



## **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 «Современная ситуация в местном самоуправлении России и задачи АСДГ» (Красноярск, 28 июня 2019 г.)**

Участники конференции, прошедшей в рамках XXXVI Общего собрания АСДГ, отмечают, что максимальный эффект преобразований в России может быть достигнут при объединении усилий органов власти всех уровней и структур гражданского общества. Из этого вытекает необходимость корректировок системы взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления, нахождения такого баланса, при котором местное самоуправление сохранит разумный минимум самостоятельности и перспективы дальнейшего развития. Для этого органам местного самоуправления необходимо сохранить доверие жителей, привлекая их к процессам принятия решений.

Принцип организационного обособления органов местного самоуправления в системе управления государством является труднодостижимым. Со стороны некоторых органов государственной власти субъектов Российской Федерации, получивших широкие полномочия по регулированию деятельности местного самоуправления, наблюдается непонимание важности института местного самоуправления. Это привело к тому, что многие главы муниципальных образований фактически стали прямыми подчиненными губернаторов и никак не зависят от воли населения. Необходимо приложить максимум усилий для выстраивания диалога, привлекая на свою сторону всех, кто может влиять на решения, не отказываясь от дискуссии по вопросу о допустимых пределах вмешательства государственных органов в дела местного самоуправления.

Усиление роли субъектов Российской Федерации в части предоставления права устанавливать общие требования, условия и принципы закрепления за внутригородскими районами дополнительных вопросов местного значения и разграничения полномочий по ним между городским округом с внутригородским делением и внутригородскими районами сохранит имеющуюся экономическую и организационную за-

висимость от региональных органов власти. Усиление влияния субъектов Российской Федерации на жизнедеятельность муниципальных образований противоречит самой сути местного самоуправления. Именно децентрализация муниципальной власти свидетельствует о признании в обществе основ демократического строя.

Вызывает серьезную обеспокоенность внесение изменений в законодательство о местном самоуправлении 2015 года (Федеральный закон № 8-ФЗ от 03.02.2015 года и Федеральный закон № 62-ФЗ от 03.04.2017 года). Эти изменения поменяли концепцию территориальной организации местного самоуправления, повлекли перераспределение полномочий и введение новых принципов формирования системы органов местного самоуправления, которые заметно ослабили местную власть.

Необходимо объединить усилия органов власти всех уровней (местной, региональной, федеральной) и институтов гражданского общества в интересах населения. Нужно так сбалансировать отношения органов государственной власти и местного самоуправления, чтобы местное самоуправление сохраняло самостоятельность и имело перспективы дальнейшего развития.

Для местного самоуправления, и особенно для крупных городов, самым проблемным является вопрос финансовой самостоятельности. От этого напрямую зависит возможность развития городов, качество жизни и экономический рост всей России. Города, особенно крупные, рассматриваются как локомотивы роста и драйверы новой экономики, основанной на знаниях и человеческом капитале. Именно городская экономика увеличивает долю доходов страны, не связанных с сырьевыми ресурсами.

Тем не менее, государство всё еще мало внимания уделяет тому, как на самом деле выглядит экономика муниципалитетов. Нерешенной остаётся проблема ограниченности доходной базы местных бюджетов и недостаточности собственных средств на развитие территорий. Даже крупные города не могут обеспечить свои расходные обязательства за счет собственных доходов. И этот разрыв в межбюджетных отношениях только нарастает, зависимое положение муниципалитетов от вышестоящих бюджетов усиливается. В этом главная угроза для реализации национальных проектов.

В последние годы задача сохранения финансовой устойчивости бюджета и обеспечения расходных полномочий стоит особенно остро. На фоне снижения инвестиций это приводит к вынужденному исполнению бюджета с дефицитом и наращиванию муниципального долга.

Крупные города могут реализовать свой потенциал и выступать точками роста экономики, но им нужно создать условия для внутреннего развития. Города должны иметь возможность принимать самостоятельные бюджетные решения, максимально

полно распоряжаться создаваемыми ими ценностями и реализовывать свое право на развитие. Необходимо дать крупным городам особый статус в системе местного самоуправления, выделить их в отдельную группу муниципальных образований с расширенным кругом полномочий, доходных источников и иным взглядом на межбюджетные отношения.

В связи с недостаточной финансовой обеспеченностью муниципальных образований возникает ряд проблем при реализации национальных проектов, которые инициировал Президент России В.В. Путин. Эти проекты призваны повысить качество жизни людей. К достижению их целевых показателей сейчас направлено пристальное внимание не только федерального центра, но и самих жителей.

Нормативы финансового обеспечения национальных проектов в настоящее время рассчитываются исходя из средних показателей по стране, что приводит к диспропорциям при расчетах этих показателей в конкретных регионах и муниципалитетах (не учитывается специфика отдельного региона). В связи с чем, нормативные ограничения расходования субсидий требуют значительных финансовых вложений из местного бюджета на реализацию национальных проектов.

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 реформирования ЖКХ.

При реализации национального проекта «Формирование комфортной городской среды» перечни для рейтингового голосования по отбору объектов благоустройства формируются в феврале, непосредственно голосование проводится в марте, а за оставшиеся 6 месяцев благоустроительного сезона необходимо подготовить техническое задание для разработки рабочей документации, рабочую документацию и смету (не менее 1 месяца), пройти оценку достоверности сметной стоимости (30 рабочих дней) и провести процедуры отбора подрядчиков в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

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 рамках реализации национального проекта «Цифровая образовательная среда» и национального проекта «Образование» Министерством просвещения Российской Федерации утвержден единый инфраструктурный лист, в котором обозначен перечень оборудования цифровой образовательной среды для образовательных учреждений всех регионов страны. Но данный перечень не учитывает состояние имеющейся материально-технической базы образовательного учреждения. Стартовые позиции у каждого учреждения разные: вновь введенные образовательные учреждения отличаются материально-техническим оснащением от других (они уже оснащены современным компьютерным оборудованием, установлено новое программное обеспечение). При использовании предложенного единого инфраструктурного листа не удастся создать равные возможности для каждого образовательного учреждения и тем самым эффективно и качественно работать над реализацией проекта «Цифровая образовательная среда».

Неполное финансовое обеспечение исполнения переданных государственных полномочий также создает дополнительную нагрузку на местный бюджет и мешает развиваться муниципальному образованию.

Закон субъекта Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями должен содержать методику расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты. Передача государственных полномочий должна осуществляться после согласования органами местного самоуправления методики расчета нормативов для определения общего объема субвенций, утверждаемой законом субъекта Российской Федерации.

Кроме того, отсутствие в законодательстве запрета на изменение финансового обеспечения переданных органам местного самоуправления государственных полномочий в течение года приводит к ситуации, когда органы местного самоуправления вынуждены направлять собственные денежные средства на исполнение государственных полномочий.

В преддверии отмены единого налога на вмененный доход (ЕНВД) органы местного самоуправления заинтересованы в создании привлекательных для налогоплательщиков условий применения патентной системы налогообложения (ПСН), однако фактически не имеют на это полномочий. Патентная система налогообложения не сможет в полной мере заменить ЕНВД и обеспечить поступление соразмерной величины доходов в местные бюджеты. Снижение поступлений по ЕНВД обусловлено следующими причинами:

- снижение интереса со стороны бизнеса к данному налоговому режиму в связи с его предстоящей отменой. Отсутствие индексации коэффициента-дефлятора К1 в период с 2015 по 2017 годы, влияющего на величину налоговой базы;

- уменьшение суммы исчисленного налога на страховые взносы. На размер данного вычета влияет минимальный размер оплаты труда (МРОТ), который увеличился более чем в 2 раза с 2013 года;

- уменьшение суммы исчисленного налога на расходы, связанные применением «налогового вычета» по приобретению контрольно-кассовой техники.

Федеральное законодательство не предусматривает обязанности для владельцев вновь построенных объектов недвижимости и наследуемого имущества регистрировать право собственности на них. В результате этого они не подпадают под налогообложение. Бюджеты городов недополучают доходы по местным налогам – налогу на имущество физических лиц и земельному налогу.

Перед муниципалитетами Российской Федерации в настоящее время остро стоит задача развития общественного транспорта и улично-дорожной сети. Федеральная программа по обновлению подвижного состава общественного транспорта может создать условия для развития экономики муниципалитетов, дать мультипликативный эффект. В настоящее время на федеральном уровне отсутствует механизм помощи регионам (муниципалитетам), позволяющий улучшить качество услуг на общественном транспорте, поскольку автопарк транспортных предприятий практически полностью изношен.

Организация деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами (ТКО) – полномочие субъекта Российской Федерации. С 1 января 2019 г. сбор, транспортировка, захоронение ТКО осуществляется региональным оператором. Однако не все собственники заключают такие договоры и осуществляют вывоз ТКО самостоятельно, что приводит к образованию несанкционированных свалок. В результате у бюджета муниципального образования возникают дополнительные расходы для ликвидации несанкционированных свалок.

В настоящее время региональные операторы занимаются только вывозом, хранением мусора. Их основной доход формируется за счет бюджета и населения. Необходимо изменить логику данного бизнеса, превратив его из статьи расхода в статью дохода бюджета, создав условия для заработка на переработке мусора.

Федеральным законом от 18.04.2018 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления» внесены изменения в статью 47 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации», касающуюся порядка вступления в силу муниципальных правовых актов. Изменения предусматривают обязательное опубликование в печатном издании текста муниципального нормативного акта, при этом объемные графические и табличные приложения могут размещаться в сетевом издании. Участники собрания полагают необходимым пересмотреть концепцию обнародования муниципальных правовых актов по аналогии с федеральными нормативными актами и актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые вступают в силу со дня их размещения на интернет-портале правовой информации.

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

**ПРАВИТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:**

**В области укрепления экономической основы местного самоуправления:**

- предоставить муниципалитетам субсидии на ликвидацию несанкционированных свалок;

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

- 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;

- пересмотреть нормативы отчислений от налогов в пользу муниципалитетов:

1) налог на доходы физических лиц с 15 до 20%,  
2) налог на имущество организаций – по нормативу 10%,

3) транспортный налог – по нормативу 50%,

4) налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения – по нормативу 50%;

- компенсировать местным бюджетам выпадающие доходы в связи с принятием Федерального закона от 28.12.2017 № 436-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также при принятии на федеральном уров-

не иных решений, приводящих к сокращению поступлений местных налогов (в части налогов на имущество физических лиц).

**В области строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации:**

- разработать нормативную базу для развития бизнеса в сфере переработки твердых коммунальных отходов;

- применять повышающий коэффициент к значению средней рыночной стоимости жилых помещений, установленной Минстроем (например, 1,1 - по аналогии с коэффициентом, установленным для определения размера социальных выплат). Возможно также применять дифференцированный подход: в случае приобретения вторичного жилья устанавливать коэффициент 1,1; в случае приобретения жилья на первичном рынке применять коэффициент 1,2;

- установить минимальные требования к приобретаемым жилым помещениям в части проектных решений (минимальные общая и жилая площади в разрезе одно-, двух-, трех-, четырехкомнатных квартир). Рассмотреть возможность установить такие нормативы к общей площади приобретаемых жилых помещений по минимальному значению, установленному в «СП 54.13330.2016. Свод правил. Здания жилые многоквартирные. Актуализированная редакция СНиП 31-01-2003»;

- предусмотреть предоставление субсидий (трансфертов) из бюджета Российской Федерации нижестоящим бюджетам на строительство (реконструкцию) объектов не позднее 1 марта текущего года.

**В области создания условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения:**

- разработать программу поддержки муниципалитетов с целью обновления подвижного состава общественного транспорта для обеспечения безопасности перевозок и повышения качества оказываемых услуг населению (субсидии на приобретение подвижного состава, субсидии на поддержку транспортных предприятий).

**В области организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, а также в целях эффективной реализации национального проекта «Цифровая образовательная среда» и национального проекта «Образование»:**

- учесть состояние имеющейся материально-технической базы образовательных учреждений и индивидуализировать инфраструктурный лист под условия

конкретного образовательного учреждения, учитывая его базовые материально-технические возможности;

- предусмотреть дополнительные средства на капитальный ремонт уже существующих школ, а не только на приобретение (выкуп) и строительство зданий.

## **ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:**

**В политико-правовой сфере** в целях совершенствования действующего законодательства о местном самоуправлении рассмотреть вопросы:

- определения в качестве центра городской агломерации не только «городской округ с внутригородским делением», но и «городской округ»;

- закрепления в федеральном законодательстве порядка предварительного обязательного учета мнения советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации по решениям о перераспределении полномочий между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также о делегировании муниципальным образованиям отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации;

- дополнить ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ положениями о запрете уменьшения финансового обеспечения переданных государственных полномочий в течение финансового года, а также положениями, предусматривающими, что при наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями необходимо согласовывать с органами местного самоуправления методику расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам для осуществления соответствующих полномочий;

- закрепить в Федеральном законе от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» обязанность владельцев объектов недвижимого имущества регистрировать право собственности на них; определить сроки подачи заявления на регистрацию права собственности. Соответственно, в КоАП РФ включить новый состав правонарушения за невыполнение вышеуказанной обязанности.

**В сфере финансов** в целях совершенствования экономической основы местного самоуправления:

- учесть актуальность вопроса укрепления бюджетной самостоятельности муниципальных образований и рассмотреть следующие основные вопросы по совершенствованию законодательства в области обеспечения финансовой устойчивости местного самоуправления:



- передачу полномочий по установлению размера потенциально возможного годового дохода, используемого для исчисления стоимости патента, с уровня субъектов Российской Федерации на уровень муниципальных образований;

- закрепления на федеральном уровне норматива отчислений в местные бюджеты средств от упрощенной системы налогообложения (УСН) на уровне, достаточном для покрытия выпадающих доходов в связи с отменой ЕНВД (эта величина должна составить не менее 30%);

- зачисления штрафов за нарушение безопасности дорожного движения в бюджеты муниципалитетов по нормативу 100%;

- зачисления платы за негативное воздействие на окружающую среду в бюджеты муниципалитетов по нормативу 95%;

- введение транспортного налога в качестве местного налога в отношении физических лиц, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, с зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды в составе местных бюджетов;

- перенос срока уплаты имущественных налогов физическими лицами с 1 декабря на более ранний срок (например, на 1 октября);

- предоставление права органам местного самоуправления возможности отказа от исполнения переданных им отдельных полномочий, в случае недостаточного финансового обеспечения в порядке, утвержденном субъектом Российской Федерации;

- увеличение объема финансового обеспечения исполнения переданных полномочий с учетом стопроцентного охвата заявленной потребности;

- определение возможности возмещения муниципальным образованиям расходов по погашению штрафов и сборов, полученных в рамках реализации переданных полномочий, в связи с несвоевременным исполнением постановлений судебных приставов;

- внесения изменений в Федеральный закон от 29.06.2012 № 97-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» в части продления действия единого налога на вмененный доход, установив бессрочный период его действия. В связи с отменой в соответствии с указанным Федеральным законом с 01.01.2021 единого налога на вмененный доход для отдельных видов экономической деятельности у местных бюджетов возникнут выпадающие доходы, возможен уход бизнеса «в тень»;

- передачу в местные бюджеты не менее 50% доходов от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения. Муниципальные об-

разования крайне заинтересованы в увеличении темпов экономического развития своих территорий, в том числе и за счет стимулирования деловой активности субъектов малого и среднего предпринимательства, при этом практически не располагают финансовыми ресурсами для обеспечения благоприятных условий для их деятельности;

- установления муниципальным образованиям норматива отчислений по акцизам на спирт и спиртосодержащую продукцию в целях компенсации выпадающих доходов в связи с предстоящим изменением порядка зачисления доходов от штрафов по уровням бюджетов;

- увеличения для городских округов, в границах которых расположены исторические поселения, норматива отчислений субъектами Российской Федерации от налога на доходы физических лиц до 30%.

**В сфере жилищной политики и жилищно-коммунального хозяйства** в целях эффективного выполнения национального проекта «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда»:

- установить в Федеральном законе № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» минимальные требования к приобретаемым жилым помещениям в части проектных решений (минимальные общая и жилая площади в разрезе одно-, двух-, трех-, четырехкомнатных квартир).

**В сфере инновационного развития и предпринимательства** рассмотреть возможность:

- распространения положений пункта 9 части 1 статьи 95 Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» на все контракты, заключаемые заказчиками, расположенными в районах Крайнего Севера, вне зависимости от их предмета, а также возможность внесения изменения в пункт 1 части 1 статьи 95 Федерального закона № 44-ФЗ, предусмотрев возможность изменения контракта, заключенного по итогам проведения запроса котировок.

**В сфере собственности и земельных отношений** рассмотреть вопрос:

о внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости», Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», в части:

- закрепления за физическими лицами обязанности по регистрации права собственности на объекты завершеного и незавершеного строительства недвижимо-

сти в установленные сроки и ответственности за их нарушение;

- установления обязательного предоставления на рассмотрение комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости земельных участков экспертного заключения об определении рыночной стоимости земельного участка, подготовленное экспертом иной саморегулируемой организации оценщиков.

**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 Правительства Российской Федерации Медведеву Д.А., Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Володину В.В., Президенту Общероссийского Конгресса муниципальных образований Кидяеву В.Б. и руководителям муниципальных образований – членам АСДГ.