственные дотации и субсидии.

Муниципальные образования заинтересованы в пролонгации целого ряда мероприятий национальных проектов, нацеленных на решение наиболее капиталоемких вопросов местного значения, таких как: «Образование», «Демография», «Культура», «Безопасные и качественные дороги», «Жилье и городская среда».

Однако имеется ряд проблем, препятствующих достижению целей, заложенных в национальных проектах.

В качестве основной проблемы, тормозящей реализацию проектов, участники конференции называют финансовое обеспечение, обращая внимание на неритмичность, несвоевременность, сокращение финансирования (а зачастую, и его отсутствие) 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. Наибольшая вовлеченность органов местного самоуправления имеет место при реализации национальных проектов «Жилье и городская среда», «Демография», «Образование».

При этом порядок взаимодействия органов государственной власти 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.

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.

Так, проблемой при реализации национального проекта «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» является несоответствие средней рыночной стоимости 1 кв.м. жилья размеру компенсации из Фонда содействия реформированию ЖКХ.

Для достижения необходимых показателей при реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в рамках выделенных бюджетных ассигнований проводятся работы лишь по текущему ремонту. Из-за требований проекта к протяженности дорог невозможно реализовать более капиталоемкие работы, присущие капремонту и реконструкции.

В отдельных проектах (например, «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Образование», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы») местное самоуправление имеет ряд самостоятельных полномочий наряду с другими уровнями публичной власти. При этом в большинстве национальных проектов роль органов местного самоуправления четко не определена. Сложившееся положение существенно снижает мотивацию местных властей к выдвижению собственных инициатив в рамках решения общегосударственных и региональных задач.

Необходимо формирование вертикали управления и реализации национальных проектов от федерального уровня до уровня поселений и населенных пунктов, а также развитие правовых, финансовых и методических основ по привлечению квалифицированных специалистов в области проектного управления для работы в органах исполнительной власти регионального и муниципального уровней.

В связи с реализацией национальных проектов возникают вопросы совместного управления созданным имуществом государственной властью и местного самоуправления, и они должны финансироваться на основе субсидиарности, а вопросы совместного управления должны быть четко разделены, не нарушая существующей самостоятельности муниципалитетов.

В целях реализации положений Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и национального проекта «Жилье и городская среда» распоряжением Правительства РФ от 23.03.2019 № 510-р утверждена методика формирования индекса качества городской среды (далее - Методика).

Методика предназначена для определения уровня качества городской среды городов (далее - Индекс), а также для определения уровня качества городской среды городов, расположенных на территории субъекта Российской Федерации (далее - Индекс субъекта), и индекса качества городской среды по Российской Федерации.

Значения Индексов субъектов учитываются при определении размера субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды, реализуемых в рамках национального проекта.

Для каждого города устанавливаются ежегодные плановые значения Индекса, за невыполнение которых устанавливаются штрафные санкции в виде возврата средств субсидии.

Однако, достижение планового значения Индекса при существующей Методике не представляется возможным.

Например, оценка ряда индикаторов осуществляется на основе информации из открытых источников (поисково-информационные картографические службы, позволяющие осуществлять поиск отдельных объектов или компаний в соответствии с их геолокационной привязкой, а также социальные сети, данные дистанционного зондирования земли и информационный портал «Реформа ЖКХ»)

Согласно Методике 17 индикаторов оцениваются исходя из информации, полученной из открытых источников, что может влиять на объективность оценки.

К примеру, Индикатор «Привлекательность озелененных территорий» оценивается по количеству публикаций в социальных сетях с использованием фотографий, сделанных в границах озелененных территорий. Считаем данную методику оценки не объективной. Посещение озелененных территорий жителями и гостями города не означает обязательное фотографирование в границах таких территорий и публикацию фотографий в социальных сетях.

Кроме этого, согласно Методике все города распределены на размерно-климатические группы. Согласно данному делению в группу городов, расположенных на территории условно комфортного климата, вошли города юга России (Сочи, Севастополь, Махачкала) и города Сибири (Томск, Барнаул, Кемерово). Считаем, что данные города находятся в неравных климатических условиях и необходимо увеличить количество климатических групп.

Повышение значений отдельных индикаторов, не может гарантировать достижение планового значения индекса.

В целях объективной оценки определения уровня качества городской среды муниципальных образований необходимо внесение изменений в Методику.

В настоящее время обязательной составляющей муниципального управления стала информатизация. Ситуация с внедрением информационных систем в разных муниципалитетах весьма неравнозначна, более того в последние годы разработка и внедрение новых информационных систем в органах местного самоуправления практически остановились. К причинам замедления внедрения цифровых технологий непосредственно в процессы управления отраслями городского хозяйства в последние годы можно отнести: отсутствие финансовых и трудовых ресурсов; недостаточную заинтересованность отраслевых служб; постоянные изменения нормативной базы и требований к 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.

Несмотря на отдельные положительные примеры в органах местного самоуправления в 2021 году не было практически ни одного реализованного комплексного плана по импортозамещению в сфере информационных технологий (ИТ). В современных условиях с учетом ограниченного финансирования реализация этой сверх актуальной задачи еще более усложняется, а поскольку средства вычислительной техники имеют срок амортизации 4 года, критичность ситуации будет только нарастать. Более того, несмотря на более низкие эксплуатационные характеристики и более высокую стоимость отечественного оборудования, а также неполную номенклатуру и совместимость российского программного обеспечения, уже сегодня имеет место острейший его дефицит. В таких условиях муниципалитетам будет не просто конкурировать с крупными государственными и коммерческими структурами.

Затраты на эксплуатацию государственных информационных систем в муниципалитетах в среднем превышают 25% расходов на цифровизацию, а в сельских муниципальных образованиях, практически не имеющих в бюджете финансирования на информатизацию, внедрение цифровых технологии и вовсе происходит только благодаря необходимости обеспечить работу с ГИС. Очевидно, что привлечение органов местного самоуправления к работе ГИС является перекладыванием на них части функций государственной власти, не подкрепленным необходимым финансированием. Более того, это происходит в ущерб решению задач собственно муниципального управления.

Поскольку информатизации, а также предоставление муниципальных услуг в электронной форме не отнесены действующим законодательством к полномочиям 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 только муниципалитеты-доноры. Во всех иных случаях это происходит только при острой необходимости обеспечить эксплуатацию информационной инфраструктуры для государственных информационных систем (средства на информационную безопасность, телекоммуникационное оборудование и т.д.).

Тем не менее, статистика свидетельствует о том, что все последние годы финансирование сферы информатизации по муниципалитетам - АСДГ в среднем в абсолютном выражении неуклонно снижается, невзирая на инфляционные процессы и общегосударственный курс на цифровизацию экономики страны.

Участники конференции обратили особое внимание, что муниципальные образования должны быть ориентированы не только на решение текущих задач и проблем, а на среднесрочное и долгосрочное гармоничное и устойчивое развитие их территорий.

В целях формирования бюджетов развития в структуре всех уровней бюджетной системы требуется внесение соответствующих изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Федеральный центр понимает разрывы между федеральными, региональными, муниципальными уровнями. И в настоящее время федеральная власть приступила к решению ряда проблем.

В целях создания стимулов для муниципальных образований по развитию налогового потенциала, расширению их финансовой самостоятельности, формированию полноценных и муниципальных бюджетов развития, требуется постепенное повышение доли доходов консолидированных местных бюджетов (до 50%) в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом четкого и оптимального разграничения полномочий и финансовых ресурсов между уровнями публичной власти.

Участники конференции особо выделили меры, которые касаются долговой устойчивости. Муниципальным образованиям необходимо предоставить право направлять остатки временно свободных средств на замещение муниципальных займов и досрочное погашение муниципального долга. Снять запрет на исполнение расходных обязательств, что позволит органам местного самоуправления значительно экономить средства, предусмотренные на оплату расходов по обслуживанию муниципального долга и иметь манёвр по инициативным расходным обязательствам, так важных на местах.

Участники конференции отметили, что вместе с ростом бюджетов муниципальных образований растёт и зависимость от межбюджетных трансфертов. Эта проблематика касается всех муниципалитетов независимо от размеров. Тенденция нарастает последние несколько лет.

К примеру, если в 2014 году в Новосибирске безвозмездные поступления составляли 35% бюджета, то сегодня они формируют уже половину бюджета Новосибирска. Во многих городах эта зависимость выражена ещё сильнее. Даже в городах-миллионниках доля безвозмездных поступлений доходит до 70% доходов бюджетов (например, Волгоград – 72%, Челябинск – 69%).

Финансирование расходных обязательств муниципалитетов, связанных с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения, переданных органам местного самоуправления (делегированных) государственных полномочий и иных полномочий, закрепленных за органами местного самоуправления в соответствии с законодательством, осуществляется за счет средств местных бюджетов, формируемых за счет местных налогов и сборов, а также за счет межбюджетных трансфертов (включая субвенции, выделяемые на осуществление переданных полномочий).

В условиях крайне напряженной финансовой ситуации в стране прямое наращивание финансовой поддержки местного самоуправления государством является хоть и желательным, но весьма проблематичным. Поэтому на первый план должны выйти меры по замене нынешней фискальной политики государства по отношению к местному самоуправлению на политику, стимулирующую органы местного самоуправления к наращиванию собственной доходной базы.

Прежде всего, это максимальная замена дотаций и постоянно действующих субсидий на дополнительные налоговые отчисления по источникам, на формирование которых органы местного самоуправления могут оказывать решающее влияние (в первую очередь налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения и применяемый по отношению к субъектам малого и среднего бизнеса). Это послужило бы мощным стимулом для местных инициатив по развитию бизнеса и пополнению доходной базы местных бюджетов.

Таким образом, в настоящее время местные бюджеты характеризуются высоким уровнем зависимости от межбюджетных трансфертов, нехваткой

механизмов повышения финансовой состоятельности местных бюджетов, недостаточным учетом роли и действий органов местного самоуправления при развитии экономических проектов, отчисляющих основные налоги в государственные бюджеты.

Необходимо предусмотреть возможность рефинансирования коммерческих займов муниципалитетов в бюджетные кредиты. Замещение долговых обязательств по рыночным заимствованиям бюджетными кредитами позволит публично-правовым образованиям уменьшить текущую долговую нагрузку, тем самым расширяя возможности по финансированию социально-значимых проектов, решению острых проблем.

Такая мера является капиталоемкой и будет поощрять муниципалитеты, которые вели широкие коммерческие заимствования. С другой стороны, позволит стабилизировать финансовое и экономическое положение значительного числа муниципалитетов и, ввиду невозможности продолжения кредитования по ставке, привязанной к ключевой ставке Центрального банка, не имеет видимой альтернативы.

Необходим также возврат к прежнему порядку предоставления кредитов на пополнение остатков на счёте бюджета, а именно: установление отдельно лимита для субъекта Российской Федерации и отдельно для муниципальных образований. Это позволит перенести сроки привлечения кредитов коммерческих банков на более поздний период и, таким образом, сократить расходы на обслуживание муниципального долга.

На фоне обострения международной обстановки и постоянно нарастающего санкционного давления резко усилилась инфляция. Факторы, раскручивающие инфляцию, связаны с многократно возросшими из-за санкций издержками в сфере производства и логистики. Есть примеры организаций, где уже применяют сокращенную рабочую неделю и неполный рабочий день для сохранения кадров. Некоторые предприятия объявили о планируемых сокращениях персонала.

Наиболее чувствительны к нарушению производственно-логистических цепочек - предприятия промышленности и строительства. Для крупных муниципалитетов это градообразующие отрасли.

Рост цен на стройматериалы привел к удорожанию некоторых проектов на 50%. Меняются взаимоотношения банков и строительных компаний. Резкое повышение ключевой ставки ограничило возможности кредитования отрасли и фактически приостановило ипотеку. В результате замедлилась реализация многих проектов, прежде всего в жилищном строительстве.

В текущих условиях для муниципалитетов крайне важно завершить все начатые инфраструктурные проекты за счет бюджетных средств. От этого будет зависеть не только развитие наших городов, но и дальнейшая поддержка федерального центра.

Участники конференции отмечают, что для развития экономики и социальной сферы принципиально важно обеспечить проведение эффективной кадровой политики. Это является одним из важнейших направлений укрепления и развития социально-экономического потенциала местного самоуправления. В современных условиях принципы профессионализма и компетентности становятся определяющими. Муниципалитеты должны иметь возможность привлекать к работе квалифицированные кадры, способные эффективно управлять в рыночной среде

муниципальным имуществом, финансами, муниципальными учреждениями, объектами городского хозяйства и социальной сферы,

Изменение в содержании целей, задач, функций, полномочий и предметов ведения местных органов власти привело к усложнению и расширению поля деятельности муниципальных служащих. Для решения проблемы по совершенствованию системы профессионального образования муниципальных служащих и для создания эффективно работающего кадрового состава необходимо иметь высокий уровень профессиональной подготовки и знаний.

Особую озабоченность вызывает проблема подбора, подготовки и сохранения ИТ-специалистов, при этом необходимо учитывать современную жесткую конкуренцию на рынке труда со стороны работодателей с зарплатными предложениями, которую муниципалитеты не могут выдержать. Один из вариантов решения вопроса – создание системы целевой подготовки ИТ-кадров для органов местного самоуправления.

В современных условиях важнейшим направлением муниципальной кадровой политики является подготовка управленцев нового уровня, обеспечение получения 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

Следует рассмотреть вопросы изменения квалификационных требований, ограничений и обязательств, основных условий оплаты труда, социальных гарантий, антикоррупционных ограничений и требований к подготовке кадров. Особое место занимают вопросы, связанные с совершенствованием квалификационных требований, а также получения муниципальными служащими качественного профессионального образования.

Необходимо проработать вопрос о предоставлении субсидий местным бюджетам на реализацию программ подготовки и повышения квалификации муниципальных служащих. Особенно важно организовать финансирование обучения по программам, связанным с цифровой трансформацией. Необходимо развивать практику целевого обучения с последующим прохождением муниципальной службы. Особое внимание следует обратить на необходимость обеспечения конкурентоспособного на рынке труда уровня заработной платы муниципальным служащим.

Среди прочих вопросов по проблемам реализации полномочий органами местного самоуправления серьезную озабоченность вызывает проблема безнадзорных животных. По итогам заседания Совета АСДГ 28-го созыва, прошедшего 28 января 2022 г., в адрес председателя Государственной Думы ФС РФ Вячеслава Володина был направлено обращение с просьбой включить в состав рабочей группы по подготовке изменений в законодательство РФ, направленных на защиту граждан от нападения бродячих собак представителей АСДГ и направлен перечень предложений, для внесения поправок в Федеральный закон № 498-ФЗ. Однако было проведено лишь одно заседание рабочей группы без вынесения какого-либо решения.

Вопрос с полномочиями по обращению с безнадзорными животными явный пример необеспеченного мандата на государственном уровне. Как правило, в

регионах передача этих государственных полномочий на уровень муниципалитетов проходила без подкрепления доходными источниками. Также на уровне документов территориального планирования этой проблеме не уделяется должное внимание по созданию соответствующей инфраструктуры в рамках развития городской среды для содержания и выгула питомцев. Это должно быть либо прописано в законе: либо как обязательный раздел правил благоустройства, либо отдельный документ по правилам содержания и выгула питомцев, имеющих владельцев, который необходимо принять всем муниципалитетам. Кроме того, необходимо выработать более гибкие критерии определения опасных пород собак. Участники поддерживают создание механизма государственно-частного партнерства при строительстве приютов, что позволит выделять на упрощенной основе землю и подводить коммуникации к строящимся приютам, дав им возможность развиваться.

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 рассмотрении поправок в проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»:

а) определить принципы организации и функционирования единой системы публичной власти, включая интеграцию местного самоуправления в реализацию национальных проектов и уточнение (определение) механизмов и направлений такого участия;

б) основы и совершенствование стратегического проектирования развития местного самоуправления;

в) основные направления территориальных и функциональных основ развития местного самоуправления;

г) четкое разграничение полномочий между уровнями публичной власти с учетом принципа субсидиарности;

д) вернуть органам местного самоуправления организацию предоставления услуг в важнейших отраслях социальной сферы на принципах делегирования государственных полномочий с соответствующим финансированием;

е) разработать нормативную базу по возвращению к выборности глав муниципальных образований, что позволит повысить легитимность местной власти и ее ответственность перед населением;

ж) включить в перечень вопросов местного значения вопросы применения цифровых технологий в муниципальном управлении;

- рассмотреть возможность внесения изменений в Бюджетный кодекс РФ в целях укрепления финансовой базы местного самоуправления. На первый план должны выйти меры по замене существующей фискальной политики государства по отношению к местному самоуправлению на политику, стимулирующую органы

местного самоуправления к наращиванию собственной доходной базы. В первую очередь, это налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения и применяемый по отношению к субъектам малого и среднего предпринимательства, что послужило бы мощным стимулом для местных инициатив по развитию бизнеса и пополнению доходной базы местных бюджетов. Предусмотреть возможность предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета для погашения долговых обязательств по рыночным займам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

- внести изменение в Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», увеличив предельную сумму закупок у единственного поставщика.

В сфере финансов в целях совершенствования экономической основы местного самоуправления:

- внести в Бюджетный кодекс РФ изменения, позволяющие муниципальным образованиям направлять остатки временно свободных средств на замещение муниципальных займов и досрочное погашение муниципального долга, позволяющие направлять временно свободные средства на досрочное погашение муниципального долга;

- предусмотреть приостановление до 1 января 2024 года требований статьи 107.1 Бюджетного кодекса, которые позволят более гибко оценивать долговую устойчивость и создать условия для снятия запрета на исполнение расходных обязательств;

- исключить из собственных доходов местных бюджетов средства финансовой помощи из других уровней бюджетной системы;

- наделить субъекты Российской Федерации правом адресного законодательного регулирования нормативов отчислений от налоговых доходов на экономическую деятельность с учетом уровня экономического развития конкретных муниципальных образований;

- в целях недопущения перераспределения средств местных бюджетов в вышестоящие бюджеты при предоставлении субсидий муниципальным унитарным предприятиям и хозяйственным обществам со 100% участием муниципальных образований на предупреждение банкротства, внести изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации в части дополнения доходов, не учитываемых при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций (статья 251), субсидиями, предоставляемыми указанным организациям.

В сфере кадрового обеспечения местного самоуправления:

- предусмотреть в Федеральном законе от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральном законе от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» единство ограничений и обязательств при прохождении государственной гражданской службы и муниципальной службы, единство требований к подготовке кадров для гражданской службы и муниципальной службы и профессиональному развитию гражданских служащих и муниципальных

служащих, соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих;

- определить критерии оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и глав муниципальных образований с учетом требований текущего времени;

- установить принцип соразмерности ответственности органов местного самоуправления (должностных лиц местного самоуправления) за неисполнение или ненадлежащее исполнение публичных функций, а также единых с должностными лицами государственных органов ограничений, обязанностей и запретов, предусмотрев единые санкции за их неисполнение.

В сфере жилищной политики и жилищно-коммунального хозяйства:

- внести изменения в Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными»: в частности, рассмотреть вопрос об исключении из перечня деятельности по обращению с животными возврат их на прежние места обитания. Статью «Основные принципы обращения с животными» дополнить пунктом о приоритете безопасности человека и общества. В статье «Защита животных от жестокого обращения» исключить запрет на умерщвление. Исключить маркирование животных, поступивших в приют, несмываемыми и неснимаемыми бирками и возврат их на прежнее место обитания. В статье 17 об организации мероприятий по осуществлению деятельности по обращению с животными без владельцев исключить пункты о возврате неагрессивных собак на прежние места и о пожизненном содержании агрессивных животных. Исключить пункт об обязательной видеозаписи выпуска процесса возврата животных. Принять механизм социального предпринимательства как метода стимулирования деятельности по содержанию безнадзорных животных и направить федеральные средства на строительство приютов в субъектах РФ на условиях софинансирования.

Принять комплекс мер, которые упорядочат правила обращения с животными, в том числе безнадзорными. Ввести штрафы в размере до 200 тысяч рублей для граждан, чьи собаки покусали людей, и для чиновников за нарушения в сфере обращения с бездомными животными, а также штрафы хозяевам животных, оставивших своих питомцев без надзора — за избавление от животных штрафы составят до 30 тысяч руб. Эти санкции должны быть внесены в Кодекс об административных правонарушениях.

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, а также включение в систему документов стратегического планирования национальных и региональных проектов, обеспечение их взаимосвязи и согласованности с другими документами стратегического планирования путем внесения соответствующих изменений в Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

- обеспечить развитие стратегического планирования на всех уровнях

управления, включая муниципальный, с синхронизацией и взаимоувязкой документов стратегического планирования федерального, регионального и местного уровней;

- разработать программы по развитию удаленных территорий, малых городов, сел и деревень с созданием рабочих мест, социальной и промышленной инфраструктуры;

- внести изменения в Методику формирования индекса качества городской среды, утвержденную Правительством РФ от 23.03.2019 № 510-р, в части расчетов индексов качества городской среды с учетом объективных данных, в том числе определения климатических групп городов и всех данных, полученных из открытых источников.

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

- рассмотреть вопрос о включении представителей органов местного самоуправления в состав Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам;

- принять меры по пролонгации или реформатированию данных национальных проектов. В частности, дополнить национальный проект «Цифровая экономика» мероприятиями по созданию системы региональных центров обработки данных, предоставляющих платформу для решения задач муниципального уровня; созданию типовых проектных решений для задач муниципального управления; оказанию организационно-методической поддержки работ по цифровизации муниципалитетов;

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

- установить норматив финансового обеспечения национальных проектов с учетом специфики регионов, в частности, разработать базу расчетов и нормативов национальных проектов, которая бы объединяла регионы в рамках федеральных округов Российской Федерации;

- внести изменения в паспорта национальных проектов «Демография» и «Образование» в целях выделения средств на капитальный ремонт и реконструкцию зданий, находящихся в аварийном, ограниченно-работоспособном или технически неудовлетворенном состоянии;

- разработать и принять федеральные целевые программы по обеспечению объектами инженерной инфраструктуры земельных участков для их дальнейшего предоставления многодетным семьям, а также организации надлежащего водоотведения на территориях муниципальных образований.

В сфере муниципальных финансов и межбюджетных отношений:

- предусмотреть возможность рефинансирования коммерческих займов муниципалитетов в бюджетные кредиты;

- разработать механизм финансового обеспечения органов местного самоуправления на администрирование передаваемых им субъектами Российской Федерации государственных полномочий для однозначного применения всеми

субъектами Российской Федерации при передаче средств на администрирование переданных полномочий;

- предусмотреть возможность возврата к прежнему порядку предоставления кредитов на пополнение остатков на счёте бюджета, а именно: установление отдельно лимита для субъекта Российской Федерации и отдельно для муниципальных образований;

- предусмотреть выделение из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам на софинансирование мероприятий по реализации инициативных проектов, установление на федеральном уровне обязательной минимальной доли расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на поддержку и реализацию инициативных проектов и иных форм инициативного бюджетирования.

В целях решения задачи по развитию органами местного самоуправления муниципальных экономик и привлечению на территории муниципальных образований частных инвестиций обеспечить:

- развитие механизмов совместного участия органов местного самоуправления и органов государственной власти в концессионных соглашениях и соглашениях о муниципально-частном партнерстве (МЧП);

- поддержку и содействие тиражированию проектов «умного города», направленных на внедрение цифровых технологий в сферах коммунального хозяйства, общественного транспорта, градостроительства;

- создать в составе Правительства РФ структуру, осуществляющую мониторинг и выработку предложений 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.

В области строительства и жилищно-коммунального хозяйства:

- установить трехлетний срок освоения денежных средств, предоставляемых органам местного самоуправления из вышестоящих бюджетов в случаях, связанных с осуществлением строительства объектов капитального строительства;

- рассмотреть возможность выделения субъектам Российской Федерации межбюджетных трансфертов:

- а) на проектирование и строительство ливневых коллекторов, сетей ливневых канализаций, очистных сооружений в рамках реализации национального проекта «Экология»;

- б) на строительство инженерной инфраструктуры на земельных участках, выделенных многодетным семьям для индивидуального жилищного строительства, в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

В сфере кадрового обеспечения местного самоуправления:

- проанализировать потребности муниципалитетов в необходимых профессиональных кадрах;

- 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»);

- предусмотреть создание условий для участия органов местного самоуправления в развитии системы специального образования с целью обеспечения кадровых потребностей муниципалитетов, муниципальных предприятий и организаций, осуществляющих свою деятельность на территории муниципального образования;

- создать муниципальные институты развития (в том числе путем формирования финансовых фондов таких институтов за счет выпуска и обращения муниципальных ценных бумаг, участия в обороте акций организаций, участвующих в развитии муниципального сектора экономики и т.д.).

Министерству науки и высшего образования Российской Федерации проработать механизмы увеличения числа практикантов в органах местного самоуправления.

ОБЩЕРОССИЙСКОМУ КОНГРЕССУ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ выступить с инициативой в Правительстве Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации о реализации предложений, сформулированных в настоящих Рекомендациях.

ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ДИРЕКЦИИ АСДГ:

1. Включить в план работы Ассоциации проведение мероприятия с целью обсуждения актуальных вопросов реализации законодательства в области местного самоуправления.

2. Направить настоящие Рекомендации Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Володину В.В., Председателю Правительства Российской Федерации Мишустину М.В., Президенту Общероссийского Конгресса муниципальных образований Кидяеву В.Б., руководителям муниципальных образований – членам АСДГ.