

Российский муниципальный Форум



ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ КОМИТЕТ
XXIII РОССИЙСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ФОРУМА
129344, Москва, ул. Енисейская, дом 3, корп. 3, тел. +7 916 600 85 37

город-курорт Анапа (Витязево)

26-28 сентября 2023 года

РЕЗОЛЮЦИЯ XXIII-го Российского муниципального форума

Рассмотрев и обсудив материалы заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации, состоявшегося 20-го апреля текущего года (далее – Совет), доклады и выступления участников XXIII-го Российского муниципального форума (далее – Форум), представителей Минюста России, Минэкономразвития России, Минпросвещения России, Минтруда России, Общественной палаты Российской Федерации, поддерживая предложения по развитию местного самоуправления, вошедшие в Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета, одобряя в целом деятельность федеральных органов исполнительной власти по развитию местного самоуправления, **участники Форума**, представляющие все виды муниципальных образований из 32-х субъектов Российской Федерации всех федеральных округов Российской Федерации, профильное экспертное, научное, образовательное сообщества, при этом **отмечают**:

В части общих вопросов функционирования и развития местного самоуправления:

- внимание к развитию местного самоуправления в сложившейся ситуации приобретает особую важность;

- выход России из Совета Европы и, соответственно, денонсация Европейской Хартии местного самоуправления являются естественным шагом в существующих обстоятельствах. Однако данный шаг не

предоставляет каких-либо дополнительных возможностей для развития отечественной системы местного самоуправления. Кроме того, отсутствие актуальных Основ государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации при прекращении действия в России названной Хартии лишают и все уровни публичной власти, и общество ориентиров для дальнейших решений и действий в соответствующей области;

- в данных обстоятельствах принятие законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», изменяющего концептуальные основы организации местного самоуправления без тщательной проработки оснований для таких изменений, может повлечь серьезные негативные последствия для устойчивого и эффективного функционирования всей системы публичной власти и в первую очередь отразиться на решении одной из главнейших задач публичной власти – повышении качества жизни населения;

- бездумная и безосновательная ликвидация поселений, происходящая в ряде субъектов Российской Федерации и без окончательного принятия и вступления в силу названного выше законопроекта, а с его принятием и вступлением в силу влекущая их повсеместную ликвидацию, приведет к фактической ликвидации территориальной основы местного самоуправления, вытекающей из его природы и отраженной в его наименовании, то есть поселений как мест проживания населения, где объективно существуют и самостоятельно реализуются коллективные интересы населения, связанные с местом проживания;

- вследствие утраты базовой основы местного самоуправления, приводящей к его ликвидации как специфического уровня публичной власти и замене его органами местного управления, возникает еще ряд негативных последствий, среди которых возврат к патерналистской модели, то есть к возложению решения всех местных проблем на государство, и, что не менее важно для государства, существенное,

подтвержденное данными ряда исследований, влияние на демографию и расселение, следовательно, на социально-экономическое развитие страны, на освоение и удержание территорий;

- все, сказанное выше, не означает, что территориальные преобразования в системе местного самоуправления не нужны и невозможны. В ряде случаев из-за существования обезлюдевших и/или малолюдных населенных пунктов необходим как пересмотр состава и границ поселений, так и переход на одноуровневую модель территориальной организации местного самоуправления с формированием городских и сельских муниципальных округов. Но это должно являться исключением из общего правила при наличии достаточных объективных оснований. Возможна также повсеместная одноуровневая модель территориальной организации местного самоуправления, при том что этим уровнем должны являться поселения, а не территориальные образования в границах муниципальных районов. Последнее более сложно вследствие необходимости формирования еще одного уровня государственного управления, заменяющего существующие муниципальные районы;

- в настоящем периоде всякие крупномасштабные преобразования, как во всей системе публичной власти, так и в системе местного самоуправления, представляются весьма опасными, так как могут привести к реальной достаточно долговременной потере управления на время осуществления этих преобразований, что недопустимо в условиях проведения специальной военной операции и резко обострившейся международной обстановки;

- в последние годы наблюдается явная тенденция передачи права решения многих вопросов регулирования организации и деятельности местного самоуправления на уровень субъектов Российской Федерации, а также предоставления органам и должностным лицам органов государственной власти субъектов Российской Федерации возможностей прямого административного воздействия на органы и должностные лица органов местного самоуправления. С одной стороны, учитывая отнесение

соответствующих вопросов к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и наличие необходимости принимать к вниманию особенности каждого субъекта Российской Федерации, это вполне логично и объяснимо. С другой стороны, следует также иметь в виду, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации объективно стремятся к снижению уровня самостоятельности органов местного самоуправления. При таких обстоятельствах функции федеральных органов власти как гаранта прав местного самоуправления являются для местного самоуправления исключительно важными, но на практике они во множестве случаев не реализуются;

- отсутствие федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находится весь комплекс вопросов, связанных с федеративными отношениями и местным самоуправлением, существенно затрудняет, если не делает невозможным системное решение всех накопившихся в этой сфере проблем.

В части текущих вопросов функционирования местного самоуправления:

В области компетенции муниципальных образований:

- вопросы местного значения, полномочия по их решению, содержащиеся в профильном Федеральном законе и в отраслевом законодательстве, многократно изменялись и продолжают изменяться, что существенно влияет на полноту, эффективность и результативность их решения;

- в перечни вопросов местного значения и полномочий по их решению включались и продолжают включаться, исходя из их смысла, отдельные государственные полномочия, не обеспеченные финансовыми и материальными ресурсами, вследствие чего они либо исполняются ненадлежащим образом, либо не исполняются вообще;

- возложение на органы местного самоуправления исполнения отдельных государственных полномочий в установленном порядке также

не является гарантией обеспечения их в полном объеме финансовыми и материальными ресурсами;

- все вышеперечисленное влечет в том числе наложение надзорными органами санкций на муниципальных должностных лиц и должностных лиц муниципальной службы;

- предоставление субъектам Российской Федерации права перераспределять полномочия еще более усугубляет названные выше проблемы, а также влечет во многих случаях изъятие у органов местного самоуправления полномочий, которые являются местными по их природе, что делает бессмысленным само существование органов местного самоуправления.

В области муниципальных финансов:

- по-прежнему сохраняется дисбаланс доходов местных бюджетов и расходных обязательств, и он не имеет тенденций к снижению;

- основные доходы местных бюджетов формируются за счет безвозмездных отчислений без наращивания собственных источников доходов;

- огромное количество видов межбюджетных трансфертов делает малопонятным и малопрозрачным процесс межбюджетных отношений, существенно усложняет бюджетный процесс и в целом управление муниципальными финансами;

- финансовое участие муниципальных образований в реализации на их территориях государственных программ и проектов не отлажено; зачастую такое участие осуществляется в формах, противоречащих бюджетному законодательству;

- введение единого налогового счета вызывает на начальном этапе серьезные затруднения;

- анализ финансового баланса территории и способы привлечения финансовых ресурсов предприятий и иных организаций, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования, за отдельными

исключениями, органами местного самоуправления практически не используются.

В области муниципального хозяйства:

- не внесены изменения и дополнения в гражданское законодательство, обеспечивающие возможность осуществления межмуниципальной кооперации, в том числе в части возможности создания межмуниципальных хозяйственных обществ и иных межмуниципальных организаций;

- в муниципальных образованиях практически не используются бережливые технологии в управлении и возможности муниципально-частного партнерства, не имеется в необходимом количестве подготовленных кадров;

- в условиях санкций возникли новые проблемы закупки оборудования, материалов, комплектующих для городского хозяйства, в том числе повышение закупочных цен, очереди к производителям и другим поставщикам, предложение на рынке продукции более низкого качества при повышении цен;

- отсутствует единая информационная система по поставщикам соответствующей продукции;

- достаточных средств для модернизации коммунальной инфраструктуры, находящейся в большинстве муниципальных образований в изношенном состоянии при явном технологическом устарении, не имеется;

- не определены условия для обоснованного решения в конкретных случаях вопроса о принадлежности общеобразовательных школ как хозяйствующих субъектов к государственной или муниципальной собственности.

В области управления социально-экономическим развитием муниципальных образований:

- отсутствует единый корректный понятийный аппарат в сфере планирования и управления развитием;

- не создана единая система, увязывающая все виды планирования;
- не имеют взаимного согласования многочисленные нормативные акты в области планирования, в частности, неясны статус опорных населенных пунктов и прилегающих территорий и соотношение этой неопределенной территориальной конструкции с административно-территориальным и муниципально-территориальным устройством субъектов Российской Федерации, непонятно как сочетаются стратегии социально-экономического развития и мастер-планы городов; имеется также множество других правовых коллизий;
- не имеется простого доступа к необходимой статистике, как отсутствует и актуальная статистика;
- не осуществляется полноценная и отвечающая потребностям пользователей цифровизация стратегических документов;
- не решена в достаточной мере проблема кадров для стратегического планирования, стратегического управления и инвестиционной деятельности в муниципальных образованиях, в том числе во многих субъектах Российской Федерации не ведется целенаправленная подготовка муниципальных команд для названных видов деятельности;
- имеются значительные препятствия для осуществления проектной деятельности в муниципальных образованиях;
- активную инвестиционную деятельность в муниципальных образованиях существенно затрудняют неразвитая инфраструктура, отсутствие подготовленных инвестиционных площадок, несогласованность стратегий и инвестиционных проектов, несогласованность региональных и муниципальных программ, проектов и пр., бюрократические препятствия, законодательная и правотворческая нестабильность, отсутствие местных кадров для инвестора, недостаточная обратная связь с населением.

В области кадрового обеспечения органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений:

- в высокой степени недостаточное количество подготовленных кадров в указанных выше направлениях специфической деятельности (стратегическое планирование и управление, инвестиционная деятельность, проектная деятельность, муниципально-частное партнерство);

- негативное воздействие на кадровый потенциал давления контрольно-надзорных органов на муниципальных должностных лиц и должностных лиц муниципальной службы, а также крайне высокой загруженности муниципальных служащих при низкой заработной плате;

- негативный образ муниципального должностного лица, муниципального служащего в средствах массовой информации, художественных произведениях (прежде всего в художественной кинопродукции);

- введение повышенных и существенно новых требований к руководителям муниципальных организаций в принимаемых профессиональных стандартах при неготовности системы образования к их подготовке в достаточных количествах в короткие сроки;

- острая нехватка учителей-предметников в сельских общеобразовательных школах;

- низкая заработная плата работников военно-учетных столов при повышающейся нагрузке.

В области контрольно-надзорной деятельности:

- интенсивное переключение органов прокуратуры в условиях ограничения контрольно-надзорной деятельности в отношении хозяйствующих субъектов на деятельность органов местного самоуправления;

- необоснованные требования органов прокуратуры к выполнению органами местного самоуправления полномочий, не обеспеченных

финансовыми и материальными ресурсами со стороны органов государственной власти;

- крайне ограниченные возможности органов местного самоуправления наложения санкций по результатам муниципальной контрольной деятельности;

- высокие трудности органов местного самоуправления в ходе проведения муниципального контроля по идентификации нарушителя;

- отсутствие методических рекомендаций по проведению муниципального контроля в условиях изменившегося законодательства, особенно контроля в сфере благоустройства.

Исходя из вышеизложенного, а также с учетом ранее выдвинутых предложений, **участники XXIII-го Российского муниципального форума предлагают:**

В части общих вопросов функционирования и развития местного самоуправления:

- ввиду крайне низкого качества, как с содержательной, так и с юридико-технической точки зрения, снять с рассмотрения законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» или, по крайней мере, приостановить его рассмотрение;

- организовать проведение широкого обсуждения с привлечением всех заинтересованных сторон будущей модели российской системы местного самоуправления по ее ключевым элементам;

- на основе обсуждения окончательно определиться с основными направлениями государственной политики в области местного самоуправления;

- разработать и утвердить Основы государственной политики в области развития местного самоуправления;

- после принятия соответствующих Основ с привлечением ведущих экспертов сформировать рабочий орган либо по разработке нового проекта

соответствующего федерального закона, либо по переработке действующего Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ;

- до принятия нового федерального закона, устанавливающего общие принципы организации местного самоуправления, приостановить упразднения и преобразования муниципальных образований в субъектах Российской Федерации, либо допустить их осуществление лишь в особо установленных случаях;

- провести инвентаризацию прав субъектов Российской Федерации в отношении местного самоуправления и либо пересмотреть их, либо обеспечить реальную защиту прав местного самоуправления с федерального уровня как гаранта местного самоуправления;

- восстановить в структуре федеральных органов исполнительной власти органа, в ведении которого находится весь комплекс вопросов, связанных с федеративными отношениями и местным самоуправлением.

В части текущих вопросов функционирования местного самоуправления:

В области компетенции муниципальных образований:

- с учетом того, что ресурсная база местного самоуправления в настоящее время не может быть увеличена, в первоочередном порядке привести в соответствие с имеющимися ресурсами компетенцию муниципальных образований;

- изменить подход к формированию компетенции муниципальных образований, определив в качестве вопросов местного значения сферы деятельности по непосредственному жизнеобеспечению населения в пределах полномочий, установленных законодательством;

- наряду с вопросами местного значения законодательно закрепить за муниципальными образованияами их собственные полномочия по организации местного самоуправления в муниципальном образовании;

- в отраслевом законодательстве, регулирующем исключительно те сферы, которые относятся к непосредственному жизнеобеспечению

населения, установить полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

- установить, что иные полномочия в сферах, отнесенных к сферам непосредственного жизнеобеспечения населения, осуществляются либо органами государственной власти, либо во взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- в отраслевом законодательстве, регулирующем вопросы, находящиеся за пределами сфер непосредственного жизнеобеспечения населения, все полномочия органов местного самоуправления однозначно определить как отдельные государственные полномочия, исполнение которых возлагается на органы местного самоуправления;

- провести инвентаризацию всех полномочий органов местного самоуправления, содержащихся в отраслевом законодательстве с целью выделения среди них тех видов полномочий, которые были обозначены выше;

- исключить из компетенции органов местного самоуправления все те полномочия, которые являются отдельными государственными и при этом не могут быть обеспечены передаваемыми на местный уровень ресурсами;

- по завершении предлагаемых мероприятий обеспечить стабильность сформированной компетенции, в том числе путем исключения возможности перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти.

В области муниципальных финансов:

- закрепить за местными бюджетами рассчитанную на единой методической основе минимально необходимую стабильную доходную базу, обеспечивающую возможность безусловной реализации оптимизированной компетенции;

- создать стимулы для органов местного самоуправления для наращивания доходной базы местных бюджетов за счет инвестиционной деятельности, использования механизмов муниципально-частного

партнерства, других современных механизмов собственной экономической деятельности;

- определить порядок финансового участия муниципальных образований в реализации на их территориях государственных программ и проектов при наличии их финансовых возможностей и уточнить порядок финансового участия субъектов Российской Федерации в реализации муниципальных программ и проектов;

- определить порядок введения единого налогового счета, не допускающий сбоев в осуществлении бюджетного процесса в муниципальных образованиях;

- рекомендовать органам местного самоуправления использовать анализ финансового баланса территории и способы привлечения финансовых ресурсов предприятий и иных организаций, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования, а также населения.

В области муниципального хозяйства:

- внести в гражданское законодательство изменения и дополнения, обеспечивающие возможность осуществления межмуниципальной кооперации, в том числе, в части возможности создания межмуниципальных хозяйственных обществ и иных межмуниципальных организаций;

- создать единую информационную систему по поставщикам оборудования, материалов, комплектующих для городского хозяйства;

- предусмотреть совместное финансирование из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов модернизации коммунальной инфраструктуры;

- определить условия для обоснованного решения в конкретных случаях вопроса о принадлежности общеобразовательных школ как хозяйствующих субъектов к государственной или муниципальной собственности;

- рекомендовать органам местного самоуправления использовать бережливые технологии в управлении и возможности муниципально-частного партнерства.

В области управления социально-экономическим развитием муниципальных образований:

- устранить пробелы, противоречия и рассогласованность многочисленных нормативных актов в области планирования;

- определить в законодательстве единый корректный понятийный аппарат в сфере планирования и управления развитием и единую систему, увязывающую все виды планирования;

- корректно определить статус опорных населенных пунктов и прилегающих территорий и соотношение данной территориальной конструкции с административно-территориальным и муниципально-территориальным устройством субъектов Российской Федерации;

- обеспечить разработчикам документов планирования простой доступ к необходимой статистике, приняв также меры к своевременности актуализации статистики, исходя из потребностей планирования;

- на всех уровнях планирования провести полноценную и отвечающую потребностям пользователей цифровизацию стратегических документов;

- устранить правовые препятствия для осуществления проектной деятельности в муниципальных образованиях;

- рекомендовать органам местного самоуправления создавать максимально благоприятные условия для активной инвестиционной деятельности в муниципальных образованиях посредством развития инфраструктуры, формирования подготовленных инвестиционных площадок, обеспечения согласованности стратегий и инвестиционных проектов, региональных и муниципальных программ, проектов и пр., устранения бюрократических препятствий и правотворческой

нестабильности, принятия мер к подготовке местных кадров для инвестора, развития обратной связи с населением.

В области кадрового обеспечения органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений:

- законодательно установить возможность формирования межмуниципальных администраций для поселений, что позволит за счет объединения средств иметь штаты необходимых специалистов для муниципального управления;

- в максимальной степени синхронизировать законодательство о государственной гражданской службе и муниципальной службе, имея в виду соответствие как прав, обязанностей и ответственности, так и социальных гарантий, включая уровень заработной платы; исключить двойственность в положении муниципального служащего, определяющемся и служебным, и трудовым законодательством;

- вести постоянную информационную работу по повышению престижа муниципальных должностных лиц и муниципальных служащих, используя возможности государственных средств массовой информации, а также ограничивая использование исключительно негативных образов этих лиц в художественных произведениях, прежде всего в художественной кинопродукции, создаваемых за счет или с участием бюджетных средств;

- при введении повышенных и существенно новых требований к руководителям муниципальных организаций в принимаемых профессиональных стандартах учитывать наличие подготовленных кадров и готовность системы образования к их подготовке в достаточных количествах в необходимые сроки;

- создать в субъектах Российской Федерации систему подготовки кадров для стратегического планирования, стратегического управления и инвестиционной деятельности в муниципальных образованиях, в том числе проводить целенаправленную подготовку муниципальных команд для названных видов деятельности;

- в субъектах Российской Федерации рассмотреть возможность льготного ипотечного кредитования для муниципальных служащих и высококвалифицированных технических сотрудников местных администраций;

- в субъектах Российской Федерации рассмотреть возможность введения стажировки в органах местного самоуправления для лиц, назначаемых на должности государственной гражданской службы;

- рассмотреть возможность повышения заработной платы сотрудникам военно-учетных столов;

- рекомендовать органам местного самоуправления возродить традиции наставничества;

- с учетом острой нехватки учителей-предметников в сельских общеобразовательных школах предусмотреть средства на транспортное обеспечение «мобильного» учителя, а также на предоставление учителям жилья с возможностью его приватизации после определенного срока работы в школе.

В области контрольно-надзорной деятельности:

- принять меры к прекращению необоснованного давления контрольно-надзорных органов, прежде всего органов прокуратуры, на муниципальных должностных лиц и должностных лиц муниципальной службы, в частности, за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими полномочий, не обеспеченных финансовыми и материальными ресурсами; исключить избыточные контрольно-надзорные мероприятия;

- усовершенствовать в законодательстве порядок наложения санкций по результатам муниципальной контрольной деятельности;

- проработать порядок и способы идентификации нарушителей в ходе проведения муниципального контроля по идентификации нарушителя, имея в виду получение свободного доступа к данным физических и юридических лиц;

- разработать методические рекомендации по проведению муниципального контроля в условиях изменившегося законодательства,

особенно контроля в сфере благоустройства; организовать в субъектах Российской Федерации обучение и консультирование по данному вопросу.

Участники XXIII-го Российского муниципального форума решили:

1. Принять Резолюцию XXIII-го Российского муниципального форума в редакции, представленной Редакционной комиссией Форума.

2. Поручить Организационному комитету XXIII-го Российского муниципального форума от имени Форума направить настоящую Резолюцию Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Общественную палату Российской Федерации, во Всероссийскую ассоциацию развития местного самоуправления, в Общероссийский Конгресс муниципальных образований, в ассоциации муниципальных образований субъектов Российской Федерации.