ДОКЛАД

на экспертных слушаниях по законопроекту «Об общих принципах организации местного самоуправления в системе публичной власти» ВАРМСУ 03.02.2022

Президент Российской Федерации В.В. Путин в [Послании](consultantplus://offline/ref=31B51DBD142CB55D4DF15DB565A1D314CB9F97C76D040844350ADF9E74461FFF69AEC427EEAD0CBE614A95142EG0LAO) Федеральному Собранию еще 12 декабря 2013 года, уделяя особое внимание теме развития системы местного самоуправления и накопившимся проблемам в этой сфере, говорил о несбалансированности объема ответственности и ресурсов муниципалитетов, нестыковке с отдельными полномочиями, их размытости и постоянном перемещении с одного уровня публичной власти на другой. Главой государства не раз предлагалось всесторонне проанализировать проблемы муниципального развития. Уже тогда важнейшими задачами были объявлены:

- уточнение общих принципов организации местного самоуправления;

- развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах.

30 января 2020 года на заседании Совета по развитию местного самоуправления в Красногорске Президент РФ подчеркнул, что у местного самоуправления – самого близкого к людям уровня публичной власти огромная сфера ответственности. Прежде всего требуется упрочить финансовое положение муниципальных структур, именно здесь причины многих трудностей в их работе. Именно на местах «фокусируется» абсолютное большинство национальных проектов, причём роль местного самоуправления в их реализации возрастёт многократно, если будут прочные, действенные контакты между муниципалитетами и гражданским обществом.

Организация управления в городах и поселениях-непростая комплексная проблема, усугубляемая накопившимися за многие десятилетия трудностями: изношенность инженерной инфраструктуры, объектов ЖКХ, дорожного хозяйства и благоустройства, дефицит городского бюджета и т.д. Требуются действительно системные решения, затрагивающие как общеуправленческие, так и финансово-экономические и социальные стороны жизни муниципалитетов.

Как следует из пояснительной записки, законопроект подготовлен в развитие положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти и предусматривает уточнение компетенции органов местного самоуправления в целях приведения ее в соответствие с правовой природой местного самоуправления.

Новый закон должен избавить нас от системных ошибок, путаницы в компетенциях и полномочиях, но для этого всем нам необходимо еще поработать над ним.

Анализом статей законопроекта, касающихся полномочий ОМСУ, проведенным членами Президиума Союза контрольно-счетных органов РФ (председателями КСО крупнейших городов России), установлены риски, способные снизить эффективно­сть публичного управления.

Статьи 32-37 проекта ФЗ формируют сложную систему полномочий муниципалитетов:

- «собственные» вопросы местного значения (с одинаковым перечнем для всех типов МО);

- «перераспределённые полномочия»: полномочия, не отнесенные в соответствии с ч.2 ст.32 к полномочиям органов местного самоуправления, исполняются органами государственной власти субъекта;

- «переданные отдельные госполномочия»;

- «госполномочия, не переданные» законодательно органам МСУ», но ис­полняемые ими;

Вместе с тем, часть первостепенных вопросов местного значения, определяющие природу МСУ как самостоятельной местной власти, исключены из ведения органов МСУ и переданы субъекту РФ, как возможные к перераспределению:

- образование;

- физкультура и массовый спорт;

- транспортное обслуживание населения;

- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения;

- утверждение Генплана и Правил землепользования и застройки;

- муниципальныйземельный контроль в границах МО и другие.

Вместе с тем, вопрос «создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории муниципального образования» повторяет государственное полномочие, установленного в п.1 пп.95 ст. 44 414-ФЗ "создания, содержания и организации деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований".

Сама по себе передача поломочий на другой уровень публичной власти проблему с их неисполнением за счет недофинансирования решить не сможет. Поскольку в соответствии с БК РФ (ст.65) формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий. В любом случае, на каком бы уровне (муниципальном либо государственном) полномочие ни закреплялось, оно влечет за собой расходные обязательства. Для их исполнения и предназначены соответствующие бюджеты.

В соответствии со ст. 86 БК РФ расходные обязательства муниципального образования возникают в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления.

Таким образом, сущностным здесь является вопрос закрепления достаточных доходов для исполнения установленных полномочий.

По данным МФ РФ за 2020 год в структуре собственных доходов местных бюджетов в целом по Российской Федерации налоговые доходы занимают 41,3% (1 404,5 млрд. рублей). Максимальные и минимальные значения указанного показателя за 2020 год в разрезе субъектов Российской Федерации приведены в таблице.

| Субъекты РФ с **наибольшей** долей налоговых доходов в собственных доходах местных бюджетов | *Размер доли,*  *%* | Субъекты РФ с **наименьшей** долей налоговых доходов в собственных доходах местных бюджетов | *Размер доли,*  *%* |
| --- | --- | --- | --- |
| г. Санкт - Петербург | 78,7% | Чукотский автономный округ | 17,7% |
| г. Москва | 63,4% | Ямало-Ненецкий автономный округ | 22,5% |
| Московская область | 61,2% | Курганская область | 22,7% |
| Республика Татарстан | 53,8% | Республика Тыва | 24,4% |
| Тульская область | 52,1% | Сахалинская область | 24,5% |
| Ненецкий автономный округ | 52,0% | Республика Бурятия | 27,0% |
| Краснодарский край | 51,4% | Чувашская Республика | 28,0% |
| Рязанская область | 50,6% | Кемеровская область | 28,5% |
| Хабаровский край | 50,3% | Карачаево-Черкесская Республика | 29,3% |
| Астраханская область | 50,0% | Амурская область | 29,4% |

Распределение налоговых доходов по видам муниципальных образований характеризуется следующими показателями: в бюджетах городских округов (включая бюджеты городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, а также муниципальных округов) аккумулируется 65,9% (926,1 млрд. рублей) налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – 24,8% (348,6 млрд. рублей), в бюджетах городских поселений – 4,6% (64,1 млрд. рублей), в бюджетах сельских поселений 4,7% (65,7 млрд. рублей).

Такое распределение связано с установленным закреплением нормативов по налоговым доходам и с уровнем социально-экономического развития соответствующей территории.

В 2020 году поступления неналоговых доходов составили 242,7 млрд. рублей.

*Инициативные платежи граждан предусматривались в 36 регионах. Объем средств, поступивших за счет введения инициативных платежей, составляет в 2020 году 3 362,0 млн. рублей, из них 65,9% (2216 млн. рублей) обеспечивают сельские поселения, 16,5% (555,4 млн. рублей) - городские поселения, 14,6% (491,2 млн. рублей) - городские округа, 2,6% (88,8 млн. рублей) - муниципальные районы и 0,3% (10,1 млн. рублей) - муниципальные округа*.

Наряду с налоговыми и неналоговыми доходами значительную часть доходов местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которые предоставляются в форме дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов. В общем объеме доходов местных бюджетов в 2020 году межбюджетные трансферты (без учета возврата остатков и без субвенций) -1754,7 млрд.руб.

Как мы видим, объем межбюджетных трансфертов превышает собственные доходные источники, что свидетельствует о системных недостатках в практике закрепления доходов местного уровня.

*Ппрофицит федерального бюджета в 2021 году превысил 514 млрд. рублей*.

В целом по Российской Федерации расходы на решение вопросов местного значения составляют 67,2% в общей сумме расходов местных бюджетов. Расходы на осуществление государственных полномочий в 2020 году составили 32,6% от всех расходов.

Необходимо дополнительно конкретизировать при определении ряд вопросов местного значения в ч.1. ст.32:

Бесспорно важнейший для населения вопрос местного значения - «благоустройство» пока не нашел в законопроекте отражения. А вот «развитие внутридворовых территорий» вошел в перечень 27 полномочий непосредственного жизнеобеспечения населения, но без необходимой детализации, а ведь в городах имеется значительное количество отмежеванных внутридворовых территорий в собственности ТСЖ.

Использована формулировка «обеспечение доступности медицинской помощи», кстати, закрепленная в обновленной Конституции с тем только отличием, что это обеспечение производится в пределах компетенции ОМСУ. Однако пределы компетенции органов в указанной сфере законопроектом в достаточной степени не детализированы.

Вопрос «оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству)» дублируется с полномочием «осуществление поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и волонтерству» прописанным в п.16 ст.44 ФЗ№ 414.

Стоит отметить, что при перераспределении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления необходимо также руководствоваться нормами Европейской хартии   
местного самоуправления, ратифицированной Федеральным законом   
от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ, в соответствии с которой:

- осуществление публичных полномочий должно возлагаться преимущественно на органы власти, наиболее близкие к гражданам;

- передача какой-либо функции другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии;

- предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными;

- они могут быть поставлены под сомнение или ограничены иным центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом.

Однако порядок и критерии «перераспределения» отдельных полномочий в законопроекте недостаточно конкретизирован, как и требования к закону субъекта РФ о «перераспределении полномочий». Требуются уточнения по вопросу источника и порядка финансирования перераспределённых полномочий в случае их передачи на уровень МО.

Следует отметить, что достаточно сложно будет решить вопрос обеспечения федеральных государственных гарантийоргани­зационной и экономической самостоятельности МСУ в условиях фактического формиро­вания состава полномочий МСУ каждым субъектом РФ по своему усмотрению.

Введение института перераспределенных полномочий, исполняемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации, потребует существенного изменения порядка разграничения и перераспределения доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, механизма формирования межбюджетных отношений, принципов формирования доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, установленных   
в Налоговом кодексе Российской Федерации и Бюджетном кодеке Российской Федерации. И, конечно же, эти изменения должны быть оправданы.

Контрольно-счетные органы МО, осуществляя стратегический аудит, содействуют формированию стратегического видения у руководства органов местного самоуправления посредством представления комплексной перспективной картины тенденций и рисков развитияМО. С этой целью были проанализированы реестры расходных обязательств ряда крупнейших городов, исполняемые в 2021 году в сравнении с перечнями вопросом местного значения, заложенных в ст. 32 законопроекта.

Анализ показал, что при сохранении за муниципальными образованиями вопросов местного значения лишь по ч.1.ст.32 расходы местных бюджетов могут сократиться, и порой существенно.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Расходные обязательства в соответствии с реестрами расходных обязательств (план 2021 года на 01.10.2021), тыс. рублей (статья закона №131-ФЗ) | Сопоставление с проектом НПА (Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, статья 32 Проекта НПА) | | | | | |
|
| Ст.32 часть 1 (**относятс**я 27 полномочий) | | | Ст.32 часть 2 (**могут закрепляться** 28 полномочий) | | |
| сумма (на уровне 2021 года), тыс. рублей | удельный вес в объеме бюджетных ассигнований 2021 года,% | сумма (на уровне 2021 года), тыс. рублей | | удельный вес в объеме бюджетных ассигнований 2021 года,% |
| город Краснодар | 33 969 884,4 | 4 227 590,4 | 12,4 | 26 710 948,0 | | 78,6 |
| город-герой Волгоград | 17 125 519,8 | 3 507 163,2 | 20,5 | 12 590 734,1 | | 73,5 |
| Город Воронеж | 18 019 189,8 | 3 471 825,8 | 19,3 | 13 399 666,1 | | 74,4 |
| город Ростов-на-Дону | 25 724 882,2 | 2 813 632,0 | 10,9 | 21 092 344,5 | | 82,0 |
| город Киров | 13 427 028,8 | 1 377 531,7 | 10,3 | 11 236 957,8 | | 83,7 |
| город Пермь | 27 460 051,8 | 4 072 835,1 | 14,8 | 22 149 452,2 | | 80,7 |
| город-курорт Сочи | 12 743 678,1 | 2 686 303,1 | 21,1 | 8 734 675,1 | | 68,5 |
| **ИТОГО:** | **148 470 234,9** | **22 156 881,3** | **14,9** | **115 914 777,8** | | **78,1** |

Стоимость расходных обязательств, по вопросам местного значения, закрепленным как собственное полномочие ОМСУ в данных условиях сможет обеспечить в ряде случает только лишь содержание самих органов местного самоуправления. На решение других вопросов - средств практически не останется. В отсутствие ряда вышеописанных ключевых вопросов местного значения отдельным МО возможно придется сокращать практически отраслевые органы и передавать сеть учреждений на уровень субъекта (ст. 62 законопроекта разрешает иметь собственность только для собственных полномочий и переданных отдельных госполномочий).

В случае перераспределения полномочий субъектами РФ на ограниченный срок (если срок передачи все-таки будет прописан в законе), возможно новое перераспределение.

Поскольку, вопросы закрепления перераспределенных полномочий оставлены на усмотрение субъектов, сегодня требуется просчитать риски с учетом приятия во внимание следующих вопросов:

* Проведения финансово-экономического обоснования требуемых изменений согласно рассматриваемому законопроекту,
* Проведения оценки влияния перераспределения полномочий на формирование местных бюджетов с целью сохранения управляемости процессов в муниципальных образованиях;
* Проведения анализа о оценки доходной базы МО с соблюдением норм бюджетного и налогового законодательства,
* Проведения оценки готовности органов государственной власти субъектов РФ оперативно принять перераспределенные полномочия, вместе с имуществом для их исполнения в рамках переходного периода,
* Проработка мероприятий в отношении муниципальных контрактов, заключенных на условиях финансирования в плановом периоде в рамках трехлетнего бюджета;
* Проведения совместной работы с участием МФ РФ в части определения возможности и целесообразности внесения соответствующих изменений в БК РФ, НК РФ.

В связи с вышеизложенным предлагается ко второму чтению законопроекта учесть прозвучавшие сегодня предложения, замечания и дополнения к рассматриваемому проекту ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в системе публичной власти» и поручить Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления направить обобщенные предложения в профильный комитет Государственной Думы для учета позиции муниципального сообщества.