



АССОЦИАЦИЯ СИБИРСКИХ И ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫХ ГОРОДОВ

630099, г. Новосибирск, ул. Вокзальная магистраль, 16
Тел. (383) 223-85-00, 218-10-05, факс 227-11-08

E-mail: admin@asdg.ru
[Http://www.asdg.ru](http://www.asdg.ru)

Рекомендации конференции АСДГ «Современная ситуация в местном самоуправлении и задачи АСДГ» (Новосибирск, 06.06.2015 г.)

Участники конференции из 50 муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока, прошедшей в рамках XXXII Общего собрания АСДГ,
ОТМЕЧАЮТ:

1. Несмотря на крайне сложные социально-экономические условия 2014 и начала 2015 года, органы местного самоуправления муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока в основном обеспечили стабильность и развитие своих территорий. Согласно проведенному социологическому опросу 58,5% опрошенных руководителей муниципальных образований оценили ситуацию 2014 года как нормальную (правда, в 2013 году таких было значительно больше - 72,5%) и лишь 3,2% назвали ее крайне напряженной. 60% муниципальных образований обеспечили в 2014 году рост доходов местных бюджетов, в т.ч. 18% муниципальных образований более чем на 20%.

2. В то же время в деятельности органов местного самоуправления накопился ряд сложных проблем, не находящих решения в течение многих лет. Важнейшие из них:

1) Несовершенство и нестабильность правовой базы. За время существования Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ в него было внесено около 500 изменений и дополнений. Одновременно вносились изменения и дополнения в Налоговый, Бюджетный, Градостроительный, Земельный, Жилищный и другие федеральные акты, оказывающие влияние на деятельность местного самоуправления.

2) Крайне низкий уровень финансовой обеспеченности, не позволяющий должным образом исполнять расходные полномочия, возложенные на органы местного самоуправления действующим законодательством. В особо тяжелом положении находятся малые города и большинство сельских территорий. При этом все меньшую долю в доходах местных бюджетов занимают собственные доходы, которыми органы местного самоуправления могут распоряжаться самостоятельно, и все большую долю занимают целевые трансферты: субсидии и субвенции.

3) Возложение на органы местного самоуправления несвойственных муниципальной природе государственных функций (противодействие терроризму, мобилизационная подготовка муниципальных предприятий и организаций, предоставление служебных помещений и жилья работникам полиции и др.).

4) Отстранение органов местного самоуправления в ряде субъектов Российской Федерации от исполнения таких традиционных функций местной власти, как социальная поддержка и социальное обслуживание социально незащищенных групп населения, первичное здравоохранение, опека и попечительство.

5) Несовершенная и непрерывно меняющаяся территориальная организация местного самоуправления, непродуманное укрупнение муниципальных образований, отдаляющее органы местного самоуправления от населения и усложняющее контроль граждан за местной властью.

6) Снижение роли представительных органов местного самоуправления, которые оказались отстраненными от рассмотрения муниципальных программ социально-экономического развития своих территорий.

7) Острый дефицит квалифицированных кадров в малых городах и сельской местности, вызванный крайне низким уровнем заработной платы муниципальных служащих.

3. В ряде своих выступлений последних лет Президент Российской Федерации говорил о необходимости **сильной, независимой и финансово состоятельной** местной власти. «В основе системы правового регулирования местного самоуправления в России лежит свобода выбора»... «Нельзя ничего навязывать, надо обязательно принять во внимание мнение глав муниципалитетов, депутатов местных представительных органов».

Однако органы государственной власти многих субъектов Российской Федерации, используя предоставленные им Федеральным законом № 136-ФЗ новые возможности регулирования деятельности органов местного самоуправления, осуществляют действия, прямо противоречащие этим установкам.

4. В 2014 и начале 2015 года в законодательство о местном самоуправлении были внесены концептуальные изменения, в корне меняющие его конструкцию. Изменения вносились в крайней спешке и в условиях отсутствия общей концепции (стратегии) и целостной, понятной людям государственной политики в сфере местного самоуправления. Последний такой документ «Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» был утвержден указом Президента России еще в 1999 г. и во многом не отвечает современным условиям. Одни изменения через несколько месяцев заменялись другими, прямо противоположными. Самый яркий пример - быстрый переход от системы с сити-менеджером, внедряемой зачастую «силовыми» методами, к резкой всеобщей критике этой «двуглавой» модели, как будто ее недостатки не были известны ранее. Изменения в систему формирования органов местного самоуправления, предусмотренные Федеральным законом от 03.02.2015 г № 8-ФЗ, были приняты вообще без обсуждения с муниципальным и экспертным сообществом. Результатом таких действий явилось следующее:

При формальном разнообразии моделей организации местного самоуправления **фактический** выбор модели в ряде субъектов Российской Федерации был отдан на личное решение руководителей регионов, которые теперь имеют 50% голосов в комиссиях, определяющих кандидатуру главы муниципального образования. Конституционность этой нормы как минимум сомнительна. Появилась возможность фактического отстранения населения и муниципальных депутатов от принятия

решений по этим вопросам. Глава муниципального образования оказался в полной зависимости от губернатора и фактически независимым от воли представительного органа и от населения.

Появилась возможность (уже реализованная в ряде субъектов РФ) принудительного и без обсуждения с местным сообществом изъятия у органов местного самоуправления ряда ключевых, а также более мелких муниципальных полномочий (вплоть до размещения рынков, рекламных конструкций и кладбищ). Особенно болезненным является изъятие у органов местного самоуправления полномочий в сферах градостроительства и землепользования. Если субъектом Российской Федерации разрабатываются и утверждаются генплан города, правила землепользования и застройки территории, проекты планировки и межевания территорий, принимаются решения об изменении разрешенного вида использования и на условно разрешенный вид использования каждого земельного участка, а за органами местного самоуправления остается только организация публичных слушаний по этим вопросам, то городская власть на этом заканчивается.

В особо тяжелом положении оказались сельские поселения, лишенные значительной части своих полномочий и источников доходов. Можно говорить о системном кризисе в управлении сельскими территориями.

5. Требуется кардинального улучшения деятельности советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации и особенно Общероссийского конгресса муниципальных образований (ОКМО), который фактически перестал представлять и защищать интересы местного самоуправления в федеральных органах государственной власти. В этой связи участники конференции с удовлетворением отметили выступление на конференции вновь избранного президента ОКМО В.Б. Кидяева, заявившего о намерении принять меры по исправлению создавшегося положения.

6. На всех этапах реформ АСДГ и ее представители последовательно отстаивали интересы местного самоуправления на всех уровнях государственной власти, на экспертных советах, конференциях, в специализированных журналах, выступали с резкой критикой законодательных «новаций», ущемляющих конституционные права местного самоуправления, выдвигали конструктивные предложения по исправлению ситуации. Однако основная часть этих предложений не была принята без должных оснований.

Участники конференции РЕКОМЕНДУЮТ:

1. Федеральным органам государственной власти

1.1. Разработать и утвердить Указом Президента России документ, определяющий основные направления (стратегию) дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации и основные направления государственной политики в области местного самоуправления. Отразить в нем роль местного самоуправления в развитии государства и общества на современном этапе, степень его организационной, компетентностной, финансовой автономии в системе органов публичной власти, взаимоувязанное решение вопросов полномочий органов

местного самоуправления, его финансовой базы, земельно-имущественных отношений, территориальной организации, кадрового обеспечения, взаимоотношения с органами государственной власти. До принятия указанного документа провести его широкое общественное обсуждение.

1.2. В связи с упразднением Министерства регионального развития Российской Федерации в системе федеральных органов исполнительной власти не осталось структуры, комплексно и системно отвечающей за состояние и развитие местного самоуправления в стране. Рассмотреть вопрос о создании такого органа в составе Правительства России, например в форме федерального агентства.

1.3. Устранить неясности и противоречия в терминологии, относящейся к местному самоуправлению. Ввести в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» термин «предметы ведения» местного самоуправления, охватывающий более широкий круг проблем, чем термин «вопросы местного значения». Четко сформулировать термины «организация», «обеспечение», «создание условий», «участие», двусмысленное толкование которых вызывает сложности в работе органов местного самоуправления. Особенно важно дать единообразное и четкое толкование термина «структура органов местного самоуправления», которая согласно ч. 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации должна определяться населением самостоятельно, но не законами субъектов Российской Федерации.

1.4. Разработать и принять федеральный закон «Об общих принципах административно-территориального устройства в Российской Федерации». Закрепить в нем понятия «населенный пункт», «город», «городской округ» (сегодня в него можно включать территории в сотни квадратных километров), «поселок», установить критерии отнесения населенных пунктов к той или иной категории. Установить предельное расстояние между двумя застроенными территориями, при превышении которого они не могут считаться одним населенным пунктом. Определить основания и порядок преобразования сельских населенных пунктов в городские и городских в сельские. Привести в соответствие между собой административно-территориальное и муниципальное устройство субъектов Российской Федерации.

1.5. Установить не ущемляющий конституционных прав населения порядок выбора модели организации местного самоуправления в муниципальных образованиях. Решение о выборе модели должно приниматься представительным органом муниципального образования с учетом мнения населения и направляться на согласование высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, которое может вносить альтернативные предложения с соответствующей аргументацией. Определить порядок разрешения возможных разногласий.

1.6. Установить не ущемляющий интересы населения порядок передачи органам государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Установить, что такая передача может быть осуществлена только в двух случаях:

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

2) Установление органом государственной власти субъекта Российской Федерации факта невозможности или явной нецелесообразности исполнения какого-то муниципального полномочия органом местного самоуправления, но индивидуально в каждом конкретном случае. Определить четкий порядок разрешения спорных ситуаций.

1.7. Отнести муниципальные полномочия по вопросам градостроительства и землепользования в границах населенных пунктов к полномочиям, которые не могут быть изъяты у органов местного самоуправления законами субъектов Российской Федерации.

1.8. Законодательно определить формы участия и полномочия представительных органов муниципальных образований в рассмотрении муниципальных программ, разрабатываемых и утверждаемых в настоящее время местными администрациями.

1.9. Считать необходимым изменить вектор финансово-бюджетной политики государства по отношению к местному самоуправлению с фискальной на стимулирующую. Преимущественно закреплять за органами местного самоуправления те источники доходов, на формирование которых органы местного самоуправления могут оказывать влияние, в первую очередь доходы от малого и среднего бизнеса. Обеспечить баланс между объемами полномочий местного самоуправления и их финансовым обеспечением. В этих целях внести необходимые изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации.

1.10. Внести изменения в схему покрытия дефицитов местных бюджетов. Приоритетным способом должна стать замена дотаций и субсидий на закрепление за местными бюджетами законами субъектов Российской Федерации индивидуальных для каждого муниципального образования дополнительных нормативов отчислений от всех региональных и федеральных налогов, собираемых на соответствующих территориях и поступающих в бюджеты регионов. Дотации и субсидии использовать только на часть дефицита, не покрываемую дополнительными налоговыми отчислениями. Отметить, что данная мера позволит резко сократить встречные финансовые потоки, активизировать деятельность органов местного самоуправления по пополнению их собственной налоговой базы и не потребует дополнительных финансовых затрат со стороны государства.

1.11. Рассмотреть и принять решения по предложениям, внесенным участниками конференции по отдельным аспектам муниципальной деятельности, в т.ч.:

- о разработке и принятии федеральной программы расселения ветхого жилья, имея в виду ее софинансирование из федерального, региональных и местных бюджетов;

- об обеспечении жилыми помещениями инвалидов, семей, имеющих детей-инвалидов, страдающих тяжелыми формами заболеваний, вставших на учет после 1 января 2005 г., либо не стоящих на учете;

- об установлении учетной нормы площади жилого помещения и нормы предоставления общей площади жилого помещения по договорам социального найма;

- о принятии законодательных мер по объектам, находящимся в аварийном или ветхом состоянии, в случаях, когда собственники отказываются привести их в порядок либо осуществить их снос;

- о повышении ответственности потребителей при расчетах за потребленные жилищно-коммунальные услуги;

- о внесении изменений в новые правила предоставления финансовой поддержки за счет средств Государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» на модернизацию инженерной инфраструктуры;

- об ускорении постановки на кадастровый учет земель обороны, безопасности и таможенных служб для возможности взимания земельного налога с этих земель;

- о зачислении в местные бюджеты штрафов, взимаемых по автодорожным происшествиям, для формирования муниципальных дорожных фондов;

- об освобождении муниципальных образований от уплаты исполнительского сбора.

2. Общероссийскому конгрессу муниципальных образований

2.1. Оказать содействие в реализации Рекомендаций, адресованных Федеральным органам государственной власти.

3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации

3.1. Создать необходимые условия для исполнения указания Президента Российской Федерации об организации конструктивного диалога руководителей регионов с органами местного самоуправления и муниципальным сообществом. С этой целью использовать потенциал региональных советов муниципальных образований, а в необходимых случаях создавать при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации специальные консультативные органы.

3.2. Закон субъекта Российской Федерации об изменении статуса и порядка избрания главы муниципального образования принимать только с учетом мнения населения, выраженного путем голосования.

3.3. Каждое решение о создании внутригородских муниципальных образований (районов) в крупном городе принимать только в случае, если такое решение получит поддержку населения, выраженную путем голосования. Законодательно закрепить возможность образования внутригородских районов не на всей, а на части

территории городского округа: пригородный поселок или территориально обособленный район со своей инженерной и социальной инфраструктурой.

3.4. Передать законами субъектов Российской Федерации (там, где это не сделано к настоящему времени) органам местного самоуправления городских округов и муниципальных районов исполнение государственных полномочий субъектов Российской Федерации в сферах социальной поддержки и социального обслуживания социально незащищенных групп населения, первичного звена здравоохранения, опеки и попечительства, по аналогии с тем, как это сегодня действует в сфере школьного образования.

3.5. Вернуть органам местного самоуправления городов – административных центров субъектов Российской Федерации полномочия (если ранее они были изъяты) по распоряжению городскими землями, государственная собственность на которые не разграничена, при обеспечении безусловного и приоритетного учета интересов органов государственной власти.

3.6. При построении системы межбюджетных отношений с органами местного самоуправления использовать в качестве приоритетного способа закрепление за местными бюджетами дополнительных нормативов отчислений от региональных и федеральных налогов, собираемых на соответствующих территориях и поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации. Дотации и субсидии использовать только на часть дефицита, не покрываемую дополнительными налоговыми отчислениями.

3.7. Включать в стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации раздел по развитию местного самоуправления. Оказывать содействие органам местного самоуправления в разработке муниципальных стратегий.

4. Органам местного самоуправления

4.1. Проводить постоянный мониторинг мнения населения по вопросам реализации преобразований, предусмотренных изменениями в Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». По результатам мониторинга вносить при необходимости соответствующие предложения в органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

4.2. В крупных городах с районным делением в качестве альтернативы создания внутригородских муниципальных образований, связанного со значительными затратами, организационными сложностями и рисками, использовать более простой и менее затратный способ приближения муниципальных депутатов к жителям – увеличение количества депутатов до числа, обеспечивающего их постоянную связь с избирателями, и формирование из числа депутатов представительного органа территориальных депутатских групп по районам. При этом глава районной администрации должен быть подотчетен

территориальной группе депутатов. Финансирование деятельности районов осуществляется по сметам затрат. Изучить и использовать практический опыт реализации указанной модели в городе Хабаровске.

4.3. Усилить внимание к разработке и своевременной актуализации стратегий и программ социально-экономического развития муниципальных образований, увязки их с региональными стратегиями и с документами территориального планирования. Заблаговременно готовить пакеты градостроительной документации для возможности привлечения новых инвесторов и реализации инвестиционных проектов.

4.4. В возможно короткие сроки завершить переход к программно-целевому методу формирования расходов местных бюджетов.

4.5. Укреплять взаимодействие с местными структурами гражданского общества, содействовать созданию и деятельности местных общественных палат, молодежных парламентов, ветеранских организаций, органов территориального общественного самоуправления, других гражданских структур. Предусматривать в местных бюджетах средства на грантовую поддержку различных гражданских инициатив и акций.

4.6. Принимать участие и содействовать активизации деятельности советов муниципальных образований соответствующих субъектов Российской Федерации.

4.7. Поддержать предложение об участии органов местного самоуправления в евразийских интеграционных процессах и об участии в заседании Конгресса местных властей Евразии в городе Казани 31 июля – 01 августа 2015 г.

5. Президенту АСДГ, исполнительной дирекции АСДГ

5.1. Содействовать выработке консолидированной позиции муниципального и экспертного сообщества по ключевым вопросам дальнейшего развития местного самоуправления в России. В этих целях укреплять взаимодействие АСДГ с профильными комитетами Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Общероссийским конгрессом муниципальных образований (ОКМО), Всероссийским советом местного самоуправления (ВСМС), Союзом российских городов, межрегиональными и специализированными ассоциациями муниципальных образований, Комитетом гражданских инициатив (Фонд Кудрина), Европейским клубом экспертов местного самоуправления (ЕКЭ), Фондом «Институт экономики города», Институтом муниципального управления (Обнинск), Международной ассамблеей столиц и крупных городов (МАГ), иными организациями, защищающими интересы местного самоуправления.

5.2. Президенту АСДГ определить своим решением членов Совета АСДГ, персонально ответственных за организацию взаимодействия АСДГ с советами муниципальных образований соответствующих субъектов Российской Федерации.

Считать главными задачами ответственных членов Совета АСДГ оказание содействия в работе региональных советов муниципальных образований, установление контактов с руководителями муниципальных образований, распространение опыта работы АСДГ в отдельных сферах деятельности, разъяснение и обоснование позиции АСДГ по актуальным вопросам развития местного самоуправления в России, распространение лучших муниципальных практик, реализованных в муниципальных образованиях, привлечение руководителей и специалистов муниципальных образований к участию в мероприятиях АСДГ, вовлечение новых членов в состав АСДГ.