Докладна круглом столе «Актуальные вопросы внешнего муниципального финансового контроля. Пути развития в современных условиях (особенности и приоритеты)» на тему:

**«О возможных рисках и перспективах деятельности МКСО при принятии Законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в системе публичной власти»**

Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию почти 10 лет назад, а именно, 12 декабря 2013 года, уделяя особое внимание теме развития системы местного самоуправления и накопившимся проблемам в этой сфере, отметил несбалансированность объема ответственности и ресурсов муниципалитетов, их нестыковку с отдельными полномочиями, размытость и постоянное перемещение 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.

Проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» разработан во исполнение поправок, внесенных в Конституцию Российской Федерации в 2020 году. Законопроект внесен в Государственную Думу 16 декабря 2021 года, а 25 января 2022 года принят в первом чтении. Был дан месячный срок для предоставления поправок. Однако значительный резонанс в муниципальном сообществе вызванный ключевыми изменениями принципов организации ОМСУ и его полномочий, неясность и неточность понятийного аппарата в ситуациях отсутствия легального определения тех или иных терминов в федеральном законе привел к необходимости продления срока внесения поправок до 20 мая 2022 года. Предложенные изменения могут вызвать целый ряд серьезнейших проблем в сфере реализации органами местного самоуправления (и не только) своих полномочий.

В соответствии с п.5 ст.75 Законопроекта «Организацию взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований, в целях выражения и защиты общих интересов муниципальных образований Российской Федерации, в том числе представления указанных интересов в органах публичной власти, осуществляет Ассоциация «Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления» (далее - ВАРМСУ).

ВАРМСУ направила проект Закона во все Советы муниципальных образований субъектов РФ, общероссийские и межрегиональные организации, являющиеся членами ВАРМСУ (в т.ч. Союз МКСО), организовала в январе-феврале 2022 года экспертный марафон, проведя последовательное обсуждение территориальных, организационных и компетенционных основ местного самоуправления. Всего в проведенных экспертных дискуссиях приняли участие свыше 13,5 тыс. человек.

По состоянию на 15 февраля 2022 года ВАРМСУ получены отзывы от 44 региональных Советов МО, в которых представлены официальные обобщенные позиции органов местного самоуправления соответствующих субъектов РФ. Дополнительно в ВАРМСУ были представлены более 100 отзывов отдельных органов местного самоуправления из 22 субъектов РФ. Кроме этого в ВАРМСУ поступили позиции общероссийских и межрегиональных организаций (ассоциаций и союзов), являющихся членами ВАРМСУ, в том числе предложения и дополнения к Законопроекту от Союза муниципальных и контрольно-счетных органов.

Право представлять позицию Союза МКСО на экспертных слушаниях было доверено: в части организационных изменений - Мордвинцеву А.И. (председателю КСП города – героя Волгограда), в части полномочий - Балашевой Л.И. (председателю КСП МО город Краснодар). 17 предложений и замечаний к Законопроекту, сформулированные ВАРМСУ направлены в Государственную думу. В них затронуты проблемы по определению вопросов местного значения и обязательности наличия КСО в структуре ОМСУ в городских округах. Обязательность наличия КСО в муниципальных округах предложено определять законами субъекта РФ.

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.

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.

Новый закон должен избавить нас от системных ошибок, путаницы в компетенциях и полномочиях, но для этого всем нам необходимо еще поработать над ним, так как установлены риски, способные снизить эффективность публичного управления:

***1. Часть первостепенных вопросов местного значения***, определяющих 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.

2. **Ряд вопросов *повторяют государственные полномочия***. Так «создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории муниципального образования» повторяет государственное полномочие, установленное в п.1 ч.95 ст. 44 414-ФЗ «создания, содержания и организации деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований». 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 ч.1 ст.44 ФЗ№ 414.

***3. Необходимо дополнительно конкретизировать*** ***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.

В Законопроекте использована формулировка «обеспечение доступности медицинской помощи», которая закреплена 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.

4. При перераспределении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления ***не учтены нормы Европейской хартии*** местного самоуправления, ратифицированной Федеральным законом от 11.04.1998 № 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 *полномочи*я, 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.

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:

- 65,9% (926,1 млрд. рублей) налоговых доходов аккумулируется в бюджетах городских округов (включая бюджеты городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, а также муниципальных округов);

- 24,8% (348,6 млрд. рублей) в бюджетах муниципальных районов;

- 4,6% (64,1 млрд. рублей) в бюджетах городских поселений;

- 4,7% (65,7 млрд. рублей) в бюджетах сельских поселений.

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

*Справочно: Неналоговые доходы и инициативные платежи ввиду их незначительности не влияют на общую ситуацию. Так в 2020 году поступления неналоговых доходов составили 242,7 млрд. рублей (17% к налоговым). 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.***

*Справочно: Профицит 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.*

Контрольно-счетные органы МО, осуществляя стратегический аудит, должны содействовать 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 вопросов 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 самоуправленияпо 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 случаев 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 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 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.

Вышеуказанная информация была озвучена мною от имени Союза МКСО на Всероссийских Экспертных слушаниях, организованных ВАРМСУ.

Предложено ко второму чтению Законопроекта (до 20 мая 2022) учесть 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.

И, конечно же, *каждому из нас стоит просчитать риски для своих муниципальных образований* (с учетом мнения соответствующего регионального Совета муниципальных образований) *и принять участие в формировании позиции ОМСУ* при перераспределении полномочий на региональный уровень.