

Утверждены решением Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению 8 июня 2022 года

РЕКОМЕНДАЦИИ

ВСЕРОССИЙСКОГО СОВЕЩАНИЯ

«Меры поддержки муниципалитетов в условиях современной реальности и существующих вызовов: механизмы и формы»

г. Москва

21 апреля 2022 г.

Участники Всероссийского совещания, организованного и проведенного в День местного самоуправления Комитетом Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению совместно с Союзом российских городов, Всероссийской ассоциацией развития местного самоуправления, Общероссийским конгрессом муниципальных образований, Ассоциацией Сибирских и Дальневосточных городов, Ассоциацией городов Поволжья, Союзом городов Центра и Северо-Запада России, Ассоциацией муниципальных образований «города Урала», при участии Отделения Российской академии естественных наук по федеративному устройству, местному самоуправлению и местным сообществам и Федерального экспертного совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам при ОАТОС, рассмотрев и обсудив возможные меры поддержки муниципалитетов в условиях современной реальности и существующих вызовов, а также вопросы функционирования и взаимодействия единой системы публичной власти, дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации, в том числе с учетом положений, предусмотренных проектом федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», отмечают следующее.

В настоящее время ведется активная работа по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия единой системы публичной власти. Это многоаспектный процесс, связанный, в первую очередь, с внесением поправок в Конституцию Российской Федерации, принятием Федеральных законов «О Государственном Совете Российской Федерации» и «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Федерации», а также внесением в Государственную Думу и принятием 25 января 2022 года в первом чтении проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее также – законопроект).

В условиях введения в 2022 году в отношении Российской Федерации международных экономических санкций, распространения в 2020 – 2021 гг. новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и ликвидации ее последствий в нашей стране возникла непростая социально-экономическая ситуация. В данных условиях все уровни публичной власти в тесном взаимодействии между собой должны принимать оперативные и существенные меры поддержки российской экономики, обеспечения функционирования социальной сферы в Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях.

От Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации потребовалось принятие оперативных и первоочередных мер по эффективному управлению структурой государственного долга, обеспечению финансовой стабильности бюджетной системы Российской Федерации и финансовой устойчивости Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, иных мер по защите целого ряда отраслей российской экономики и социальной сферы. При этом данный перечень мер не является окончательным и с учетом изменяющейся социально-экономической ситуации в Российской Федерации основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов могут подлежать корректировке.

4 марта 2022 года Государственной Думой принят и 9 марта 2022 года подписан Президентом Федеральный закон № 53-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году». Данный Федеральный закон, в частности, предусматривает:

- право Правительства Российской Федерации утверждать распределение межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, а также вносить изменения в утвержденное федеральным законом о федеральном бюджете распределение межбюджетных трансфертов;

- право высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации

(местной администрации) вносить изменения в сводную бюджетную роспись бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) без внесения изменений в закон (решение) о соответствующем бюджете в случае перераспределения бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения геополитической и экономической ситуации на развитие отраслей экономики, бюджетных ассигнований на иные цели, определенные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрацией).

Также предоставлена возможность превышения установленного законом субъекта Российской Федерации (муниципальным правовым актом) размера дефицита соответствующего бюджета по итогам его исполнения в 2022 году, в объеме финансового обеспечения мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения геополитической и экономической ситуации на развитие отраслей экономики.

Кроме того, для регионов с высоким уровнем долговой устойчивости расширяется состав источников внутреннего финансирования дефицита регионального бюджета за счет остатков средств на начало очередного финансового года на казначейских счетах финансового органа субъекта Российской Федерации для отражения операций с денежными средствами получателей средств из бюджета, государственных бюджетных, автономных учреждений.

Расширяется перечень направлений использования субъектами Российской Федерации в 2022 году средств, высвобождаемых в результате реструктуризации бюджетных кредитов, ранее предоставленных регионам из федерального бюджета. При этом устанавливается возможность направления указанных средств на реализацию мероприятий, связанных с предотвращением влияния изменения геополитической обстановки и ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики и финансовый сектор.

Вместе с тем участники совещания отмечают, что в настоящее время субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, несмотря на принимаемые меры по их поддержке, находятся в сложном финансовом положении, поэтому в целях обеспечения финансовой устойчивости регионов и муниципалитетов требуется проработать вопрос о принятии дополнительных мер по их поддержке.

По состоянию на 1 марта 2022 года совокупный государственный долг субъектов Российской Федерации составил 2 446,9 млрд. рублей. Муниципальный

долг на указанную дату составил 351,9 млрд. рублей.

В связи со значительным размером государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга сохраняются особые риски обеспечения финансовой устойчивости субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Кроме того, существует высокая вероятность, что ряду депрессивных и низкодоходных субъектов Российской Федерации для исполнения ранее принятых социальных обязательств, в том числе в части реализации Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года и от 7 мая 2018 года, а также погашения ранее взятых коммерческих кредитов и уплаты процентов по ним, потребуются новые заимствования.

В целях повышения финансовой устойчивости бюджетов регионов, сокращения их долговых обязательств и расходов на обслуживание дорогостоящих коммерческих кредитов требуется предусмотреть предоставление из федерального бюджета в 2022 году субъектам Российской Федерации бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицитов их бюджетов, временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, в размере до 300 млрд. рублей.

Участники совещания полагают, что необходимо также установить дополнительные законодательные ограничения для субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на получение кредитов в коммерческих банках, заменив их институтом выпуска государственных облигаций субъектов Российской Федерации и муниципальных облигаций под более низкие процентные ставки.

Возможно, требуется создать институт крупных уполномоченных банков, которые по соглашению с Правительством Российской Федерации будут предоставлять коммерческие кредиты по низким фиксированным процентным ставкам субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям. Получение кредитов от иных коммерческих банков субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями по договорной ставке должно быть минимизировано и поэтапно прекращено, поскольку, наряду с высокой затратностью, их получение несет в себе и немалые коррупционные риски.

Кроме того, по мнению участников совещания, требуется предоставление специальной поддержки наиболее «закредитованным» муниципальным образованиям путем использования потенциала государственных банков в форме создания специального «реструктуризационного» финансового продукта, за которым может обратиться муниципальное образование,

в дальнейшем утрачивая при этом право на привлечение коммерческих кредитов вплоть до достижения сбалансированности местного бюджета.

Обеспечение равных финансовых возможностей регионов осуществляется путем предоставления из федерального бюджета, в первую очередь, дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

В соответствии с нормами статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации в целях повышения эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, сокращения различий в уровнях бюджетной обеспеченности регионов объем дотаций на выравнивание их бюджетной обеспеченности предусмотрен в федеральном бюджете в 2022 году в размере 758 580,8 млн. рублей, в 2023 году – 771 341,6 млн. рублей, в 2024 году – 790 897,2 млн. рублей.

Участники совещания полагают, что было бы целесообразно проработать вопрос об увеличении в федеральном бюджете на 2022 год размера указанных дотаций, подлежащих предоставлению бюджетам субъектов Российской Федерации, на скорректированный в условиях применения к Российской Федерации международных экономических санкций уровень инфляции. Этот уровень в 2022 году может составить ориентировочно 10 – 13%.

В федеральном бюджете также предусмотрены бюджетные ассигнования для предоставления дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, в частности, дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели в 2022 – 2024 годах в объеме 90 000,0 млн. рублей ежегодно.

Представляется, что предусмотренный в федеральном бюджете размер дотаций субъектам Российской Федерации на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы, а также порядок его определения требует пересмотра с учетом того, что в нем не предусматривается ежегодного изменения указанного объема дотаций с учетом прогнозируемого уровня ежегодной инфляции и его корректировки, роста МРОТ и необходимости повышения оплаты труда работников бюджетной сферы, в том числе, в условиях введения в отношении Российской Федерации международных экономических санкций. Существуют риски, что многие субъекты Российской Федерации и муниципальные образования не смогут изыскать достаточные собственные финансовые ресурсы на указанные цели.

С учетом данных обстоятельств участники слушаний полагают, что размер

данных дотаций также необходимо увеличить на прогнозируемый уровень инфляции в 2022 году.

Централизация 1% налога на прибыль организаций в доходах федерального бюджета позволяет увеличить размер финансовой поддержки субъектов Российской Федерации из федерального бюджета и обеспечить сокращение различий в уровне их бюджетной обеспеченности.

В связи с этим вопрос о возможной отмене централизации доходов в федеральном бюджете от взимания 1% налога на прибыль организаций в ближайшей перспективе не стоит. Вместе с тем, порядок распределения доходов федерального бюджета от взимания 1% налога на прибыль организаций между субъектам Российской Федерации в форме межбюджетных трансфертов должен быть более прозрачным, формализованным и понятным, что требует от Правительства Российской Федерации разработки конкретных и объективных методик по распределению указанных финансовых средств между бюджетами субъектов Российской Федерации.

Существует негативная тенденция, когда межбюджетные трансферты из федерального бюджета неравномерно перечисляются в течение финансового года субъектам Российской Федерации.

Так, наибольший объем межбюджетных трансфертов, а именно 36% – был перечислен из федерального бюджета в IV квартале 2020 года. В 2021 году указанная проблема Правительством Российской Федерации также не была решена полностью.

Перечисление из федерального бюджета значительной части межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации в конце финансового года приводит к образованию остатков неиспользованных в соответствующем финансовом году межбюджетных трансфертов и возникновению рисков неэффективного использования указанных бюджетных средств. Наличие неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов на конец финансового года свидетельствует о недостаточном качестве планирования расходов при формировании проекта федерального бюджета на очередной финансовый год со стороны главных распорядителей средств межбюджетных трансфертов, а также о необходимости повышения качества управления финансовыми ресурсами отдельными субъектами Российской Федерации.

Участники совещания отмечают, что устойчивое и гармоничное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований зависит не только от наличия в их бюджетах

определенных средств на покрытие текущих расходов, но и от возможности формирования бюджетов (фондов) развития. Именно бюджеты развития должны стать основным финансовым механизмом, обеспечивающим реализацию региональных и муниципальных стратегий социально-экономического развития соответствующих территорий.

Сами региональные и муниципальные стратегии должны быть ориентированы не только на решение текущих задач и проблем регионов и муниципалитетов, а на среднесрочное и долгосрочное гармоничное и устойчивое развитие их территорий с использованием механизмов привлечения частных и бюджетных инвестиций в различные отрасли экономики, на увеличение капитальных расходов на строительство и модернизацию объектов капитального строительства как социального, так и производственного назначения, в том числе с использованием института государственно-частного и муниципально-частного партнерства. При этом источником решения указанных вопросов могли бы быть региональные и муниципальные бюджеты развития, а не только частные инвестиции, которые первоначально сложно привлечь в развитие экономики многих публичных образований.

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

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

Не для кого ни секрет, что в это сложное время на органы местного самоуправления возложена задача обеспечить устойчивое и эффективное функционирование и развитие различных отраслей муниципальной экономики, муниципального хозяйства и социальной сферы, в том числе за счет принятия дополнительных мер их поддержки и развития.

В современных условиях одной из основных задач муниципальной власти является развитие местных сообществ, повышение их человеческого потенциала, в том числе через повышение доступности для населения услуг отраслей социальной

сферы – здравоохранения (в том числе обеспечения органами местного самоуправления, в пределах своей компетенции, доступности медицинской помощи), образования, культуры, физической культуры и спорта, социального обслуживания, а также недопущения снижения качества их предоставления.

В муниципальных образованиях принципиально важно осуществлять и организовывать формирование особых форм муниципальной экономики и муниципального хозяйствования, прежде всего в малорыночных и нерыночных секторах, характерных для малых и многих средних городов, а также большинства сельских территорий и геостратегических районов, через механизмы муниципально-частного партнерства и создаваемых органами местного самоуправления муниципальных и межмуниципальных учреждений, которые также должны быть активными субъектами хозяйственной деятельности по решению вопросов местного значения на соответствующих территориях.

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

- повышение финансовой грамотности муниципальных служащих, уполномоченных осуществлять отбор, рассмотрение, подготовку к реализации и реализацию инвестиционных проектов на территориях муниципальных образований;

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

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

- создание условий для участия кооперативов в концессионных соглашениях и проектах ГЧП/МЧП на сельских территориях, в том числе в проектах по созданию сети пунктов заготовки и переработки сельхозпродукции и дикоросов, производству стройматериалов, изделий народных промыслов, предоставлению дорожно-транспортных услуг, созданию объектов и оказанию услуг в сфере сельского, экологического и этнографического туризма;

- создание и развитие коммуникационных площадок по вопросам ГЧП/МЧП при региональных и муниципальных проектных офисах;

- поддержка и содействие тиражированию проектов «умного города», направленных на внедрение цифровых технологий в сферах коммунального хозяйства, общественного транспорта, градостроительства, социальной сферы.

Необходимо минимизировать риски возникновения локальных частных монополий и «частной приватизации» малых городов и сел, а тенденция такая сегодня появилась.

Необходимо внедрять программы стратегического планирования в жизнь муниципалитетов, привлекать квалифицированные кадры, способные эффективно управлять в рыночной среде муниципальным имуществом, финансами, муниципальными учреждениями, объектами городского хозяйства и социальной сферы, разрабатывать и реализовывать местные программы развития, привлекать к этой работе бизнес-структуры, общественные объединения, все слои населения, умело взаимодействовать с органами государственной власти, владеть современными цифровыми технологиями и технологиями планирования и учиться этому.

На любой территории, в любом муниципальном образовании предприниматель выступает в качестве работодателя, сохраняющего или создающего новые рабочие места, источника налоговых поступлений в местный бюджет, от объема которых зависит финансовое состояние муниципалитета и его возможности для проведения местной социальной и экономической политики, в качестве проектировщика и создателя пространства и инфраструктуры, где местные жители могут реализовать свои способности.

Создание благоприятных условий для развития малого и среднего предпринимательства имеет важнейшее значение, как для малого сектора, так и экономики в целом. Вместе с тем малые и средние предприятия по сравнению с крупным бизнесом обладают гораздо меньшими ресурсами для устойчивого функционирования и экономического роста.

Государство и местная публичная власть должны принять дополнительные меры по поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства, самозанятых граждан, социально ориентированных некоммерческих организаций и социальных предприятий, с одновременным определением источников компенсации выпадающих доходов для самих муниципалитетов.

К таким мерам относится сдача органами государственной власти субъектов федерации и органами местного самоуправления малому и среднему бизнесу в

аренду государственного и муниципального имущества на льготных условиях, предоставление льготных кредитов за счет региональных и местных бюджетов, отсрочка, реструктуризация уплаты ими арендной платы, коммунальных платежей, платежей по уплате налогов и сборов, помощь в организации эффективного взаимодействия с органами государственной власти, государственными и муниципальными организациями, крупным бизнесом, оказание коммуникационных и консалтинговых услуг при формировании проектов муниципально-частного партнерства и т.д.

В настоящее время одной из основных экономических задач органов власти всех уровней является расширение производства сельскохозяйственной продукции, организация оказания услуг в целях обеспечения населения российскими продовольственными товарами, а промышленности – сельскохозяйственным сырьем, содействие гармоничному развитию сельских территорий.

Субъекты малого и среднего предпринимательства, осуществляющие сельскохозяйственное производство, граждане, ведущие личное подсобное хозяйство, крестьянские (фермерские) хозяйства по своему организационному и экономическому потенциалу не могут на равных конкурировать с крупными сельхозпроизводителями, в том числе на рынках сбыта сельскохозяйственной продукции. При этом в ряде случаев крупные сельскохозяйственные производители намерено создают условия для вытеснения субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих сельскохозяйственное производство, граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, крестьянские (фермерские) хозяйства с указанных рынков сбыта, что не позволяет им эффективно осуществлять свою деятельность. В связи с этим указанные субъекты, осуществляющие сельскохозяйственное производство, нуждаются в особой государственной и муниципальной поддержке. В частности, органам местного самоуправления необходимо создавать и развивать муниципальные рынки сбыта сельскохозяйственной продукции, на которых данные субъекты будут иметь преференции по сбыту произведенной ими сельскохозяйственной продукции или на них вообще не будут допускаться крупные сельхозпроизводители. Муниципалитет, его представительный орган – должен управлять тарифной политикой на предоставление торговых мест на таких рынках.

Участники совещания отмечают, что в современных условиях для развития экономики и социальной сферы принципиально важно обеспечить проведение эффективной кадровой политики на всех уровнях публичной власти.

Одним из основных направлений данной политики на уровне местного

самоуправления является совершенствование муниципальной службы, подготовки, отбора и расстановки муниципальных кадров, прохождения ими муниципальной службы и возможностей дальнейшего профессионального и кадрового роста для ответственных и эффективных муниципальных управленцев.

Основываясь на предложениях субъектов Российской Федерации и муниципалитетов по подготовке управленческих кадров в системе непрерывного образования, в качестве базовых ориентиров в этой работе органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления выделяют:

- определение и развитие правовых, финансовых и методических основ по привлечению квалифицированных специалистов в области проектного управления для работы в органах исполнительной власти муниципального уровня;

- обучение навыками эффективной коммуникации, в том числе с обществом и СМИ;

- подготовку управленческих кадров в сфере привлечения инвестиций и развития малого и среднего предпринимательства на местах;

- увязку молодежной политики с механизмами кадрового резерва и отбора кадров для поступления на муниципальную службу, в частности путем развития молодежных дублеров органов местного самоуправления («молодежные администрации») и молодежных консультативно-совещательных органов («молодежные палаты», «молодежные думы», «молодежные советы при органах местного самоуправления»);

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

- развитие и распространение технологий социальной медиации (медиации социальных конфликтов), направленной на работу с конфликтами с участием независимого нейтрального лица в качестве медиатора/модератора диалога сторон, имеющих различные точки зрения на ту или иную конфликтную ситуацию. Данные подходы могут рассматриваться в качестве приоритетной технологии профилактики и разрешения конфликтов, возникающих в местных сообществах, в том числе в сферах градостроительной деятельности, благоустройства, здравоохранения, образования, культуры, межмуниципальных отношений, реагирования на девиантное поведение несовершеннолетних и

межличностного соседского взаимодействия граждан.

Организация служб медиации видится возможной на базе муниципальных общественных палат, социально ориентированных некоммерческих организаций, соответствующих подразделений ВУЗов, как равноудаленных от органов власти и бизнеса, занимающих подчеркнуто нейтральную позицию в конфликте.

Так, например, 27 филиалов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, расположенные в 26 субъектах Российской Федерации, осуществляют мониторинг региональных рынков труда, формируют и реализуют портфель образовательных программ и интеллектуальных продуктов в тесном взаимодействии с органами исполнительной и законодательной власти, бизнес-сообществом и некоммерческими организациями.

Большую работу по развитию местных сообществ, гражданского солидарного участия, социальной медиации ведет Российский государственный социальный университет, ряд других вузов.

Не менее важное значение в экономике муниципалитетов, регионов и страны имеет жилищно-коммунальное хозяйство. По данным Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, данная отрасль обладает огромным потенциалом: доля основных фондов составляет более 26% от общего объема основных фондов России, годовой оборот ЖКХ составляет 4,7 трлн. руб., в сфере работает более 65 тыс. организаций, больше 243 тыс. человек заняты в отрасли.

В настоящее время система ЖКХ достаточно развита. Она не только включает в себя организацию и устройство самого жилищно-коммунального комплекса, но и имеет прямое отношение к содержанию, модернизации и обслуживанию жилищного сектора и организаций, принимающих непосредственное участие в его обслуживании.

Услуги ЖКХ имеют высокий социально значимый статус, поскольку современную жизнедеятельность населения невозможно представить без электричества, бесперебойного газоснабжения, водоснабжения, теплоснабжения. В связи с этим услуги ЖКХ можно считать одними из самых распространенных и востребованных в муниципальных образованиях.

Кроме того, с отраслью ЖКХ непосредственно связаны вопросы в сферах благоустройства территории муниципального образования, организации деятельности по накоплению, сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов, организации

предоставления ритуальных услуг и содержанию мест захоронения. Решение данных вопросов критически необходимо для непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований.

Участники совещания отмечают, что в условиях современной реальности и существующих вызовов к мерам поддержки муниципалитетов следует отнести развитие местных сообществ и представительной демократии, увеличение депутатского корпуса, создание в муниципалитетах общественных палат (советов), других объединений, включенных в решение вопросов местного значения, то есть использовать ресурсы солидарности, народного участия и народного энтузиазма как факторы социально-экономического развития.

Для успешного использования этих институтов необходимо внести в проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» поправки, предусматривающие минимум в 1,5 раза увеличение минимальной численности депутатов представительных органов муниципальных образований, а также закрепление института муниципальных общественных палат.

Участники Всероссийского совещания отмечают, что к национальным интересам Российской Федерации на средне- и долгосрочную перспективу, в том числе и в сфере организации и осуществления муниципального строительства, а также поддержки муниципальных образований может быть отнесено, помимо указанного выше, решение следующих системных задач и вопросов:

- повышение устойчивости национальной системы расселения путем гармоничного развития городских агломераций и больших городов (без искусственного подстегивания их роста), с одной стороны, малых и средних городов и сельских территорий, с другой, а в целом – сохранение и развитие поселенческого каркаса страны, которое выражается в совершенствовании системы расселения и размещения производительных сил на территории Российской Федерации, преодолении тенденции концентрации субъектов экономической деятельности и населения в столичных агломерациях, обеспечение социально-экономического развития малых и средних городов, а также сельских территорий;

- принятие стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, а также включение в систему документов стратегического планирования национальных и региональных проектов, обеспечение их взаимосвязи и согласованности с другими документами стратегического

планирования путем внесения соответствующих изменений в Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

- развитие стратегического планирования на всех уровнях управления, включая муниципальный, с синхронизацией и взаимоувязкой документов стратегического планирования федерального, регионального и местного уровней;

- улучшение условий жизни жителей больших и малых городов и сельских поселений путем устойчивого сокращения доли непригодного для проживания жилищного фонда, повышения уровня благоустройства, обеспечения социальной и коммунальной инфраструктурой, в том числе школой, учреждением здравоохранения (как минимум, фельдшерско-акушерским пунктом для сельских поселений), чему особое внимание уделено и в обновленной редакции Конституции Российской Федерации, информационно-культурно-досуговым центром (современным клубом), многофункциональным центром предоставления услуг, почтой, отделением банка, участковым полицейским, а также водоснабжением и водоотведением, газо-, энергоснабжением; повышение транспортной доступности малых городов и сельских территорий за счет развития и улучшения качества сети региональных и местных дорог, стимулирования развития общественного транспорта; повышение информационно-коммуникационной доступности для малых городов и сельских территорий (современные и качественные интернет-технологии должны дойти до каждого города и села, с учетом стандартов обеспеченности муниципальных образований минимальным уровнем социальной и коммунальной инфраструктуры в зависимости от вида муниципального образования, количества проживающих в нем граждан и плотности населения);

- развитие малых и средних городов, а также крупных сельских населенных пунктов как межмуниципальных обслуживающих центров для сельских территорий, обеспечивающих население и предпринимателей необходимыми видами услуг; повышение конкурентоспособности экономики малых городов и сельских территорий, в том числе путем продвижения уникальных локальных (местных) брендов; развитие потребительской, кредитной и иных форм кооперации, фермерства, повышение доступности для малых и средних товаропроизводителей рынков сбыта сельскохозяйственной продукции, как в малых, так и в больших городах;

- осуществление разработки и совершенствования программ поддержки государственными институтами развития проектов по развитию городов, поселков и сельских территорий, включая дополнительные подпрограммы обеспечения

энергоэффективности и снижения затрат на управление, содержание коммунальных сетей и платежей населения, что позволит найти целевую поддержку лучших проектов привлечения современных энергосберегающих и экономных технологий в муниципальное коммунальное хозяйство;

- повышение уровня цифровизации муниципального управления посредством внедрения цифровых технологий в административные процедуры, делопроизводство в органах местного самоуправления, процессы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, гражданами и юридическими лицами в целях сокращения сроков и повышения качества принимаемых решений;

- развитие сложившихся и формирование новых муниципальных туристических кластеров, в том числе путем межмуниципальной координации действий органов местного самоуправления с использованием различных форм межмуниципального сотрудничества;

- содействие на федеральном и региональном уровнях власти деятельности органов местного самоуправления по поддержке и развитию событийного, экологического, сельского, этнографического, промышленного и аграрного туризма на территориях муниципальных образований;

- принятие дополнительных мер государственной и муниципальной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, самозанятых граждан, социально ориентированных некоммерческих организаций и социальных предприятий, с одновременным определением источников компенсации выпадающих доходов для самих муниципалитетов, связанных с реализацией органами местного самоуправления мер поддержки указанным субъектам, в том числе с учетом принятия мер, направленных на стабилизацию ситуации, связанной с введением в отношении Российской Федерации международных экономических санкций;

- внедрение эффективных механизмов сотрудничества территориальных и функциональных организованных местных сообществ (муниципальные общественные палаты, ТОСы, старосты сельских населенных пунктов, общественные народные советы, волонтерские (добровольческие) организации, спортивные, молодежные, ветеранские, родительские и т.п. сообщества) с органами публичной власти всех уровней с целью развития территорий и повышения их человеческого потенциала;

- повышение для граждан доступности и эффективности предоставления услуг отраслей социальной сферы – здравоохранения (в том числе обеспечения органами

местного самоуправления в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи), образования, культуры, физической культуры и спорта, социального обслуживания;

- обеспечение национальной безопасности Российской Федерации за счет социально-экономического развития геостратегических территорий (Север и Дальний Восток, Арктика, акватория Северного морского пути, Калининградская область, Республика Крым, республики Северо-Кавказского федерального округа);

- определение концепции и стратегических направлений развития приграничных регионов Сибири и Дальнего Востока (Республики Алтай, Тыва, Бурятия, Алтайский, Забайкальский, Приморский и Хабаровский края, Амурская область, Еврейская автономная область);

- совершенствование бюджетно-налоговой системы, в том числе через дальнейшее четкое разграничение полномочий между уровнями единой публичной власти, как следствие – достижение соотношения расходных обязательств регионов и муниципалитетов их доходным источникам и формирование (введение) бюджетов развития на всех уровнях публичной власти (10 – 20% от собственных доходов бюджетов);

- поэтапное повышение (после преодоления кризисной ситуации, требующей концентрации финансовых ресурсов в федеральном центре) доли доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации (до 50%) в общем объеме доходов консолидированного бюджета Российской Федерации, а также поэтапное повышение доли доходов консолидированных местных бюджетов (до 50%) в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом четкого и оптимального разграничения полномочий и финансовых ресурсов между уровнями публичной власти.

Исходя из национальных интересов Российской Федерации в сфере федеративных отношений, региональной политики и местного самоуправления, стратегического и территориального планирования, государственного и муниципального управления, можно отметить наиболее важные направления и меры, которые, по мнению участников совещания и муниципалитетов, могли бы составить содержательную часть развития местного самоуправления, а также стать основой для поддержки муниципалитетов в условиях санкций. Они заключаются в следующем:

- точное и недвусмысленное определение принципов организации и функционирования единой системы публичной власти, включая интеграцию

местного самоуправления в реализацию национальных проектов и уточнение (определение) механизмов и направлений такого участия;

- закрепление принципа стратегического проектирования развития местного самоуправления и совершенствование вопросов стратегического планирования на всех уровнях публичной власти, включая муниципальный;

- определение основных направлений территориальных и функциональных основ развития местного самоуправления, непосредственно связанных с пространственным развитием регионов и страны в целом;

- проведение четкого разграничения полномочий между уровнями публичной власти с учетом принципа субсидиарности, точной и объективной оценки стоимости полномочий органов местного самоуправления и закрепление на основании указанной оценки источников доходов за местными бюджетами, необходимых для исполнения органами местного самоуправления соответствующих полномочий, в том числе путем дальнейшего совершенствования бюджетно-налоговой системы, предусматривающего замену чисто фискальных бюджетно-налоговых механизмов стимулирующими, а также формирование (введение) бюджетов (фондов) развития в составе бюджетов муниципальных образований (в размере 10 – 20% от общего объема собственных доходов, с особым порядком их формирования и расходования);

- обеспечение равномерного перечисления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам в течении финансового года;

- осуществление постоянного контроля и мониторинга за исполнением консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, в том числе, бюджетов самих субъектов, а также местных бюджетов, прежде всего для того, чтобы оперативно принимать меры в случае влияния санкционных решений на доходы бюджетов;

- увеличение в федеральном бюджете в 2022 году размера дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, а также дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, на скорректированный в условиях применения к Российской Федерации международных экономических санкций прогнозируемый уровень инфляции;

- принятие на федеральном и региональном уровнях дополнительных мер по

стимулированию органов местного самоуправления по развитию налогового потенциала на соответствующих территориях с учетом объективных показателей их социально-экономического потенциала, географического положения и природно-климатических факторов;

- увеличение в Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предельной суммы закупок у единственного поставщика;

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

- дальнейшее совершенствование организационных моделей местной власти, развитие публичной конкуренции, в том числе через расширение представительного звена, совершенствование и развитие выборных механизмов при формировании органов местного самоуправления, развитие организованных местных сообществ и солидарного общества на местном уровне;

- формирование особых форм муниципальной экономики и муниципального хозяйствования через механизмы муниципально-частного партнерства и создаваемых органами местного самоуправления муниципальных и межмуниципальных учреждений и предприятий, – активных субъектов хозяйственной деятельности по решению вопросов местного значения на соответствующих территориях, в том числе с целью минимизации рисков возникновения локальных частных монополий на таких территориях и «частной приватизации» городов и сел, а также для решения наиболее значимых (жизненно необходимых) функций на своих территориях в интересах их жителей;

- развитие межмуниципального сотрудничества (прежде всего хозяйственной кооперации) и его механизмов; формирование на федеральном уровне правовой и финансовой основы для создания и функционирования городских агломераций, в том числе в целях совместного развития инфраструктуры соответствующих территорий, объединения их материальных и финансовых ресурсов для совместного решению вопросов местного значения;

- совершенствование муниципальной службы, подготовки, отбора

и расстановки муниципальных кадров, в соответствии с современными требованиями и вызовами;

- определение новых критериев оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и глав муниципальных образований всех видов;

- установление принципа соразмерности ответственности органов местного самоуправления (должностных лиц местного самоуправления) и органов государственной власти (должностных лиц государственной власти) за неисполнение или ненадлежащее исполнение публичных функций, выполняемых органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти, а также единых ограничений, обязанностей и запретов для лиц, замещающих как государственные, так и муниципальные должности, предусмотрев соразмерные санкции за их неисполнение;

- совершенствование системы оказания государственных и муниципальных услуг и качества государственного и муниципального управления;

- широкая (но при этом «мудрая», без перегибов и без «отключения» органов местного самоуправления и должностных лиц от непосредственного взаимодействия с населением) цифровизация муниципального управления с использованием таких механизмов как, например, «умный город» и «умный регион»;

- развитие и распространение в муниципальных образованиях технологий проектного управления (создание муниципальных проектных офисов; внедрение в муниципальную практику механизмов межотраслевого и межведомственного планирования, координирования и корректировки действующих программ и проектов);

- разработка единой на федеральном, региональном и местном уровнях системы мониторинга процесса цифровой трансформации, включая систему показателей «цифровой зрелости» в ключевых отраслях экономики и социальной сферы, в том числе обеспечение ведения систематического мониторинга основных целевых показателей в отраслях социальной сферы в разрезе субъектов и муниципальных образований;

- обеспечение размещения на доступных для органов публичной власти всех уровней информационных ресурсах необходимой статистической информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по направлениям реализации соответствующих национальных проектов, федеральных

и региональных проектов в территориальном разрезе и разрезе видов муниципальных образований;

- профессиональная стандартизация профессии «муниципальный служащий», в том числе с учетом видов и социально-экономических характеристик муниципальных образований, а также степени сложности и разновидности организационного устройства местных администраций и аппаратов представительных органов муниципальных образований.

Особо представители муниципальных образований отмечали следующие меры поддержки, в настоящее время наиболее актуальные для большинства из них:

В сфере муниципальных финансов и межбюджетных отношений:

1. Рефинансирование коммерческих займов муниципалитетов в бюджетные кредиты. С одной стороны, такая мера является капиталоемкой и будет поощрять муниципалитеты, которые вели широкие коммерческие заимствования. С другой стороны, данная мера позволит стабилизировать финансовое и экономическое положение значительного числа муниципалитетов и, ввиду невозможности продолжения кредитования по ставке, привязанной к ключевой ставке Центрального банка, не имеет видимой альтернативы.

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

3. Софинансирование из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации мероприятий по исполнению вновь устанавливаемых требований по безопасности и защищенности объектов социальной сферы и общественных зданий.

4. Установление нормативов по отчислениям в местные бюджеты от налога на имущество организаций, транспортного налога и налога на прибыль. Такие меры позволят в значительной степени повысить активность инвестиционной работы муниципалитетов и увеличат доходную базу муниципалитетов в условиях роста расходных обязательств.

В сфере реализации национальных проектов:

1. Высок интерес муниципалитетов к вопросу пролонгации в том или ином виде мероприятий национальных проектов, нацеленных на решение наиболее

капиталоемких вопросов местного значения, таких как: «Образование», «Демография», «Культура», «Безопасные и качественные дороги», «Жилье и городская среда». Предлагается на уровне Правительства Российской Федерации обозначить намерения по пролонгации или переформатированию данных национальных проектов. Такая мера значительно повысила бы социальную определенность в муниципалитетах и регионах.

2. Проект «Пушкинская карта» для молодежи показал свою эффективность. Предлагается выпуск аналогичной карты для людей в возрасте 55+, что не только дало бы возможность людям данной возрастной категории чаще посещать учреждения культуры, но и создало бы дополнительную возможность для финансирования самих учреждений культуры.

3. Формирование в составе национального проекта «Здравоохранение» федерального проекта по развитию детского загородного оздоровительного отдыха, направленного на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт зданий детских загородных оздоровительных лагерей.

В сфере муниципальных закупок:

1. Внести изменения в Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части совершенствования механизма контрактов со встречными инвестиционными обязательствами (передача права на заключение офсетного контракта на уровень муниципального образования (в дополнение к действующему уровню субъекта федерации); возможность исполнения инвестиционных обязательств параллельно с оказанием услуг, являющихся предметом контрактов (в настоящее время заключение контрактов на оказание услуг возможно только после выполнения инвестором своих инвестиционных обязательств); возможность создания (модернизации) именно муниципального (государственного) имущества (в настоящее время отсутствует правовая возможность осуществления частных инвестиций в муниципальную/ государственную собственность); возможность обязать заказчиков (при заключении офсетного контракта) заключать с инвестором контракты на оказание услуг (возможно с фиксацией срока действия/объема услуг по таким контрактам).

По вопросам устранения избыточного регулирования отраслей муниципальной экономики и муниципального хозяйства:

1. При подготовке документации по планировке территории за счет средств

бюджета достаточно ограничиться выполнением только инженерно-геодезических изысканий. Изменение данной нормы позволит более чем в два раза сократить сроки выполнения работ по подготовке документации по планировке территории, а также уменьшить финансовую нагрузку на бюджетную систему при разработке документации по планировке территории за счет бюджетных средств, так как стоимость инженерно-геологических, инженерно-гидрометеорологических, инженерно-экологических изысканий, как правило, составляет 40 – 60% от общей стоимости подготовки документации по планировке территории (включая все виды изысканий).

2. Внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2020 г. № 1998 «О категориях, оснащаемых тахографами транспортных средств, осуществляющих регулярные перевозки пассажиров, а также видах сообщения, в которых осуществляются такие перевозки транспортными средствами указанных категорий», где установлено, что с 1 января 2022 года оснащению тахографами подлежат транспортные средства категорий М2 и М3, осуществляющие регулярные перевозки пассажиров в городском сообщении, заменив дату оснащения тахографами до 1 января 2023 года. Принятие меры позволит снизить расходы местных бюджетов на пассажирские перевозки и повысит устойчивость таких перевозок.

3. Снизить количество мониторингов и отчетов в сфере образования, устранив дублирующие мониторинги и отчетность федерального и регионального уровней.

В сфере организации местного самоуправления:

1. Предоставить субъекту Российской Федерации в рамках взаимодействия в единой системе публичной власти право создавать для органов местного самоуправления единую площадку (единое печатное издание и (или) сетевое издание) для официального опубликования муниципальных документов, их проектов, что позволит жителям муниципалитетов получать информацию о мерах, которые предпринимаются органами местного самоуправления в целом по субъекту Российской Федерации и оценивать деятельность таких органов по месту своего жительства, а также вносить предложения органам местного самоуправления для улучшения той или иной ситуации.

2. В целях уточнения нормативно-правовой базы по передаче полномочий от субъекта Российской Федерации муниципальному образованию в части обязательного выделения средств от субъекта не только на обеспечение переданных полномочий, но и средств на их администрирование, то есть

на сопутствующие расходы, которые муниципальное образование несет в связи с необходимостью выплачивать заработную плату специалистам, работающим с этими полномочиями, предлагается внести соответствующие изменения в действующее законодательство.

По вопросам прав на земельные участки и недвижимое имущество:

1. В настоящее время, складывается негативная практика, связанная с тем, что действующее законодательство не обязывает застройщиков (многоквартирных жилых домов, частных домовладений, а также иных зданий строений и сооружений) перед вводом законченного строительством объекта в эксплуатацию, проводить регистрацию прав собственности с последующей передачей специализированной организации для содержания построенных объектов коммунальной инфраструктуры. Предлагается внести изменения в действующее законодательство с целью проведения обязательной регистрации прав собственности с последующей передачей специализированной организации для содержания построенных объектов коммунальной инфраструктуры. Данная мера позволит предотвратить появление бесхозных объектов коммунальной инфраструктуры и, в целом, повысить устойчивость коммунального комплекса муниципалитетов.

2. Расширить перечень имущества, в отношении которого могут быть заключены концессионные соглашения или соглашения о муниципально-частном партнерстве. В условиях ограничения бюджетного финансирования это создаст дополнительные возможности расширения для привлечения частного капитала в решение вопросов местного значения.

3. В целях сокращения выпадающих доходов местных бюджетов по земельному налогу и повышения эффективности использования земли ускорить отмену льгот, установленных на федеральном уровне по земельному налогу, пересмотрев для этой цели перечень земель, изъятых из оборота и выведенных из-под налогообложения земельным налогом.

4. Внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 г. № 1299 «Об утверждении Правил проведения публичных торгов по продаже объектов незавершенного строительства» с целью упрощения процедуры изъятия объектов незавершенного строительства путем продажи с публичных торгов.

В сфере обращения с безнадзорными животными:

1. Данное региональное полномочие в большинстве субъектов передано на муниципальный уровень и его исполнение значительно недофинансируется. С

другой стороны, положения Федерального закона «Об ответственном обращении с животными», воспрещающие эвтаназию и предписывающие возврат животных в места прежнего обитания, породили значительные дополнительные расходы бюджетов, и создали угрозу новых атак на граждан со стороны возвращенных в места обитания бродячих собак. Предлагается обеспечить полное финансирование переданных региональных полномочий, а также внести поправки в Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными», воспрещающие возврат бродячих животных в места обитания и разрешение эвтаназии бродячих животных, проявляющих немотивированную агрессию, после шестимесячного их пребывания в муниципальном или региональном приюте, если они не были изъяты из такого приюта новыми владельцами, в том числе владельцами частного приюта.

По вопросам городского и коммунального хозяйства:

1. Внести изменения в федеральное законодательство с целью отмены требования о ликвидации муниципальных унитарных предприятиях до 1 января 2025 года или исключить требование о ликвидации муниципальных унитарных предприятий, осуществляющих регулярные перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом по маршрутам регулярных перевозок в соответствии с Федеральным законом «О защите конкуренции».

* * * *