



АССОЦИАЦИЯ СИБИРСКИХ И ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫХ ГОРОДОВ

ул. Вокзальная магистраль, 16, г. Новосибирск, 630099
Тел. (383) 223-85-00, факс 227-11-08
E-mail: admin@asdг.ru <http://asdг.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» 25 июня 2021 г., Новосибирск

Участники конференции, прошедшей в рамках XXXVIII Общего собрания АСДГ, рассмотрев и обсудив современную ситуацию в местном самоуправлении и задачи АСДГ, уделили особое внимание вопросам состояния реализации законодательства в области местного самоуправления, перспективам местного самоуправления в контексте внесенных в Конституцию Российской Федерации изменений и дополнений, участию органов местного самоуправления в реализации национальных проектов, состоянию местных финансов, вопросам кадрового обеспечения местного самоуправления.

Участники конференции отмечают, что на протяжении всего прошедшего года страна испытывала серьезные трудности, связанные с эпидемиологической и социально-экономической ситуацией, однако в целом острота кризисных явлений характеризует как средняя.

В складывающихся условиях органам муниципального управления приходится сталкиваться с серьезными проблемами, в первую очередь это касается финансово-бюджетных проблем (потеря части налоговых поступлений, отсутствие компенсации выпадающих расходов, несбалансированность местного бюджета, угроза финансовой нестабильности), следствием которых является необходимость отказа от части расходных обязательств.

За прошедший год наиболее эффективными были финансовые, налоговые и информационные меры поддержки со стороны государства.

Начали формироваться более благоприятные условия для местного самоуправления, среди которых можно отметить: экономическую стабильность и тенденции роста, сменившие кризисную ситуацию; принятие пакета федеральных законов и иных нормативных правовых актов, открывающих более широкие возможности для органов местного самоуправления по совершенствованию системы

управления (Земельный кодекс, Федеральная целевая программа «Жилищное строительство», Программа развития бюджетного федерализма); расширение участия гражданского общества в деятельности местного самоуправления.

Поправки в Конституцию Российской Федерации, которые ввели новое понятие «публичная власть», предполагают определенное объединение воедино федеральной, региональной и местной (муниципальной) власти. Тенденция развития законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении в последние годы свидетельствует о сближении государственной власти и местного самоуправления, увеличении степени влияния органов государственной власти на органы местного самоуправления. Принятые в рамках конституционной реформы 2020 года поправки к Конституции Российской Федерации подтвердили данную тенденцию. Кроме того, указанные поправки являются сигналом для дальнейшего развития законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении по пути усиления элементов централизации публичной власти на местном уровне.

Отмечая, что система местного самоуправления в России находится в процессе непрерывного реформирования, участники конференции обращают внимание на неоднозначные результаты проводимых преобразований, часть которых не столько улучшили, сколько ухудшили ситуацию.

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

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. В связи с этим, есть необходимость корректировки системы взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления, поиск такого баланса, при котором местное самоуправление сохранит необходимый и достаточный уровень самостоятельности и перспективы дальнейшего развития.

Утвержденный 2 мая 2021 года перечень поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 апреля 2021 года направлен на преобразование инфраструктуры страны, модернизацию социальной политики, повышение роли государства в развитии территорий.

О необходимости разработки и принятия новой концепции государственной политики в области местного самоуправления Ассоциация сибирских и

дальневосточных городов говорила еще в 2013-2014 гг. Разработка и принятие проекта новых Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 года сегодня особенно актуальна.

Основное внимание в новой концепции должно быть уделено вопросам сбалансированности объема полномочий и ресурсов для их осуществления, четкого разграничения предметов ведения и полномочий между органами и уровнями власти, расширения экономической базы местного самоуправления. В концепции должна быть зафиксирована необходимость дифференцированного подхода к муниципальным образованиям с учетом региональной специфики.

Это, прежде всего, организация и функционирование единой системы публичной власти, осуществление взаимодействия всех уровней власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, как того требует обновленная редакция соответствующих положений Конституции Российской Федерации (статья 132).

Более того, в основу разрабатываемой концепции должны быть заложены такие принципы, которые ведут не к ослаблению роли местного самоуправления, а к его развитию.

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.

Реальная модернизация страны, связанная с повышением эффективности и качества управления, в том числе и на местном уровне, невозможна без повышения роли местного самоуправления, а с другой стороны, проявляется тенденция к централизации, укреплению вертикали власти и, следовательно, повышению влияния федерального центра на принимаемые решения и снижение самостоятельности муниципалитетов.

Самостоятельность местного самоуправления не позволяет полностью реализоваться не только из-за ограниченности финансовых средств и материальных ресурсов, но и ограничений нормативно-правового характера: отсутствие конкретных механизмов реализации норм законодательства, противоречивость принимаемых законодательных актов.

Важным элементом концепции государственной политики в области местного самоуправления 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», принятый в 2014 году, содержит правовые, организационные и финансовые пробелы, препятствующие созданию в стране эффективной и взаимосвязанной системы стратегического планирования.

Оптимизация территориальной организации местного самоуправления также важнейший вопрос стратегического планирования. Во-первых, необходимо установить общие принципы организации административно-территориального устройства в Российской Федерации. Во-вторых, следует усовершенствовать правовое регулирование процессов формирования и функционирования городских агломераций. В частности, необходимо определить понятие и статус «городской агломерации», а также законодательно закрепить модели формирования и управления ими. Необходимо определить основные направления развития сельских территорий, а также малых и исторических городов.

Действующее законодательство содержит нормы, существенно осложняющие функционирование местного самоуправления. Прежде всего, речь идет о мероприятиях так называемого «нового этапа муниципального строительства», воплощенных в федеральные законы № 136-ФЗ от 27.06.2014 г., № 8-ФЗ от 03.02.2015 г. и № 62-ФЗ от 03.04.2017 г., которые вызывают серьезную обеспокоенность муниципальных руководителей.

В настоящее время законодательно закреплена вариативность моделей организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, выбор которых определяется соответствующими законами субъектов Российской Федерации и закрепляется уставами муниципальных образований.

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.

Высказываются опасения и сейчас в большинстве случаев это уже очевидно, что подмена прямых выборов делегированием может подорвать доверие к власти. Отказ от возможности непосредственного волеизъявления жителей резко понижает легитимность власти и может привести к негативным последствиям: к снижению авторитета местной власти у населения и нарастанию социальной напряженности.

В то же время законами субъекта Российской Федерации в качестве преобладающей установлена модель, в соответствии с которой глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию. По замыслу законодателя этот способ должен повысить роль депутатского корпуса, однако установленная процедура избрания главы из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, половина членов которой назначается субъектом Российской Федерации, в реальности ориентирована на усиление влияния органов государственной власти на органы местного самоуправления. Население оказывается полностью отстраненным от участия в этом процессе, что повышает его недоверие к местной власти.

Руководители муниципальных образований признают возможность привлечения квалифицированных специалистов, профессиональных управленцев, хозяйственников, ограничивая тем самым приход к управлению случайных людей. Но такая форма организации местного самоуправления в ряде случаев может вести к размыванию ответственности и нарастанию конфликтности.

Постепенная ликвидация прямых выборов, а значит, и удаление населения из процесса формирования органов местного самоуправления наносит урон не только обществу, но и системе управления в целом.

Необходима политическая конкуренция, необходимо вернуть прямые выборы глав органов местного самоуправления. Применяемые на местном уровне механизмы формирования власти должны быть разнообразными, а главное – усиливающими эффективность функционирования местного самоуправления.

Серьезной проблемой остаются вопросы территориального устройства местного самоуправления.

Федеральным законом от 03.04.2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривается введение нового подхода к понятию «городской округ». Такая формулировка открыла широкие возможности создания законами субъектов Российской Федерации городских округов на огромных территориях бывших муниципальных районов с упразднением всех расположенных на этих территориях городских и сельских поселений. Важно, что все решения об объединении стали приниматься не гражданами, как это предусматривалось ранее, а представительными органами соответствующих муниципальных образований.

Федеральным законом № 87-ФЗ внесены изменения в целях совершенствования принципов территориальной организации местного самоуправления, введено

понятие муниципального округа, что должно было обеспечить дополнительную вариативность подходов к осуществлению местного самоуправления с учетом особенностей территорий. Как показал 2020 год, это становится повсеместной практикой, в ряде регионов уже происходит переход к одноуровневой системе организации местного самоуправления и фактическая ликвидация поселенческого уровня. Это отдаляет население от власти и органов принятия решений и отводит жителям территорий роль наблюдателя.

Преобразовывать в «городские округа» можно любые населенные пункты или их группы. Так, большинство городских округов о. Сахалин имеет огромные площади: городской округ Охинский — 14,8 тыс. кв. км, городской округ Ногликский — 11,3 тыс. кв. км, при этом плотность населения там составляет от 0,71 до 1 чел./кв. км (т.е. в 10 раз ниже средней плотности населения в России в целом). Вместо того чтобы становиться точками роста города вынуждены отвлекать ресурсы на поддержание села, на решение иных непрофильных для них задач, что приводит к ослаблению позиций самих городов.

Динамика изменений, произведенных в 2020 году, подтверждает тенденцию уменьшения общего числа муниципальных образований, в первую очередь сельских поселений, в несколько меньшей степени – городских поселений и муниципальных районов. Также имеет место незначительное снижение числа городских округов, в дальнейшем возможно значительное снижение их численности ввиду частичного замещения муниципальными округами, число которых увеличивается.

На проблему перераспределения полномочий руководители муниципальных образований обращают особое внимание.

Перераспределение полномочий осуществляется законами субъектов Российской Федерации в соответствии с пунктом 6¹ статьи 26³ Федерального закона № 184-ФЗ, частью 1² статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ и отраслевыми федеральными законами. В отличие от делегирования полномочий, сопровождаемого межбюджетными трансфертами, механизм перераспределения полномочий не предполагает перераспределения бюджетных потоков, а финансовое обеспечение перераспределенных полномочий осуществляется за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Фактически муниципалитеты вынуждены часто выполнять задачи, носящие региональный, а порой и общегосударственный характер (профилактика терроризма, организация мероприятий по гражданской обороне и др.).

Одновременно сокращается перечень вопросов местного значения, требующих участия населения. Тем же Федеральным законом № 136-ФЗ субъектам Российской Федерации

Федерации было предоставлено право перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации получили возможность за счет объема вариативной части полномочий гибко учитывать местную специфику. Однако процесс децентрализации не был продолжен, а усилился процесс централизации, что привело к сокращению самостоятельности муниципалитетов.

В последнее время в муниципальных образованиях происходило перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Чаще всего это касалось сферы здравоохранения, социальной поддержки и социального обслуживания незащищенных групп населения, а также наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Участники конференции обращают внимание на возникновение у органов местного самоуправления серьезных проблем, связанных с произошедшим перераспределением.

В частности, передача учреждений здравоохранения в региональное подчинение привело к целому ряду негативных последствий, таких как отсутствие возможности влияния органов местного самоуправления на качество предоставления медицинских услуг при одновременном увеличении числа обращений населения, поступающих в муниципальные органы власти, невозможность непосредственно решать проблемы, увеличение сроков решения возникающих проблем.

Часть государственных полномочий передаются без финансового обеспечения, в результате уровень бюджетной обеспеченности муниципального образования снижается, либо не меняется при возросшем объеме работы.

В то же время происходит изъятие ряда полномочий. В первую очередь, это распоряжение неразграниченными земельными участками. Государство вправе само решать – исполнять это полномочие или оставлять за муниципалитетами. Но, поскольку речь идет о землях в составе территорий муниципалитета, то распоряжаться ими должны сами муниципалитеты. Эти полномочия субъекты Российской Федерации изымают, в первую очередь, у тех муниципалитетов, где велика цена земельных ресурсов.

Активно изымаются собственно муниципальные полномочия – в частности, градостроительные (в основном в регионах, где велик спрос на земельные участки и их цена), а также полномочия в сфере коммунального хозяйства и некоторые другие.

Выполнение несвойственных муниципальным образованиям функций в сочетании с отсутствием полномочий в сферах, которые жизненно важны для него – это очевидный барьер на современном этапе развития российских городов.

Необходима сбалансированность объема полномочий муниципалитета и ресурсов для их осуществления, расширение экономической базы местного самоуправления, четкое разграничение полномочий в рамках единой системы публичной власти, взаимная увязка документов стратегического планирования на всех уровнях, включая муниципальный. Важнейшую роль призвана сыграть разработка основ взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти, механизмов сотрудничества разных уровней публичной власти, регулирования межмуниципального взаимодействия в городской агломерации.

Проблему оптимизации полномочий показали еще в 2019 году исследования Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, которые выявили, что 173 «отраслевых» федеральных закона содержат положения, определяющие 1577 полномочий органов местного самоуправления. Поэтому руководители муниципальных образований поддерживают предложение инвентаризации вопросов местного значения, руководствуясь, прежде всего, принципом субсидиарности.

Таким образом, изменение концепции территориальной организации местного самоуправления, перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а также введение новых моделей структуры органов местного самоуправления существенно ослабили местную власть, которая становится всё менее зависимой от воли своих избирателей и более зависимой от государственных органов, что, безусловно, сказывается на роли местного самоуправления как социально-политического института.

Роль органов местного самоуправления в реализации национальных проектов должна возрасти многократно - такую задачу поставил Президент России Владимир Владимирович Путин на заседании Совета по развитию местного самоуправления 30 января 2020 года. Исходя из правовой природы местного самоуправления и целей, заложенных в Указах Президента Российской Федерации № 204 от 07.05.2018 г. № 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. С надеждой на реализацию национальных проектов и связанную с ними возможность получения дополнительных средств на развитие этих сфер руководители муниципалитетов связывают перспективы улучшения основных сфер жизнедеятельности в муниципальном образовании.

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

В значительной степени отстает фактическая реализация проектов, которые в современных условиях относятся к числу наиболее актуальных: здравоохранение, малое и среднее предпринимательство, производительность труда и поддержка занятости, цифровая экономика, а также безопасные и качественные автомобильные дороги, экология.

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.

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.

В качестве серьезных барьеров, мешающих реализации национальных проектов на муниципальном уровне, выступают несовершенство нормативно-правовой базы, недостаточность методического и информационного обеспечения, неподготовленность управленческих кадров, их недостаточная квалификация, что существенно осложняет проведение в жизнь конкретных мероприятий.

Существенно затрудняют реализацию проектов на местах и вопросы организационного характера: проектировочно-подготовительные работы, длительность процессов согласования, процедуры поиска и выбора подрядчиков, низкое качество проектно-сметной документации.

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.

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.

Показатели освоения средств по национальным проектам показывают, что при среднем уровне освоения в 94%, те показатели реализации, которые связаны с муниципалитетами, составляют менее 88%. Во многом это связано с тем, что муниципалитеты не всегда справились с реализацией задач, которые были поставлены. 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 реформированию 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 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. Более того, снижается эффективность координирующей деятельности региональных проектных офисов, поскольку муниципалитеты лишены возможности полноценно представлять и защищать интересы своего населения на всех этапах реализации национальных проектов.

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.

Главной нерешенной проблемой, существенно сдерживающей самостоятельность местных органов власти, остается недостаточное финансовое обеспечение местного самоуправления. Это не только не позволяет осуществлять расходы на социально-экономическое развитие территорий, но даже выполнять текущие расходные обязательства.

Согласно Федеральному закону от 08.12.2020 № 423-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты

Российской Федерации» увеличен срок предоставления субъекту Российской Федерации (муниципальному образованию) бюджетного кредита на пополнение остатка средств на счете бюджета со 180 до 240 дней, установив срок его возврата - не позднее 15 декабря. Увеличение срока предоставления бюджетного кредита на пополнение остатка средств на счете бюджета позволит субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям) обеспечить устойчивое планирование и исполнение бюджетов, а также позволит ряду регионов и муниципальных образований отказаться от заимствований в коммерческих банках и соответственно сократить расходы на обслуживание государственного (муниципального) долга.

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.

Комплексное социально-экономическое развитие муниципалитетов в целом зависят не от наличия в их бюджетах определенных средств на покрытие текущих расходов, а от возможности сформировать за счет собственных доходов бюджета развития. Муниципальные бюджеты развития должны формироваться преимущественно за счет налоговых и неналоговых источников доходов местных бюджетов, на администрирование которых органы местного самоуправления могут влиять самостоятельно.

У региональных центров остается 15% собираемого на их территории налога на доходы физических лиц (НДФЛ). Половина муниципального бюджета – это образование, ЖКХ и не остается никаких ресурсов для развития. Ни один из крупных городов не имеет достаточных ресурсов для развития, потому что они – муниципалитеты, а значит, зависимы в доходах от вышестоящих уровней. Необходима децентрализация как важнейший спусковой механизм развития городов-миллионников, что приведет к трансформации социальной инфраструктуры.

Представляется неоправданным зачисление в полном объеме налога на имущество организаций и транспортного налога в бюджет субъекта Российской Федерации. Функционирование коммерческих и производственных зданий, строений, сооружений, а также использование транспортных средств оказывает наибольшее влияние на окружающую среду муниципального образования, включая экологическую обстановку. При этом использование объектов застройки и транспортных средств на территории муниципального образования невозможно без организации городского пространства и создания объектов инфраструктуры и жизнедеятельности муниципального образования (линий наружного освещения, дорог, объектов благоустройства и зеленого хозяйства и т.п.). В связи с этим должна обеспечиваться платность их нахождения и использования на территории муниципального образования для поддержания в нормальном состоянии городской инфраструктуры и дальнейшего ее развития.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации не упоминается о региональных и муниципальных бюджетах развития, что препятствует их созданию и лишает органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления важнейшего финансового инструмента для обеспечения социального-экономического развития регионов и муниципалитетов на основе документов стратегического планирования. В связи с этим необходимо проработать вопрос о введении в Бюджетный кодекс Российской Федерации понятия «бюджет развития» и установить принципы его создания и использования. При этом для формирования в региональных и местных бюджетах полноценных бюджетов

развития необходимо расширить их доходную базу. В частности, закрепить за субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями такие источники дохода, на формирование которых региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления смогли бы оказывать непосредственное влияние.

Участники конференции считают, что необходимо повышение доли распределения доходов от региональных налогов в местные бюджеты для развития финансового и экономического потенциала муниципальных образований.

Важным является развитие инструментов межбюджетных отношений между муниципальными образованиями, в том числе путем финансирования совместных проектов, межмуниципального кредитования.

В соответствии со статьей 174.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации муниципальными образованиями ежегодно проводится оценка налоговых расходов местных бюджетов от предоставления налоговых льгот, освобождений и иных преференций по местным налогам. Ее результаты используются при формировании местных бюджетов на очередной финансовый год и плановый период.

Оценка налоговых расходов осуществляется в порядке, утвержденном местными администрациями с учетом Общих требований к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 22.06.2019 № 796 «Об общих требованиях к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Для ее проведения используются данные о фискальных характеристиках налоговых расходов местных бюджетов: численность налогоплательщиков и получателей льгот по местным налогам, объем предоставленных льгот.

Пунктом 5 Общих требований обязанность по предоставлению вышеуказанных данных в муниципальные образования возложена на управления Федеральной налоговой службы субъекта Российской Федерации. При этом порядок и сроки их направления действующим законодательством не установлены.

Важнейшим вопросом является создание системы подготовки и переподготовки кадров муниципальной службы. Муниципальные служащие в первую очередь обязаны решать локальные проблемы, уметь эффективно использовать объекты муниципальной собственности, ориентироваться на запросы и потребности населения, проживающего в границах муниципального образования.

Состояние муниципальной службы Российской Федерации характеризуется наличием ряда проблем: отсутствие целостной системы, наличие противоречий в

законодательстве о муниципальной службе, снижение престижа муниципальной службы и муниципальных служащих, непоследовательность кадровой политики в сфере муниципальной службы и др. Отмечается также старение и текучесть кадров, низкий уровень оплаты труда, а самое главное - нехватка навыков и компетенций работы с современными управленческими технологиями, что особенно негативно отражается на состоянии муниципального хозяйства, качестве жизни подавляющего большинства граждан России, особенно проживающих за пределами крупных городов.

В связи с дефицитом бюджетов муниципальных образований средства на повышение квалификации и переподготовку муниципальных служащих либо сокращены, либо не выделяются.

Необходимо постоянное повышение квалификации и профессиональной переподготовки муниципальных служащих и работников органов местного самоуправления, в том числе путем введения специальных образовательных интернет-платформ, развития дистанционного образования, активного внедрения обучающих программ.

Должна быть создана профессиональная стандартизация профессии «муниципальный служащий», в том числе с учетом видов и социально-экономических характеристик муниципальных образований, а также степени сложности организационного устройства местных администраций и аппаратов представительных органов. Разработка и применение комплекса мер финансового и нефинансового характера для стимулирования переезда в сельскую местность высококвалифицированных кадров будет положительно сказываться на муниципальном управлении.

Таким образом, местное самоуправление - это фундамент государства. Именно местная власть обеспечивает непосредственное взаимодействие с населением и первой принимает на себя недовольство и обратную реакцию на действия государства. Поэтому важно обеспечивать не только устойчивость местного самоуправления, но и сохранять за ним функционал, выработанный многолетней практикой развития.

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:

- провести анализ полномочий органов местного самоуправления, установленных отраслевым законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации, и исключить полномочия, не обеспеченные источниками финансирования либо несоответствующие целям деятельности органов местного самоуправления и вопросам местного значения, определенным Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- пересмотреть концепцию территориальной организации местного самоуправления, в том числе отказ от массового упразднения поселений и перехода к одноуровневой системе сверхкрупных муниципальных образований и сохранение статуса поселения для всех населенных пунктов;

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

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

- закрепить в федеральном законодательстве порядок 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;

- внести в Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменения:

- устанавливающие критерии и условия укрупнения муниципальных образований, применения способа замещения должности глав муниципальных образований и глав местных администраций посредством проведения конкурса;

- дополнить ст. 19 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;

- внести изменения в Земельный кодекс Российской Федерации, исключив из пункта 4 статьи 39.7 Земельного кодекса Российской Федерации норму, устанавливающую предельную плату в размере не более 2% за земельные участки, предоставленных для ведения работ, связанных с пользованием недрами;

- внести изменения в пункт 4 статьи 72 Земельного кодекса Российской Федерации в части наделения полномочиями органов местного самоуправления по выдаче гражданам, индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам обязательных для исполнения предписаний и осуществлять контроль за исполнением указанных предписаний.

В сфере финансов в целях совершенствования экономической основы местного самоуправления:

- 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;

- исключить установленное пунктом 17 статьи 396 и пунктом 8.1 статьи 408 части второй Налогового кодекса Российской Федерации ограничение по увеличению суммы земельного налога (налога на имущества физических лиц) за отчетный налоговый период по сравнению с суммой налога за предыдущий налоговый период в случае использования земельных участков (объектов капитального строительства) не по целевому назначению и (или) в предпринимательской деятельности;

- 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.

Закрепить на федеральном уровне:

- зачисления в местные бюджеты налога от упрощенной системы налогообложения (УСН) на уровне, достаточном для покрытия выпадающих доходов в связи с отменой ЕНВД, должен составить 100%;

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

- зачисления в местные бюджеты платы за негативное воздействие на окружающую среду в бюджеты муниципалитетов по нормативу 95%;
- зачисления в местные бюджеты налога на имущество организаций 50%;
- зачисление в местные бюджеты налога на доходы физических лиц до 30%;
- увеличение для городских округов, в границах которых расположены исторические поселения, норматива отчислений субъектами Российской Федерации от налога на доходы физических лиц до 30%;
- 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;
- 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 полного обеспечения 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;
- увеличение лимита годового объема закупок у единственного поставщика, до пяти миллионов рублей.

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);
- 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

жестокое обращение» 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.

ПРАВИТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:

В политико-правовой сфере:

- привлечь к работе по подготовке проекта основ государственной политики в области развития местного самоуправления до 2030 года представителей объединений муниципальных образований, ведущих экспертов в области местного самоуправления и организовать широкое обсуждение в муниципальном сообществе подготовленного проекта до его принятия;

- создать в составе Правительства Российской Федерации орган, комплексно отвечающий за развитие местного самоуправления.

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;

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

- обеспечить возможность участия представителей органов местного самоуправления в работе координационных органов (штабов), созданных на региональном и муниципальном уровнях, по вопросам реализации мероприятий, направленных на достижение целей, показателей национальных проектов, государственных и муниципальных программ и результатов их реализации;

- 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 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:

- зачисления в местные бюджеты налога от упрощенной системы налогообложения (УСН) на уровне, достаточном для покрытия выпадающих доходов в связи с отменой ЕНВД, должен составить 100%;

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

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

- зачисления в местные бюджеты налога на имущество организаций 50%;

- зачисление в местные бюджеты налога на доходы физических лиц до 30%,

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

- 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.

Для своевременного проведения мероприятия по оценке налоговых расходов рассмотреть возможность дополнения Общих требований к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22.06.2019 № 796 пунктом 8.1. следующего содержания:

«В целях проведения оценки эффективности налоговых расходов муниципальных образований:

а) местные администрации ежегодно до 1 апреля направляют в управления Федеральной налоговой службы субъекта Российской Федерации сведения о категориях плательщиков с указанием обуславливающих соответствующие

налоговые расходы муниципальных нормативных правовых актов, в том числе действовавших в отчетном году и в году, предшествующем отчетному году;

б) управления Федеральной налоговой службы субъекта Российской Федерации ежегодно до 1 августа направляют в местные администрации сведения за предшествующий год, а в случае необходимости - уточненные данные за иные отчетные периоды с учетом информации по состоянию на 1 августа текущего года, содержащие:

- сведения о количестве получателей налоговой льготы в разрезе налоговых расходов муниципального образования;

- сведения об общей численности плательщиков в разрезе местных налогов;

- сведения о суммах выпадающих доходов бюджета муниципального образования в разрезе налоговых расходов муниципального образования.»

В области строительства и жилищно-коммунального хозяйства:

- 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). Или 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);

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

- 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:

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

- 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».

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 области создания условий для предоставления населению качественных транспортных услуг 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);

- разработать программу поддержки муниципалитетов с целью развития (строительства) метрополитенов в крупных муниципальных образованиях (субсидии на проектирование и строительство метрополитена).

В части кадрового обеспечения местного самоуправления:

- рассмотреть вопрос разработки системы мер по повышению престижа муниципальной службы, созданию положительного имиджа муниципального служащего;

- решить вопрос о повышении уровня оплаты труда муниципальных служащих;

- проанализировать Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» на предмет единства ограничений и обязательств при прохождении государственной гражданской службы и муниципальной службы, единства 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.

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.