

# ДОКЛАД

## ОБЩЕРОССИЙСКОГО КОНГРЕССА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2018 году



Москва  
2019



# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>4</b>	<b>Введение</b>
<b>13</b>	<b>Ключевые тренды местного самоуправления в Российской Федерации по итогам 2018 года</b>
13	1. Мобильность системы муниципальных полномочий
25	2. Увеличение доли межбюджетных трансфертов в местных бюджетах
60	3. Государственные программы и проекты — важнейший источник доходов местных бюджетов
64	4. Дефицит квалифицированных кадров в органах местного самоуправления
70	5. «Презумпция виновности» органов местного самоуправления
76	6. Активизация гражданского участия в решении вопросов местного значения
87	7. Повышение значимости муниципальной дипломатии на международном уровне
92	8. Актуализация повестки пространственного развития Российской Федерации
<b>104</b>	<b>Заключение</b>
<b>107</b>	<b>Приложения</b>
107	1. Резолюция съезда ОКМО
125	2. Резолюция Комитета по бюджетно-налоговым вопросам и социально-экономическому развитию
128	3. Региональные практики предоставления местным бюджетам единых нормативов отчислений
151	4. Резолюция по итогам конференции «Международное межмуниципальное сотрудничество в современных реалиях: возможности и перспективы»

# ВВЕДЕНИЕ

Доклад подготовлен Общероссийским Конгрессом муниципальных образований (далее — ОКМО) в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2000 года № 162-р (в редакции распоряжения от 29 мая 2014 года № 913-р).

При подготовке доклада использованы:

- открытые данные Минфина России, Минюста России, Минэкономразвития России, Росстата;
- информация, поступившая в ОКМО от советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, в т. ч. в виде докладов о состоянии местного самоуправления в субъектах Российской Федерации;
- информация, поступившая в ОКМО в ходе инвентаризации полномочий органов местного самоуправления;
- информация, предоставленная Общенациональной ассоциацией территориального общественного самоуправления.

\* \* \*

Прежде чем приступить к описанию процессов, характеризующих состояние местного самоуправления в 2018 году, считаем важным представить федеральные решения, которые непосредственным образом повлияли на положение муниципальных образований и развитие местного самоуправления.

Прежде всего, это:

- 1. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»**

В Указе Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее — Указ № 204) сформулированы цели развития страны и заданы показатели их достижения. Впервые после принятия Конституции РФ в России появилась концепция совместной деятельности, единая для всех уровней власти. Кроме того, Указ № 204 составлен в логике целей устойчивого развития ООН<sup>1</sup>, не только успешно апробированной во многих странах мира, но и высоко востребованной территориями России. Оба фактора обеспечили безусловно позитивное восприятие документа всеми участниками системы публичного управления.

Определить конкретные механизмы достижения поставленных показателей должны были национальные проекты, над составлением которых Правительство России работало с мая по октябрь 2018 года.

Одновременно продолжали действовать ранее принятые государственные программы. Период реализации ряда актуальных для регионов и муниципалитетов госпрограмм — реализуемых по линии Фонда содействия реформированию ЖКХ, по устойчивому развитию сельских территорий, внутреннего и въездного туризма, телерадиовещания и т. п. — заканчивался. Поскольку вопросы модернизации ЖКХ и развития сельских территорий не были прописаны в качестве отдельных приоритетов развития Российской Федерации, дальнейшая судьба этих направлений оставалась неясной вплоть до публикации национальных проектов на сайте Правительства России.

К сожалению, даже после представления национальных проектов у муниципального сообщества оставалось много вопросов. Прежде всего

<sup>1</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/>

было важно понять, как можно использовать потенциал местного самоуправления для достижения показателей по национальным проектам. Поэтому 7–8 февраля 2019 года Общероссийский Конгресс муниципальных образований провёл съезд на тему «Участие муниципального сообщества в реализации национальных проектов». Свыше 600 делегатов съезда из всех регионов России, представляющих все уровни и ветви публичной власти, активную общественность, научные и экспертные организации, на восьми тематических площадках обсуждали опыт и возможности участия муниципалитетов и местных сообществ в достижении приоритетов Указа № 204. На пленарном заседании съезда выступил и ответил на вопросы делегатов заместитель Председателя Правительства России Виталий Мутко.

Итоги февральского съезда Конгресса подведены в резолюции. После доработки с учётом замечаний и предложений от советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации и руководителей комитетов Конгресса этот документ<sup>2</sup> был передан в Правительство Российской Федерации, откуда с сопроводительным письмом за подписью заместителя Председателя Правительства России Виталия Мутко направлен для отзывов и учёта в работе во всех заинтересованные федеральные органы исполнительной власти.

## **2. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года.**

1 октября 2018 года Председатель Правительства России Дмитрий Медведев утвердил «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» (далее — ОНДП РФ), где определены подходы

<sup>2</sup> С полным текстом резолюции можно ознакомиться в Приложении 1.

к реализации Указа № 204, а также Послания Президента Федеральному Собранию от 1 марта 2018 года, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года.

Среди важнейших задач ОНДП РФ определено развитие экономики территорий в целях снижения уровня бедности (программа минимум) и достижения высокого качества жизни (программа максимум). «Важную роль в снижении бедности будет играть региональная политика — ускоренное социально-экономическое развитие регионов, в том числе сельских территорий, небольших городских поселений и моногородов, кардинальное улучшение качества жизни сельского населения, обеспечение благоприятных условий для осуществления деятельности самозанятыми гражданами, поддержка фермеров и развитие сельской кооперации, содействие росту правовой, цифровой и финансовой грамотности населения», — говорится в документе.

В состав ОНДП РФ включены предложения, созвучные тем, которые ОКМО включил в свой ежегодный доклад «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления». Доклад был подготовлен по материалам 2017 года и вышел в июне 2018 года.

Анализ ОНДП РФ позволил выявить ряд вопросов, по которым позиции Правительства России и ОКМО совпадают:

- совершенствование и цифровизация управления на муниципальном уровне;
- уточнение и корректировка системы полномочий органов публичной власти исходя из принципов subsidiarity и наделения источниками финансирования;

- совершенствование механизмов контрольно-надзорной деятельности;
- совершенствование территориальных основ местного самоуправления, включая правовые возможности для развития агломераций и межселенных территорий;
- дальнейшее развитие механизмов поддержки общественных инициатив, расширение участия граждан в выработке предложений, обсуждении и принятии управленческих решений.

### 3. Стратегия пространственного развития Российской Федерации

Раздел 5.1 ОНДП РФ начинается словами:

«Эффективное пространственное развитие Российской Федерации, обеспечивающее раскрытие социально-экономического потенциала территорий и повышение темпов экономического роста на основе Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, является одним из важнейших приоритетов деятельности Правительства Российской Федерации».

На момент принятия ОНДП РФ в стране ещё не было утверждённой Стратегии пространственного развития Российской Федерации, но дискуссия о содержании этого документа активно велась много лет.

В конце 2017 — начале 2018 года проект Стратегии пространственного развития (далее — Стратегия) обсуждался на круглых столах Агентства стратегических инициатив<sup>1</sup>. В первой половине 2018 года проект также был представ-

<sup>1</sup> <https://leader-id.ru/event/8214>, <https://leader-id.ru/event/13610/>, <https://leader-id.ru/event/13265/>, <https://leader-id.ru/event/7567/> и др.

лен на мероприятиях в Федеральном Собрании Российской Федерации<sup>1</sup>.

В июле 2019 года проект Стратегии<sup>2</sup> был разослан по регионам для сбора замечаний и предложений, а в августе — опубликован в открытом доступе. В социальных сетях создавались сообщества для обсуждения этого документа<sup>3</sup>. Тема привлекла внимание СМИ и блогеров<sup>4</sup>. Красной нитью через весь документ проходила идея приоритетной поддержки инфраструктурного развития в «точках экономического роста»: 22 агломерациях и 5 ресурсных (в т. ч. сельскохозяйственных) центрах.

В проекте Стратегии понятие «пространственное развитие» определялось как «изменение территориальной организации системы расселения и экономики». Также были даны определения понятиям «центр экономического роста», «перспективный центр экономического роста», «эффективная экономическая специализация субъекта Российской Федерации», «геостратегические территории», «крупнейшие городские агломерации», «крупные городские агломерации», «минерально-сырьевые центры», «опорная зона развития в Арктической зоне Российской Федерации», «опорный каркас расселения», «экологический каркас».

Для развития местного самоуправления было важно, что в основу пяти базовых понятий проекта Стратегии была заложена муниципальная компонента. Однако, в первую очередь, речь шла о муниципальных образованиях городского типа, причём только о городах с высокоразви-

той и инновационной экономикой. В качестве «опорного каркаса расселения» рассматривалась «совокупность (сеть) городов с численностью населения более 100 тыс. человек, соединённых крупными транспортными коммуникациями», а далее описаны процессы концентрации населения в крупных городах, куда мигрируют работоспособные и образованные граждане из сельских территорий и малых городов. Фактически, в проекте Стратегии как объективный (т. е. независимый от усилий органов власти) признавался процесс депопуляции и экономического спада на значительных территориях России.

Публикация проекта Стратегии вызвала большую полемику как внутри муниципального сообщества, так и в общественно-информационном пространстве. С одной стороны, в случае принятия документа регионы и крупнейшие и крупные городские округа получили бы возможность закладывать в свои стратегии элементы агломерационного управления. Но с другой — порядка 10 тысяч или даже более муниципалитетов автоматически наделялись статусом неперспективных. Правда, негативный сценарий был рассмотрен только для одной категории неперспективных муниципалитетов — моногородов. В частности, предлагалось: «В случае отсутствия долгосрочного мирового и (или) внутрироссийского спроса на производимую градообразующими предприятиями продукцию и (или) устойчивой убыли населения, сочетающейся со сложными природно-климатическими условиями проживания, малонаселённостью близлежащих территорий, значительной удалённостью от крупных городов, возможно применение модели „управляемого сжатия“ путём оптимизации ЖКХ и объектов отраслей социальной сферы, обеспечения мобильности населения как альтернативы полному переселению и „закрытию“ монопрофильного поселения».

За «усиление сильных и ослабление слабых» члены Общественной палаты Российской Федерации резко раскритиковали проект Стра-

<sup>1</sup> <http://council.gov.ru/events/news/93888/>,  
<http://council.gov.ru/events/news/103029/>,

<sup>2</sup> [https://www.spsss.ru/assets/files/2018/v-nts\\_strategiya-prostranstvennogo-razvitiya.pdf](https://www.spsss.ru/assets/files/2018/v-nts_strategiya-prostranstvennogo-razvitiya.pdf)

<sup>3</sup> <https://vk.com/strategyofspatialdevelopment>,  
<https://www.facebook.com/groups/190774336125704/>,  
<https://www.facebook.com/Экспертный-совет-по-малым-территориям-222516741650964/>

<sup>4</sup> <https://youtu.be/TZ6MtF3DZ7U>

тегии<sup>1</sup>. Эксперты-экономисты критиковали проект Стратегии за необоснованность выделения макрорегионов и наделения регионов экономической специализацией, а также за приоритетность задач по созданию инфраструктуры перед задачами социально-экономического развития<sup>2</sup>.

В итоге Стратегия в 2018 году так и не была принята. Поиск решений вопросов определения городских агломераций и моделей управления ими, жизнеобеспечения в моногородах и на других территориях с низким уровнем социально-экономического развития и (или) расселения таких поселений, выбора приоритетов развития для регионов и муниципалитетов и т. п. продолжился на дискуссионных площадках. Так, в июне 2018 года в г. Новосибирске состоялась V Всероссийская конференция «Развитие городских агломераций России: инновации и инфраструктура»<sup>3</sup>. В сентябре 2018 года темы поднимались на мероприятиях Московского финансового форума<sup>4</sup>, в октябре 2018 года — на Форуме стратегов в Санкт-Петербурге<sup>5</sup>, в январе 2019 года — на площадках Гайдаровского форума в РАНХиГС при Президенте Российской Федерации<sup>6</sup>, в феврале 2019 года — на мероприятиях съезда ОКМО и круглом столе в Государственной Думе Российской Федерации<sup>7</sup>. На этих и других пло-

щадках принимались резолюции и рекомендации, которые направлялись во все заинтересованные органы федеральной власти.

Существенно переработанная Стратегия была утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р. Акцент на развитии инфраструктуры сохранился (в полном соответствии с Основами государственной политики регионального развития), появилось признание перспектив развития территорий за счёт сельского хозяйства, лесной и лёгкой промышленности, было удалено понятие «управляемое сжатие неперспективных населённых пунктов и муниципалитетов» и вместе с ним — тема упразднения населённых пунктов. Под влиянием этого документа в настоящее время корректируются стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

#### **4. Изменения в системе оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов**

9 мая 2018 года Президент Российской Федерации издал Указ № 212 «О внесении изменения в перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607», которым определил новый показатель в системе оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов — «результаты независимой оценки качества условий оказания услуг муниципальными организациями в сферах культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и иными организациями, расположенными на территориях соответствующих муници-

<sup>1</sup> <https://youtu.be/GdyKTxVmFfs>, <https://www.kommersant.ru/doc/3726100>

<sup>2</sup> <https://regnum.ru/news/2480680.html>, <https://www.business-gazeta.ru/blog/393870>, <http://regcomment.ru/analytics/perestroit-mezhbyudzhethnye-otnosheniya-kak-pomozhet-regionam-strategiya-prostranstvennogo-razvitiya/> и др.

<sup>3</sup> [https://minstroy.nso.ru/sites/minstroy.nso.ru/wodby\\_files/files/imce/20180529\\_programma\\_konferencii\\_0.pdf](https://minstroy.nso.ru/sites/minstroy.nso.ru/wodby_files/files/imce/20180529_programma_konferencii_0.pdf), <https://youtu.be/9nAK7-meXpY>

<sup>4</sup> <https://youtu.be/SKbjuLk7UmA>

<sup>5</sup> <http://2018.forumstrategov.ru/rus//doc.html>

<sup>6</sup> <https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/yubilejnyj-hajdarovskij-forum-vazhnyj-razgovor-o-nastoyashhem-i-budushhem-rossii-i-mira>

<sup>7</sup> <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesyameropriyatiya/item/17960753/>

пальных образований и оказывающими услуги в указанных сферах за счёт бюджетных ассигнований бюджетов муниципальных образований».

В 2018 году новый показатель не учитывался. Однако его появление стимулировало возобновление дискуссии об оптимальном составе КРІ для муниципалитетов, методиках сбора и подсчёта данных и применении результатов оценки при принятии региональных решений.

Теме формирования системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в соответствии с задачами муниципальных властей был посвящён круглый стол в Государственной Думе Российской Федерации<sup>1</sup>. Горячая дискуссия о составе и применении показателей оценки эффективности деятельности местных властей состоялась на заседании Комитета ОКМО по бюджетно-налоговым вопросам и социально-экономическому развитию, прошедшем в рамках форума органов местного и общественного самоуправления Приволжского федерального округа «Участие жителей в местном самоуправлении — механизм развития территорий». В обсуждении участвовало свыше 100 человек, по итогам этой дискуссии была принята резолюция с рекомендациями заинтересованным органам власти<sup>2</sup>.

## 5. Материалы Минфина России.

В феврале 2018 года Минфин России утвердил и распространил по регионам «Методические рекомендации по разработке и реализации программы оптимизации расходов бюджета субъекта Российской Федерации»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesyameropriyatiya/item/18162570/>

<sup>2</sup> С полным текстом документа можно ознакомиться в Приложении 2.

<sup>3</sup> Опубликованы на сайте Минфина России в разделе «Методические материалы»: <https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/methodology/>

## Введение

В документе указано: «При формулировании задач рекомендуется ориентироваться на Типовой план мероприятий по консолидации бюджетных средств субъектов Российской Федерации в целях оздоровления государственных финансов регионов, размещённый на официальном сайте Минфина России. В зависимости от задач, реализованных в рамках предыдущих программ и планов, направленных на оптимизацию расходов, в качестве задач программы могут рассматриваться:

- а) оптимизация расходов на государственное и муниципальное управление;
- б) оптимизация расходов на содержание бюджетной сети, а также численности работников бюджетной сферы;
- в) совершенствование системы закупок для государственных и муниципальных нужд;
- г) оптимизация мер социальной поддержки населения;
- д) оптимизация расходов, связанных с предоставлением бюджетных средств хозяйствующим субъектам;
- е) оптимизация инвестиционных расходов, субсидий юридическим лицам и дебиторской задолженности;
- ж) сокращение просроченной кредиторской задолженности бюджета;
- з) совершенствование межбюджетных отношений;
- и) сокращение расходов на обслуживание долга.

Для каждой задачи должен быть сформирован набор мероприятий, достижение которых будет способствовать решению задачи».

28 апреля 2018 года на совещании с вице-премьерами Председатель Правительства России Дмитрий Медведев сообщил, что размер грантов (поощрений субъектам Российской Федерации) «будет определяться в зависимости от числа жителей региона и индекса бюджетных расходов региона»<sup>1</sup>.

В 2018 году в связи с повышением МРОТ увеличились и расходные обязательства субъектов Российской Федерации. В т. ч. и связи с этим в регионах стали более внимательно относиться к рекомендациям по вопросам эффективности расходов.

Например, для оптимизации расходов на муниципальное управление были проведены объединения сельских поселений (140 случаев), преобразования поселений и районов в городские округа (27 случаев), присоединения поселений к городским округам (7 случаев) и 1 случай объединения городского поселения с сельским. Как сообщает Минюст России, в 2018 году – начале 2019 года территориальные преобразования применяли 25 субъектов Российской Федерации. В результате число муниципальных образований сократилось на 479, из них сельских поселений — на 425, городских поселений — на 41, а муниципальных районов — на 28. Число городских округов выросло на 27.

Второй путь оптимизации расходов на муниципальное управление — кадровый. Это упразднение вакансий в органах местного самоуправления, сокращение штатов муниципальных служащих за счёт объединения структурных подразделений, сокращение должностей, занимаемых пенсионерами, и стимулирование муниципалитетов к отмене выплат муниципальных пенсий.

В октябре 2018 года вышел другой документ Минфина России, направленный не на сокра-

<sup>1</sup> <http://government.ru/news/32380/>

щение расходов, а на повышение доходов местных бюджетов, — «Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, способствующие увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Рекомендации были разработаны на базе положительного опыта 10 пилотных регионов (республики Дагестан, Мордовия, Северная Осетия – Алания, Карачаево-Черкесская Республика, Белгородская, Курганская, Московская, Саратовская, Свердловская и Ярославская области).

Предусмотрены следующие меры:

- 1) повышение эффективности администрирования доходов региональных и местных бюджетов;
- 2) активизация работы по выявлению потенциальных доходных источников бюджетов;
- 3) содействие развитию экономики территорий;
- 4) совершенствование подходов к межбюджетному регулированию на региональном и муниципальном уровнях.

В частности, по пункту 4 рекомендовано:

- развитие системы стимулирования органов местного самоуправления к увеличению доходной базы местных бюджетов путём составления рейтингов органов местного самоуправления;
- увеличение нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты;
- совершенствование системы стимулов для местных властей к увеличению налоговых доходов от источников на своей территории.

Октябрьские рекомендации Минфина России полностью поддерживаются муниципальным сообществом. К сожалению, за их исполнение никакого поощрения регионам не предусмотрено.

## **6. Изменения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**

В 2018 году в Федеральный закон от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ-131) было внесено 13 изменений. Наиболее существенным стало официальное признание института сельских старост в числе форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления (глава 5 ФЗ-131).

Кроме того, были урегулированы вопросы официального опубликования муниципальных правовых актов в сетевых изданиях, начала и прекращения депутатских полномочий при формировании представительных органов методом делегирования, применения ранее действовавших нормативных правовых актов органов власти и управления при изменении объёма полномочий органов местного самоуправления, организации схода граждан в малонаселённых поселениях, участия жителей сельских поселений в работе конкурсных комиссий по замещению должностей муниципальной службы. В октябре 2018 года была запрещена модель «3 в 1» для тех случаев, когда глава сельского поселения избирается по конкурсу.

Как отмечает Минюст России<sup>1</sup>, прочие изменения, внесённые в ФЗ-131 в 2018 году, предусматривали лишь точечную корректировку от

.....  
<sup>1</sup> См. Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.): [https://minjust.ru/sites/default/files/inf\\_0.docx](https://minjust.ru/sites/default/files/inf_0.docx)

## **Введение**

дельных вопросов местного значения и иных правовых норм, регулирующих отдельные, узкоспециализированные вопросы организации местного самоуправления.

Следует отметить значительное влияние на систему местного самоуправления законодательных решений, принятых годами ранее. Из них наиболее востребованы:

- перераспределение полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления (Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 485);
- признание правил благоустройства территорий муниципальных образований муниципальным правовым актом (Федеральный закон от 29 декабря 2017 года № 463-ФЗ);
- новая концепция городского округа (Федеральный закон от 3 апреля 2017 года № 62-ФЗ);
- разрешение вводить самообложение на территориях отдельных населённых пунктов (Федеральный закон от 5 декабря 2017 года № 389-ФЗ).

Как сообщает Минюст России, в 2018 году «нормотворчество субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления было связано с реализацией проектов территориальных преобразований, а также с точечной корректировкой параметров, ранее включённых в законы субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и касающихся таких вопросов, как перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также порядка избрания глав муниципальных об-

разований и их места в системе органов местного самоуправления»<sup>1</sup>.

1 мая 2019 года Федеральным законом № 87-ФЗ в ФЗ-131 было внесено ещё одно радикальное изменение, которое, по оценке Минюста России, должно оказать «заметное влияние на развитие законодательства о местном самоуправлении». Речь идёт о допущении одноуровневой модели местного самоуправления в сельской местности и создании нового вида муниципального образования — муниципального округа.

В 2018 году в ряде регионов создавались городские округа с упразднением поселений и районов, а создание муниципальных округов началось уже в первой половине 2019 года. Минюст России ожидает, что процессы территориальных преобразований в регионах будут завершены до конца 2024 года.

.....  
<sup>1</sup> См. Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.): [https://minjust.ru/sites/default/files/inf\\_0.docx](https://minjust.ru/sites/default/files/inf_0.docx)

## Введение

### Принятые сокращения

ОМСУ — органы местного самоуправления.

СП — сельские поселения.

ГП — городские поселения.

ВГМО — внутригородские муниципальные образования городов федерального значения.

МР — муниципальные районы.

НПА — нормативные правовые акты.

ГО — городские округа.

ГО с ВГД — городские округа с внутригородским делением.

KPI (key performance indicators) — ключевые показатели эффективности деятельности.

# Мобильность системы муниципальных полномочий

## КЛЮЧЕВЫЕ ТРЕНДЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ИТОГАМ 2018 ГОДА

### Дублирование полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти

В федеративном государстве вопрос **разграничения полномочий между уровнями публичной власти является центральным**. От того, насколько гармонично выстроена система разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, во многом зависит эффективность всей системы государственного управления.

По данным ежегодного мониторинга Минюста России<sup>1</sup> о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (далее — Мониторинг), в 2018 году и начале 2019 года значительных изменений в перечни вопросов местного значения не вносилось (были уточнены лишь отдельные формулировки), количество вопросов местного значения не менялось.

При этом анализ законодательства и правоприменительной практики свидетельствует о том, что существующий запрос на более чёткое разграничение полномочий между уровнями публичной власти в значительной степени не обес-

<sup>1</sup> См. Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.): [https://minjust.ru/sites/default/files/inf\\_0.docx](https://minjust.ru/sites/default/files/inf_0.docx)

печивается. Сохраняется пересечение компетенций, дублирование полномочий органов власти разных территориальных уровней.

Так, советы муниципальных образований Ростовской, Владимирской, Тамбовской, Липецкой, Смоленской, Челябинской областей и Красноярского края отмечают, что пробелы в разграничении полномочий по отдельным сферам правового регулирования приводят к ненадлежащему исполнению полномочий и значительному снижению качества услуг, оказываемых органами местного самоуправления.

Показательным в этом плане является пример в сфере организации жилищного контроля, который привёл Совет муниципальных образований Смоленской области. Федеральное законодательство не содержит чёткого разграничения полномочий, сферы компетенции и предмета проверок между органами, осуществляющими государственный жилищный надзор, и органами, осуществляющими муниципальный жилищный контроль. Как следует из частей 1 и 1.1 статьи 20 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее — ЖК РФ), и та, и другая деятельность направлены прежде всего на организацию и проведение проверок соблюдения нормативных актов в жилищной сфере различными субъектами. Более того, предмет муниципального жилищного контроля в части 1.1 статьи 20 ЖК РФ определён лишь в общем виде, не столь детально, как предмет государственного жилищного надзора, а части 5 и 6 статьи 20 ЖК РФ устанавливают фактически одинаковую компетенцию должностных лиц органов государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля. В подзаконных нормативных актах сфера муниципального жилищного контроля определяется, по сути, таким же образом, как и сфера государственного жилищного надзора, но с поправкой на то, что деятельность по муниципальному жилищному контролю осуществляется на территории соответствующего муниципально-

го образования. В итоге обращения о нарушениях законодательства, поступающие в государственную жилищную инспекцию субъекта Российской Федерации, зачастую переадресовывают в тот орган муниципального жилищного контроля, на территории которого находится подконтрольный объект, для проведения проверки и принятия решения в соответствии с его компетенцией. Это свидетельствует скорее не об эффективности действий по контролю (надзору) в жилищной сфере, а о дублирующих друг друга полномочиях государственных и муниципальных органов, неэффективном распределении обязанностей.

## Возможность неоднозначного толкования содержания полномочий органов местного самоуправления

Кроме того, как указывают советы муниципальных образований в своих докладах, проблему недостаточно чёткого разграничения полномочий усугубляет широкое использование законодателем терминов «создание условий», «содействие», «осуществление мероприятий», «участие» без однозначной трактовки их правового содержания. В результате определить полный объём полномочий органов местного самоуправления и их соотношение с полномочиями органов государственной власти невозможно. Таким образом, отсутствуют и критерии правильности или неправильности и полноты объёма исполнения полномочий.

Такая правовая неопределённость приводит к разночтениям и субъективным толкованиям в части исполнения одного и того же полномочия органами местного самоуправления разных муниципальных образований и, что немаловажно, органами государственного контроля и надзора. Данная проблема отмечается как актуальная не только муниципалитетами,

но и регионами, однако в течение многих лет она так и не получила своего решения.

### Проблемы разграничения полномочий между муниципальными районами и сельскими поселениями

В 2014 году ФЗ-131 установил 13 базовых вопросов местного значения сельских поселений. По состоянию на 2018 год 62 субъекта Российской Федерации расширили указанные перечни. Как отмечается в Мониторинге Минюста России, почти во всех субъектах Российской Федерации, принявших такие законы, за всеми сельскими поселениями закреплён один и тот же объём полномочий. Исключениями являются Иркутская, Ленинградская, Ростовская и Тюменская области, а также Ямало-Ненецкий автономный округ, в которых применяется дифференцированный подход к поселениям разных муниципальных районов.

В федеральном законодательстве предусмотрено, что субъекты Российской Федерации, закрепляющие за сельскими поселениями дополнительные вопросы местного значения, могут определять и дополнительные доходные источники для решения указанных вопросов в виде нормативов отчислений от НДФЛ и единого сельхозналога. К сожалению, это право реализуется не во всех регионах.

Интересной представляется практика Томской области по закреплению за сельскими поселениями дополнительных к «федеральному» списку вопросов местного значения, которые определились по итогам голосования среди муниципалитетов области. Сельские поселения теперь должны решать вопросы:

- организации в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения насе-

ления, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

- дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населённых пунктов поселения и по обеспечению безопасности дорожного движения на них, включая создание и функционирование парковок (парковочных мест);
- обеспечения проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организации строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создания условий для жилищного строительства, осуществления муниципального жилищного контроля;
- участия в организации деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению) и транспортировке твёрдых коммунальных отходов, и др.

В целях выявления проблем реализации Закона Томской области от 17 ноября 2014 года № 152-ОЗ «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями Томской области» Совет муниципальных образований Томской области в 2018 году провёл опрос среди органов местного самоуправления муниципальных районов и сельских поселений.

Большинством муниципалитетов Томской области указанный подход был поддержан. Согласно отзывам, закрепление за сельскими поселениями некоторых вопросов местного значения позволило избежать кардинального изменения структур управления, перекраивания штатов, пересмотра нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Также сохранён сложившийся порядок предоставления муниципальных услуг населению.

## Передача полномочий по соглашениям

Как показывает анализ правоприменительной практики, в 2018 году продолжилась тенденция передачи полномочий от поселений муниципальным районам и от муниципальных районов поселениям на основании соглашений.

Данный механизм предназначен для точечного учёта интересов, возможностей и особенностей территории каждого муниципалитета, призван способствовать оптимизации расходов на уровне сельских поселений. Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации также определяют одной из главных причин передачи полномочий с поселенческого уровня на районный недостаток финансовых ресурсов для реализации всех полномочий, т. к. основная доля доходов поселений формируется за счёт дотаций из бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений.

Главной причиной передачи полномочий на поселенческий уровень названа необходимость обеспечения мобильной и бесперебойной работы различных систем жизнеобеспечения непосредственно на территории поселений. Например, сельские поселения как балансодержатели сетей заключают договоры с ресурсоснабжающими организациями, что позволяет обеспечить оперативный контроль за их исполнением и в случае аварийных ситуаций сократить время реагирования на их устранение.

Достаточно широко распространена практика передачи полномочий в сфере дорожной деятельности от муниципального района к поселению. От поселений к муниципальным районам чаще всего передаются полномочия по решению вопросов местного значения, связанных с функционированием коммунального хозяйства и содержанием жилищного фонда.

По данным Минюста России, в 2018 году 787 муниципальных районов передали часть полномочий по решению вопросов местного значения 239 городским и 8,3 тыс. сельских поселений. В свою очередь, органы местного самоуправления 1066 городских и 14 тысяч сельских поселений передали часть своих полномочий 1331 муниципальному району.

Вместе с тем наблюдаются и сложности в реализации договорного механизма передачи полномочий. Например, советы муниципальных образований Тамбовской области и Красноярского края обращают внимание на отсутствие единообразия при определении основных этапов заключения соглашений и общепринятой методики расчёта объёма межбюджетных трансфертов. На практике это приводит к тому, что вместе с полномочиями передаётся недостаточный объём средств.

## Проблемы применения института перераспределения полномочий

Одним из наиболее ярких нововведений последних лет было положение о перераспределении полномочий региональным законом от муниципальных образований субъекту Российской Федерации.

Требования законодательства в совокупности с задачами по повышению инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации мотивируют региональные органы на поиски таких решений, которые, по их мнению, смогли бы обеспечить качественное улучшение соответствующей административной работы на территориях.

Как правило, полномочия перераспределяются в связи с тем, что у муниципалитетов отсутствуют финансовые, кадровые, технические и иные ресурсы для их эффективного исполнения (полномочия по предоставлению земельных участ-

ков, государственная собственность на которые не разграничена, а также в сферах дорожной деятельности или электро-, газо- и водоснабжения).

Советы муниципальных образований отмечают, что институт перераспределения полномочий в целом соответствует федеративной природе местного самоуправления и при правильном его применении может стать эффективным инструментом оптимизации полномочий органов местного самоуправления с учётом региональных и местных условий.

По данным Минюста России, законы о перераспределении полномочий по решению вопросов местного значения от органов местного самоуправления к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2018 году действовали в 47 субъектах Российской Федерации и затрагивали 4,2 тыс. муниципальных образований. В 2019 году такие законы действуют уже в 51 субъекте Российской Федерации и затрагивают 4,5 тыс. муниципальных образований.

Полномочия по распоряжению (предоставлению) земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, закреплённые за муниципальными районами, городскими поселениями и городскими округами, в 2018–2019 годах частично или полностью изымались у муниципальных образований законами 32 субъектов Российской Федерации. В одних случаях они затронули лишь административные центры субъектов Российской Федерации (города Барнаул, Воронеж, Екатеринбург, Тамбов, Тюмень, Сыктывкар, Элиста, Якутск и др.), в других — определённую группу муниципальных образований (Приморский край, Иркутская, Тюменская и Псковская области).

Несколько реже объектом перераспределения становятся полномочия органов местного самоуправления в сферах архитектуры, территориального планирования (включая полномочия по утверждению генеральных планов, правил

землепользования и застройки, по выдаче разрешений на строительство и т. д.), тепло-, газо- и водоснабжения территорий, природопользования, дорожной деятельности, транспортного обслуживания населения, торговли и рекламы.

Однако порой на региональный уровень без учёта мнения муниципального сообщества (совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации) поднимаются вопросы, стратегически важные для муниципального развития (градостроительство, управление земельными участками и т. д.). К сожалению, среди таких решений встречаются и злоупотребления, на что указывают практики перераспределения тех вопросов, которые не только эффективно решались на муниципальном уровне, но и приносили доходы местному бюджету.

Хорошей практикой при перераспределении полномочий может стать закрепление за советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации задачи по проведению предварительной экспертизы проектов законов субъекта Российской Федерации, касающихся полномочий и вопросов местного значения органов местного самоуправления.

Однако есть и объективные риски, связанные с применением института перераспределения полномочий, которые не решить в рамках муниципально-регионального диалога. На них обратил внимание Совет муниципальных образований Самарской области. Дело в том, что отстранение муниципалитетов от исполнения полномочий (даже временное), как правило, приводит к утрате навыков и квалификации у специалистов, ранее исполнявших данные полномочия, а порой — и к сокращению самих специалистов.

Выявлены случаи, когда применение института перераспределения полномочий приводит к включению новых функций в алгоритм исполнения полномочия, которые, в свою очередь, становятся новыми полномочиями и требуют

дополнительного регулирования. Например, при разработке органами местного самоуправления архитектурно-планировочной документации вводится промежуточное полномочие субъекта Российской Федерации: согласование проекта планировки. При этом сроки предоставления муниципальной услуги юридическим и физическим лицам не меняются.

## Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

Активно развивается институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Соответствующие законы приняты в 84 из 85 субъектов Российской Федерации (за исключением города федерального значения Севастополя). Адресатом делегированных государственных полномочий являются органы местного самоуправления всех без исключения муниципальных районов и городских округов, более 75 % городских и свыше 95 % сельских поселений, а в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге — всех внутригородских муниципальных образований. Нередкой является ситуация осуществления органами местного самоуправления нескольких десятков делегированных государственных полномочий.

Совет муниципальных образований Пензенской области отмечает, что при анализе эффективности делегирования отдельных государственных полномочий на муниципальный уровень раскрываются и основные причины, нивелирующие значение местного самоуправления как особой формы публичной власти, отвечающей за развитие территорий:

1. В последние годы снизилось количество полномочий, исторически присущих мест-

ной власти (первичное здравоохранение, социальная защита и др.). Это стало следствием отсутствия на местах необходимых кадровых и организационных ресурсов, но ключевая причина — многолетние серьёзные диспропорции в налоговой системе и межбюджетных отношениях.

2. Возросло число полномочий, несвойственных природе местного самоуправления, имеющих, по сути, государственный характер (профилактика терроризма и экстремизма, гражданская оборона, предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, мобилизационная подготовка).
3. Имеет место значительное количество делегированных государственных полномочий, финансируемых за счёт субвенций из бюджетов вышестоящего уровня. Объём субвенций превышает объём налоговых доходов муниципальных образований, при этом методиками расчёта субвенций не учитываются реальные условия исполнения полномочий.

Испытывая дефицит необходимых бюджетных ресурсов, органы местного самоуправления не могут эффективно исполнить и собственные, и делегированные полномочия. Так, Совет муниципальных образований Мурманской области в своём докладе приводит позицию администрации города Полярные Зори по вопросу исполнения отдельных государственных полномочий: «Существующие в деятельности органов местного самоуправления сложности обусловлены их недостаточной бюджетной обеспеченностью и чрезвычайно большим количеством реализуемых полномочий, отсутствием должного методического, организационного, финансового и кадрового обеспечения, что приводит к низкой эффективности их реализации. Выделяемые субвенции сильно занижены. Муниципальное образование г. Полярные Зори зачастую вынуждено за счёт

средств местного бюджета исполнять отдельные государственные полномочия, не связанные с решением вопросов местного значения, в результате чего местный бюджет испытывает необоснованную нагрузку».

В большинстве региональных докладов отмечается, что одним из основных остаётся вопрос о возможном «пределе» наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Складывающаяся практика свидетельствует о том, что органам местного самоуправления вменяется в обязанность осуществлять государственные полномочия, которые по объёму затрачиваемых ресурсов сопоставимы с ресурсами, необходимыми для решения вопросов местного значения. Высказываются опасения, что чрезмерный объём передаваемых государственных полномочий ведёт к огосударствлению местного самоуправления.

Советы муниципальных образований также отмечают слабое методическое обеспечение, а зачастую и недостаточное финансирование переданных государственных полномочий. Как правило, методики расчёта субвенций не предусматривают потребности в помещениях, оргтехнике, транспорте и т. д., отсутствует и расчёт необходимых трудовых затрат. По умолчанию, нагрузка распределяется между сотрудниками местных администраций без соответствующих доплат и компенсаций. В условиях хронического отсутствия финансовых ресурсов для решения вопросов местного значения отдельные государственные полномочия, передаваемые без должного финансового обеспечения, создают дополнительные препятствия для эффективной работы муниципальных образований. Между тем в федеративном государстве, каким является Российская Федерация, процесс наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должен строиться на отношениях сотрудничества с целью повышения качества испол-

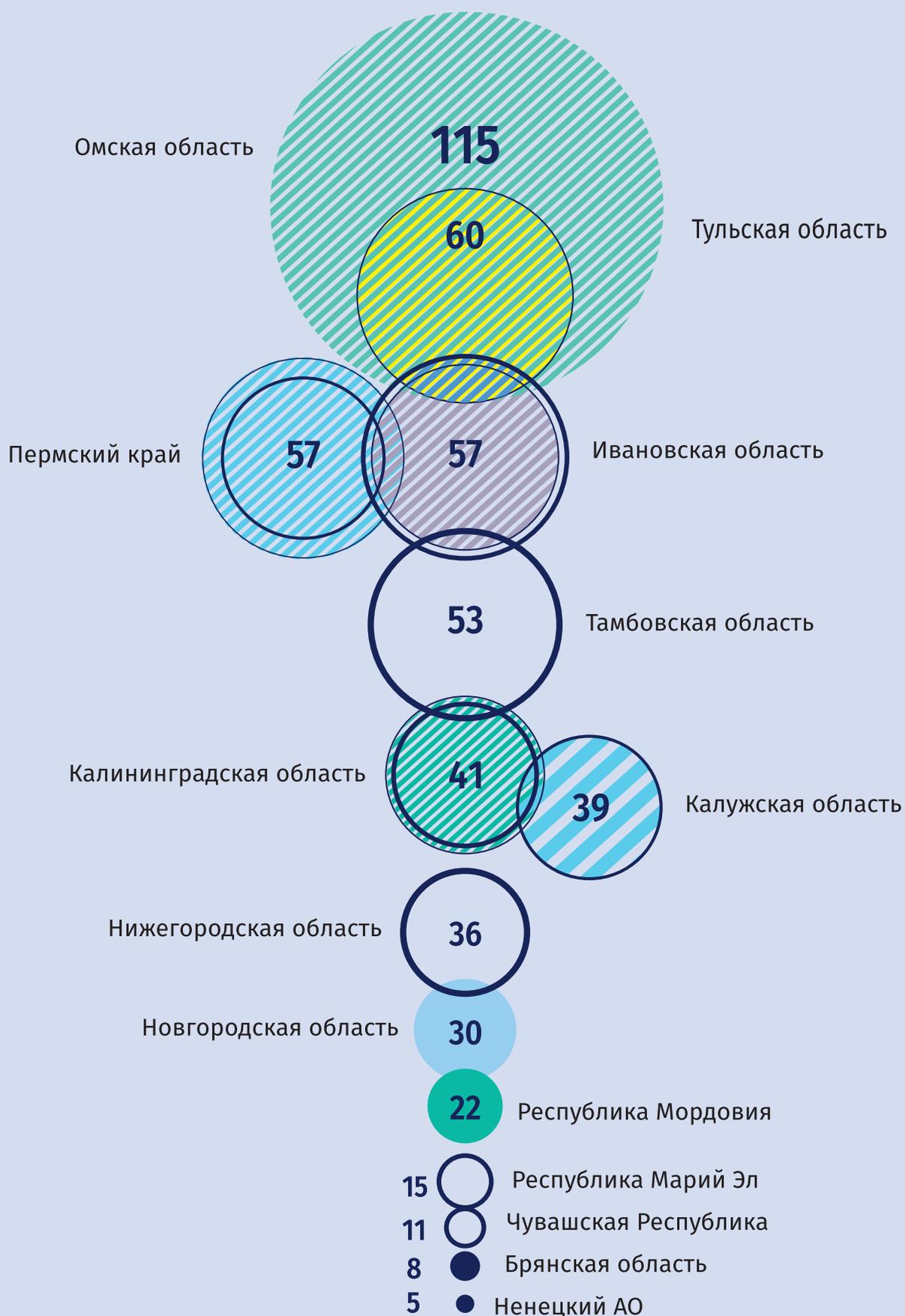
нения как государственных, так и муниципальных услуг и функций.

Советы муниципальных образований Мурманской области и Республики Карелия предлагают законодательно регламентировать возможность передачи отдельных государственных полномочий на местный уровень только по итогам обсуждения с органами местного самоуправления и с учётом кадровых, организационных и информационных возможностей муниципальных образований. Никто из муниципального сообщества не отказывается участвовать в решении важных задач государства. Однако в каждом случае необходимо искать разумный компромисс между государственными и муниципальными возможностями и потребностями.

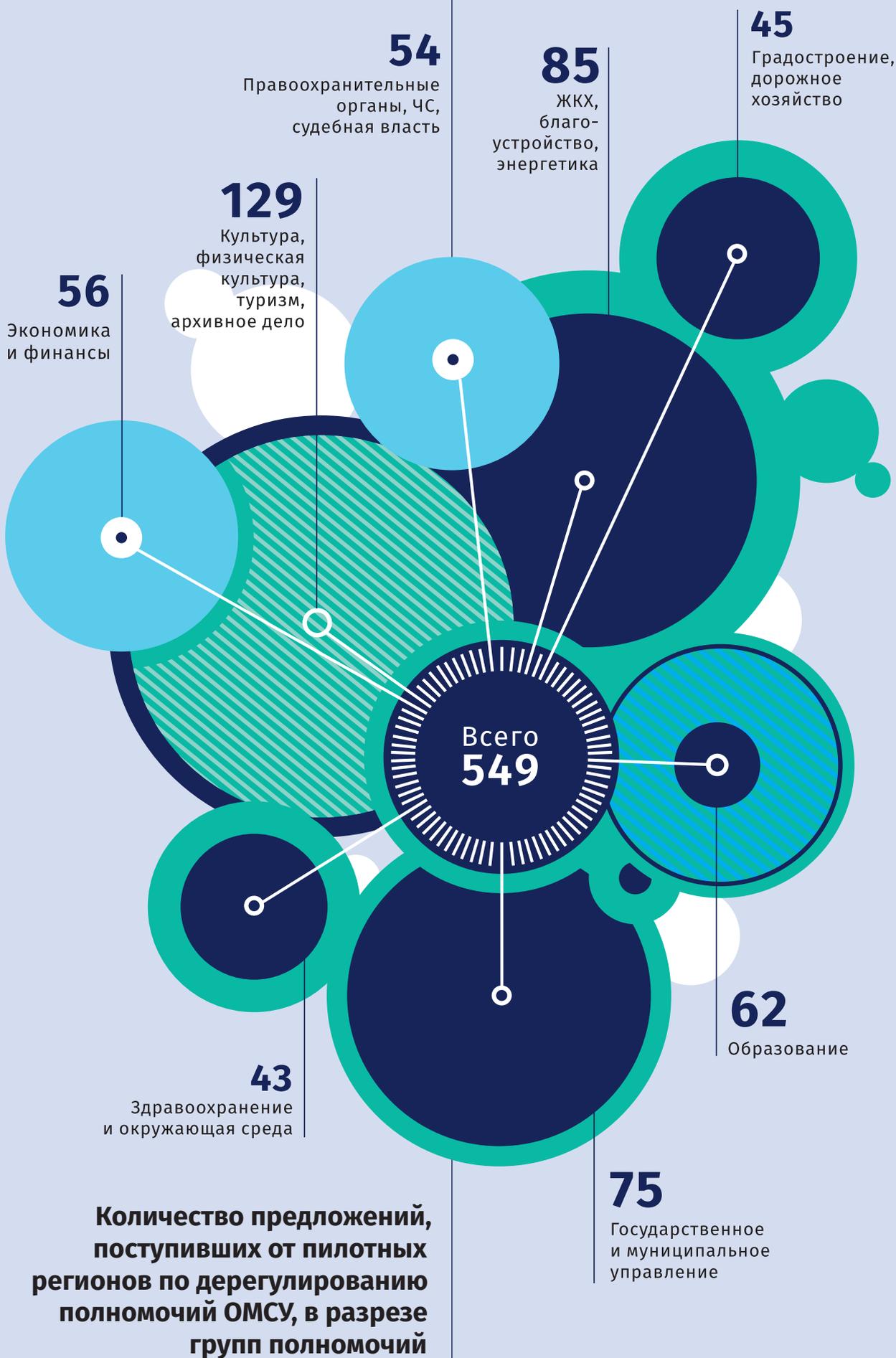
## Инвентаризация полномочий органов местного самоуправления

С целью реализации принципа subsidiarity в законодательстве о полномочиях органов местного самоуправления и оптимизации системы муниципальных полномочий ОКМО приступил в 2017 году к созданию реестра муниципальных полномочий. Был проведён анализ федерального законодательства и выявлен 201 федеральный закон, наделяющий органы местного самоуправления полномочиями и правами.

Инвентаризация полномочий органов местного самоуправления организована в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2018 года № ВМ-П16-42пр. Во исполнение поручения Минэкономразвития России совместно с Минюстом России и Минфином России проведён анализ правовой базы для реализации полномочий субъектов Федерации. По той же методике, но опираясь на реестр муниципальных полномочий, подготовленный Конгрессом, Минэкономразвития совместно



**Количество предложений, поступивших от пилотных регионов по дерегулированию полномочий ОМСУ, в разрезе регионов**



**126**

по совершенствованию  
методологического  
обеспечения

**164**

по изменению  
полномочий  
(требований)

**65**

по отмене  
полномочий

Всего  
**576**

**77**

по изменению  
НПА

**59**

по увеличению  
финансирования  
полномочий

**85**

по разработке  
НПА

Предложения, поступившие  
от пилотных регионов  
по дерегулированию  
полномочий ОМСУ

с ОКМО продолжило работу уже с муниципальным уровнем.

В 2018 году проводился анализ содержания отраслевых нормативных правовых актов, закрепляющих полномочия органов местного самоуправления, вытекающие из вопросов местного значения.

Весь объём полномочий был разделён на 8 блоков, и за каждым блоком были закреплены пилотные регионы. Пилотами проекта стали республики Марий Эл, Мордовия и Чувашия, Пермский край, Брянская, Ивановская, Калининградская, Калужская, Нижегородская, Новгородская, Омская, Тамбовская и Тульская области, НАО. От регионов участвовали заинтересованные органы исполнительной власти, а также советы муниципальных образований.

Поступило свыше 500 предложений, затрагивающих следующие темы:

- совершенствование методологического обеспечения;
- изменение полномочий (требований);
- финансовая обеспеченность полномочий;
- разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Анализ поступивших предложений выявил их неоднородность, а порой — и противоречивость. В связи с этим участниками проекта решено провести сплошную инвентаризацию с участием всех субъектов Российской Федерации. После всестороннего обсуждения с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти предложения по совершенствованию системы полномочий органов местного самоуправления будут внесены в Правительство Российской Федерации.

## Предложения по совершенствованию полномочий органов местного самоуправления

1. Продолжить работу по инвентаризации полномочий органов местного самоуправления с участием всех субъектов Российской Федерации и заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.
2. Провести мониторинг правоприменительной практики разграничения компетенций между уровнями публичной власти в сфере местного самоуправления, определить актуальные проблемы правового регулирования, с которыми сталкиваются муниципальные образования, и создать автоматизированный реестр полномочий всех уровней публичной власти.

Для более корректного и точного заполнения автоматизированного реестра полномочий необходимо присвоить каждому полномочию индивидуальный код. Это позволит распределять все расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в разрезе полномочий как на этапе формирования бюджетов, так и в процессе их исполнения на любую отчетную дату. С этой целью необходимо внести изменения в классификацию расходов бюджета, дополнив её разрядами кода полномочий. Благодаря казначейской системе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации данные реестров полномочий муниципальных образований будут достоверны и корректны, что позволит более детально подойти к расчёту полномочий органов местного самоуправления и формированию модельного бюджета муниципального образования.

Для реализации указанных предложений необходимо:

- разработать Справочник расходных полномочий с присвоением кода каждому полномочию Российской Федерации, субъекта РФ и всех видов муниципальных образований;
  - внести изменения в приказ Минфина России от 1 июля 2013 года № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации»;
  - разработать методику отнесения расходов бюджетов бюджетной системы РФ к каждому конкретному полномочию;
  - разработать методику расчёта модельных бюджетов.
3. Полностью отнести к компетенции органов государственной власти Российской Федерации такие полномочия, как организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, а также защита населения и территории муниципальных образований от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.
  4. Дать легальное определение понятий, описывающих вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления: «организация», «создание условий», «участие» и «содействие».
  5. Определить на уровне федерального законодательства правовой статус вопросов совместного ведения субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления и принципы осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения с органами местного самоуправления.
  6. Разработать модельные муниципальные правовые акты, регламентирующие механизм передачи полномочий по соглашениям и включающие методику расчёта соответствующих межбюджетных трансфертов.
  7. Разработать методические рекомендации для субъектов Российской Федерации по применению института перераспределения полномочий, определив, что целью перераспределения полномочий может являться только повышение эффективности их исполнения, отработка методики исполнения и финансирования с последующим возвратом в зону ответственности органов местного самоуправления.
  8. Создать механизмы учёта мнения органов местного самоуправления (совета муниципальных образований) при делегировании отдельных государственных полномочий на местный уровень.

## 2

# Увеличение доли межбюджетных трансфертов в местных бюджетах

**Социально-экономическое развитие Российской Федерации невозможно без финансово сильных и независимых муниципальных образований.** Самостоятельность бюджетов должна определяться не только наличием собственных источников доходов, но и их достаточностью для осуществления собственных расходных обязательств.

## Доходы местных бюджетов

Рассматривая структуру доходов бюджетов Российской Федерации за 2018 год, наблюдаем «перевернутую пирамиду», где основной объём доходов составляет федеральный бюджет.

**Объём доходов местных бюджетов в 2018 году составил 4245,7 млрд рублей.** При этом 65 % (2745,6 млрд рублей) доходов местных бюджетов — межбюджетные трансферты и только 29 % (1231,4 млрд рублей) — налоговые доходы, 6 % (268,7 млрд рублей) — неналоговые доходы.

## Налоговые доходы

Ежегодно наблюдается рост доходов местных бюджетов: в 2018 году он составил 10,4 % по отношению к 2017 году, от НДФЛ — 11,4 %, а по налогу на имущество физических лиц — 14,5 %.

Значительная часть налоговых доходов местных бюджетов по-прежнему формируется за счёт отчислений от **НДФЛ**, на администрирование ко-

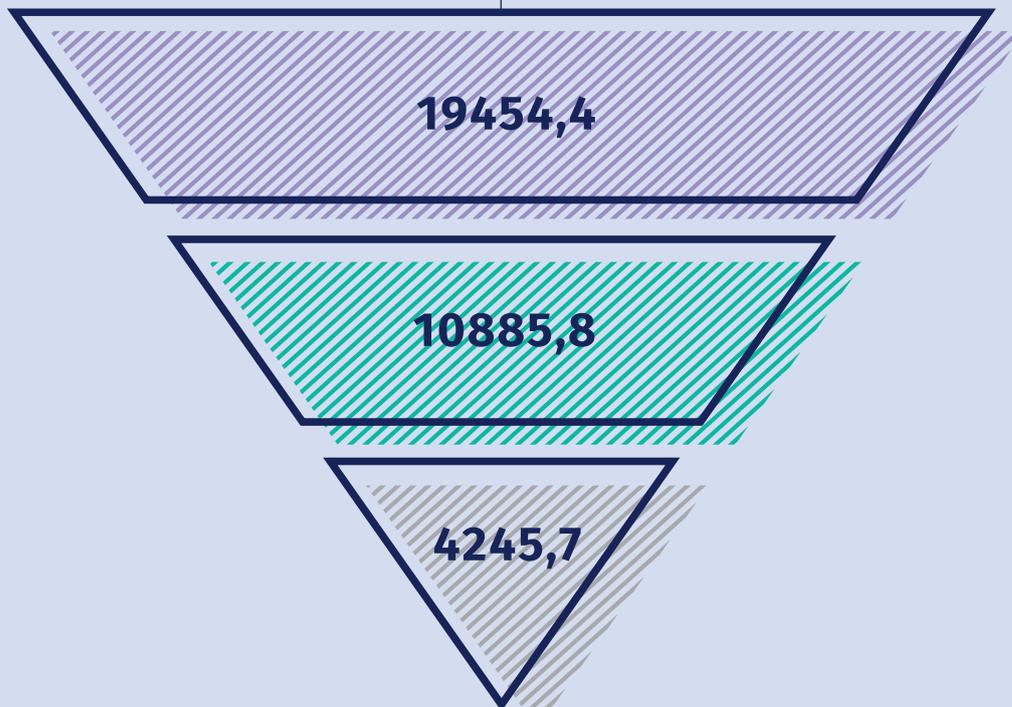
торого органы местного самоуправления не могут оказывать какого-либо влияния.

Объём поступлений в местные бюджеты от НДФЛ в 2018 году составил 780,9 млрд рублей, его **доля в налоговых доходах** местных бюджетов в 2018 году — **63,4 %**.

Основной объём поступлений от НДФЛ приходится на бюджеты городских округов — 56,2 %, бюджеты муниципальных районов — 33,8 %, а в бюджетах городских поселений — 5 %, сельских поселений — 2,3 %, городских округов с внутригородским делением — 2,1 %, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения — 0,6 %. В бюджеты внутригородских районов НДФЛ в 2018 году не зачислялся.

Значительный объём поступлений от НДФЛ в бюджеты городских округов и муниципальных районов свидетельствует не только об экономическом развитии этих видов муниципальных образований, но и о приоритетах органов государственной власти субъектов Российской Федерации при предоставлении единых и дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ в местные бюджеты.

Максимальный рост поступлений от НДФЛ в местные бюджеты отмечается в Московской области — на 6999,8 млн рублей, Тюменской — на 5505,2 млн рублей, ХМАО — на 3078,8 млн рублей, Челябинской — на 2922,4 млн рублей, Свердловской — на 2865,4 млн рублей.



### Структура доходов консолидированного бюджета Российской Федерации за 2018 год

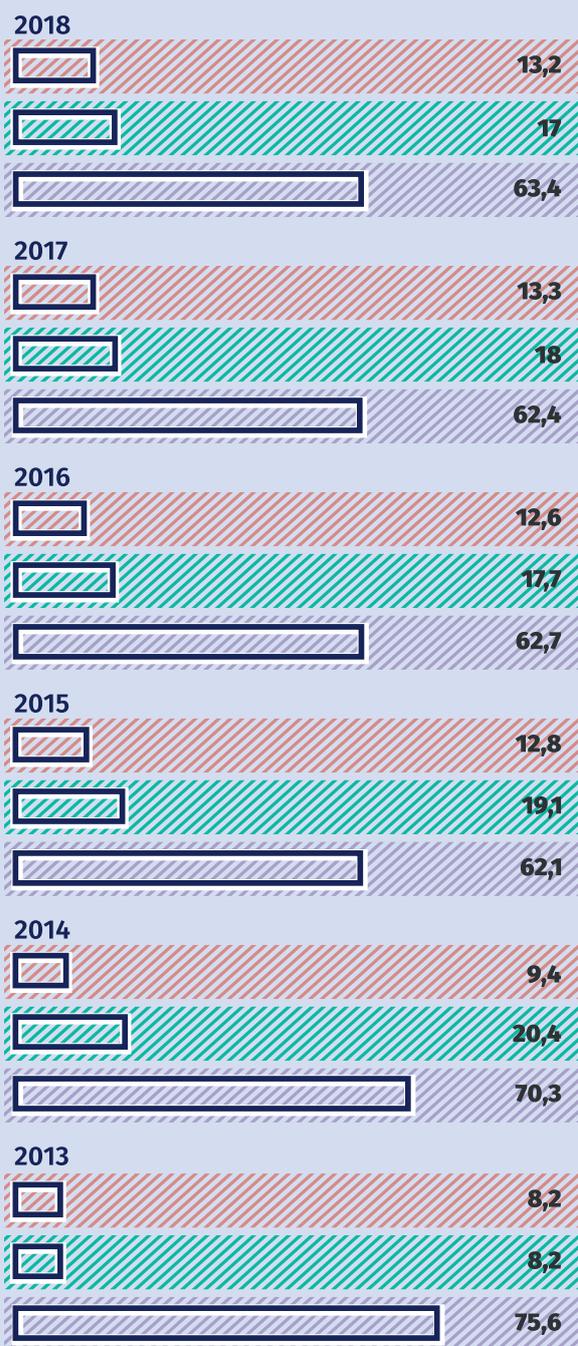
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ  
19454,4 МЛРД РУБЛЕЙ



БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ РФ  
10885,8 МЛРД РУБЛЕЙ

БЮДЖЕТЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ  
ОБРАЗОВАНИЙ  
4245,7 МЛРД РУБЛЕЙ





## Доля налогов в составе налоговых доходов местных бюджетов, %



### Увеличение доли межбюджетных трансфертов в местных бюджетах

Единственным регионом, зафиксировавшим снижение поступлений в местные бюджеты от НДФЛ, является Волгоградская область — на 221,5 млн рублей, за счёт уменьшения поступлений от НДФЛ в бюджеты городских округов на 645,9 млн рублей.

Следует отметить также снижение объёмов поступлений от НДФЛ в бюджетах сельских поселений Республики Марий Эл — на 51,1 млн рублей, Ивановской области — на 39,2 млн рублей и Владимирской области — на 11,1 млн рублей.

**Доля остальных налоговых поступлений в местные бюджеты составляет менее 7%** от общего объёма собственных налоговых доходов местных бюджетов.

В 2018 году поступления в местные бюджеты от **земельного налога** составили 166,7 млрд рублей (6% от объёма собственных налоговых доходов местных бюджетов, увеличение по сравнению с 2017 годом всего на 0,8%).

Рост поступлений от земельного налога отмечается в Приморском крае — на 539,4 млн рублей, Краснодарском крае — на 358,9 млн рублей, Мурманской и Свердловской областях — на 286,5 млн рублей и 249,2 млн рублей соответственно.

При этом произошло значительное снижение поступлений от земельного налога в местные бюджеты Курганской области — на 552,6 млн рублей, Московской области — на 432,1 млн рублей, Волгоградской области — на 317,7 млн рублей, Самарской области — на 270,1 млн рублей, Пермского края — на 259,7 млн рублей и Новосибирской области — на 245,5 млн рублей.

Динамика поступлений земельного налога в местные бюджеты свидетельствует о снижении начислений и, соответственно, уплаты за налоговый период 2017 года по сравнению с предыдущим годом.

# Структура доходов местных бюджетов в 2018 году, млрд рублей

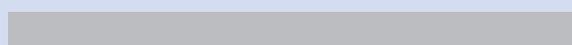




**Субвенции**  
(на исполнение делегированных  
государственных полномочий)

**1454,5**

34%



**Межбюджетные трансферты**  
(кроме субвенций)

**1291,1**

31%



**Налоговые доходы**

**1231,4**

29%



**Неналоговые доходы**

**268,7**

6%

---

**ВСЕГО ДОХОДОВ**  
**4245,7 млрд рублей**

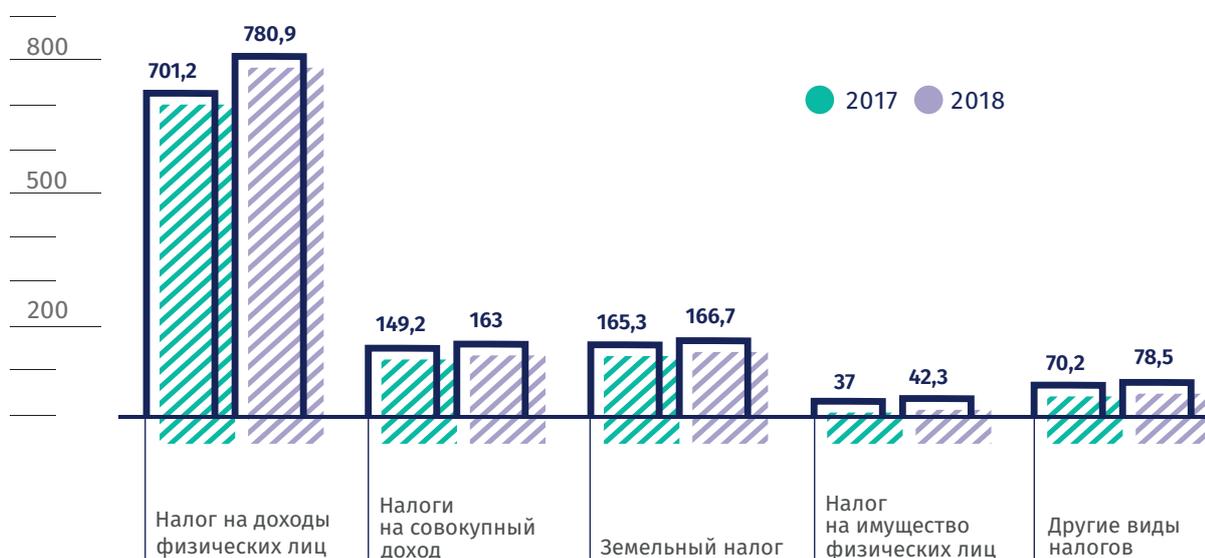
## Доля поступлений от НДФЛ в налоговых доходах местных бюджетов разрезе видов муниципальных образований



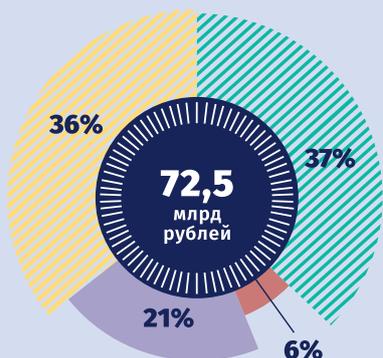
## Изменение объёмов поступлений в местные бюджеты от земельного налога в разрезе видов муниципальных образований в 2018 году по отношению к 2017 году (млн рублей)



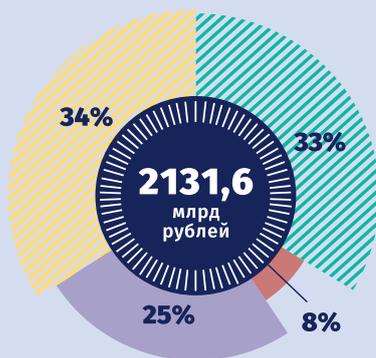
## Структура доходов местных бюджетов по видам поступлений, млрд рублей



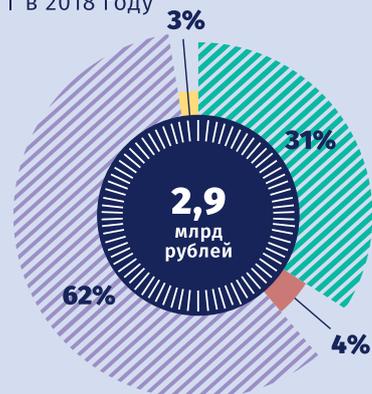
СТРУКТУРА ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ С ВНУТРИГОРОДСКИМ ДЕЛЕНИЕМ в 2018 году



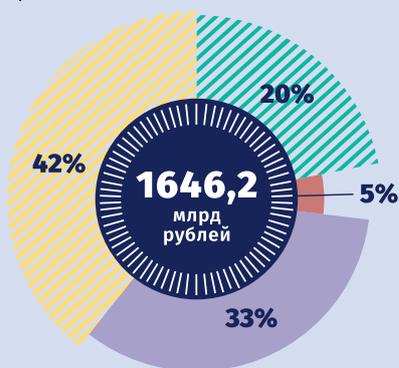
СТРУКТУРА ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ в 2018 году



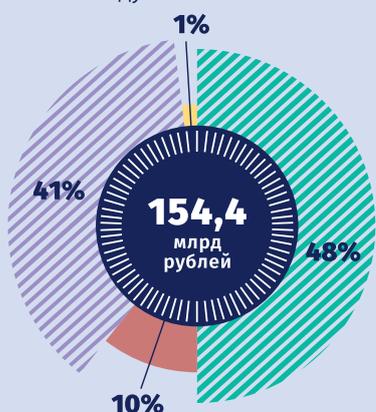
СТРУКТУРА ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ ВНУТРИГОРОДСКИХ РАЙОНОВ в 2018 году



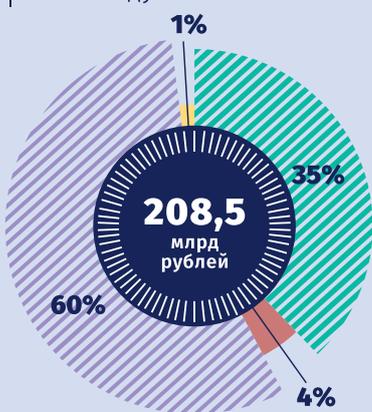
СТРУКТУРА ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ в 2018 году



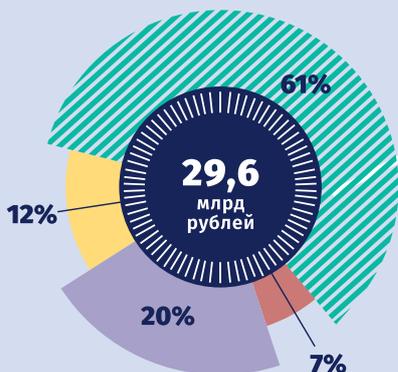
СТРУКТУРА ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ в 2018 году



СТРУКТУРА ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ в 2018 году



СТРУКТУРА ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ ВНУТРИГОРОДСКИХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ в 2018 году



-  Налоговые
-  Неналоговые
-  Межбюджетные трансферты из бюджетов других уровней (без субвенций)
-  Субвенции

**Исполнение местных бюджетов в Российской Федерации  
по видам муниципальных образований за 2018 год**

	В С Е Г О Д О Х О Д Ы, млн рублей	Б Ю Д Ж Е Т Ы						
		городских округов	городских округов с внутри- городским делением	внутри- городских районов	муници- пальных районов	городских поселе- ний	сельских поселе- ний	внутри- городских муниципаль- ных обра- зований
<b>Российская Федерация</b>	<b>4 245 661,3</b>	<b>2 131 531,4</b>	<b>72 573,5</b>	<b>2866,3</b>	<b>1646 155,2</b>	<b>154 414,7</b>	<b>208 507,6</b>	<b>29 612,6</b>
<b>Центральный федеральный округ</b>	<b>873 471,6</b>	<b>445 519,0</b>			<b>318 781,5</b>	<b>49 101,4</b>	<b>43 494,8</b>	<b>16 575,0</b>
Белгородская область	<b>53 566,3</b>	20 692,8			28 629,6	1748,9	2495,0	
Брянская обл.	<b>24 229,5</b>	11 059,0			11 061,3	1148,7	960,5	
Владимирская область	<b>37 281,5</b>	13 640,5			18 204,6	3517,5	1918,9	
Воронежская область	<b>63 429,3</b>	25 287,6			28 230,7	3826,0	6084,9	
Ивановская область	<b>19 686,4</b>	10 252,7			6892,0	1581,9	959,9	
Тверская обл.	<b>29 938,3</b>	13 240,4			13 151,6	1484,1	2062,1	
Калужская обл.	<b>40 261,6</b>	16 086,2			19 164,6	2814,4	2196,5	
Костромская область	<b>16 881,9</b>	9091,8			6147,4	520,8	1122,0	
Курская обл.	<b>28 227,0</b>	13 403,8			12 632,2	630,5	1560,6	
Липецкая обл.	<b>29 400,1</b>	14 052,2			11 219,5	1046,5	3081,9	
Московская область	<b>337 146,9</b>	210 150,0			91 251,7	24 372,0	11 373,1	
Орловская обл.	<b>16 357,1</b>	7850,2			7302,5	385,8	818,6	
Рязанская обл.	<b>27 218,2</b>	12 529,0			11 690,6	1099,6	1899,0	
Смоленская область	<b>20 882,7</b>	5996,0			11 271,3	1671,3	1944,2	
Тамбовская область	<b>24 675,7</b>	12 962,6			9578,8	384,0	1750,3	
Тульская обл.	<b>41 001,4</b>	22 829,4			15 075,9	1797,8	1298,3	
Ярославская область	<b>46 712,6</b>	26 394,6			17 277,2	1071,6	1969,1	
г. Москва	<b>16 575,0</b>							16 575,0
<b>Северо-Запад- ный федераль- ный округ</b>	<b>325 444,2</b>	<b>139 229,0</b>			<b>135 007,1</b>	<b>24 447,0</b>	<b>14 088,9</b>	<b>12 672,3</b>

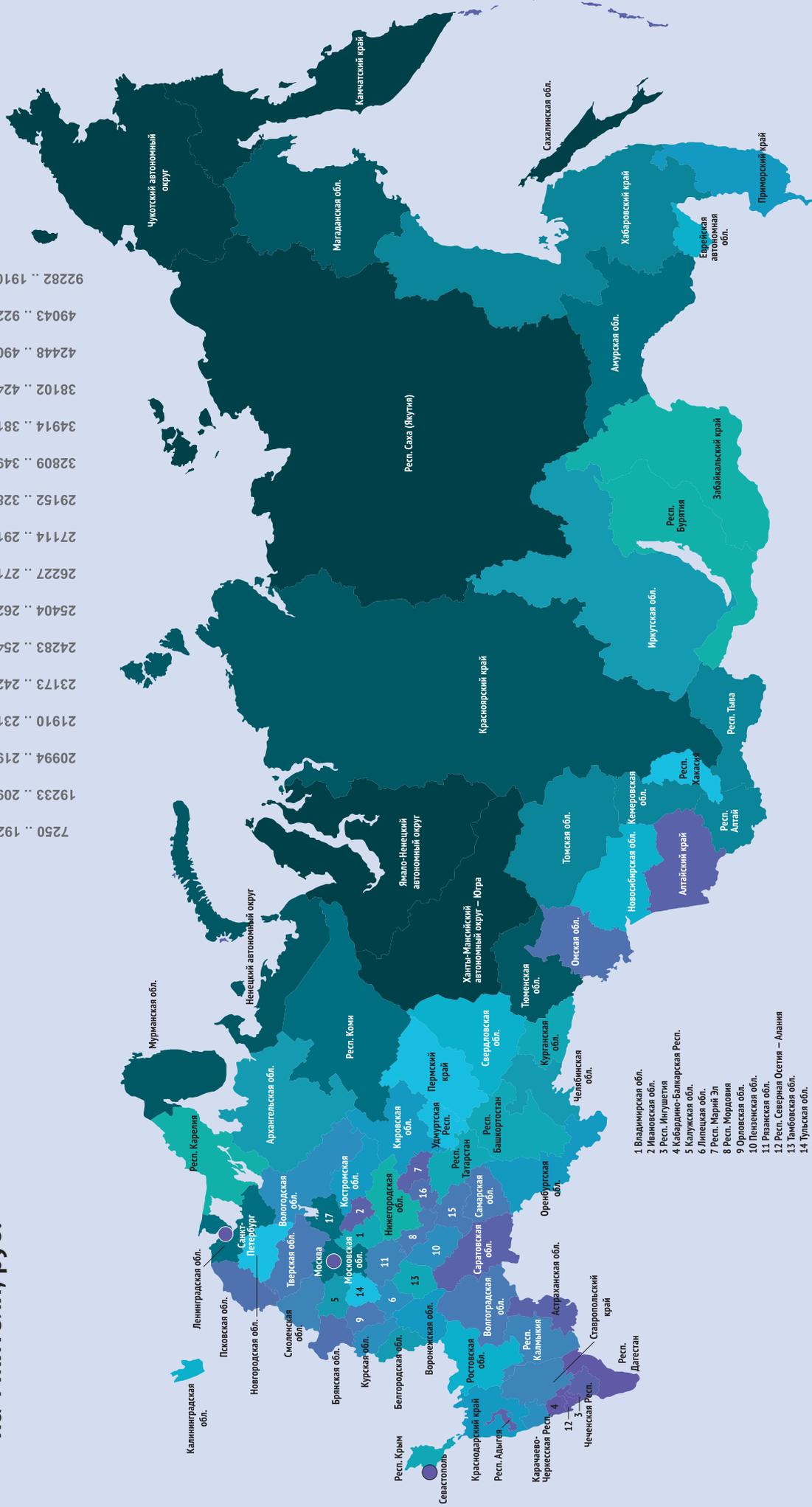
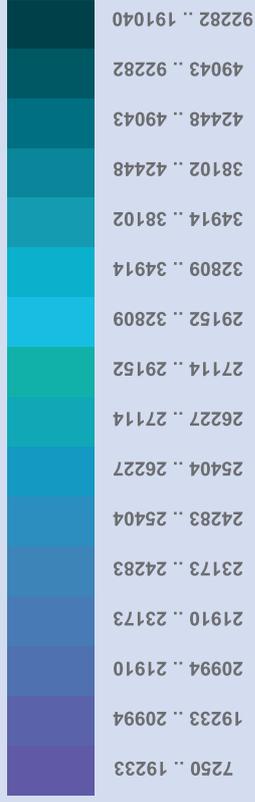
В С Е Г О Д О Х О Д Ы, млн рублей		Б Ю Д Ж Е Т Ы						
		городских округов	городских округов с внутри- городским делением	внутри- городских районов	муници- пальных районов	городских поселе- ний	сельских поселе- ний	внутри- городских муниципаль- ных обра- зований
Республика Карелия	<b>20995,5</b>	6611,7			11377,6	1981,5	1024,6	
Республика Коми	<b>37430,8</b>	20443,5			15384,2	701,9	901,2	
Архангельская область	<b>38884,1</b>	21605,5			15078,6	1078,9	1121,0	
Вологодская область	<b>34058,6</b>	16359,6			14853,6	1119,5	1725,8	
Калининград- ская область	<b>30752,4</b>	28346,0			1880,4	474,3	51,7	
Ленинградская область	<b>77307,5</b>	2583,3			52319,9	15478,2	6926,2	
Мурманская область	<b>39535,2</b>	30122,4			7233,6	1898,6	280,7	
Новгородская область	<b>17817,2</b>	5718,1			10013,7	1065,7	1019,8	
Псковская область	<b>13562,6</b>	6622,1			6032,4	435,2	472,9	
г. Санкт- Петербург	<b>12672,3</b>							12672,3
Ненецкий авто- номный округ	<b>2427,9</b>	816,8			833,0	213,1	565,0	
<b>Южный феде- ральный округ</b>	<b>424277,4</b>	<b>211804,9</b>			<b>170634,0</b>	<b>13510,1</b>	<b>27963,0</b>	<b>365,3</b>
Республика Калмыкия	<b>6684,9</b>	2538,3			3588,1	76,6	481,8	
Краснодарский край	<b>149646,1</b>	70085,3			60165,2	7143,8	12252,0	
Астраханская область	<b>21863,4</b>	9513,8			10173,8	911,3	1264,4	
Волгоградская область	<b>52915,9</b>	30955,1			16492,7	1761,7	3706,4	
Ростовская область	<b>133102,3</b>	67072,3			56153,1	3008,6	6868,3	
г. Севастополь	<b>365,3</b>							365,3
Республика Крым	<b>49320,8</b>	28294,0			18143,3	307,6	2575,9	
Республика Адыгея	<b>10378,6</b>	3346,1			5917,7	300,4	814,3	

В С Е Г О Д О Х О Д Ы, млн рублей		Б Ю Д Ж Е Т Ы						
		городских округов	городских округов с внутри- городским делением	внутри- городских районов	муници- пальных районов	городских поселе- ний	сельских поселе- ний	внутри- городских муниципаль- ных обра- зований
<b>Северо-Кав- казский феде- ральный округ</b>	<b>185560,5</b>	<b>74788,0</b>	<b>7932,5</b>	<b>333,0</b>	<b>89609,1</b>	<b>1893,8</b>	<b>11004,0</b>	
Республика Дагестан	48740,4	8291,7	7932,5	333,0	29177,1	79,0	2927,1	
Кабардино- Балкарская Республика	12716,3	4982,7			6336,1	337,7	1059,8	
Республика Северная Осе- тия – Алания	11384,1	4461,3			6023,3	402,0	497,6	
Республика Ингушетия	3538,3	1319,4			1400,8		818,1	
Ставрополь- ский край	68074,3	44782,4			18694,6	821,1	3776,2	
Карачаево- Черкесская Республика	11740,4	3712,9			7241,5	122,8	663,3	
Чеченская Республика	29366,6	7237,6			20735,8	131,2	1262,0	
<b>Приволжский федеральный округ</b>	<b>746392,8</b>	<b>339760,6</b>	<b>25858,1</b>	<b>1850,7</b>	<b>314363,7</b>	<b>24949,9</b>	<b>39609,9</b>	
Республика Башкортостан	108402,4	44336,1			55369,2	2692,0	6005,1	
Республика Марий Эл	13054,8	4889,1			7158,7	546,3	460,7	
Республика Мордовия	17496,8	7251,5			8361,8	734,6	1149,0	
Республика Татарстан	99735,7	36542,4			51317,0	6517,6	5358,8	
Удмуртская Республика	43340,0	21731,3			20010,6	58,8	1539,3	
Чувашская Республика	28469,6	15577,7			10784,8	246,5	1860,6	
Нижегород- ская область	93358,8	54329,7			32490,6	3132,2	3406,3	
Кировская обл.	32828,9	16184,6			13547,8	1670,9	1425,6	
Самарская обл.	67194,2	21556,1	25858,1	1850,7	12131,0	1152,3	4646,0	
Оренбургская область	47875,1	25672,5			17653,5		4549,2	

ВСЕГО ДОХОДЫ, млн рублей		Б Ю Д Ж Е Т Ы						
		городских округов	городских округов с внутри- городским делением	внутри- городских районов	муници- пальных районов	городских поселе- ний	сельских поселе- ний	внутри- городских муниципаль- ных обра- зований
Пензенская область	<b>34910,7</b>	16 936,0			14 849,5	1015,0	2110,2	
Пермский край	<b>84628,4</b>	42 963,6			34 300,0	2733,8	4631,0	
Саратовская область	<b>47341,2</b>	16 215,5			26 098,8	3464,2	1562,7	
Ульяновская область	<b>27756,1</b>	15 574,6			10 290,4	985,8	905,3	
<b>Уральский федеральный округ</b>	<b>634590,0</b>	<b>390495,5</b>	<b>38782,9</b>	<b>682,6</b>	<b>177219,4</b>	<b>9803,0</b>	<b>17606,6</b>	
Курганская область	<b>22495,8</b>	7571,2			12451,8	508,6	1964,2	
Свердловская область	<b>151765,2</b>	145 212,2			4872,4	663,7	1016,9	
Тюменская область	<b>86230,8</b>	51 336,2			32 731,7		2163,0	
Челябинская область	<b>126111,9</b>	44 445,6	38 782,9	682,6	35 447,8	2434,7	4318,3	
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	<b>152970,5</b>	97 306,6			48 193,2	3929,7	3541,0	
Ямало-Ненецкий автономный округ	<b>95015,8</b>	44 623,7			43 522,5	2266,4	4603,3	
<b>Сибирский федеральный округ</b>	<b>615733,7</b>	<b>324872,5</b>			<b>244041,3</b>	<b>16557,6</b>	<b>30262,3</b>	
Республика Тыва	<b>14072,8</b>	3739,6			9830,0	88,5	414,6	
Алтайский край	<b>46606,4</b>	22 275,3			21 396,7	337,3	2597,1	
Красноярский край	<b>142481,6</b>	75 126,0			58 715,9	2675,4	5964,3	
Иркутская обл.	<b>91721,4</b>	43 155,0			38 777,1	4815,1	4974,3	
Кемеровская область	<b>112360,1</b>	79 767,4			27 992,3	2420,9	2179,5	
Новосибирская область	<b>95833,1</b>	47 506,0			37 461,9	4281,6	6583,6	
Омская обл.	<b>43116,3</b>	18 476,3			20 651,5	1280,0	2708,5	

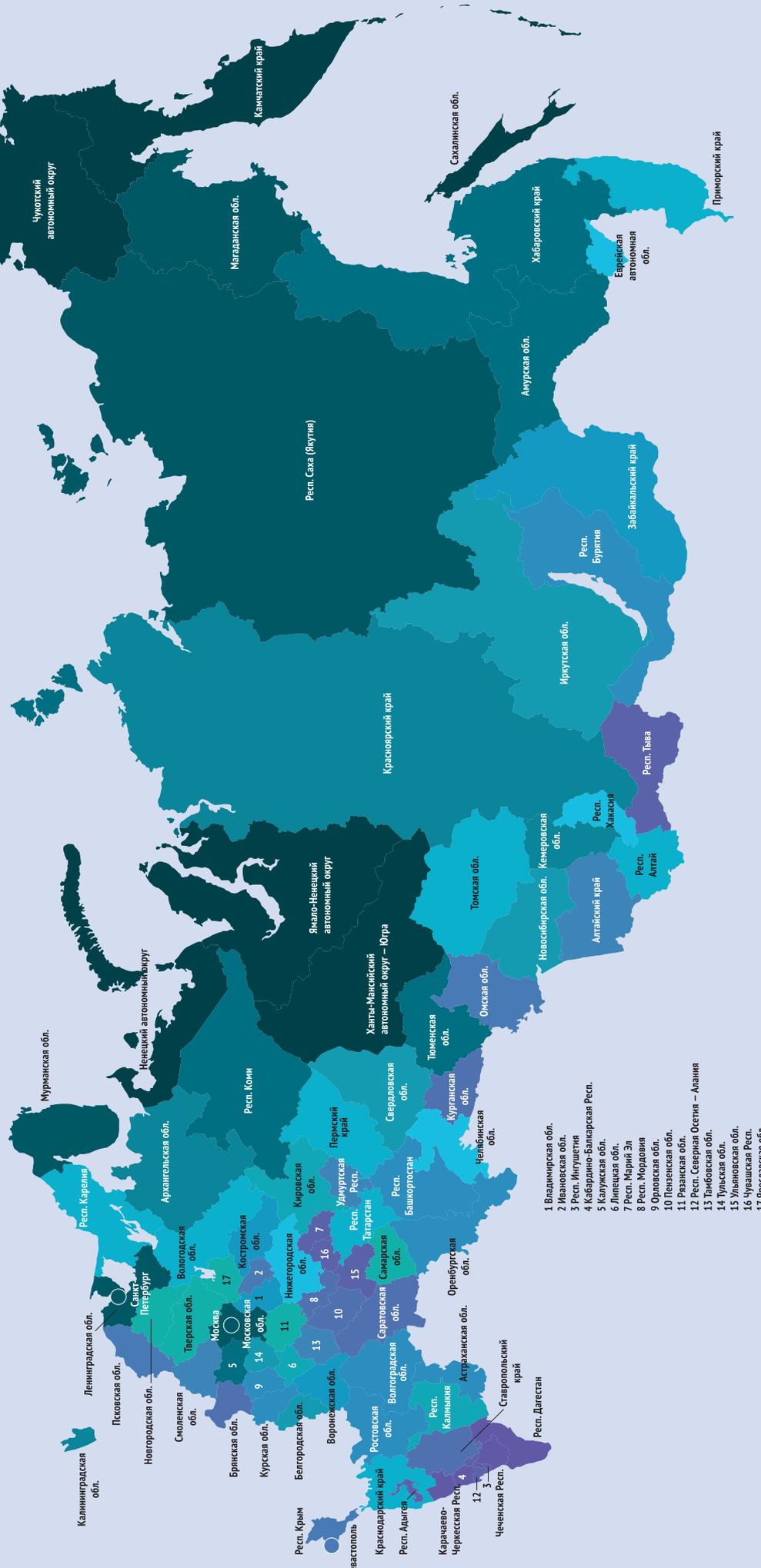
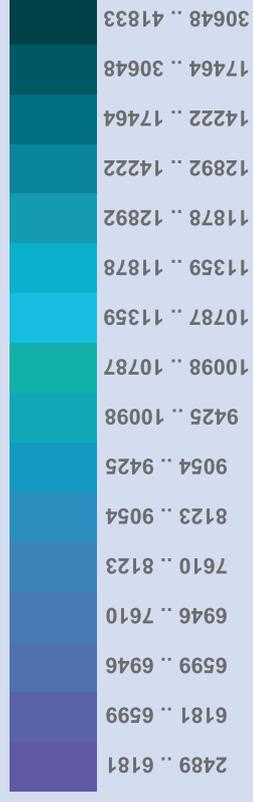
В С Е Г О Д О Х О Д Ы, млн рублей		Б Ю Д Ж Е Т Ы						
		городских округов	городских округов с внутри- городским делением	внутри- городских районов	муници- пальных районов	городских поселе- ний	сельских поселе- ний	внутри- городских муниципаль- ных обра- зований
Томская обл.	<b>40928,4</b>	22852,9			14 845,9	496,7	2733,0	
Республика Алтай	<b>9946,8</b>	2498,4			6800,3		648,1	
Республика Хакасия	<b>18666,7</b>	9475,4			7569,9	162,2	1459,2	
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>	<b>440191,0</b>	<b>205061,9</b>			<b>196499,1</b>	<b>14152,0</b>	<b>24478,1</b>	
Республика Бурятия	<b>29566,4</b>	10 704,8			16 568,8	888,9	1403,9	
Республика Саха (Якутия)	<b>116548,8</b>	18 794,7			82 106,3	5688,5	9959,4	
Приморский край	<b>47605,7</b>	32 333,4			12 887,7	1172,8	1211,8	
Хабаровский край	<b>52214,2</b>	22 289,9			25 639,6	1910,3	2374,4	
Амурская обл.	<b>32290,8</b>	14 637,8			13 620,4	766,2	3266,5	
Камчатский край	<b>35514,3</b>	15 560,0			15 188,4	1198,5	3567,4	
Магаданская область	<b>12987,9</b>	12 987,9						
Сахалинская область	<b>63880,9</b>	63 880,9						
Еврейская автономная область	<b>4605,6</b>	1582,1			2360,4	322,4	340,7	
Чукотский автономный округ	<b>9427,4</b>	4487,2			4497,2	203,5	239,5	
Забайкальский край	<b>35549,0</b>	7803,0			23 630,4	2001,0	2114,6	

# Доходы местных бюджетов за 2018 год в расчёте на 1 жителя, руб.



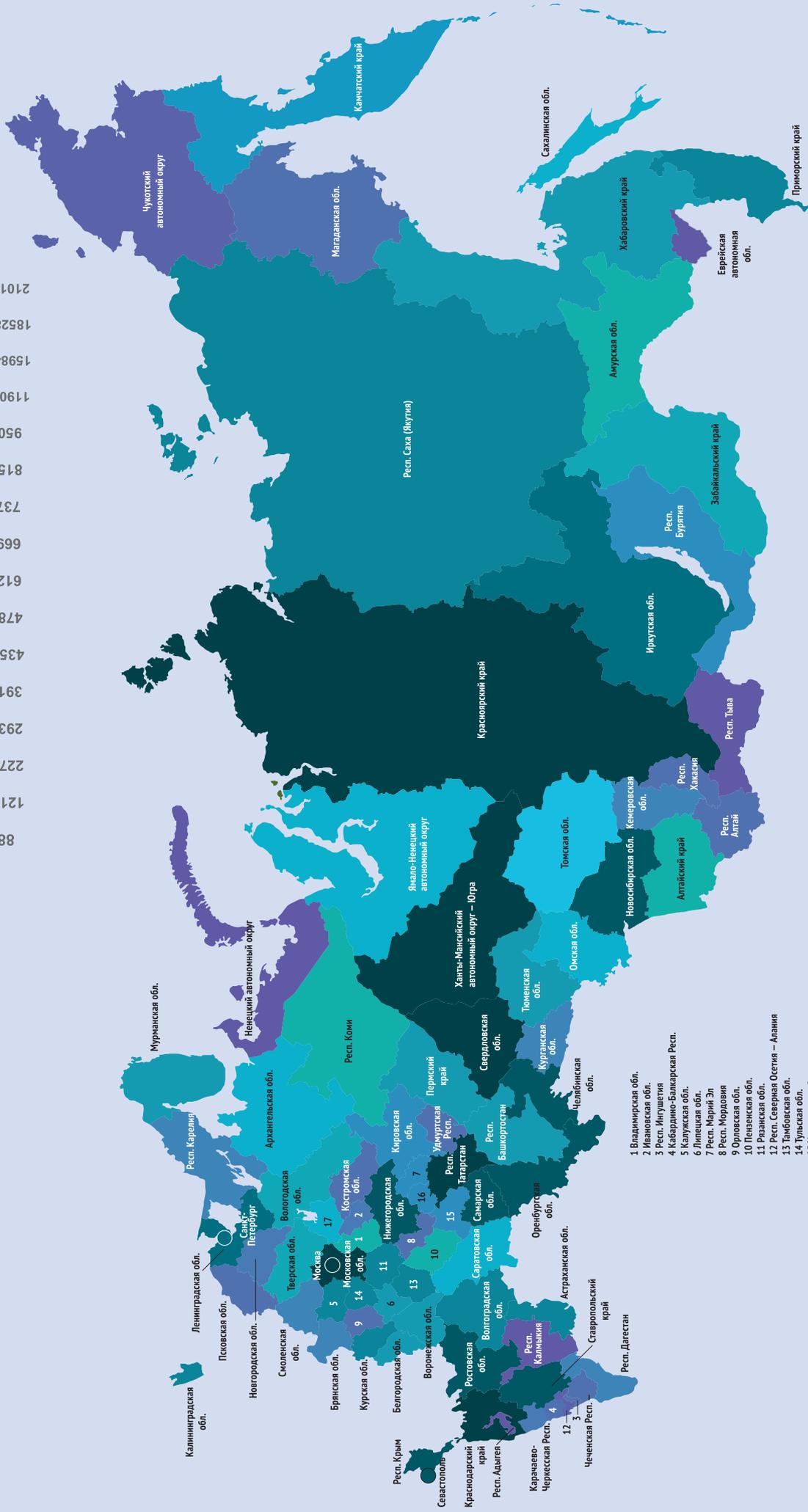
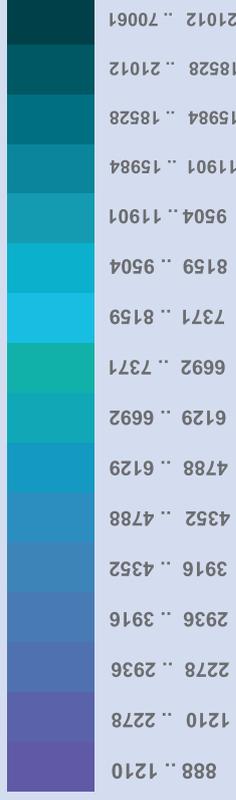
- 1 Владимирская обл.
- 2 Ивановская обл.
- 3 Респ. Ингушетия
- 4 Кабардино-Балкарская Респ.
- 5 Калужская обл.
- 6 Липецкая обл.
- 7 Респ. Марий Эл
- 8 Респ. Мордовия
- 9 Орловская обл.
- 10 Пензенская обл.
- 11 Рязанская обл.
- 12 Респ. Северная Осетия – Алания
- 13 Тамбовская обл.
- 14 Тульская обл.
- 15 Ульяновская обл.
- 16 Чувашская Респ.
- 17 Ярославская обл.

# Налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов в 2018 году в расчёте на 1 жителя, руб.



- 1 Владимирская обл.
- 2 Ивановская обл.
- 3 Респ. Ингушетия
- 4 Кабардино-Балкарская Респ.
- 5 Калужская обл.
- 6 Липецкая обл.
- 7 Респ. Марий Эл
- 8 Респ. Мордовия
- 9 Орловская обл.
- 10 Пензенская обл.
- 11 Рязанская обл.
- 12 Респ. Северная Осетия – Алания
- 13 Тамбовская обл.
- 14 Тульская обл.
- 15 Ульяновская обл.
- 16 Чувашская Респ.
- 17 Ярославская обл.

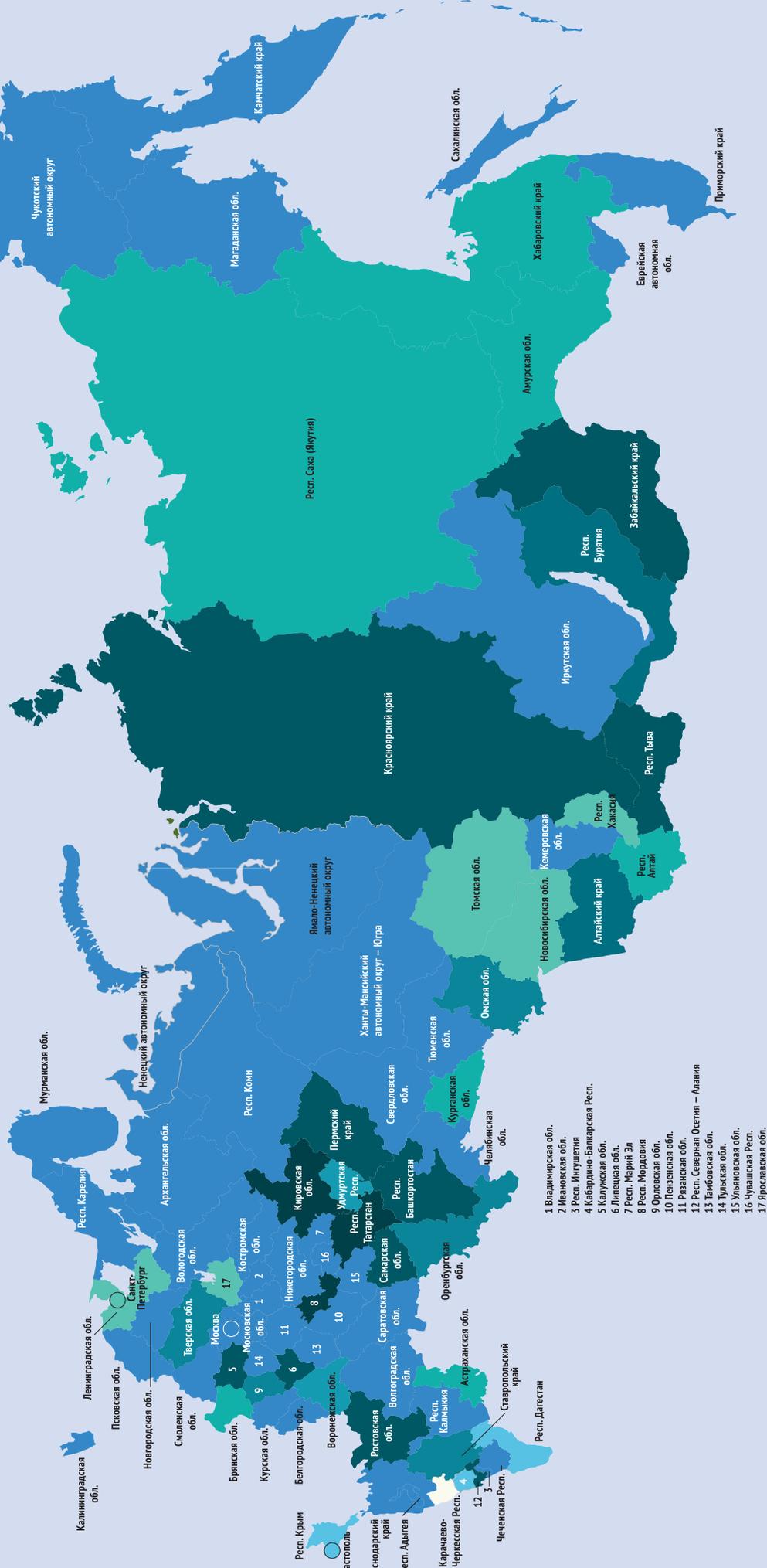
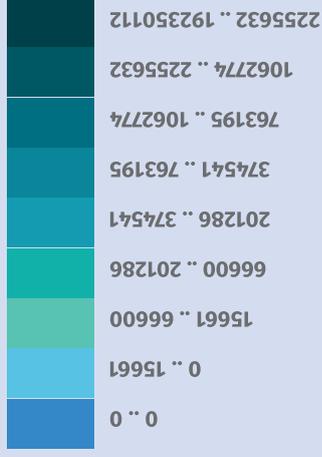
# Объём поступлений от НДФЛ в местные бюджеты за 2018 год, млн руб.



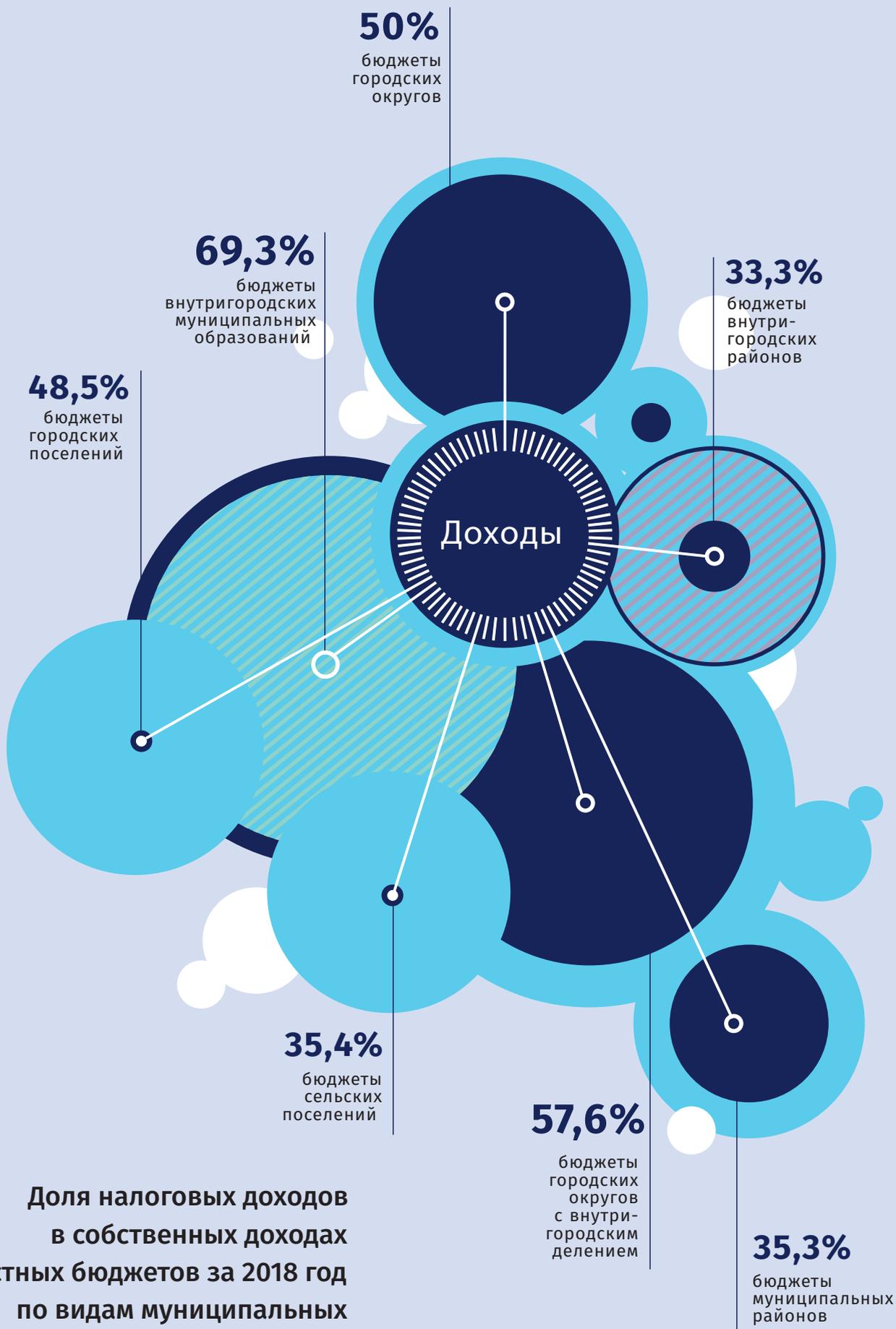
1. Владимирская обл.
2. Ивановская обл.
3. Респ. Ингушетия
4. Кабардино-Балкарская Респ.
5. Калужская обл.
6. Липецкая обл.
7. Респ. Марий Эл
8. Респ. Мордовия
9. Орловская обл.
10. Пензенская обл.
11. Рязанская обл.
12. Респ. Северная Осетия – Алания
13. Тамбовская обл.
14. Тульская обл.
15. Ульяновская обл.
16. Чувашская Респ.
17. Ярославская обл.



# Объём поступлений в местные бюджеты от самообложения граждан за 2018 год, руб.

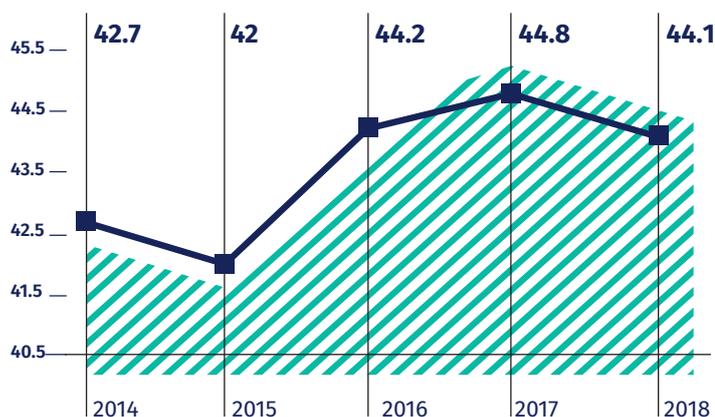


- 1 Владимирская обл.
- 2 Ивановская обл.
- 3 Респ. Ингушетия
- 4 Кабардино-Балкарская Респ.
- 5 Калужская обл.
- 6 Липецкая обл.
- 7 Респ. Марий Эл
- 8 Респ. Мордовия
- 9 Орловская обл.
- 10 Пензенская обл.
- 11 Рязанская обл.
- 12 Респ. Северная Осетия – Алания
- 13 Тамбовская обл.
- 14 Тульская обл.
- 15 Ульяновская обл.
- 16 Чувашская Респ.
- 17 Ярославская обл.



**Доля налоговых доходов  
в собственных доходах  
местных бюджетов за 2018 год  
по видам муниципальных  
образований**

### Доля налоговых доходов в составе собственных доходов местных бюджетов, %



Одним из факторов, повлиявших на снижение начислений, является внесение изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации<sup>1</sup>, согласно которым пенсионерам предоставляется право на уменьшение налоговой базы по земельному налогу на величину кадастровой стоимости 600 м<sup>2</sup> площади одного земельного участка, начиная с налогового периода 2017 года, уплата которого произошла в 2018 году.

Поступления в местные бюджеты от **налога на имущество физических лиц** в 2018 году составили 42,3 млрд рублей (**1,5% собственных налоговых доходов**). Рост поступлений от налога на имущество физических лиц в 2018 году составил 14% к объемам 2017 года.

Наибольший рост поступлений от данного вида налога наблюдается в Московской области — на 470,2 млн рублей, Самарской области — на 449,4 млн рублей, Брянской области — на 341,2 млн рублей, Белгородской области — на 333,8 млн рублей, Краснодарском крае —

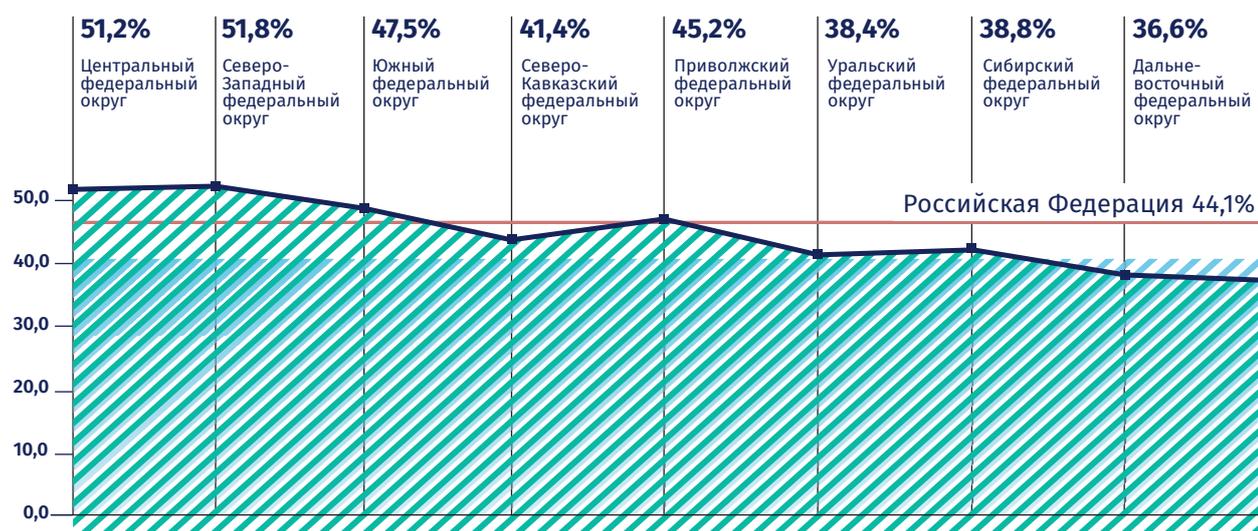
<sup>1</sup> Федеральный закон от 28 декабря 2017 года № 436-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

на 251 млн рублей и Республике Башкортостан — на 244,4 млн рублей.

Вместе с тем в 14 регионах отмечается существенное снижение объемов поступлений от налога на имущество физических лиц, в том числе в Тамбовской области — на 91,9 млн рублей, Республике Саха (Якутия) — на 86 млн рублей, Волгоградской области — на 83,9 млн рублей, Оренбургской области — на 71,7 млн рублей, Хабаровском крае — на 61,1 млн рублей и Мурманской области — на 60,3 млн рублей.

Региональные доклады советов муниципальных образований содержат предложения по расширению налогооблагаемой базы местных бюджетов. Так, Совет муниципальных образований Кабардино-Балкарской Республики предлагает передать местным бюджетам нормативы зачислений от налога на имущество юридических лиц, налога на прибыль и предусмотреть уплату НДФЛ по месту жительства. Совет муниципальных образований Республики Хакасия считает целесообразным отнести транспортный налог, уплачиваемый физическими лицами, к числу местных налогов. Верхнеуральский муниципальный район Челябинской области предлага-

## Доля налоговых доходов в собственных доходах местных бюджетов по федеральным округам за 2018 год



ет закрепить в Бюджетном кодексе Российской Федерации долю объёма доходов муниципальных образований в консолидированном бюджете субъекта в размере не менее 50%. Эти меры могут стать стимулом для муниципалитетов в привлечении инвестиций на свои территории, позволят повысить уровень развития предпринимательства и способствовать расширению налогооблагаемой базы, а значит, и улучшить качество исполняемых полномочий.

Положениями Бюджетного кодекса РФ предусмотрено предоставление законами субъектов Российской Федерации местным бюджетам единых нормативов отчислений в местные бюджеты от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации.

В целях обобщения применения данной практики регионами Центр аналитической и правовой работы Общероссийского Конгресса муниципальных образований в 2019 году провёл анализ предоставления законами субъектов

Российской Федерации местным бюджетам единых нормативов отчислений в местные бюджеты вышеуказанных налогов, с которым можно ознакомиться в приложении 3 к настоящему докладу.

Анализ показал, что чаще всего субъекты Российской Федерации взаимодействуют по данному вопросу с муниципальными районами и городскими округами, уделяя меньше внимания поселениям. Наибольшее распространение получило предоставление отчислений от НДФЛ и налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения.

### Неналоговые доходы

Из года в год практически не меняются объёмы поступлений от неналоговых доходов в местные бюджеты. Так, за 2018 год неналоговые поступления в местные бюджеты составили 268,7 млрд рублей (9,6% от собственных доходов местных бюджетов). В сравнении с уровнем 2017 года произошло снижение на 1,2 млрд рублей (0,4%).

Доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, поступили в местные бюджеты в объёме 155,5 млрд рублей (57,9 % от неналоговых доходов местных бюджетов). Основной объём поступлений приходится на бюджеты городских округов (99,7 млрд рублей) и муниципальных районов (42 млрд рублей).

Доходы от продажи материальных и нематериальных активов поступили в объёме 48,5 млрд рублей (18,1 % от неналоговых доходов местных бюджетов).

Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства составили 23,6 млрд рублей (8,8 % от неналоговых доходов местных бюджетов).

Объём поступлений платежей от использования природных ресурсов составил 7 млрд рублей (2,6 % от неналоговых доходов местных бюджетов).

Другие неналоговые доходы, в том числе штрафы, санкции, возмещение ущерба и прочие, составили 34,1 млрд рублей (12,6 % от неналоговых доходов местных бюджетов).

Стоит отметить положительную динамику поступлений в местные бюджеты от применения самообложения граждан. В 2018 году они составили 266,5 млн рублей. Основной объём приходится на небольшие сельские поселения — 233,7 млн рублей. Наибольший объём поступлений от самообложения граждан зафиксирован в Республике Татарстан — 223 млн рублей.

Данная практика распространилась на территории 38 регионов и помогает достаточно эффективно и целевым образом решать вопросы развития и обустройства муниципальных образований.

## Межбюджетные трансферты

В целом межбюджетные трансферты составляют 65 % всех доходов местных бюджетов, что говорит об отсутствии финансовой самостоятельности местных бюджетов. Объём межбюджетных трансфертов за 2018 год составил 2745,6 млрд рублей, в том числе дотации — 390,8 млрд рублей, субсидии — 688,6 млрд рублей, субвенции — 1454,5 млрд рублей, иные межбюджетные трансферты — 203,7 млрд рублей и другие безвозмездные поступления — 8 млрд рублей.

В сравнении с 2017 годом общий объём межбюджетных трансфертов в 2018 году увеличился на 292,7 млрд рублей (12 %).

Объём дотаций местным бюджетам вырос на 48,5 млрд рублей (14,2 %), в основном за счёт увеличения дотаций бюджетам муниципальных районов и городских округов — на 27,2 млрд рублей и 17,1 млрд рублей соответственно.

При этом объём субсидий, предоставленных местным бюджетам, в 2018 году увеличился на 93,9 млрд рублей (15,8 %).

Основной объём софинансирования вопросов местного значения приходится на бюджеты городских округов — 348,1 млрд рублей и муниципальных районов — 264,3 млрд рублей, в бюджетах же городских и сельских поселений он составляет 31 млрд рублей и 27,8 млрд рублей соответственно.

Наиболее значимый по объёму источник доходов местных бюджетов — субвенции (1454,5 млрд рублей). Он почти вдвое превышает объём поступлений от НДФЛ (780,9 млрд рублей), тогда как НДФЛ считается основным доходообразующим налогом, зачисляемым в бюджеты муниципальных образований. Столь высокий показатель обусловлен большим количеством делегированных отдельных государственных полномочий на местный уровень.

## Расходы местных бюджетов

**Объём расходов местных бюджетов в 2018 году составил 4226,9 млрд рублей, увеличение по отношению к 2017 году — на 344,7 млрд рублей (8,9%).**

Расходы муниципальных образований на управление выросли на 32,7 млрд рублей и составили 383,8 млрд рублей (9,1% в структуре расходов местных бюджетов).

Наибольший объём расходов местных бюджетов в 2018 году приходится на образование — 2075,5 млрд рублей (49,1% в структуре расходов), что на 218,7 млрд рублей выше показателя 2017 года.

Расходы на ЖКХ в 2018 году снизились на 3,5 млрд рублей и составили 470 млрд рублей (11,1% в структуре расходов).

Расходы на культуру составили 261,2 млрд рублей (6,2% в структуре расходов), увеличение по отношению к 2017 году — на 35,3 млрд рублей.

Объём расходов местных бюджетов на социальную политику в 2018 году составил 298 млрд рублей (7% в структуре расходов), увеличение по отношению к 2017 году составило 3,2 млрд рублей.

Основной объём расходов бюджетов городских округов приходится на образование — 1085,4 млрд рублей (50,9% от общих расходов). Для муниципальных районов — 949,2 млрд рублей (58,2% от расходов местных бюджетов).

Городские поселения больше всего средств расходуют на решение вопросов ЖКХ — 61,6 млрд рублей (40,1% от расходов бюджета). У сельских поселений значительный объём расходов приходится на финансирование системы муниципального управления — 30,5%.

## Исполнение местных бюджетов в Российской Федерации по видам муниципальных образований за 2018 год

		Б Ю Д Ж Е Т Ы						
		городских округов	городских округов с внутригородским делением	внутригородских районов	муниципальных районов	городских поселений	сельских поселений	внутригородских муниципальных образований
<b>ВСЕГО РАСХОДЫ,</b> млн рублей								
<b>Российская Федерация</b>	<b>4 226 932,9</b>	<b>2 132 344,6</b>	<b>72 111,7</b>	<b>2832,2</b>	<b>1 630 201,7</b>	<b>153 619,3</b>	<b>205 837,1</b>	<b>29 986,2</b>
<b>Центральный федеральный округ</b>	<b>877 294,0</b>	<b>453 262,2</b>			<b>314 996,7</b>	<b>49 050,9</b>	<b>43 395,6</b>	<b>16 588,5</b>
Белгородская область	<b>53 963,6</b>	21 075,2			28 661,4	1 713,9	2 513,1	
Брянская обл.	<b>24 356,1</b>	11 295,3			11 046,2	1 095,4	919,2	
Владимирская область	<b>37 397,6</b>	14 020,4			18 090,5	3 367,4	1 919,2	
Воронежская область	<b>62 166,8</b>	24 857,3			27 665,7	3 630,6	6 013,3	
Ивановская область	<b>19 761,0</b>	10 532,8			6 794,5	1 418,6	1 015,0	
Тверская обл.	<b>30 077,7</b>	13 562,6			12 949,0	1 505,1	2 061,0	
Калужская обл.	<b>37 411,2</b>	15 581,2			17 219,4	2 579,3	2 031,3	
Костромская область	<b>17 573,7</b>	9 521,6			6 388,0	547,6	1 116,5	
Курская обл.	<b>28 826,3</b>	13 889,3			12 750,5	639,3	1 547,2	
Липецкая обл.	<b>29 747,6</b>	14 672,4			11 116,9	968,6	2 989,7	
Московская область	<b>339 924,9</b>	213 040,5			90 067,7	25 250,6	11 566,1	
Орловская обл.	<b>16 476,9</b>	7 981,8			7 279,6	368,2	847,4	
Рязанская обл.	<b>27 629,8</b>	12 912,9			11 680,8	1 146,5	1 889,7	
Смоленская область	<b>21 014,3</b>	6 108,2			11 363,9	1 564,7	1 977,6	
Тамбовская область	<b>25 097,5</b>	13 142,6			9 718,8	416,6	1 819,5	
Тульская обл.	<b>41 695,5</b>	23 811,6			14 875,0	1 775,6	1 233,3	
Ярославская область	<b>47 584,9</b>	27 256,6			17 328,9	1 062,9	1 936,5	
г. Москва	<b>16 588,5</b>							16 588,5
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>	<b>323 454,4</b>	<b>138 739,0</b>			<b>133 515,6</b>	<b>23 987,5</b>	<b>14 192,9</b>	<b>13 019,4</b>

В С Е Г О Р А С Х О Д Ы, млн рублей		Б Ю Д Ж Е Т Ы						
		городских округов	городских округов с внутри- городским делением	внутри- городских районов	муници- пальных районов	городских поселе- ний	сельских поселе- ний	внутри- городских муниципаль- ных обра- зований
Республика Карелия	<b>21052,7</b>	6705,6			11403,1	1937,7	1006,3	
Республика Коми	<b>37237,9</b>	20502,9			15168,0	667,7	899,3	
Архангельская область	<b>38840,8</b>	21448,5			15177,8	1092,6	1121,9	
Вологодская область	<b>33695,0</b>	16291,3			14626,7	1095,8	1681,3	
Калининградская область	<b>30305,9</b>	27869,0			1917,5	465,2	54,3	
Ленинградская область	<b>75862,2</b>	2390,6			51085,5	15247,7	7138,4	
Мурманская область	<b>39894,1</b>	30483,5			7192,6	1918,7	299,4	
Новгородская область	<b>17695,5</b>	5709,4			10023,1	948,8	1014,2	
Псковская область	<b>13323,2</b>	6538,5			5958,9	409,7	416,1	
г. Санкт-Петербург	<b>13019,4</b>	0,0			0,0	0,0	0,0	13019,4
Ненецкий автономный округ	<b>2527,6</b>	799,8			962,4	203,6	561,8	
<b>Южный федеральный округ</b>	<b>425897,0</b>	<b>213613,0</b>			<b>170342,8</b>	<b>13616,1</b>	<b>27946,9</b>	<b>378,2</b>
Республика Калмыкия	<b>6716,1</b>	2564,5			3600,9	80,4	470,4	
Краснодарский край	<b>149259,5</b>	69541,6			60242,4	7233,3	12242,1	
Астраханская область	<b>21933,6</b>	9571,0			10222,6	829,0	1311,0	
Волгоградская область	<b>53740,8</b>	31642,8			16484,8	1778,5	3834,7	
Ростовская область	<b>133783,5</b>	68374,1			55596,2	3052,1	6761,1	
г. Севастополь	<b>378,2</b>	0,0			0,0	0,0	0,0	378,2
Республика Крым	<b>49585,7</b>	28514,2			18200,9	343,3	2527,3	
Республика Адыгея	<b>10499,6</b>	3404,8			5995,0	299,6	800,2	

В С Е Г О РАСХОДЫ, млн рублей		Б Ю Д Ж Е Т Ы						
		городских округов	городских округов с внутри- городским делением	внутри- городских районов	муници- пальных районов	городских поселе- ний	сельских поселе- ний	внутри- городских муниципаль- ных обра- зований
<b>Северо-Кав- казский федер- альный округ</b>	<b>182 915,6</b>	<b>73 407,4</b>	<b>7 540,1</b>	<b>326,3</b>	<b>89 059,8</b>	<b>1 813,8</b>	<b>10 768,3</b>	
Республика Дагестан	<b>47 297,3</b>	7 711,8	7 540,1	326,3	28 740,8	76,5	2 901,8	
Кабардино- Балкарская Республика	<b>12 603,1</b>	4 953,9			6 289,0	328,3	1 031,7	
Республика Северная Осе- тия – Алания	<b>11 343,9</b>	4 488,6			5 986,3	378,0	491,1	
Республика Ингушетия	<b>3 531,2</b>	1 308,9			1 403,8	0,0	818,5	
Ставрополь- ский край	<b>67 070,5</b>	44 100,4			18 601,9	783,6	3 584,6	
Карачаево- Черкесская Республика	<b>11 766,1</b>	3 742,3			7 227,6	120,5	675,7	
Чеченская Республика	<b>29 303,4</b>	7 101,5			20 810,4	126,9	1 264,7	
<b>Приволжский федеральный округ</b>	<b>739 744,3</b>	<b>336 876,1</b>	<b>25 641,0</b>	<b>1 860,3</b>	<b>311 024,0</b>	<b>24 948,8</b>	<b>39 394,0</b>	
Республика Башкортостан	<b>106 468,6</b>	43 133,7			54 665,2	2 643,3	6 026,2	
Республика Марий Эл	<b>13 036,2</b>	4 950,9			7 135,7	488,4	461,3	
Республика Мордовия	<b>17 909,6</b>	7 700,6			8 355,3	750,6	1 103,0	
Республика Татарстан	<b>98 811,7</b>	36 116,0			50 600,6	6 619,6	5 475,5	
Удмуртская Республика	<b>43 384,1</b>	21 955,8			19 857,7	57,3	1 513,4	
Чувашская Республика	<b>27 767,9</b>	15 453,3			10 260,5	245,8	1 808,3	
Нижегород- ская область	<b>93 804,8</b>	54 830,8			32 315,7	3 188,3	3 470,0	
Кировская обл.	<b>32 547,2</b>	16 069,2			13 524,4	1 571,2	1 382,3	
Самарская обл.	<b>67 034,6</b>	21 597,0	25 641,0	1 860,3	12 252,0	1 123,7	4 560,6	
Оренбургская область	<b>47 301,4</b>	25 397,0			17 497,6	0,0	4 406,8	

В С Е Г О Р А С Х О Д Ы, млн рублей		Б Ю Д Ж Е Т Ы						
		городских округов	городских округов с внутригородским делением	внутригородских районов	муниципальных районов	городских поселений	сельских поселений	внутригородских муниципальных образований
Пензенская область	<b>35146,9</b>	17216,6			14837,0	1011,9	2081,5	
Пермский край	<b>80780,4</b>	40214,2			33235,7	2690,8	4639,8	
Саратовская область	<b>47666,1</b>	16327,2			26204,0	3566,0	1568,9	
Ульяновская область	<b>28084,6</b>	15913,7			10282,4	992,1	896,4	
<b>Уральский федеральный округ</b>	<b>623906,1</b>	<b>382343,5</b>	<b>38930,5</b>	<b>645,7</b>	<b>175086,2</b>	<b>9735,3</b>	<b>17164,9</b>	
Курганская область	<b>22990,5</b>	8035,5			12491,5	509,4	1954,0	
Свердловская область	<b>149786,8</b>	143353,6			4769,2	643,5	1020,5	
Тюменская область	<b>83025,8</b>	48942,9			31988,7	0,0	2094,2	
Челябинская область	<b>125299,9</b>	43666,4	38930,5	645,7	35318,6	2454,3	4284,4	
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	<b>148380,7</b>	93619,5			47432,1	3882,0	3447,1	
Ямало-Ненецкий автономный округ	<b>94422,5</b>	44725,7			43086,1	2246,0	4364,7	
<b>Сибирский федеральный округ</b>	<b>615976,4</b>	<b>326731,4</b>			<b>242768,9</b>	<b>16427,7</b>	<b>30048,4</b>	
Республика Тыва	<b>14058,0</b>	3742,9			9808,1	94,2	412,7	
Алтайский край	<b>46601,4</b>	22199,5			21424,6	352,6	2624,6	
Красноярский край	<b>141871,4</b>	74818,5			58458,2	2653,8	5940,9	
Иркутская обл.	<b>92127,5</b>	43698,1			38593,2	4827,1	5009,1	
Кемеровская область	<b>112818,0</b>	80392,8			27853,9	2423,0	2148,3	
Новосибирская область	<b>96245,5</b>	48750,5			36807,0	4186,5	6501,5	
Омская обл.	<b>42903,4</b>	18414,5			20586,3	1216,1	2686,4	

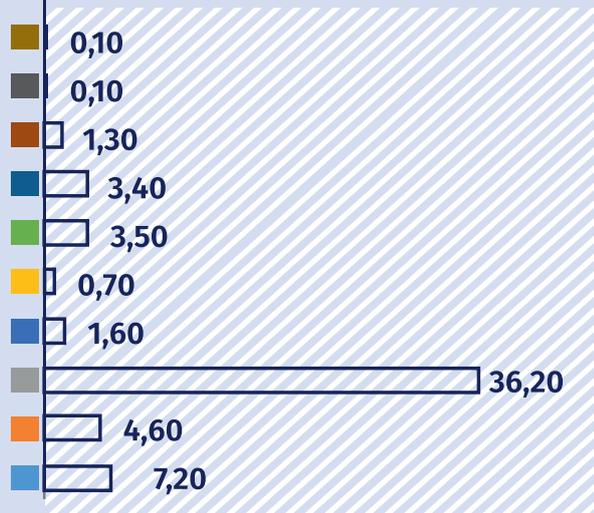
В С Е Г О Р А С Х О Д Ы, млн рублей		Б Ю Д Ж Е Т Ы						
		городских округов	городских округов с внутри- городским делением	внутри- городских районов	муници- пальных районов	городских поселе- ний	сельских поселе- ний	внутри- городских муниципаль- ных обра- зований
Томская обл.	<b>40655,1</b>	22 713,1			14 764,3	510,2	2667,4	
Республика Алтай	<b>9840,3</b>	2276,7			6925,8		637,9	
Республика Хакасия	<b>18855,9</b>	9724,7			7547,4	164,1	1419,7	
<b>Дальневосточ- ный федераль- ный округ</b>	<b>437 745,1</b>	<b>207 372,1</b>			<b>193 407,7</b>	<b>14 039,3</b>	<b>22 926,1</b>	
Республика Бурятия	<b>29710,4</b>	10 824,8			16 647,9	832,9	1404,8	
Республика Саха (Якутия)	<b>114 232,7</b>	19 068,9			79 587,8	5651,0	9924,9	
Приморский край	<b>46 659,6</b>	31 564,4			12 878,4	1164,9	1051,9	
Хабаровский край	<b>52 766,4</b>	22 963,7			25 674,5	1917,8	2210,5	
Амурская обл.	<b>31 749,1</b>	15 260,3			13 571,9	789,1	2127,8	
Камчатский край	<b>34 609,1</b>	15 289,7			14 638,9	1162,3	3518,2	
Магаданская область	<b>13 032,1</b>	13 032,1						
Сахалинская область	<b>64 937,5</b>	64 937,5						
Еврейская автономная область	<b>4655,1</b>	1629,3			2370,5	316,9	338,5	
Чукотский автономный округ	<b>9416,5</b>	4489,7			4481,2	202,1	243,5	
Забайкальский край	<b>35 976,6</b>	8311,7			23 556,6	2002,3	2105,9	

## Структура расходов местных бюджетов по видам муниципальных образований, млрд рублей

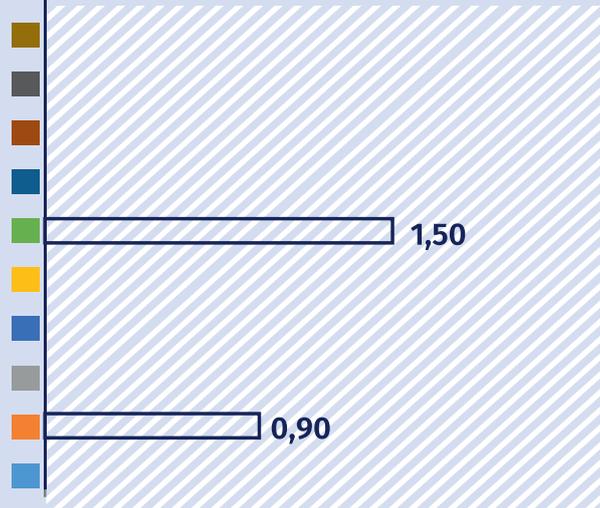
**РАСХОДЫ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ  
в 2018 году**



**РАСХОДЫ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ  
С ВНУТРИГОРОДСКИМ ДЕЛЕНИЕМ  
в 2018 году**



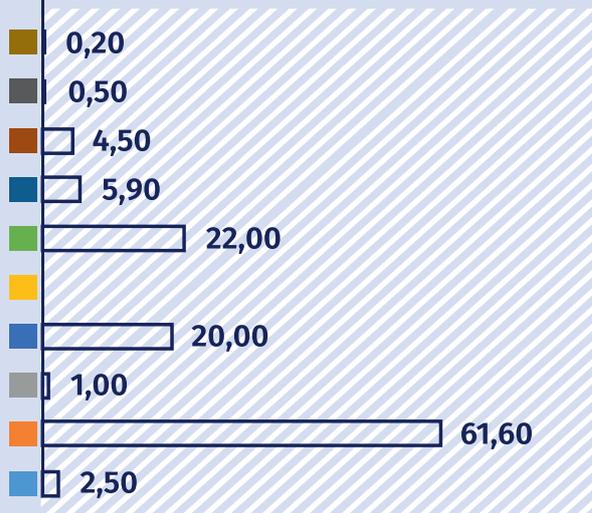
**РАСХОДЫ ВНУТРИГОРОДСКИХ  
РАЙОНОВ  
в 2018 году**



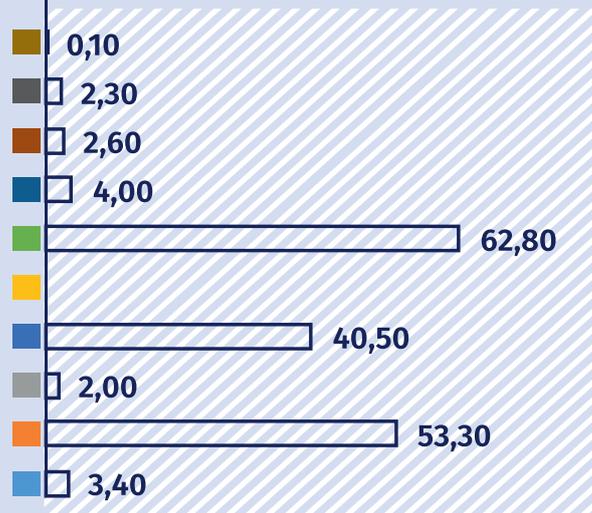
**РАСХОДЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ  
РАЙОНОВ  
в 2018 году**



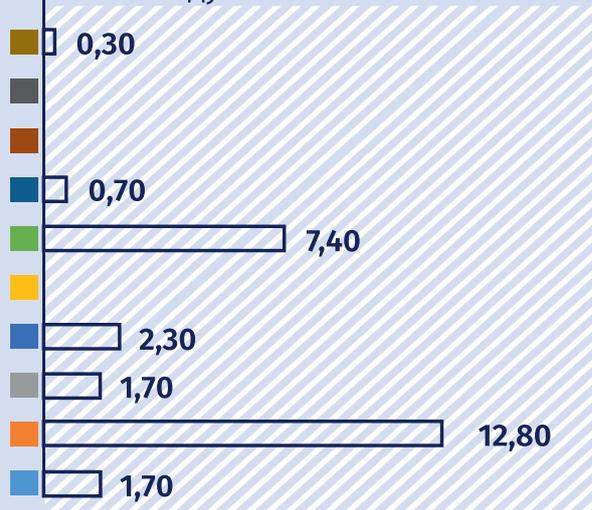
**РАСХОДЫ ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ  
в 2018 году**



**РАСХОДЫ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ  
в 2018 году**

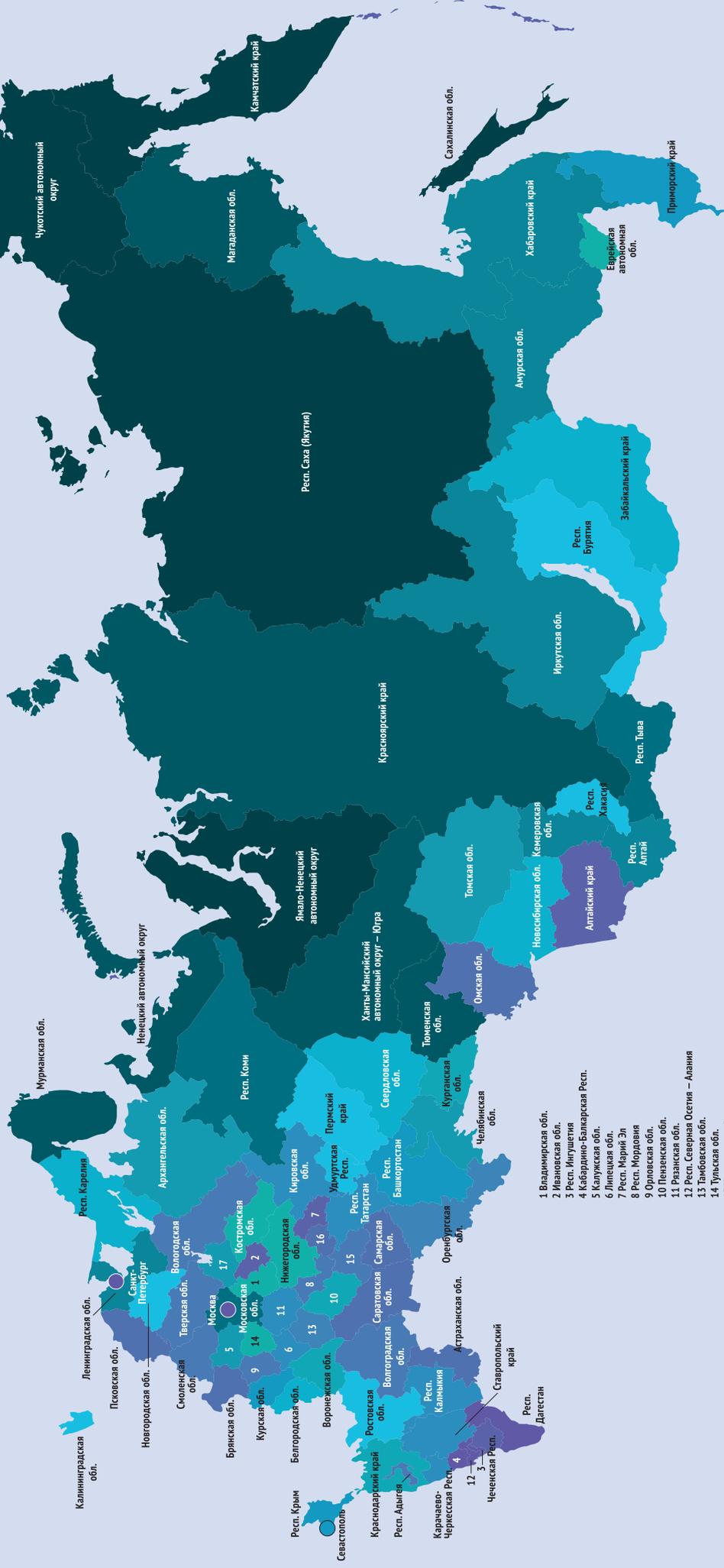
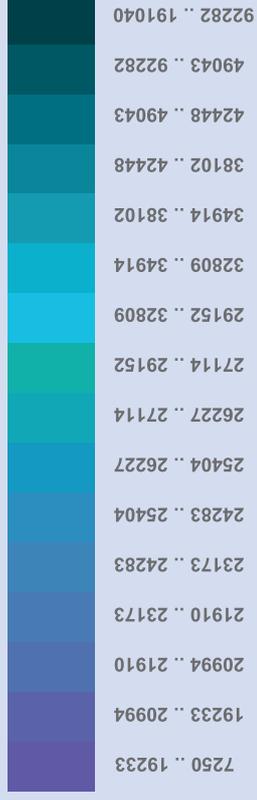


**РАСХОДЫ ВНУТРИГОРОДСКИХ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ  
в 2018 году**

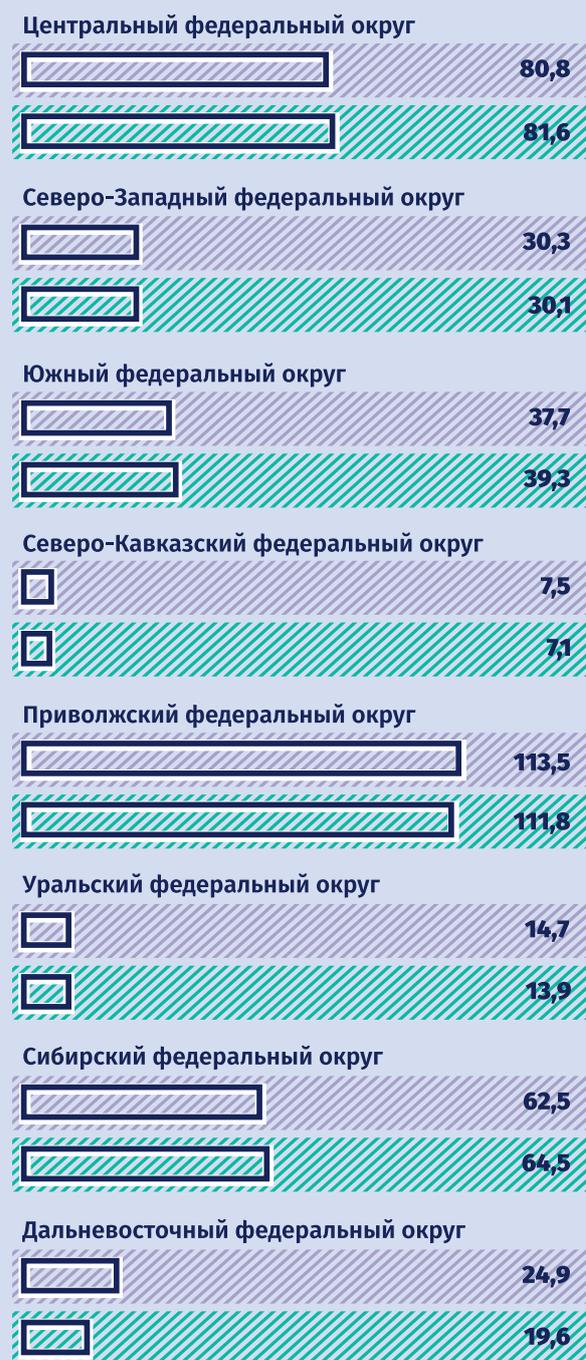


- СМИ
- Другие расходы
- Межбюджетные трансферты
- Физическая культура и спорт
- Управление
- Культура, кинематография
- Здравоохранение
- Образование
- ЖКХ
- Социальная политика

# Расходы местных бюджетов за 2018 год в расчёте на 1 жителя, руб.



1. Владимирская обл.
2. Ивановская обл.
3. Респ. Ингушетия
4. Кабардино-Балкарская Респ.
5. Калужская обл.
6. Липецкая обл.
7. Респ. Марий Эл
8. Респ. Мордовия
9. Орловская обл.
10. Пензенская обл.
11. Рязанская обл.
12. Респ. Северная Осетия – Алания
13. Тамбовская обл.
14. Тульская обл.
15. Ульяновская обл.
16. Чувашская Респ.
17. Ярославская обл.



**Объём муниципального долга в разрезе федеральных округов, млн руб.**

На 01.01.2019  
 На 01.01.2018

## Увеличение доли межбюджетных трансфертов в местных бюджетах

### Муниципальный долг

Остро стоит вопрос обслуживания муниципального долга, который с каждым годом только увеличивается. По состоянию на 1 января 2019 года объём долговых обязательств муниципальных образований составил 371,86 млрд рублей (30,2 % от налоговых доходов местных бюджетов).

Кредиты от кредитных организаций составили 256,54 млрд рублей, и по-прежнему занимают в структуре муниципального долга наибольшую долю — 68,99 %. Объём бюджетных кредитов муниципальных образований составил 86,46 млрд рублей (23,25 % в структуре муниципального долга).

По данным Минфина России<sup>1</sup>, в 3 субъектах Российской Федерации доля муниципального долга в собственных доходах (без учёта поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышает 80 % (Республика Мордовия — 139,6 %, Республика Татарстан — 87,0 %, Костромская область — 83,9 %).

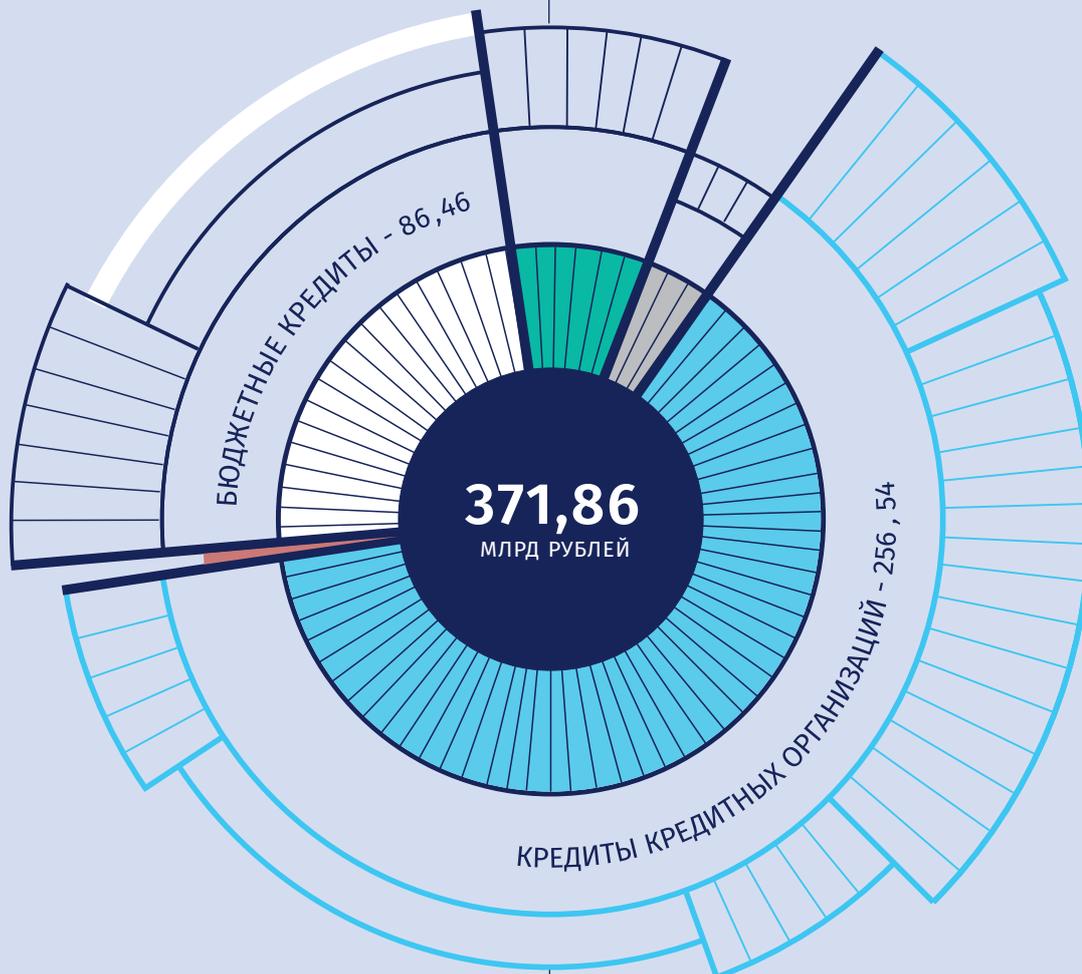
В 6 регионах муниципальный долг отсутствует (г. Москва, г. Санкт-Петербург, г. Севастополь, Республика Крым, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика).

В сравнении с показателем на 1 января 2018 года объём муниципального долга вырос на 1,1 % за счёт увеличения объёма кредитов (от кредитных организаций). К сожалению, тенденция сокращения объёмов кредитов от кредитных организаций и замещения их бюджетными кредитами от бюджетов бюджетной системы Российской Федерации во многих регионах на практике не подтверждается.

При этом объём расходов на обслуживание муниципального долга за 2018 год составил 21,1 млрд рублей и снизился на 3,4 млрд рублей (13,9 %) по сравнению с 2017 годом.

<sup>1</sup> [https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/Monitoring\\_local/results/](https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/)





**Структура муниципального долга  
в Российской Федерации на 01.01.2019,  
млрд руб.**

Иные долговые  
обязательства - 0,01



Муниципальные  
ценные бумаги - 18,12



Муниципальные  
гарантии - 10,73

## Предложения по совершенствованию правового регулирования финансовых основ местного самоуправления

Проанализировав состояние местных финансов в 2018 году, следует сделать вывод о недостаточном финансировании задач по развитию муниципальных образований. На данный момент просматривается гарантированное исполнение минимального перечня задач по содержанию территорий, причём преимущественно в рамках делегированных отдельных государственных полномочий. Этот фактор препятствует формированию бюджетов развития муниципальных образований и в целом не способствует становлению эффективной управленческой инициативы на местах.

Обращает на себя внимание низкий уровень поступлений от местных налогов и неналоговых доходов в местные бюджеты, а ведь именно эти налоги должны быть основой финансовой самостоятельности муниципальных образований.

Минфином России разработаны рекомендации<sup>1</sup> по повышению налоговых сборов на местах: обеспечение постановки объектов недвижимости на кадастровый учёт, работа с должниками, достижение договорённости с руководителями предприятий о регистрации по месту нахождения производства и т. д. Однако применение указанных рекомендаций нивелируется федеральными льготами по местным налогам — для пенсионеров, многодетных семей и иных категорий граждан, консолидированных налогоплательщиков и т. д.

Например, в Республике Хакасия в целях увеличения доходов местных бюджетов исключены все льготы по местным налогам, вводимые

органами местного самоуправления. При этом остаётся большой объём выпадающих доходов по местным налогам (порядка 25%), который обусловлен федеральными льготами.

В большинстве сельских поселений действующая межбюджетная политика позволяет обеспечивать собственными налоговыми и неналоговыми доходами только содержание самих органов местного самоуправления. Остальные же расходы покрываются за счёт финансовой помощи из региональных бюджетов. Например, Совет муниципальных образований Орловской области отмечает низкую бюджетную обеспеченность сельских поселений: «Централизация власти и перераспределение полномочий и финансов способствовали тому, что многие сельские поселения оказались без средств. Бюджеты многих сельских поселений сформированы не просто с дефицитом, а вообще всего лишь на несколько месяцев».

При этом понятие «финансовая помощь» не согласуется с установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации принципами бюджетной системы, а именно: с принципами самостоятельности бюджетов и разграничения доходов и расходов бюджетов. Системное толкование данных принципов свидетельствует о том, что закреплённые за каждым уровнем бюджетной системы источники доходов должны позволять каждому уровню публичной власти самостоятельно исполнять свои полномочия.

Местные бюджеты должны иметь стабильные источники бюджетных доходов, зависящие непосредственно от деятельности органов местного самоуправления и активности местных сообществ.

**В связи с вышеизложенным необходимы следующие первоочередные меры по укреплению местных бюджетов:**

1. Зачислять НДФЛ по месту жительства налогоплательщика.

<sup>1</sup> <https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/methodology/>

2. Предоставить права администрирования по земельному налогу органам местного самоуправления с расширением их полномочий по контролю за использованием земельных участков.
3. Обеспечить с 1 января 2020 года переход на оплату налога на имущество физических лиц от кадастровой стоимости объектов налогообложения посредством своевременного принятия решений о введении налога и об установлении ставок налога на имущество физических лиц на территориях муниципальных образований.
4. Закрепить срок для государственной регистрации прав на недвижимое имущество с момента появления оснований для такой регистрации, а также установить административную ответственность за нарушение этих сроков.
5. Установить норматив отчислений от налога на имущество организаций в местные бюджеты.
6. Ввести в качестве местного налога транспортный налог в отношении физических лиц, на которых, в соответствии с законодательством РФ, зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, с зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды в составе местных бюджетов.
7. Установить на федеральном уровне возмещение бюджетам муниципальных образований выпадающих доходов от предоставления государственных льгот по уплате местных налогов.
8. Внести изменения в статью 139.1 Бюджетного кодекса РФ в части отмены или увеличения предела объема иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета субъекта Российской Федерации бюджетам муниципальных образований.
9. Внести изменения в статью 142 Бюджетного кодекса РФ в части включения в перечень межбюджетных трансфертов, предоставляемых из местных бюджетов, дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов городских, сельских поселений из бюджета муниципального района.
10. Передать на уровень муниципальных районов вопросы взаимодействия с высокодотационными муниципальными образованиями в части обеспечения повышения эффективности использования бюджетных средств и увеличения поступлений налоговых и неналоговых доходов.
11. Исключить из состава неналоговых доходов местных бюджетов целевые доходы, получаемые в качестве компенсации части затрат бюджетов по оказанию платных услуг (работ) (например, родительской платы за содержание детей в детских садах) с целью точного определения уровня дотационности муниципальных образований.
12. Введение, помимо курортного сбора, некоторых других местных сборов (сбора на добычу общераспространенных полезных ископаемых (природного сырья) на территории муниципальных образований (песок, гравий, глина, торф, известняк и др.), торгового сбора во всех городских округах и муниципальных районах, сбора за право использования участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, за право размещения мусорных полигонов и объектов мусоропереработки, сбора за использование местной символики и за право на рекламу, что представляется особенно актуальным для исторических городов и поселений).

# 3

## Государственные программы и проекты — важнейший источник доходов местных бюджетов

**Многие задачи по развитию своих территорий муниципальные образования реализуют, в основном, в рамках действующих государственных программ и проектов.** Новые детские сады, школы, ФАПы, дороги, коммунальные сети и объекты и т. д. строятся на средства субсидий по федеральным и региональным программам. Федеральное софинансирование позволяет расселять граждан из ветхого и аварийного жилья, проводить капитальный ремонт жилого фонда, благоустройство и модернизацию коммунальной инфраструктуры, ликвидацию несанкционированных свалок и т. д.

Муниципалитеты тоже участвуют в софинансировании указанных мероприятий, но в значительно меньшем объёме, чем федеральный и региональные бюджеты. Например, в Харабалинском районе Астраханской области необходимо рекультивировать участок территории, загрязнённый отходами. Расчётное софинансирование разработки проектно-сметной документации из областного бюджета (по региональной программе «Чистая страна») составит 82 % (8,47 млн рублей), а вклад местного бюджета — 18 % (1,86 млн рублей).

Самостоятельно органы местного самоуправления всех видов муниципальных образований цели развития муниципальных территорий не определяют. Об этом свидетельствуют доклады советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации: в ответ на запрос о собственных программах и проек-

тах муниципальных образований предоставлена информация о региональных программах и проектах или о регионально-муниципальных программах, принятых в рамках федеральных программ. Поэтому муниципалитетами востребована методическая поддержка со стороны заинтересованных федеральных и региональных министерств и ведомств, курирующих реализацию тех или иных государственных программ и проектов.

Безусловно, средства госпрограмм являются важным источником финансирования высокотратных мероприятий и серьёзным подспорьем для развития инфраструктуры муниципальных образований. В то же время данная ситуация несёт определённые риски, связанные с зависимостью выполнения запланированных мероприятий от государственного финансирования. Например, Совет муниципальных образований Ярославской области сообщает: «В ГИИС „Электронный бюджет“ заключено соглашение с Министерством природных ресурсов Российской Федерации о реализации проекта „Комплексная система обращения с твёрдыми коммунальными отходами“. Соглашение на предоставление межбюджетного трансферта не заключено. Это привело к тому, что сумма субсидии из федерального бюджета, предусмотренная Ярославской области в 2019 году, уменьшена в полном объёме».

Зависимость от государственных субсидий, объёмы и сроки предоставления которых могут меняться ежегодно, препятствует эффек-

тивному стратегическому планированию как на муниципальном, так и на региональном уровнях. Как правило, стратегии имеют стандартный набор направлений или подводятся под реализацию мероприятий по государственным программам и проектам. Однако в случае завершения или приостановки госпрограммы муниципалитеты перестают получать субсидии и прекращают финансировать мероприятия по соответствующему направлению, и тогда строительство объектов замораживается, а проектно-сметная документация остаётся без реализации. Как отмечает Совет муниципальных образований Владимирской области, в отдельных случаях «муниципалитеты готовы финансировать одни программы, а региональные власти выделяют софинансирование по другим либо не соблюдают пропорции софинансирования, изначально установленные в региональных целевых программах».

Для устранения указанных рисков необходимо обеспечить надёжный межведомственный регионально-муниципальный диалог. Оптимальными площадками для организации и координации взаимодействия регионов и муниципалитетов могут стать советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации. Соответствующие рекомендации были приняты муниципальным сообществом России по итогам обсуждения перспектив реализации национальных проектов на съезде Общероссийского Конгресса муниципальных образований, который состоялся 7–8 февраля 2019 года в г. Москве. В ряде регионов — например, в Брянской, Ленинградской и Тверской областях — данные рекомендации уже реализуются: представители совета муниципальных образований включены в рабочие органы по реализации нацпроектов либо участвуют в стратегических сессиях по указанным вопросам. Этот опыт целесообразно внедрить в практики других регионов.

## Проблемы участия муниципальных образований в государственных (национальных) программах и проектах

К сожалению, некоторые риски невозможно снять только путём диалога между регионом и муниципалитетами. Так, в связи с реализацией национальных проектов следует обратить внимание на риск повышения дифференциации муниципалитетов по уровню социально-экономического развития. Риск обусловлен тем, что показатели нацпроектов определены для регионов в целом, а не для каждого муниципального образования. Сложившаяся ситуация может спровоцировать регионы направлять средства нацпроектов на те территории, где достижение показателей нацпроектов будет гарантировано.

Кроме того, не все муниципалитеты смогут обеспечить необходимый уровень софинансирования — порой даже 5% непосильно для местного бюджета. Отмечены случаи поступления регионального софинансирования мероприятий муниципальных целевых программ в конце финансового года, что вынуждает муниципалитеты брать коммерческие кредиты и увеличивать свои расходы на выплату процентов.

Наиболее затратные мероприятия связаны с реализацией программ по строительству и капитальному ремонту объектов инфраструктуры. Как уже говорилось, значительную часть расходов обеспечивают субсидии из региональных и федерального бюджетов. Однако в ряде случаев федеральное софинансирование выделяется только на создание объектов, а затраты на сопутствующую инфраструктуру должен нести муниципалитет. Советы муниципальных образований обращают внимание на дилемму, связанную с созданием новых производств. С одной

стороны, на территории создаются новые рабочие места, что повышает её привлекательность среди населения. Но с другой стороны, новый промышленный объект нуждается в дорожной и энергетическо-коммунальной инфраструктуре. Такая же история складывается в отношении предоставления земельных участков многодетным семьям: рождаемость — это хорошо, но затраты на инфраструктуру — это непосильно. Причём финансовые сложности у муниципалитетов возникают уже на стадии разработки проектно-сметной документации. На данную проблему неоднократно обращал особое внимание Совет муниципальных образований Владимирской области.

Как отмечает Совет муниципальных образований Ленинградской области, серьёзным препятствием в комплексном развитии сельских территорий является невозможность финансирования объектов коммунальной инфраструктуры по федеральным программам. Например, федеральная программа «Чистая вода» строительство и ремонт станций водоочистки, водоподготовки малой и средней мощности не финансирует, а программа комплексного развития сельских территорий не содержит мер государственной поддержки для таких канализационных и водоочистных сооружений. При этом в сельской местности указанные объекты имеют двойное назначение, обслуживая как население, так и сельскохозяйственные производства.

Современные станции водоочистки и водоподготовки малой и средней мощности сооружаются на блочно-контейнерной основе, они относительно недорогие (2–5 млн рублей). Не будучи предметом концессии, такие объекты могли бы

быть профинансированы органами местного самоуправления в рассрочку. Совет муниципальных образований Ленинградской области считает целесообразным осуществление строительства станций водоочистки и водоподготовки малой и средней мощности в сельских поселениях по программе АО «Росагролизинг» с пониженной процентной ставкой.

Следует упомянуть положительный опыт ряда регионов по реализации собственных программ развития территорий (дополнительно к участию в федеральных программах и национальных проектах): Краснодарский и Пермский края, Ростовская и Свердловская области и др. Например, в Пермском крае муниципалитетам выделяются региональные субсидии на условиях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения при реализации муниципальных программ, приоритетных муниципальных проектов в рамках приоритетных региональных проектов, инвестиционных проектов муниципальных образований. Ежегодно объём субсидии определяется для каждого муниципального района и городского округа исходя из численности населения, и муниципалитеты имеют возможность накапливать средства субсидии. Деньги зачисляются в местные бюджеты по итогам рассмотрения предоставленных муниципальных проектов. Ежегодно муниципалитеты — участники этой программы направляют в уполномоченные отраслевые краевые министерства отчёты о реализации средств субсидии и достигнутых результатах в рамках муниципального проекта.

## Предложения по совершенствованию механизмов участия муниципальных образований в государственных (национальных) программах (проектах)

В целом по данному разделу следует отметить, что механизмы софинансирования затрат местных бюджетов на мероприятия по развитию территорий в совокупности с механизмами согласования, координации и диалога между муниципальным и региональным уровнями, действительно, позволяют достигать желаемых результатов в социально-экономической сфере.

Для совершенствования указанных механизмов можно рекомендовать:

1. На федеральном уровне — максимально учитывать мнение субъектов Российской Федерации по вопросам продолжения, корректировки, прекращения действия ранее принятых, а также разработки и принятия новых государственных (национальных) программ (проектов).

На региональном уровне — более полно задействовать площадки советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации для выработки решений по вопросам продолжения, корректировки, прекращения действия ранее принятых, а также разработки и принятия новых государственных (региональных) программ (проектов).

На муниципальном уровне — активизировать своё участие в деятельности совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации, связанной с развитием территорий.

2. Установить долю муниципального софинансирования мероприятий по государственным (национальным) программам (проектам) на уровне не выше 5%.
3. Уделять особое внимание подготовке государственных программ (проектов), точно и однозначно определяя все необходимые вопросы до утверждения государственной программы (проекта). Для случаев, когда субъекты Российской Федерации и (или) муниципальные образования вынуждены брать коммерческие кредиты на исполнение запланированных и согласованных мероприятий по государственной программе (проекту), предусмотреть меры возмещения затрат на обслуживание соответствующего регионального и муниципального долга.
4. Уменьшить объём документов, предоставляемых для вхождения в целевые программы.

# 4

## Дефицит квалифицированных кадров в органах местного самоуправления

### Численность глав и депутатов муниципальных образований, муниципальных служащих

По данным Минюста России, за 2017–2019 годы численность муниципальных кадров сократилась на 21,1 тыс. человек, без учёта работников органов местного самоуправления — на 18 тыс. человек. Несмотря на сокращение общей численности депутатского корпуса, в представительных органах местного самоуправления выросло число незамещённых мандатов с 3 % до 4 %.

Устойчивая диспропорция в кадровом обеспечении разных видов муниципальных образований сохраняется. Без учёта муниципальных штатов городских округов с внутригородским делением выявлена почти 230-кратная разница между численностью служащих в сельских поселениях и региональных столицах. При этом численность муниципальных служащих в сельских и городских поселениях стабильна: 3 человека и 8 человек (как *minimum minimorum*). Наблюдается незначительное, но ежегодное сокращение служащих муниципальных районов, где задействовано втрое меньше кадровых ресурсов, чем в городских округах.

### Динамика изменения кадровых ресурсов ОМСУ, тыс. человек

	Мандатов в предст. ОМСУ (из них незамещённые)	Главы МО (из них работают на непостоянной основе)	Служащие МО	Работники ОМСУ	Всего
01.03.2017	242,5 (6,7)	22,3 (4,2)	308,6	108,0	682,0
01.03.2018	238,7 (6,7)	21,6 (4,1)	298,2	111,2	669,7
01.03.2019	235,8 (8,9)	21,1 (3,7)	299,1	104,9	660,9

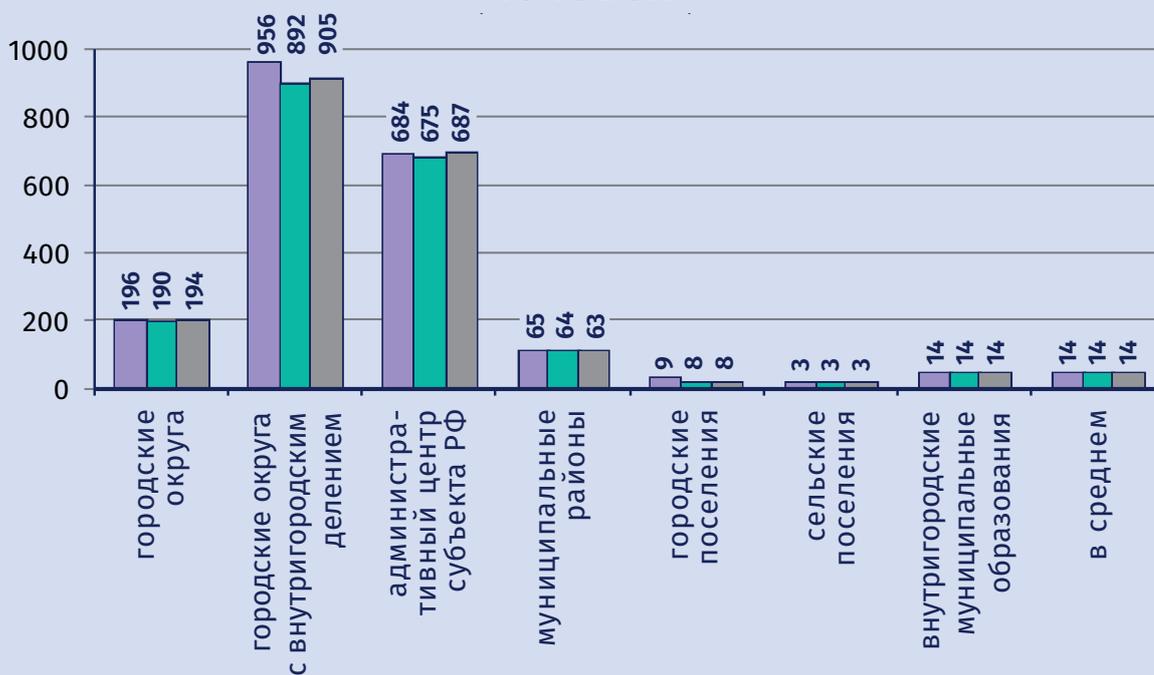
### Динамика изменения численности муниципальных служащих по видам муниципальных образований, человек

	ГО	ГО с делением	Адм. центр субъекта РФ	МР	ГП	СП	ВГМО в городе фед. значения	В среднем, по всем видам МО
01.03.2017	196	956	684	65	9	3	14	14
01.03.2018	190	892	675	64	8	3	14	14
01.03.2019	194	905	687	63	8	3	14	14

## Динамика изменения кадровых ресурсов ОМСУ, тыс. человек



## Динамика изменения численности муниципальных служащих по видам муниципальных образований, человек



01.03.2017



01.03.2018



01.03.2019



Городские округа (как с внутригородским делением, так и без него) демонстрируют нестабильность численности муниципальных служащих: и сокращение, и увеличение, причём рост штатов в 2018 году заметен во всех категориях городских округов. В первую очередь это можно объяснить увеличением трансфертов городским округам по государственным программам и приоритетным проектам (в основном, за счёт «Формирования комфортной городской среды»), а также ростом собственных налоговых и неналоговых доходов.

## Уровень заработной платы в органах местного самоуправления

По данным Росстата<sup>1</sup>, в 2018 году среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, не относящихся к субъектам малого предпринимательства, в целом по экономике Российской Федерации составила 49 895 рублей. Минимальное среднее значение зафиксировано в Республике Дагестан — 26 259 рублей. Показатель менее 30 000 рублей определён для Брянской, Ивановской, Орловской, Псковской, Тамбовской областей, республик Ингушетия, Калмыкия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия, Марий Эл, Мордовия, Северная Осетия – Алания, Чечня, Чувашия и Алтайского края. Максимальное значение в 2018 году было у Москвы — 104 981 рубль. Отметку в 100 000 рублей также превысили средние зарплаты в Чукотском и Ямало-Ненецком автономных округах.

Об уровне заработной платы в органах местного самоуправления можно судить как по информации, предоставленной советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации, так и по объявлениям о вакан-

сиях, размещённых на портале «Госслужба» (gosszluzhba.gov.ru).

Так, в экономическое подразделение администрации Орловского района Ростовской области требуется специалист I категории. В должностных обязанностях указано: «...организует и координирует разработку стратегии социально-экономического развития Орловского района, плана реализации; осуществляет мониторинг и контроль реализации стратегии, плана мероприятий; разрабатывает и координирует разработку прогноза социально-экономического развития Орловского района на среднесрочный и долгосрочный периоды и др.». Зарплата предлагается в размере от 12 300 до 17 100 рублей<sup>2</sup>. Средняя зарплата по региону в 2018 году составила 35 277 рублей, т. е. вдвое выше максимального уровня зарплаты специалиста.

В финансовом подразделении администрации Великовечненского сельского поселения Белореченского района Краснодарского края обнаружена вакансия специалиста с зарплатой от 12 000 до 20 000 рублей. Должностные обязанности: разработка плана закупок, осуществление подготовки изменений для внесения в план закупок, размещение в единой информационной системе плана закупок и внесение в него изменений; разработка плана-графика, осуществление подготовки изменений для внесения в план-график, размещение в единой информационной системе плана-графика и внесение в него изменений; осуществление подготовки и размещение в единой информационной системе извещений об осуществлении закупок, документации о закупках и проектов контрактов, подготовка и направление приглашений принять участие в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) закрытыми способами; обеспечение осуществления закупок, в том числе заключение контрактов;

<sup>1</sup> [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/wages/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/)

<sup>2</sup> <https://gosszluzhba.gov.ru/vacancy/7ef928df-cad1-4591-9434-a8c19eb01f46>

участие в рассмотрении дел об обжаловании результатов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и осуществление подготовки материалов для выполнения претензионно-исковой работы; организация в случае необходимости на стадии планирования закупок консультации с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) и участие в таких консультациях в целях определения состояния конкурентной среды на соответствующих рынках товаров, работ, услуг, определения наилучших технологий и других решений для обеспечения государственных и муниципальных нужд; осуществление иных полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup>. Средняя зарплата по региону в 2018 году составила 38 810 рублей.

В администрацию Новолядинского городского поселения Тамбовской области ищут специалиста на зарплату в 12 000–13 000 рублей при средней зарплате по региону 29 101 рубль. Должностные обязанности: представление интересов администрации Новолядинского поссовета в суде; участие в организации благоустройства и озеленении территории Новолядинского поссовета; разработка программ по капитальному ремонту; составление отчётов для перспективного развития по капитальному ремонту муниципального жилого фонда ежемесячно, ежеквартально, по итогам года; составление и предоставление справок о ходе выполнения капитального ремонта; составление перспективных планов и программ по капитальному ремонту; взаимодействие с жителями жилого фонда по вопросам оформления протоколов собраний и списков для проведения капитального ремонта, сроков проведения капитального ремонта жилых зданий и их отдельных

<sup>1</sup> <https://gossluzhba.gov.ru/vacancy/673a89b8-357c-4fca-9ef4-2591acb468a1>

конструктивных элементов (по факту обращения); текущая работа с обращениями граждан (по мере поступления) — обследование квартир и конструктивных элементов, составление актов технического обследования на предмет нанесения материального ущерба при проведении некачественного капитального ремонта и др.<sup>2</sup>

В Куркинском районе Тульской области специалисту предлагают 12 000–16 000 рублей<sup>3</sup> при средней зарплате по региону 38 258 рублей. В Саратове ищут ведущего специалиста на работу по связям с общественностью на зарплату от 18 000 до 20 000 рублей<sup>4</sup> при средней зарплате по области в 31 063 рублей.

Нельзя не заметить, что предлагаемая заработная плата по всем младшим должностям муниципальной службы на второе полугодие 2019 года как минимум в 1,5 раза ниже официально установленной заработной платы по региону за 2018 год.

Вывод о низкой заработной плате для младших должностей муниципальной службы, а также для руководителей среднего звена в поселениях можно сделать на основании докладов советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации о состоянии местного самоуправления в регионах.

Приведём данные о среднем уровне заработной платы в органах местного самоуправления по выборке по регионам, где, по информации Росстата, показатель среднемесячной заработной платы в 2018 году (кроме заработной платы в малом и среднем бизнесе) близок к среднему значению по федеральному округу.

<sup>2</sup> <https://gossluzhba.gov.ru/vacancy/5a0a16f2-0860-4b0c-ac9f-09822593ae39>

<sup>3</sup> <https://gossluzhba.gov.ru/vacancy/4efcedb4-0c98-4c0f-9fc0-38174807226e>

<sup>4</sup> <https://gossluzhba.gov.ru/vacancy/cc66399e-59e3-46cb-92cf-1b63f7c10a85>

ФО, средняя зарплата*	Субъект РФ, средняя зарплата*	Средняя зарплата в органах МСУ (минимальное значение – для сельских поселений, максимальное – для городских округов)**		
		Младшие должности	Руководители подразделений	Высшие должностные лица
<b>ЦФО</b> (кроме Москвы), 35 054 руб.	Тверская обл., 34 534 руб.	~10 000 руб.	—	40 000 – 60 000 руб.
<b>СЗФО</b> (кроме СПб и НАО), 45 825 руб.	Республика Карелия, 43 900 руб.	23 350 – 26 500 руб.	26 220 – 54 950 руб.	42 270 – 117 450 руб.
<b>ЮФО</b> , 35 388 руб.	Ростовская обл., 35 277 руб.	11 200 – 16 500 руб.	28 300 – 34 800 руб.	46 700 – 126 000 руб.
<b>СКФО</b> , 29 048 руб.	Республика Северная Осетия – Алания, 29 708 руб.	12 507 руб.	24 540 руб.	66 330 руб.
<b>ПФО</b> , 36 350 руб.	Оренбургская обл., 35 544 руб.	18 727 – 20 923 руб.	36 270 – 43 232 руб.	33 276 – 113 821 руб.
<b>УФО</b> (кроме ЯНАО), 40 208 руб.	Челябинская обл., 38 766 руб.	11 280 – 25 284 руб.***	19 749 – 91 031 руб.***	35 102 – 429 326 руб.***
<b>СФО</b> , 42 691 руб.	Новосибирская обл., 42 058 руб.	21 815 – 25 860 руб.	27 329 – 54 587 руб.	35 343 – 153 367 руб.
<b>ДФО</b> , 69 945 руб.	Республика Саха (Якутия), 73 114 руб.	52 861 – 99 265 руб. (в докладе СМО Республики Саха (Якутия) указан уровень зарплаты по должностям муниципальной службы в целом)		89 368 – 199 105 руб.

\* По данным Росстата.

\*\* По данным советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

\*\*\* Данные приведены по минимальному и максимальному размерам заработной платы в ОМСУ муниципальных образований, предоставивших информацию в Совет муниципальных образований Челябинской области.

В докладе Совета муниципальных образований Челябинской области также сообщается о том, что в ряде поселений специалистам младшего звена установлены отдельные надбавки в целях доведения уровня зарплаты до МРОТ.

## Уровень профессиональной подготовки кадров в органах местного самоуправления

Нельзя не отметить, что при низком уровне заработной платы подавляющее большинство муниципальных служащих имели высшее образование. Тем не менее вызывает тревогу неуклонное снижение доли муниципальных кадров

с высшим образованием: на 7% за 3 года в среднем по всем видам муниципальных образований. Особенно сильно «текучка» образованных кадров затронула муниципальные районы (14%). Это явление объясняется комплексом причин, среди которых наиболее существенные:

- неоправданно низкий уровень заработной платы в органах местного самоуправления при большом объеме должностных обязанностей;
- высокий уровень административной и уголовной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей;

**Доля муниципальных служащих с высшим образованием  
(по информационно-аналитическим материалам Минюста России, выпущенным в 2017–2019 годах)**

	ГО	ГО с ВГД	Адм. центр субъекта РФ	МР	ГП	СП	ВГМО в городе фед. значения	В среднем, по всем видам МО
2017	96%	99%	97%	99%	87%	70%	95%	90%
2018	95%	96%	97%	93%	86%	68%	95%	89%
2019	89%	91%	94%	85%	81%	62%	95%	83%

## Предложения по совершенствованию кадровых основ местного самоуправления

1. На уровне Российской Федерации определить расчётный коэффициент для установления размера должностного оклада для младших должностей в органах местного самоуправления на уровне не ниже 70 % от среднемесячной заработной платы по субъекту Российской Федерации за предшествующий календарный год, для старших должностей — не ниже 80 % от среднемесячной заработной платы по субъекту Российской Федерации за предшествующий календарный год. Разработать методики расчёта должностных окладов по ведущим, главным и высшим должностям муниципальной службы исходя из должностного оклада по самой младшей должности муниципальной службы.
2. На уровне Российской Федерации определить правило ежемесячного начисления надбавок к должностному окладу муниципальных служащих с высшим образованием, а также надбавок за непрерывный стаж работы в органах местного самоуправления.
3. В рамках программы «Цифровая экономика» разработать автоматизированные системы управления территориями муниципальных образований, прежде всего, по вопросам территориального, социально-экономического и бюджетного планирования и прогнозирования.
4. С целью формирования у граждан знаний основ местного самоуправления ввести в базовый учебный курс по предмету «Обществознание» общеобразовательных школ изучение основ местного самоуправления (для учащихся 8 класса, не менее 4 учебных часов) и управления территориями муниципальных образований (для учащихся 9 класса, не менее 4 учебных часов подряд).

## «Презумпция виновности» органов местного самоуправления

В 2018 году контрольно-надзорная деятельность в отношении органов местного самоуправления осуществлялась с применением устоявшихся формальных подходов. Можно говорить о дальнейшем развитии устойчивого тренда в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления — «презумпции виновности».

Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления осуществляется органами прокуратуры, государственными органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора) с учётом положений статьи 77 ФЗ-131. Указанная статья была введена в ФЗ-131 в 2013 году с целью переориентации контрольно-надзорных механизмов с поиска и наказания виноватых на повышение эффективности муниципального управления. Однако на практике поставленная цель так и не достигнута.

Проблема, обозначенная как «презумпция виновности», отмечается муниципальным сообществом как приоритетная на протяжении нескольких лет. Об этом сообщается в докладах советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации о состоянии местного самоуправления в регионах. При общей стабилизации количества проверок местные власти и местные чиновники всё чаще привлекаются к материальной ответственности в виде штрафов за ненадлежащее исполнение полномочий. Так, Совет муниципальных образований Волгоградской области сообщает, что «устанавливаемые в отношении должност-

ных лиц штрафы часто несоразмерны ни степени общественной опасности правонарушения, ни степени вины этих лиц в допущенных правонарушениях, ни их доходам. Привлечение должностных лиц к административной ответственности за нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ и услуг для муниципальных нужд в виде штрафов в размере от 15 000 до 50 000 рублей приводит к ситуациям, что указанные должностные лица вынуждены брать кредиты на погашение штрафов. В связи с этим, многие специалисты покидают муниципальную службу».

Все советы муниципальных образований отмечают, что реализация предписаний контрольно-надзорных органов об устранении нарушений зачастую подразумевает значительные затраты местных бюджетов, которые не только затрудняют решение вопросов местного значения (что в дальнейшем приведёт к нарушениям законодательства), но и сильно превышают финансовые возможности муниципалитетов. Кроме того, ни суды, ни контрольно-надзорные органы при принятии решений не учитывают в полной мере реальные потребности муниципалитетов, действующие планы и программы муниципального образования, предусматривающие выполнение соответствующих работ и мероприятий, и кадровый голод, препятствующий эффективному исполнению муниципальных полномочий.

Совет муниципальных образований Красноярского края проиллюстрировал сложившуюся

ся ситуацию следующим примером: «На основании решения суда по иску прокуратуры Ивановский сельсовет Партизанского района (численность населения 526 человек, 5 населённых пунктов) обязан построить тротуары, отремонтировать дорожное полотно внутри населённых пунктов, обустроить остановочные пункты. Всего потребность на исполнение судебного решения — 31,5 млн рублей. Доходная часть бюджета сельского поселения в 2018 году составила 4 млн рублей, в том числе собственные доходы — 0,56 млн рублей. Судебное решение было вынесено в феврале 2016 года. Срок исполнения — 6 месяцев. (В состав сельсовета входит деревня Новомихайловка, расположенная в 58 км от районного центра. Деревня тупиковая, то есть непроезжая для транзитного транспорта. В данное время в населённом пункте проживает 37 человек. В деревне нет магазинов и школ, в 2016 году закрылись клуб и библиотека. Жилые дома разбросаны вдоль дороги на протяжении 2,8 км, среди них есть отдельно стоящие дома, удалённые от дороги на 500 метров. Согласно предписанию к ним необходимо построить тротуары.) Требования суда не выполнены из-за отсутствия денежных средств. В целом по Партизанскому району на исполнение судебных решений в сфере дорожной деятельности в 2018 году требуется 133,1 млн рублей».

Другой пример — из Смоленской области. Так, администрация Татарского сельского поселения Монастырщинского района и администрация Медведевского сельского поселения Тёмкинском районе были оштрафованы областным Управлением Ростехнадзора на 200 тыс. рублей (каждая). Поводом для привлечения к ответственности стало несоблюдение требований в сфере промышленной безопасности при эксплуатации опасного производственного объекта (газопроводы низкого давления) — у администраций обоих поселений не было лицензий на осуществление деятельности в области промышленной безопасности и аттестации работников администрации в сфере промышленной безопасно-

сти либо заключённого договора со специализированной организацией. «Откуда взять аттестованных работников, если в штате поселения работают только глава и бухгалтер? — просит разъяснить ситуацию Совет муниципальных образований Смоленской области. — С кем заключать договоры, если при объявлении конкурса ни одна из организаций не заявляется? Средний годовой бюджет поселения составляет примерно 1,4 млн рублей, а дотационность — свыше 50%».

По данным Совета муниципальных образований Забайкальского края, общая потребность в финансовых средствах, требуемых для устранения нарушений, по состоянию на 1 декабря 2018 года составила 9227538,0 тыс. рублей, в т. ч. по городским округам — 107441,0 тыс. рублей, по муниципальным районам — 9120097,0 тыс. рублей. Из них на исполнение судебных решений (определений) требуется 2586589,0 тыс. рублей.

Совет муниципальных образований Самарской области обращает внимание не только на высокую затратность мероприятий, которые нужно реализовать в рамках выполнения требований контрольно-надзорных органов, но и на невыполнимо короткие сроки: «Предписание ОГИБДД УМВД России по городу Тольятти по организации работы по восстановлению утраченных дорожных знаков содержало срок исполнения одни сутки и предполагало осуществление расходов в объёме около 3,4 млн рублей».

Имеющаяся нагрузка на местные бюджеты, возникшая за последние годы в связи с проведением государственного контроля в отношении органов местного самоуправления, ставит вопрос о реализации большим количеством муниципальных образований (особенно поселенческого уровня) своей главной цели — эффективно решения вопросов местного значения в интересах жителей муниципалитетов.

Региональные советы муниципальных образований единодушно отмечают, что, декларируя защиту интересов населения, органы государственного контроля и надзора порой подменяют органы местного самоуправления, определяя приоритеты развития муниципальных территорий путём значительного влияния на расходы местных бюджетов. Тем самым нарушается принцип самостоятельности органов местного самоуправления при управлении бюджетом муниципального образования. При этом неисполненные вовремя чрезвычайные расходные обязательства влекут новые штрафы и исполнительные сборы. Перед лицом данной угрозы муниципалитеты, несмотря на ограниченность местных бюджетов и распределение имеющихся средств по муниципальным программам (проектам), вынуждены в приоритетном порядке осуществлять финансирование по требованиям органов контроля. При этом действительно насущные и первоочередные проблемные вопросы, актуальные для жителей, остаются нерешёнными. Учитывая отсутствие ответственности контрольно-надзорных структур перед населением за качество жизни, данная ситуация является недопустимой.

Обозначенная выше проблема стала общенациональной, и она негативно сказывается на развитии территорий. Так, в 2018 году органами прокуратуры и государственного контроля по всей стране проводились проверки исполнения полномочий по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения. По итогам проверок в органы местного самоуправления направлялись требования о срочном обеспечении кладбищ и прилегающих территорий автостоянками, системами дренажа, уличного освещения, водоснабжения и водоотведения. Выполнение этих работ для значительного числа муниципальных образований непозволительно и неприоритетно.

Решения судов, обязывающие муниципалитеты в короткие сроки выполнить высокочрезвычайные

мероприятия (например, в течение 5 дней предоставить сироте жильё или за месяц отремонтировать автодорогу), как правило, не выполняются. Тогда в силу вступают процедуры исполнительного производства.

Как сообщается в письме статс-секретаря – заместителя Министра юстиции Российской Федерации В. В. Фёдорова от 27 июня 2019 года № 04/8108-ВФ, в 2018 году на принудительном исполнении в территориальных органах ФССП России находилось 126,5 тыс. исполнительных производств в отношении должников, финансируемых за счёт средств муниципальных бюджетов: 52,7 тыс. производств имущественного характера на общую сумму 8,2 млрд рублей и 73,8 тыс. производств неимущественного характера. Было вынесено 34 тыс. постановлений о взыскании исполнительского сбора на сумму 1,4 млрд рублей и 21,5 тыс. постановлений о привлечении к административной ответственности на сумму 856 млн рублей. Фактически взыскано 341,9 млн рублей сбора в рамках 10,3 тыс. постановлений, а также 178,5 млн рублей штрафов в рамках 5,4 тыс. постановлений. По итогам 2018 года осталось 59 тыс. неоконченных исполнительных производств, возбуждённых на основании судебных актов.

Следует обратить внимание на термин «должники, финансируемые за счёт средств муниципальных бюджетов». Его использование создаёт иллюзию, что местные бюджеты финансируют некие инстанции, которые не имеют отношения к территории и населению и к тому же не исполняют свои обязательства.

Очевидно, что ключевой причиной невыполнения решений судов является нехватка средств в местном бюджете. В отдельных случаях муниципалитетам удаётся это доказать, и тогда они освобождаются от уплаты исполнительского сбора. Но как правило местные администрации не обращаются в суды с целью обжалования решений об исполнительских взысканиях: у них отсутствуют кадры необходимой квалифика-

ции. Следуя правилу древнеримской юстиции, нужно поставить вопрос: «Кому выгодно, чтобы муниципалитеты постоянно платили за отсутствие в местных бюджетах средств на выполнение судебных решений?»

Остаётся острой и проблема привлечения должностных лиц местного самоуправления к уголовной ответственности. Зачастую поводами для возбуждения уголовных дел становятся формальные основания, не связанные с реальным причинением ущерба.

Так, в исследовании Комитета гражданских инициатив «Особенности ротации корпуса мэров в современной России»<sup>1</sup> отмечается, что «среди сценариев завершения карьеры мэра на втором месте (после перехода на региональный уровень) занимает негативный сценарий. Из числа экс-мэров, включённых в выборку исследования, 39 человек (15 %) подверглись уголовному преследованию. Очевидно, что доля такого сценария радикально выше, чем, например, у глав регионов или депутатов. При этом более высокий уровень коррумпированности или противоправных действий со стороны мэров неочевиден. Причиной этого может быть высокая правовая незащищённость главы муниципальных образований и/или дефекты механизмов их формирования...».

Сложившийся подход при осуществлении государственного контроля за деятельностью местных властей приводит к увеличению размера финансовых санкций, налагаемых на должностных лиц местного самоуправления. К сожалению, эта позиция в настоящее время поддерживается общественным мнением, которое воспринимает преследования местных чиновников как путь к социальной справедливости. Однако необходимо учитывать, что отстранения глав муниципалитетов и руководителей местных администраций от занимаемых должностей с демонстраци-

<sup>1</sup> Электронный документ: <https://komitetgi.ru/analytics/4102/>

## «Презумпция виновности» органов местного самоуправления

ей применённых наказаний («публичные казни») могут снять накопившееся социальное напряжение, но лишь на короткое время. Повышению качества жизни на территориях данная ситуация не способствует, а наоборот, провоцирует падение престижа муниципальной службы и отток профессиональных кадров из органов местного самоуправления, что, в свою очередь, возобновляет рост социальной напряжённости.

## Развитие сотрудничества органов МСУ с прокуратурой

Органы прокуратуры всегда оказывали значительное влияние на развитие местного самоуправления в Российской Федерации. Всеми региональными советами муниципальных образований отмечается, пусть незначительное, но яркое на фоне общей позиции усиление тренда на сотрудничество региональных советов и органов местного самоуправления с прокуратурой. Примечателен опыт советов муниципальных образований Белгородской, Смоленской, Ивановской, Новгородской, Тюменской и Иркутской областей, Санкт-Петербурга и Красноярского края и ряда других.

Позитивную роль в обеспечении взаимодействия прокуратуры и органов местного самоуправления играет приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 2 октября 2007 года № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления».

Прежде всего речь идёт об экспертной поддержке прокуратуры при подготовке муниципальных нормативных правовых актов и проведении их правовой и антикоррупционной экспертизы. К сожалению, есть прецеденты, когда к принятому муниципальному нормативному правовому акту, проект которого ранее направ-

лялся прокурору и получил положительное заключение, в последующем применяются меры прокурорского реагирования. Такие случаи, как правило, связаны с ротацией прокуроров и не только снижают эффективность взаимодействия органов прокуратуры и органов местного самоуправления, но и подрывают доверие к самой прокуратуре.

Также следует отметить расширяющуюся практику участия прокуроров в заседаниях представительных органов местного самоуправления, информирования глав муниципальных образований о состоянии законности, проведения совместных тематических совещаний.

Регулярно проводимый органами прокуратуры мониторинг федерального и регионального законодательства позволяет своевременно информировать муниципалитеты всех уровней о необходимости восполнения пробелов в действующих муниципальных правовых актах, в том числе путём направления предложений, информации, представлений.

Следует признать положительной практику предоставления органам прокуратуры права правотворческой инициативы. В Иркутской области в 2018 году в указанном порядке был разработан и внесён на рассмотрение органов местного самоуправления 501 проект муниципальных правовых актов, из них принято 429 (в 2017 году — 408 и 384 соответственно). В Ленинградской области отмечается, что прокуратура более чем в 3 раза увеличила число инициатив по принятию муниципальных нормативных правовых актов (с 230 случаев в 2017 году до 743 случаев в 2018 году).

Прокуроры также оказывают помощь органам местного самоуправления, участвуя в разработке модельных муниципальных правовых актов.

Безусловно положительной тенденцией последних лет является возрастание количества обра-

щений прокуратуры в суды с целью защиты интересов органов местного самоуправления. Так, в Республике Марий Эл в 2017 году зафиксировано 2 таких обращения, а в 2018 году было уже 93 обращения. Прокурорами Краснодарского края направлено 45 подобных обращений.

Следующим важным направлением балансировки контрольно-надзорной деятельности в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления является реализация координирующей роли прокуратуры при проведении проверок. К сожалению, потенциал данного направления полностью не актуализирован, т.к. органами местного самоуправления отмечаются факты повторных и дублирующих проверок, многократного запрашивания на бумажных носителях документов, открыто размещённых на официальных сайтах муниципальных образований, установления невыполнимо коротких сроков ответов на запросы.

## **Предложения по совершенствованию правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в отношении ОМСУ и муниципального контроля**

Требуется сформировать новую идеологию государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, направленную на сотрудничество органов государственной власти и органов местного самоуправления по повышению качества жизни населения муниципальных образований. В основу данной деятельности должно быть поставлено достижение целей развития муниципальных образований, устранение причин возникновения реальной угрозы для жизни и здоровья граждан, развития экономической сферы, окружающей среды и иных ценностей, охраняемых законом.

Формирование новой идеологии контроля за деятельностью органов местного самоуправления должно способствовать отказу от формального подхода, заключающегося в оценке эффективности контрольно-надзорной деятельности в зависимости от количества проведённых проверочных мероприятий и наложенных на органы местного самоуправления санкций.

Учитывая вышеизложенное, целесообразно:

1. С участием региональных управлений прокуратуры и иных контрольно-надзорных органов, субъектов Российской Федерации и региональных советов муниципальных образований провести инвентаризацию чрезвычайных расходных обязательств муниципальных образований, возникших из судебных решений и требований контрольных органов. По итогам инвентаризации сформировать реестры чрезвычайных расходных обязательств муниципальных образований и разработать планы по реализации предписаний (выполнению требований) с учётом необходимых затрат либо по обеспечению отмены предписаний (требований) как в судебном, так и в досудебном порядке.
2. Запретить налагать на муниципальные образования чрезвычайные расходные обязательства по направлениям, не предусмотренным местным бюджетом или актом/актами о внесении изменений в местный бюджет. Предусмотреть возможность переноса исполнения поручений (предписаний) контрольно-надзорных органов на следующий финансовый год (за исключением безотлагательных поручений (предписаний), связанных с устранением реальных угроз жизни и здоровью граждан).
3. Разработать и внедрить в практику государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления элементы риск-ориентированного подхода. В рамках этой работы провести категоризацию правовых требований, которые должны соблюдать органы местного самоуправления, исходя из уровня риска (потенциального ущерба), наступающего в связи с невыполнением (ненадлежащим выполнением) установленных требований.
4. Развивать координирующие функции прокуратуры при проведении проверок деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. В рамках координирующей деятельности прокуратуры наделить прокуроров полномочиями по отмене запросов контрольно-надзорных органов:
  - со сроками выполнения менее 10 календарных дней с момента получения запроса органом местного самоуправления;
  - содержащих требования о предоставлении документов на бумажных носителях (если указанные документы опубликованы на сайтах муниципальных образований).
5. Развивать и поддерживать профилактическое направление в деятельности прокуратуры и иных органов государственного контроля и надзора. Необходимо ввести в широкую практику применение таких инструментов, как разъяснения органов контроля, предупреждения, профилактические беседы и другие.

# 6

## Активизация гражданского участия в решении вопросов местного значения

Главой 5 ФЗ-131 предусмотрены различные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления: местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования и преобразования муниципального образования, сход граждан, правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление (далее — ТОС), староста сельского населённого пункта, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления и другие формы осуществления населением местного самоуправления, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

Статьёй 26 ФЗ-131 граждане России наделены правом правотворческой инициативы. По данным Минюста России, за 2018 год<sup>1</sup> было внесено более 900, рассмотрено менее 800 и реализовано около 400 таких инициатив, а за первые 2 месяца 2019 года<sup>2</sup> внесено около 400, рассмотрено около 300 и реализовано около 100 таких инициатив. Следовательно, востребованность указанного права растёт, а его потенциал далеко не исчерпан. Это связано и с низкой информированностью граждан об их правах

на участие в местном самоуправлении, и с отсутствием у них навыков составления и внесения правотворческой инициативы.

Наблюдается увеличение мероприятий, предусматривающих взаимодействие органов местного самоуправления с населением по актуальным вопросам развития территорий: собрания, публичные слушания и конференции. Этому во многом способствовало участие муниципальных образований в реализации проекта «Формирование комфортной городской среды», а также работа над муниципальными Правилами благоустройства<sup>3</sup>. Одновременно отмечается рост популярности такой формы, как опросы граждан, что связано с распространением на муниципальном уровне цифровых сервисных технологий, которые позволяют уточнять позицию населения дистанционным способом.

Развивается взаимодействие советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с общественными палатами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органами и организациями общественного контроля.

<sup>3</sup> Федеральным законом от 29 декабря 2017 года № 463-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» Правила благоустройства признаны муниципальным правовым актом. Учитывая высокую социальную значимость Правил, потребовалось их вынесение на публичные слушания и общественные обсуждения.

<sup>1</sup> [https://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2018\\_18\\_0.docx](https://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2018_18_0.docx)

<sup>2</sup> [https://minjust.ru/sites/default/files/inf\\_0.docx](https://minjust.ru/sites/default/files/inf_0.docx)

**Количество мероприятий, проведённых органами местного самоуправления с целью выявления и учёта мнения населения**

	Собрания	Публичные / общ. слушания	Опросы	Конференции граждан	Всего
01.03.2017	85,9 тыс.	103,0 тыс.	5,8 тыс.	6,7 тыс.	201,4 тыс.
01.03.2018	88,4 тыс.	173,4 тыс.	5,9 тыс.	3,6 тыс.	271,3 тыс.
01.03.2019	79 тыс.	56,9 тыс.	12,7 тыс.	4,2 тыс.	152,8 тыс.

Отмечается рост количества ТОС, сельских старост, а также реализованных проектов самообложения и инициативного бюджетирования. Эти формы, в отличие от рассмотренных выше и являющихся краткосрочными и единовременными акциями, предполагают длительные сроки, в течение которых осуществляются общественные инициативы и проекты. Поэтому ТОС, сельских старост, самообложение и инициативное бюджетирование можно отнести к регулярным формам участия населения в местном самоуправлении.

Рост общественной инициативы требует дальнейшего совершенствования законодательства, которое не успевает за бурным развитием гражданского общества. Так, остаётся актуальным вопрос создания для ТОС особого статуса юридического лица. Гражданским

кодексом Российской Федерации ТОС отнесено к общественным организациям с персональным членством. Однако ТОСы стараются регистрироваться в различных формах: как автономная общественная организация или как некоммерческая организация. В 2016 году было 2500 ТОС со статусом юрлица, в 2017 году — 2019, в 2018 году — 2962. Следует отметить, что в 2011 году в Волгоградской области работали почти 2 тыс. ТОС со статусом юридического лица, но к июлю 2019 года их осталось всего 919, а остальные органы ТОС вернулись к муниципальной регистрации. Исходя из скачкообразных изменений численности ТОС со статусом юрлица, можно сделать вывод о том, что форма юрлица сама по себе является привлекательной для ТОС (она позволяет вступать в договорные отношения и участвовать в федеральных и межрегиональных грантовых конкурсах),

**Востребованность регулярных форм участия в местном самоуправлении у населения**

(без учёта проектов местных сообществ, реализованных по программам ФОИВ, Фонда президентских грантов и благотворительных фондов)

	Самообложение*	ТОС*	Сельские старосты*	Проекты инициативного бюджетирования**	Всего
01.03.2017	1554 референдума	27 600	24 100	8 732	61 986
01.03.2018	1093 референдумов	30 100	31 200	15 942	78 335
01.03.2019	1600 референдумов	31 966	28 958	19 000	81 524

\* Данные приведены по информационно-аналитическим материалам Минюста России.

\*\* Данные приведены по материалам Центра инициативного бюджетирования Минфина России.

но сложновыполнимой. Местному активу проще закрыть одну организацию и открыть другую, чем пройти перерегистрацию в статусе общественной организации.

Однако ТОС, как и прочие формы местной общественной инициативы, нуждается в поддержке со стороны органов власти — организационной, информационной, финансовой, имущественной и т. д. На начальном уровне эта поддержка мотивирована необходимостью обеспечивать обратную связь с жителями и самоорганизацию в отдалённых населённых пунктах (микрорайонах).

Так, Совет муниципальных образований Астраханской области сообщает о том, что «в Красноярском районе программа поддержки ТОС позволяет выстраивать в крупных муниципалитетах, в состав которых входят несколько населённых пунктов, систему общественной самоорганизации в каждом населённом пункте. В городе Астрахани поддержка ТОС позволяет проводить праздники, мероприятия, направленные на патриотическое воспитание молодежи в отдалённых микрорайонах города».

Ярким примером системной поддержки ТОС являются более чем десятилетние практики Краснодарского края и Архангельской области, где создана увязка региональной политики субъекта Российской Федерации, деятельности органов местного самоуправления и инициативы активных жителей. Здесь ТОС получают финансовую поддержку от региона в форме грантов на реализацию социально значимых проектов. По такому же пути пошли многие регионы Центрального, Приволжского, Сибирского и Уральского федеральных округов.

Как сообщает в своём докладе Совет муниципальных образований Архангельской области, в регионе на 1 февраля 2019 года органами местного самоуправления зарегистрировано 1086 органов ТОС, из них 1020 — в муниципальных

районах и 66 — в городских округах. ТОС осуществляют свою деятельность во всех муниципальных районах и городских округах Архангельской области. В 2018 году ГАУ АО «Центр изучения общественного мнения» провёл комплексное исследование «Территориальное общественное самоуправление в Архангельской области: отношение со стороны населения, общественников, власти и самих участников». В нём приняли участие более 2000 жителей. По его итогам были поставлены задачи развития ТОС на 2019–2020 годы:

**«Задача 1.** Повышение мотивации и стимулирование активности населения для участия в осуществлении собственных инициатив через механизм ТОС, повышение информированности населения о ТОС как форме непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

**Способ решения:** взаимодействие с населением через возможные, в том числе местные каналы коммуникации с целью популяризации ТОС как формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, проведение конкурсов, направленных на популяризацию и стимулирование граждан по участию в ТОС.

**Задача 2.** Повышение уровня знаний участников ТОС в области юриспруденции, проектного управления, управления финансами, поиска внебюджетных источников финансирования проектов, методик вовлечения населения в проектную и другую деятельность ТОС.

**Способ решения:** проведение в плановом порядке «кустовых» семинаров для участников ТОС по запросам муниципалитетов, а именно — подробное рассмотрение материалов по вопросам юриспруденции, проектного управления, управления финансами, поиска внебюджетных источников финансирования проектов, методик вовлечения населения и другим.

**Задача 3.** Развитие форм кооперации между органами ТОС и муниципалитетами.

**Способ решения:** проведение на территории Архангельской области ежегодно не менее трёх мероприятий регионального уровня и 5 межмуниципальных мероприятий по обмену опытом деятельности ТОС.

**Задача 4.** Сбор, систематизация и популяризация успешных практик реализации проектов ТОС на территории Архангельской области.

**Способ решения:** систематизация на муниципальном уровне проектов, реализованных ТОС, создание на региональном уровне банка данных „Практики ТОС Архангельской области“.

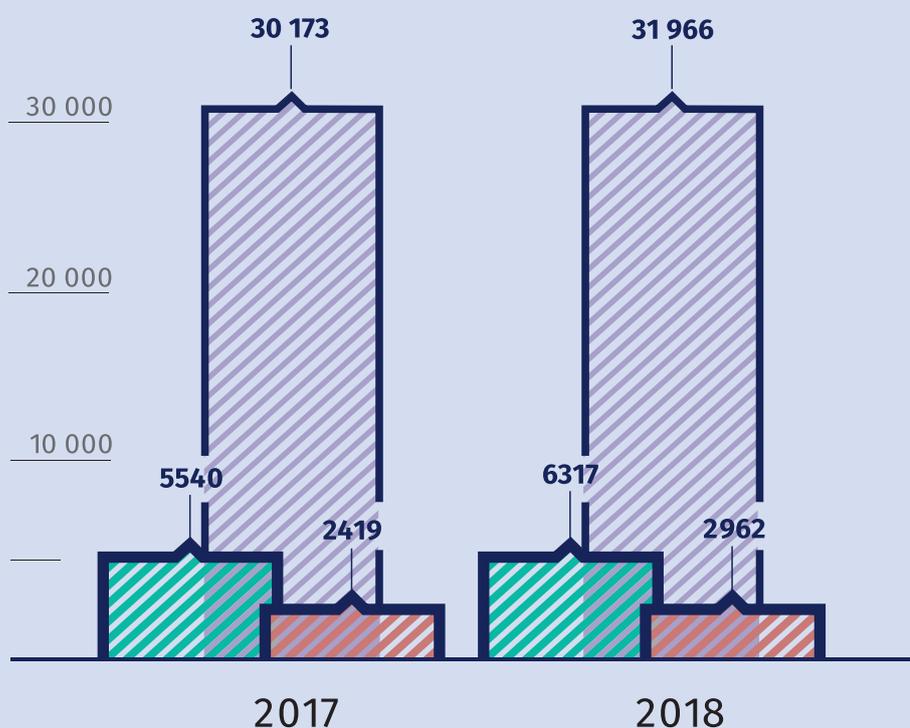
Напоминаем, что вышеуказанные задачи сформулированы в регионе, где ТОС имеет повсеместное распространение и более чем десятилетнюю историю системной поддержки. Аналогичные задачи ставят перед собой регионы и муниципалитеты, которые только приступают к созданию условий для ТОС. По всей видимости, этот набор задач универсален и должен решаться органами власти на постоянной основе.

Наравне с ТОС активно развивается институт сельских старост. В 2018 году изменениями в ФЗ-131 была внесена новая статья 27.1 «Староста сельского населённого пункта». Определено, что староста назначается муниципальным представительным органом для организации взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населённого пункта при решении вопросов местного значения в сельском населённом пункте, расположенном в поселении, муниципальном округе, городском округе или на межселенной территории. Гарантии деятельности и иные вопросы статуса старосты сельского населённого пункта могут устанавливаться муниципальным уставом и (или) нормативным правовым актом представительного органа в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

В связи с принятием указанных изменений в ФЗ-131 в ряде регионов, где ранее институт сельских старост развивался под эгидой органов региональной власти (Республика Башкортостан, Ульяновская область, Ленинградская область и др.), полномочия по финансовой поддержке деятельности старост перешли на муниципальный уровень. Для сохранения сложившейся системы взаимодействия сельских старост с населением и органами власти регионами были приняты решения по продолжению поддержки данного института.

Так, Совет муниципальных образований Ульяновской области в своём докладе сообщает: «На сегодняшний день в 23-х муниципальных образованиях Ульяновской области (кроме МО „город Димитровград“) реализуют свои полномочия 500 сельских старост. В качестве основной законодательно закреплённой меры поддержки сельских старост выступает ежемесячная денежная выплата. Понимая бюджетную обеспеченность поселений, в компетенции которых теперь находится институт сельских старост, принято решение, что областной бюджет направит каждому поселению, в котором назначены старосты, трансферты на осуществление ежемесячной денежной выплаты сельским старостам. По сравнению с 2018 годом размер такой выплаты увеличен в 2 раза. Теперь она составит 1000 руб. в месяц (на руки старосты будут получать 870 рублей, так как вычитается НДФЛ). Муниципалитетам рекомендовано: избранному районному председателю сельских старост присваивать статус советника главы муниципального образования на общественных началах».

В Ленинградской области институт сельских старост развивается с 2012 года, и в 2018 году работали 1758 старост. Изначально было установлено, что финансирование общественно-значимых проектов сельских старост будет осуществляться посредством областных субсидий местным бюджетам в рамках подпрограммы «Создание условий для эффективного



## Численность ТОС в Российской Федерации на 01.01.2019 (количество организаций)

Количество МО,  
где создано не  
менее одного ТОС



ТОС, зарегист-  
рированные органами  
МСУ



ТОС, зарегистри-  
рованные в качестве  
юридического лица

выполнения органами местного самоуправления своих полномочий» государственной программы Ленинградской области «Устойчивое общественное развитие в Ленинградской области». К 2015 году сельские старосты работали в каждом муниципальном районе и накопили большой положительный опыт, поэтому при областном Комитете по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области был создан совет старост населённых пунктов. Все ранее внедрённые в регионе механизмы поддержки общественной активности на местах работают и по сей день. Как сообщает Совет муниципальных образований Ленинградской области, в 2018 году 942 общественных проекта сельских старост на сумму 203,8 млн рублей были реализованы в 167 муниципалитетах.

В Рязанской области по состоянию на 31 декабря 2018 года было зарегистрировано 974 сельских старосты в 23 муниципальных образованиях. Как следует из доклада Совета муниципальных образований региона, финансовая поддержка данного института осуществляется в рамках государственной программы Рязанской области «Развитие местного самоуправления и гражданского общества». Местные бюджеты получают областные субсидии на выполнение мероприятий муниципальных программ (подпрограмм), направленных на обеспечение гарантий деятельности старост сельских населённых пунктов. Начиная с 2019 года на финансирование данного направления планируется выделять по 550 тыс. рублей ежегодно.

В отдельных регионах институт сельских старост только начал внедряться. Так, Совет муниципальных образований Брянской области пишет о сельских старостах: «<...> в 3 городских и 110 сельских поселениях число сельских населённых пунктов составляет от 11 до 30, что не всегда позволяет эффективно организовать работу местных администраций на всей подве-

домственной им территории. Избрание старших населённых пунктов позволит более оперативно решать насущные вопросы для сельских жителей на местах (ремонт дорог, колодцев, организация уличного освещения, благоустройство территории, предупреждение чрезвычайных ситуаций и т. д.)».

В связи с высоким уровнем интереса у региональных и муниципальных властей, а также у самих граждан к регулярным формам участия населения в местном самоуправлении может сложиться иллюзия, что публичную власть можно заменить общественной инициативой. Сегодня сельские старосты и ТОС не только обеспечивают взаимодействие органов местного самоуправления с населением, но и эффективно реализуют свои социально полезные проекты. Оба направления работы активных жителей являются и должны оставаться исчерпывающими, а работа сельского старосты или председателя ТОС — общественной. Такого мнения придерживаются муниципальные сообщества всех регионов, где инициатива населения (в той или иной форме) учитывается при развитии территорий.

### Факультативное применение механизмов инициативного (народного) бюджетирования в регионах

Начиная с 2015 года, Министерством финансов Российской Федерации в рамках направления «Повышение открытости управления государственными и муниципальными финансами» оказывается поддержка развития практик инициативного бюджетирования (ИБ) в субъектах Российской Федерации.

В декабре 2017 года Правительственная комиссия по координации деятельности открытого правительства утвердила Программу разви-

тия инициативного бюджетирования в Российской Федерации. Там, в частности, говорится: «Реализация в Российской Федерации Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ от 06.10.2003 № 131-ФЗ с одной стороны значительно усилила роль и ответственность перед населением органов местного самоуправления, а с другой, потребовала от них принятия мер по более широкому вовлечению жителей населённых пунктов в процессы принятия решений и их реализацию на местном уровне. В первую очередь, это вопросы, связанные с состоянием и развитием объектов общественной инфраструктуры, так как её функционирование определяет качественный уровень и доступность социальных услуг, предоставляемых населению. Возникающие проблемы управления развитием общественной инфраструктурой приобретают общественный резонанс, снижают доверие населения к власти, создают негативные социальные и экономические последствия для населения и бизнеса в регионах. <...> Действующая практика построена преимущественно на отраслевом подходе к управлению объектами здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства и другими, относящимися к общественной инфраструктуре. Риски проявления межведомственных и межрегиональных различий в подходах к решению задач развития общественной инфраструктуры на муниципальном уровне остаются высокими, и механизмы их сокращения выстраиваются медленно».

Указанные выше риски предлагается минимизировать путём максимально широкого внедрения в регионах и муниципалитетах механизмов инициативного (партисипаторного, народного) бюджетирования. Конкретные мероприятия по данному направлению вошли в подпрограмму 3 «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами» государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование

финансовых рынков», оператором которой является Минфин России.

В 2018 году инициативное бюджетирование стало частью «Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года». По данным Минфина России<sup>1</sup>, в 2018 году в процесс развития инициативного бюджетирования были вовлечены 52 субъекта Российской Федерации (в 2017 году — 43, в 2016 году — 27, в 2015 году — 13).

Пока на федеральном уровне ведётся работа по созданию институционального и законодательного сопровождения инициативного бюджетирования, регионы и муниципалитеты пытаются внедрить эти механизмы для реализации своих приоритетов развития. Направления поддержки общественных проектов определены в региональных и муниципальных нормативных правовых актах<sup>2</sup>:

- устойчивое развитие сельских территорий; развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия — республики Алтай и Коми, Алтайский и Хабаровский края, Вологодская и Липецкая области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра;
- совершенствование государственного управления, развитие местного самоуправления; региональная политика и развитие территорий; развитие институтов гражданского общества, поддержка социально ориентированных НКО, устойчивое общественное развитие; создание условий для обеспечения общественного согласия, укрепление национального един-

<sup>1</sup> [http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/2\\_Info\\_Minfina\\_Rossii.pdf](http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/2_Info_Minfina_Rossii.pdf)

<sup>2</sup> [https://nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2018/1/statii\\_2018\\_1/fm\\_2018\\_1\\_\\_09.pdf](https://nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2018/1/statii_2018_1/fm_2018_1__09.pdf)

ства — республики Бурятия и Карелия, Пермский и Хабаровский края, Архангельская, Воронежская, Кировская, Костромская, Ленинградская, Новгородская, Пензенская и Ярославская области, Санкт-Петербург;

- управление государственными и общественными финансами, государственным долгом, регулирование межбюджетных отношений, налоговая политика — республики Башкортостан и Коми, Ставропольский край, Владимирская, Вологодская, Кировская, Тверская и Ульяновская области;
- экономическое развитие, инновационная экономика, инвестиционная деятельность; доступное и комфортное жильё, ЖКХ, благоустройство; образование; культура; туризм, спорт, физическая культура; транспорт, дорожное хозяйство — республики Марий Эл и Коми, Краснодарский и Пермский края, Иркутская, Калининградская, Свердловская и Ярославская области, Москва;
- непрограммные мероприятия (свободные темы проектов) — Республика Башкортостан, Нижегородская и Тульская области.

В 2017–2018 годах инициативное бюджетирование начало внедряться в региональные и муниципальные практики Адыгеи, Удмуртии, Чувашии, Якутии, Красноярского края, Амурской, Брянской, Белгородской, Московской, Новосибирской, Оренбургской, Томской областей, Ямало-Ненецкого автономного округа и других регионов. В 2017 году совокупный объём бюджетных средств, выделенных для реализации проектов граждан, составил около 15 млрд рублей, в 2018 году — 20 млрд рублей (из них почти 3 млрд рублей выделены из местных бюджетов и около 2 млрд рублей внесены гражданами и юридическими лицами).

Просматривается разная мотивация при внедрении механизмов инициативного бюджетирования:

- Как способ привлечения общественного внимания к определённому перечню задач по развитию территорий. Эта мотивация встречается наиболее часто в региональных и муниципальных практиках. Для неё характерно применение ограниченных перечней направлений для грантовой или субсидиарной поддержки общественных проектов (благоустройство, водоснабжение, дорожная деятельность и т. д.). Указанные перечни могут актуализироваться ежегодно в соответствующих региональных нормативно-правовых актах.
- Как способ выявления актуальных потребностей жителей. Здесь характерно отсутствие ограничений по направлениям общественных проектов. Применяется редко и в основном для распределения небольших объёмов субсидий (грантов).

Привлекательность инициативного бюджетирования для региональных и местных властей объясняется не только возможностью вовлечь жителей в деятельное решение части актуальных вопросов управления территорией, но и перспективами снижения расходов на решение этих вопросов. Однако такая мотивация вполне устраивает граждан, о чём свидетельствует ежегодное превышение числа поданных заявок над количеством заявок, допущенных к участию в региональных и муниципальных программах.

Другая форма проектного и финансового участия жителей в развитии территорий муниципальных образований — это самообложение. Изменения в законодательстве, допускающие применение самообложения на части территории муниципального образования привели к тому, что данный механизм стал применяться в 34 регионах, тогда как ещё в 2017 году таких регионов было

## Применение самообложения в Российской Федерации в 2018 году

Фед. округ	Субъекты РФ	Количество МО, на территориях которых применялось самообложение	Внесено средств граждан, тыс. рублей
<b>ЦФО</b>	Липецкая область	91	2708,26
	Калужская область	66	2363,08
	Орловская область	34	428,98
	Владимирская область	13	4926,77
	Воронежская область	13	350,58
<b>СЗФО</b>	—	—	—
<b>ЮФО</b>	Ростовская область	20	160,41
<b>СКФО</b>	Кабардино-Балкарская Республика	22	663,02
	Республика Дагестан	4	2,25
	Ставропольский край	2	189,80
	Карачаево-Черкесская Республика	1	607,28
<b>ПФО</b>	Республика Татарстан	681	203 500
	Кировская область	144	7668,07
	Пермский край	56	6300,52
	Республика Башкортостан	27	1550,69
	Чувашская Республика	21	3383,43
	Ульяновская область	13	995,69
	Нижегородская область	12	562,5
	Республика Мордовия	9	297
	Удмуртская Республика	7	902,1
	Оренбургская область	7	354,61
	Курганская область	13	195
	Челябинская область	6	1353,2
<b>СФО</b>	Республика Тыва	54	977,2
	Красноярский край	50	1059,5
	Алтайский край	17	790,61
	Омская область	17	63,25
	Республика Алтай	15	122,8
	Республика Хакасия	6	63,8
	Томская область	1	21,1
<b>ДФО</b>	Забайкальский край	124	1333,3
	Республика Бурятия	69	1146,01
	Амурская область	17	213,14
	Хабаровский край	5	69,47
	Камчатский край	1	56

всего 10. В 2018 году гражданами было внесено свыше 43 млн рублей собственных средств.

В регионах, которые в последние 3 года уверенно занимают вторую и третью позиции по России по объёму собранных средств от граждан — в Пермском крае и Кировской области — самообложение развивается параллельно с инициативным бюджетированием, а в Республике Татарстан применяется только самообложение. Дело в том, что механизм самообложения, несмотря на всю его организационную сложность, позволяет реализовывать долгосрочные проекты, а участие в инициативном бюджетировании не даёт гарантий продолжения финансирования в следующем году.

Приходится признать, что характерной особенностью общественной жизни в Российской Федерации, которая влияет на развитие гражданского общества в целом, является более вы-

сокий интерес к событиям и процессам, которые происходят не по месту жительства, а на федеральном и международном уровнях. Другая особенность общественной инициативы — узкая отраслевая специализация, когда люди ограничивают свою активность отдельными направлениями (помощь детям-сиротам, экология, сохранение памятников истории и культуры, общественный контроль в ЖКХ и т. д.) и отстраняются от участия в решении иных вопросов.

Вовлеченность жителей в местное самоуправление предполагает, во-первых, живой и постоянный интерес именно к местным событиям и вопросам, а во-вторых, — применение комплексных межотраслевых подходов. Таким образом, несмотря на развитие общественной инициативы, органам местного самоуправления ещё предстоит вырастить и воспитать свою аудиторию.

Фед. округ	Всего НКО*	Всего ТОС** (из них со статусом юр. лица)	Сельские старосты	Доля форм (органов) регулярного участия жителей в МСУ ко всем НКО
ЦФО	69 579	9489 (228)	10 433	29%
СЗФО	23 019	1946 (127)	3033	22%
ЮФО	20 776	8655 (1 458)	44	42%
СКФО	9 537	1308 (17)	12	14%
ПФО	39 002	5043 (729)	10 799	41%
УФО	15 936	755 (73)	965	11%
СФО	21 663	1790 (182)	2910	22%
ДФО	14 026	2980 (148)	762	27%

\* По данным информационного портала Минюста России о деятельности НКО – <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx>

\*\* По данным о ТОС и сельских старостах, предоставленным Минюстом России в рамках подготовки данного доклада.

## Предложения по совершенствованию механизмов вовлечения граждан в развитие территорий

Модельной структурой доклада о состоянии местного самоуправления в субъекте Российской Федерации в 2018 году был предусмотрен раздел, посвящённый предложениям по дальнейшему совершенствованию механизмов участия граждан в местном самоуправлении и развитии территорий муниципальных образований. Следует отметить, что подавляющее большинство рекомендаций из соответствующих разделов докладов региональных советов муниципальных образований адресовано органам власти субъектов Российской Федерации. Муниципальные сообщества считают целесообразным создать или актуализировать региональные законы, программы и проекты поддержки ТОС, сельских старост, проектов самообложения и инициативного бюджетирования, предусмотреть или увеличить региональное финансирование для реализации различных общественных проектов, создать банки лучших практик, проводить форумы, обучение и т. д. Незначительное число рекомендаций федеральному законодателю можно обобщить в следующих предложениях:

1. Разработать и принять изменения в законодательство Российской Федерации, направленные на снижение административных барьеров при учреждении и перерегистрации ТОС в качестве юридического лица.
2. Внести в законодательные нормы, касающиеся реализации проектов инициативного бюджетирования, положения о том, что средства гранта (субсидии) могут быть направлены не только на создание, текущий или капитальный ремонт объектов инфраструктуры, но и на их содержание.
3. Внести в ФЗ-131 понятие «инициативные платежи» наряду с понятием «средства самообложения граждан», дать определение данному понятию и установить возможность осуществления общественного контроля за расходованием средств инициативных платежей.
4. Отразить в Бюджетном Кодексе Российской Федерации понятие «инициативные платежи» и определить зачисление инициативных платежей в неналоговые доходы местных бюджетов, исключив их из объёма денежных средств, направляемых на общее (совокупное) покрытие расходов местных бюджетов.

## Повышение значимости муниципальной дипломатии на международном уровне

В условиях экономических санкций и снижения межгосударственных контактов сотрудничество на уровне регионов и муниципалитетов приобретает особую значимость и позволяет сохранять и поддерживать добрососедские взаимовыгодные отношения и продолжать развивать международные связи.

Межмуниципальное международное сотрудничество в полной мере отвечает тем задачам, которые сегодня стоят перед Российской Федерацией вовне: усиление евразийской интеграции, формирование отношений добрососедства с сопредельными государствами, распространение и укрепление позиций русского языка в мире, популяризация культурных достижений народов России, консолидация русской диаспоры за рубежом, содействие устранению имеющихся и предотвращению новых очагов напряжённости и конфликтов и др.

В этой связи закономерной представляется постановка вопроса — какова же степень участия муниципалитетов Российской Федерации в международном сотрудничестве? В какой степени направлена их деятельность на выполнение задач, определённых и закреплённых в статье 3 Концепции внешней политики Российской Федерации?

Муниципалитеты обладают большим потенциалом и способны самым активным образом участвовать в построении международных связей, включаясь в процесс укрепления положения Российской Федерации на геополитической кар-

те мира. Муниципальная дипломатия должна также восприниматься как важный фактор социально-экономического развития территорий.

К сожалению, в российской практике недостаточно развита статистика международных муниципальных контактов, что затрудняет полноценный анализ их эффективности. По информации, представленной органами государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках мониторинга о наличии договоров о внешнеэкономическом сотрудничестве с муниципалитетами и административно-территориальными образованиями других стран, 354 муниципальных образования заключили договоры с городами-побратимами и соглашения о приграничном сотрудничестве: 132 муниципальных района, 31 городское и 6 сельских поселений, 180 городских округов, 2 городских округа с внутригородским делением, 3 внутригородских муниципальных образования в городах федерального значения. Практика предоставления информации о заключённых соглашениях не является для муниципалитетов обязательной в отличие от регионального уровня. Очевидно, что эти данные не полны.

Порядок и условия осуществления международной и внешнеэкономической деятельности применительно к субъектам Российской Федерации имеет специальное законодательное закрепление. Однако в нём имеется ощутимый пробел в отношении муниципальных образований, поскольку, по сути, ни один из федеральных законов в полном объёме не регулирует во-

просы международного сотрудничества органов местного самоуправления.

Ранее предпринимались попытки<sup>1</sup> восполнить пробел федерального законодательства в отдельных субъектах Российской Федерации путём принятия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, но на практике такие попытки были квалифицированы как нарушающие положения федерального законодательства.

Важным событием в сфере регулирования приграничного сотрудничества муниципалитетов стало принятие Федерального закона от 26.07.2017 № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества». Наряду с Российской Федерацией и её субъектами закон выделяет муниципальные образования приграничных субъектов Российской Федерации в качестве субъектов приграничного сотрудничества. В то же время муниципальные образования, не входящие в состав приграничных регионов, не попадают под действие этого закона.

27 июня 2019 года в Государственной Думе Российской Федерации состоялась конференция «Международное межмуниципальное сотрудничество в современных реалиях: возможности и перспективы», организованная Общероссийским Конгрессом муниципальных образований (ОКМО) и Комитетом Государственной Думы Российской Федерации по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками. В рамках конференции была оглашена позиция Минюста

.....  
<sup>1</sup> Закон Пермской области «О международных связях Пермской области» № 862-132 от 06.04.2000, закон Нижегородской области «О координации международных и внешнеэкономических связей на территории Нижегородской области» № 181-З от 16.04.2001, Положение о порядке осуществления международных и внешнеэкономических связей на территории Пензенской области, утверждённое постановлением Правительства Пензенской области «О координации международных и внешнеэкономических связей на территории Пензенской области» № 123-пП от 2.04.2001.

России относительно законодательного регулирования международной межмуниципальной деятельности: не обязательно принятие отдельного закона для урегулирования порядка осуществления органами местного самоуправления внешнеэкономических связей. Достаточно изменений в Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», а также включения отдельной главы в ФЗ-131. С итоговой резолюцией конференции можно ознакомиться в Приложении 4 к настоящему докладу.

В то же время стоит отметить, что муниципальным управленческим структурам в России критически необходим современный менеджмент международных проектов. В рамках программ эффективного сотрудничества городов-побратимов необходимо стимулирование проектной инициативности в первую очередь со стороны самих муниципалитетов. Крайне важным представляется и методическое обеспечение современного менеджмента международных проектов. Муниципалитетам нужны рекомендации и пособия при установлении и оформлении своих международных контактов. Органы местного самоуправления порой не в полной мере понимают, на каком правовом основании и через какие механизмы они могут реализовать интерес к международному сотрудничеству.

Советы муниципальных образований как представители всего муниципального сообщества субъекта Российской Федерации должны стать полноценными участниками международного межмуниципального сотрудничества, им необходимо выстраивать и укреплять отношения по линии местных сообществ с ассоциациями и союзами муниципалитетов иностранных государств. Заключение подобных соглашений позволит formalизовать уже установившиеся контакты, сделать сотрудничество более системным и эффективным. Хорошим примером является опыт Совета муниципальных образований Санкт-Петербурга по заключению соглашений

о сотрудничестве с ассоциациями муниципальных образований Молдавии, Эстонии и Латвии.

Наряду с традиционными формами, представленными выше, предусматривается участие муниципалитетов в многостороннем сотрудничестве, например в международных организациях.

ОКМО в рамках осуществления международных межмуниципальных связей по вопросам местного самоуправления продолжает сотрудничество с Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы (далее — КМРВСЕ)<sup>1</sup>.

Помимо участия в формировании муниципальной части национальной делегации в КМРВСЕ<sup>2</sup>, организационной работы по обеспечению её деятельности, ОКМО осуществляет сбор аналитических материалов по запросам секретариата КМРВСЕ.

Российская делегация<sup>3</sup> активно использует площадку КМРВСЕ как для отстаивания и продвижения внешнеполитических интересов Российской Федерации, так и для представления опыта российских регионов и муниципалитетов по всем ключевым вопросам повестки заседаний, среди которых: «Мэры на страже демократии», «Устранение разрыва в уровне развития между городскими и сельскими районами», «Борьба с кумовством в местных и региональных органах власти», «Защита социальных прав мо-

.....  
<sup>1</sup> КМРВСЕ является консультативным органом Совета Европы. Это площадка взаимодействия по актуальным вопросам для более чем 200 тыс. европейских муниципалитетов и регионов 47 стран. Пристальное внимание уделяется в КМРВСЕ вопросам территориальной автономии национальных меньшинств, проблемам устойчивого развития, культуры и образования, социальной сплочённости в городах, финансовому обеспечению местных органов власти.

<sup>2</sup> В соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 05.06.2012 № 256-рп ОКМО участвует в формировании национальной делегации, предлагая кандидатуры в муниципальную часть делегации.

<sup>3</sup> Национальная делегация формируется в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 21.07.2016 № 217-рп.

лодѣжи: роль местных и региональных властей», «Продвижение прав человека на местном и региональном уровнях», «Предотвращение коррупции и продвижение этических стандартов на местном и региональном уровнях», «Умные города» и многие другие. Традиционно на полях КМРВСЕ с большим успехом проходят презентации культурно-исторического наследия, самобытных традиций и социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Несмотря на нагнетание антироссийской риторики, российская делегация занимает достаточно прочные позиции и добилась значимых результатов на выборах на руководящие посты в КМРВСЕ. Руководитель делегации, губернатор Ленинградской области А. Ю. Дрозденко избран на пост заместителя председателя КМРВСЕ — члена Бюро КМРВСЕ. Мэр города Казани И. Р. Метшин избран заместителем председателя Комитета по актуальным вопросам, а руководитель национальной делегации в Палате местных властей, глава внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга «Финляндский округ» В. Ф. Беликов — заместителем председателя Комитета по мониторингу.

КМРВСЕ регулярно готовит мониторинговые доклады по состоянию местной и региональной демократии в странах-членах Совета Европы<sup>4</sup>. Рекомендации КМРВСЕ по итогам мониторинговых миссий нашли отражение в российском законодательстве, например, законодательстве о выборах и политических партиях: возвращена практика проведения прямых выборов глав субъектов Федерации; порог минимальной численности членов политической партии был со-

.....  
<sup>4</sup> Пункт 3 Статьи 2 Уставной резолюции CM/Res (2015) 9 о КМРВСЕ: «Конгресс на регулярной основе готовит доклады по странам о положении в области местной и региональной демократии во всех государствах-членах, а также в государствах-кандидатах на вступление в Совет Европы, и следит, в частности, за эффективным осуществлением принципов Европейской хартии местного самоуправления».

кращён до 500 человек, а для региональных представительств партий, имеющих отделения более чем в половине субъектов Федерации, данное требование было отменено; упразднено существовавшее ранее требование о сборе определённого числа подписей для участия политических партий в выборах в Государственную Думу Российской Федерации и законодательные собрания субъектов Федерации; изменён порядок формирования Совета Федерации, согласно которому сенаторы от исполнительной власти регионов стали избираться на альтернативной основе в ходе прямых выборов вместе с главами субъектов Федерации, а делегирование представителей от законодательной власти стало возможно только из числа депутатов законодательных собраний субъектов Федерации.

Бюро КМРВСЕ 2 февраля 2018 года приняло решение о проведении очередного мониторинга состояния демократии на местном и региональном уровнях в Российской Федерации в 2018–2019 годах. Докладчики КМРВСЕ из Нидерландов и Великобритании осуществили в октябре 2018 года и в марте 2019 года 2 визита в Россию, посетив Москву, Санкт-Петербург, Республику Татарстан и Чувашскую Республику. Ранее подобный мониторинг Российской Федерации был проведён КМРВСЕ в 2010 году<sup>1</sup>.

По итогам мониторинговой миссии будут подготовлены доклад по состоянию демократии в России на местном и региональном уровнях, а также проекты резолюции и рекомендации КМРВСЕ. В рамках 37-й пленарной сессии КМРВСЕ в Страсбурге в октябре 2019 года состоится рассмотрение и утверждение этих документов с участием представителей Правительства Российской Федерации.

Пристального внимания требуют вопросы консолидации русской диаспоры за рубежом. Это

огромный потенциал для развития муниципальной дипломатии. В мире проживает около 30 млн российских соотечественников, оказавшихся за пределами России по тем или иным причинам. Заключение соглашений о сотрудничестве с муниципалитетами, на территории которых проживает большое количество русскоязычного населения, где значительная часть жителей относят себя к русской культуре, сделает процесс оказания помощи и поддержки жителям русскоязычных регионов более оперативным и эффективным.

Таким образом, активизация участия муниципальных образований в международных связях может рассматриваться как серьёзный фактор укрепления местного самоуправления и позиции России на геополитической карте мира. Благодаря развитию постоянного международного диалога между представителями местной власти как наиболее приближённой к гражданам и осведомлённой о проблемах, волнующих местные сообщества, возможно осуществление конструктивного и эффективного взаимодействия между государствами в решении самых острых и наиболее болезненных вопросов.

.....  
<sup>1</sup> <http://www.congressdatabase.coe.int/WebForms/Public/Country.aspx?id=1>

## Предложения по совершенствованию механизмов межмуниципального сотрудничества на международном уровне

1. Для устранения правовых пробелов и унификации порядка и условий осуществления международных и внешнеэкономических связей на местном уровне разработать изменения в действующее законодательство Российской Федерации.
2. Для реализации потенциала местных властей в международном сотрудничестве, усиления позиций и повышения вклада внешнеэкономической деятельности муниципалитетов в социально-экономическое развитие страны представляется целесообразным разработать государственную программу «Развитие международных и внешнеэкономических связей муниципальных образований Российской Федерации».
3. Для анализа эффективности и выявления спектра тематических связей сотрудничества, принятия решений по развитию программ в том числе на уровне муниципальной общественной дипломатии провести инвентаризацию существующих зарубежных связей по факту деятельности на региональном и муниципальном уровнях.
4. Разработать методические рекомендации для использования при осуществлении муниципалитетами международных и внешнеэкономических связей.
5. Развивать приграничное сотрудничество на региональном и муниципальном уровнях как инструмент формирования пояса добрососедства по периметру границ Российской Федерации.
6. Разрабатывать и реализовывать региональные и муниципальные программы поддержки соотечественников, проживающих за рубежом, привлекать регионы и муниципалитеты к реализации совместных мероприятий в данной сфере деятельности.

## Актуализация повестки пространственного развития Российской Федерации

В настоящее время пространственное развитие страны рассматривается преимущественно с экономической точки зрения. В то же время не меньшего внимания заслуживают и вопросы управления территориями муниципальных образований и регионов в целом.

К сожалению, тема взаимосвязи социально-экономического развития территорий с организацией управления территориями на уровне местного самоуправления проработана недостаточно полно. Отсутствует доступная для органов местного самоуправления система муниципальной статистики, прогнозирования развития территории муниципального образования, а также прогнозирования социально-экономических последствий преобразований муниципалитетов.

### Усиление субъективных подходов к организации местного самоуправления в регионах

Начиная с 2015 года отдельные регионы стали преобразовывать свои поселения и районы в городские округа.

В 2015 году полностью на одноуровневую модель перешла Магаданская область, аргументируя решение высокой концентрацией жителей в городах и чрезвычайно низкой заселённостью сельских территорий. В 2017 году к одноуровневой модели перешла Сахалинская область со схожими демографическими характеристиками.

Можно было бы ожидать аналогичных решений от других регионов с низкой плотностью сельского населения, прежде всего, от территорий арктической зоны: Республика Саха (Якутия), Ямало-Ненецкий и Чукотский автономные округа, север Красноярского края и т. д. Однако этого не произошло. Причём в Якутии, как следует из доклада Совета муниципальных образований республики, сохранение двухуровневой модели — принципиальная позиция как муниципального сообщества, так и республиканской власти: «Территориальная организация местного самоуправления в республике характеризуется стабильностью и устойчивостью. После перехода к местному самоуправлению (декабрь 2002 года) упразднено только одно муниципальное образование — поселение — в связи с полным выездом населения и закрытием населённого пункта. <...> Стабильность территориальной организации местного самоуправления позволяет планировать развитие муниципальных образований и способствует экономической и политической стабильности. Вопросы укрупнения (объединения) малонаселённых и труднодоступных сельских поселений, а также вопросы преобразования муниципальных районов в городские (муниципальные) округа предметно не обсуждаются. <...> Применяемая в республике территориальная организация местного самоуправления отвечает интересам граждан».

Эстафету создания городских округов с упразднением поселений и районов подхватили регионы с развитыми сельскими поселениями: Московская и Нижегородская области, Став-

### Изменение численности муниципальных образований (по информационно-аналитическим материалам Минюста России)

	ГО	МР	ГП	СП	ВГМО городов фед. значения	ГО с делением	Внутригород. МР	Всего
01.03.2017	572	1777	1572	18 080	267	3	19	22 290
01.03.2018	592	1757	1532	17 735	267	3	19	21 905
01.03.2019	615	1728	1472	17 304	267	3	19	21 408

ропольский край и др. Есть большая вероятность полного или частичного перехода к одноуровневой модели и в других регионах России. Например, в Тверской области в 2018 году Кашинский и Нелидовский районы были преобразованы в городские округа, а в 2019 году городскими округами стали Удомельский, Осташковский, Кашинский и Вышневолоцкий районы. В июне на сайте Законодательного Собрания региона была опубликована информация о преобразовании Весьегонского и Андреапольского районов в муниципальные округа<sup>1</sup>.

Обращает на себя внимание стабильно высокая численность муниципалитетов в субъектах Российской Федерации с многонациональным и при этом многоконфессиональным сельским населением: Татарстан (955), Башкортостан (895) и Дагестан (761). Кроме того, в Адыгее, Калмыкии, Тыве, ЕАО, Хакасии, Бурятии, Якутии и республиках Северо-Кавказского федерального округа численность муниципальных образований не так велика, но стабильна.

Все названные регионы имеют высокую долю сельского населения, а сельские жители традиционно живут общинами, в которых, как правило, наблюдается единство религиозных, бытовых и экономических традиций. При объединениях и преобразованиях муниципалитетов возникает риск нарушить исторически уста-

новившийся баланс межнациональных и межконфессиональных интересов различных сельских общин.

Ещё в 2017 году основной аргументацией перехода к одноуровневой системе местного самоуправления, когда отдельные субъекты Российской Федерации стремились к преобразованию всех своих муниципалитетов в городские округа, была экономия на содержании органов местного самоуправления. Приходится признать, что у этого стремления в сложившейся финансово-бюджетной ситуации есть своё рациональное обоснование: свыше 80% доходов высокодотационных сельских поселений шли на содержание органов местного самоуправления (даже с учётом численности в 2–4 штатные единицы). Невозможность содержать при ограниченных штатах полноценные юридические службы привела к тому, что часть средств, предусмотренных на содержание органов местного самоуправления, регулярно направлялась на выплаты по штрафам, исполнительным сборам и другие незапланированные расходы.

С 2019 года аргументация регионов в пользу укрупнений муниципалитетов и перехода к одноуровневой модели изменилась. Практика показала, что существенную экономию в связи с сокращением численности муниципальных управленцев получить невозможно, т. к. на вновь присоединённых сельских территориях необходимо содержать территориальные представительства администрации городского округа. Обоснованием одноуровневой модели

<sup>1</sup> <http://www.zsto.ru/index.php/press-tsentr/novosti-zakonodatel'nogo-sobraniya/10529-gorodskie-i-munitsipalnye-okruga-opyt-i-perspektivy>



## Количество муниципальных образований в Российской Федерации

### Ключевые тренды местного самоуправления в Российской Федерации по итогам 2018 года

стало повышение эффективности управления. Устранить проблемы, накопившиеся на территориях бывших сельских поселений, призваны органы местного самоуправления вновь образованных городских округов.

Так, летом 2018 года к Березниковскому городскому округу Пермского края были присоединены территории Усольского муниципального района, а органы местного самоуправления района и всех поселений были упразднены. Ревизия новых территорий выявила бесхозное имущество в объёме 225,9 км автодорог (89%), 19 зданий и помещений (13%) и 53,45 км коммунальных сетей (53%). Кроме того, из-за некачественного межевания земельных участков в частной собственности оказались проезды и части улично-дорожной сети, при этом в обороте находились только 4% земельных долей (всего на новых территориях располагаются 1138 земельных долей). По состоянию на март 2019 года в работе у юридической службы находились 1093 доли, и на 60 долей были поданы судебные иски. Большие проблемы накопились в ЖКХ: 75% сетей водоснабжения требовали капитального ремонта, управляющие компании имели кредиторскую задолженность по оплате потреблённых энергоресурсов и т.д.

Чтобы привести новые территории в порядок, потребовались и ещё потребуются немалые расходы. В частности, затраты на работы по технической инвентаризации и межеванию выявленных бесхозных объектов и земельных участков в 2019 году составят 8,47 млн рублей. 289 млн рублей было выделено на содержание автодорог. Затраты на переселение граждан новых территорий из аварийного и ветхого жилья составят не менее 313 млн рублей, в том числе 78 млн рублей из местного бюджета.

До преобразования Березники был бездотационным муниципалитетом с устойчиво работающим градообразующим предприятием, развитой сферой социальных услуг и растущим малым и средним бизнесом. Иными сло-



### Изменение количества муниципальных районов и городских округов



Городские округа



Муниципальные районы



### Изменение количества городских поселений



### Изменение количества сельских поселений

вами, у города имеются необходимые финансовые, кадровые и экономические ресурсы. Кроме того, многие мероприятия можно выполнить в рамках национальных проектов. По решению Пермского края в течение трёх лет после преобразования территория дополнительно будет получать тот же объём отчислений от НДФЛ, какой получала бы при ранее действовавшей двухуровневой системе местного самоуправления.

Таким образом, экономия бюджетных средств на содержание органов местного самоуправления в связи с сокращением численности муниципальных образований не является убедительным аргументом, а довод о повышении эффективности муниципального управления можно будет проверить через несколько лет, когда вновь образованный городской округ решит все накопившиеся проблемы.

Учитывая высокий интерес регионов к возможностям преобразований территориальной организации местного самоуправления, следует обратить внимание на отсутствие методики оценки последствий таких решений. Очевидно, что тональность в выборе одноуровневой или двухуровневой модели задают субъекты Российской Федерации. К сожалению, в дискуссиях о преобразовании муниципалитетов практически не участвуют региональные советы муниципальных образований, которые на сегодня могут выступать уже не только представителями муниципальной позиции, но и экспертами по вопросам развития территорий.

### Дискуссия о выборе оптимальной модели управления городскими агломерациями

В основе территориальных преобразований муниципалитетов обычно лежат соображения управленческой целесообразности. Однако су-

ществует и естественный путь трансформации сельской территории в городскую, связанный с расположением этой территории вблизи крупного города и вовлечением её в агломерационные процессы.

Как правило, основным вопросом дискуссии о развитии городских агломераций является вопрос выбора оптимальной модели управления агломерационными процессами. Многие эксперты обращают внимание на отсутствие правового регулирования и финансовых инструментов как для развития агломераций, так и для межмуниципального сотрудничества по совместному решению отдельных вопросов местного значения.

В части развития агломераций уже выдвинут большой объём предложений<sup>1</sup>, порой диаметрально противоположных друг другу: от централизованного управления из региона или даже Российской Федерации до свободных договорных отношений между участниками. В части развития межмуниципального сотрудничества также имеется широкая линейка рекомендаций: от передачи или перераспределения полномочий «по вертикали» до межмуниципальной кооперации «по горизонтали». Однако ни одно из предложений не получило безусловной поддержки и утверждения на федеральном уровне.

В настоящее время дискуссия продолжается. Представляется, что она может и не иметь никакого логического завершения до тех пор, пока

<sup>1</sup> [http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/reshkom\\_91.7\\_Rekomendacii.pdf](http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/reshkom_91.7_Rekomendacii.pdf), [http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/7.\\_Fond\\_Institut\\_ekonomiki\\_goroda.docx](http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/7._Fond_Institut_ekonomiki_goroda.docx), <https://present5.com/upravlenie-gorodskimi-aglomeracijami-maksimov-s-n-maximov-mr/>, [http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2018/07/Shugrina\\_E.\\_Discussion.pdf](http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2018/07/Shugrina_E._Discussion.pdf), <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-modeli-gorodskih-aglomeratsiy>, <https://mosurbanforum.ru/upload/iblock/0b7/0b7d99898295fda8564db63544b8ed44.pdf>, [https://drive.google.com/open?id=1cfCwpuGG\\_Xcc\\_nQYjNxxZW7vL04BfG45](https://drive.google.com/open?id=1cfCwpuGG_Xcc_nQYjNxxZW7vL04BfG45), <https://drive.google.com/open?id=1KLNim4saHmE0o6QqrDpy2tCjdQt1Ly3T>, материалы Форума стратегов и др.

не будут даны однозначные ответы на ключевые вопросы: с какими целями создаются модели управления агломерациями? с какими целями муниципалитетам нужно сотрудничать по решению вопросов местного значения? какие результаты должны быть получены? Кроме того, в силу территориальной целостности Российской Федерации найти оптимальную модель (модели) управления развивающимися территориями невозможно без решения вопросов управления территориями депрессивными и стагнирующими. Предлагаем рассмотреть тему с данного ракурса.

## Агломерации — центры экономического роста

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р была утверждена Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Согласно документу определено 20 перспективных крупных центров экономического роста Российской Федерации (города, образующие крупные городские агломерации и крупнейшие городские агломерации, которые обеспечат вклад в экономический рост Российской Федерации более 1% ежегодно): Владивосток, Волгоград, Воронеж, Екатеринбург, Иркутск, Казань, Краснодар, Красноярск, Набережные Челны – Нижнекамск, Нижний Новгород, Новосибирск, Омск, Пермь, Ростов-на-Дону, Самара – Тольятти, Тюмень, Челябинск, Уфа, Санкт-Петербург и города Ленинградской области, входящие в Санкт-Петербургскую городскую агломерацию, Москва и города Московской области, входящие в состав Московской агломерации. Кроме того, определены несколько агломераций и свыше 30 городов, которые обеспечат вклад в экономический рост Российской Федерации от 0,2% до 1% ежегодно<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Согласно Приложению 3 к Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года.

Как уже говорилось, для обеспечения устойчивого экономического роста территориям необходимо население. Безусловными лидерами по росту населения являются Московская и Санкт-Петербургская агломерации, которые «притягивают» к себе демографические ресурсы, прежде всего, из окрестных регионов. Так, в Центральном федеральном округе из 18 регионов только Москва и Московская область наращивают численность населения. Заметно уменьшение численности жителей на периферии регионов Сибирского федерального округа с растущими городами-центрами агломераций: Свердловская, Новосибирская, Иркутская, Томская области. В Северо-Западном федеральном округе численность жителей выросла в Санкт-Петербурге и Ленинградской области. Увеличилась численность населения и в Калининградской области, но не за счёт агломерационных процессов, а за счёт особых экономических условий.

Однако столичных преимуществ и налоговых преференций оказалось недостаточно для демографического роста Владивостокской агломерации. И это при том, что Владивосток, как и любой другой крупный город России, притягивает к себе жителей из окрестных территорий и продолжает развиваться по экстенсивной модели — превращая близлежащие муниципалитеты в свои спальные и промышленные зоны.

К сожалению, не все региональные столицы могут похвастаться ростом населения. Так, по данным Росстата, число жителей снижается в Волгограде, Омске, Нижнем Новгороде, Самаре, Саратове и других городах.

Стратегия также определила 4 стратегических сырьевых региона: Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Саха (Якутия) и Сахалинская область. Здесь тоже просматриваются центростремительные процессы, сопровождаемые уменьшением населения на периферии.

Стихийная экстенсивная урбанизация вокруг центров экономического роста сопровождается явными или неявными потерями населения и стагнацией или депрессией экономики периферии. Причём в качестве неявной потери населения можно рассматривать не только временную регистрацию по месту жительства, но и ежедневную/еженедельную маятниковую трудовую миграцию. Формально маятниковые мигранты остаются жителями периферии агломерации, но по факту результаты их труда принадлежат центру, где они выплачивают НДФЛ — основной бюджетобразующий налог для муниципалитетов.

К сожалению, действующие налоговые правила работают на «усиление сильных»: чем выше сборы от НДФЛ, тем выше социально-экономические показатели территории, тем выше численность конечных потребителей товаров и услуг, тем выше производительность труда и доходы от НДС, налогов на имущество юридических лиц и на прибыль, тем привлекательнее территория для инвесторов, тем больше привлекательных для граждан рабочих мест и условий труда и выше сборы от НДФЛ и далее по кругу.

## Проблемы моногородов и механизмы их решения

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2015 года № 668-р определён 321 моногород — монопрофильное муниципальное образование. В зависимости от социально-экономического положения моногорода распределены по трём категориям: с наиболее сложным социально-экономическим положением (96 моногородов), с имеющимися рисками ухудшения социально-экономического положения (150 моногородов) и со стабильной социально-экономической ситуацией (75 моногородов).

В том числе с целью содействия развитию экономики в моногородах 29 декабря 2014 года был

принят Федеральный закон № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». ТОР/ТОСЭР образуется по решению Правительства России сроком на 70 лет. Резиденты ТОР (индивидуальные предприниматели или коммерческие организации, кроме МУП и ГУП) получают налоговые льготы и иные преференции.

На федеральном уровне предусмотрен ещё один механизм стимулирования экономики территорий — особая (свободная) экономическая зона (далее — ОЭЗ). ОЭЗ создаётся решением Правительства Российской Федерации сроком на 49 лет с возможностью продления, но может быть учреждена указом Президента Российской Федерации и федеральными законами. Резидентам ОЭЗ также предоставляются льготы и преференции.

Решение о создании ТОР или ОЭЗ принимается на федеральном уровне, но подготовку, включая бизнес-план развития территории, осуществляют совместно региональные и муниципальные власти. Эта работа проведена не во всех регионах, и не везде ТОР созданы именно в моногородах. Так, в Республике Дагестан, Ставропольском крае, Белгородской и Ростовской областях ТОР созданы на территориях всех моногородов. В Курганской области механизмом охвачены два моногорода из четырёх, а в Ивановской — 2 из 10, внесённых в федеральный перечень. В Брянской и Омской областях при наличии моногородов не создано ни ТОР, ни ОЭЗ. В Еврейской автономной области, в Тверской и Нижегородской областях ТОР и ОЭЗ созданы, но не в моногородах.

Лидером по числу моногородов является Приволжский федеральный округ, где насчитывается 78 монопрофильных муниципалитетов. Там же создано больше всего ТОР — 28, но всего 4 ОЭЗ. Лидером по числу ОЭЗ является Центральный федеральный округ, где создано 9 открытых экономических зон и 17 ТОР при наличии 63 моногородов.

Механизм с особыми режимами таможенного, налогового, инвестиционного и смежного регулирования сформирован в портовых муниципалитетах Дальнего Востока — «Свободный порт Владивосток». Сегодня в него включены портовые зоны, расположенные в границах 7 из 12 городских округов и 9 из 22 муниципальных районов Приморского края, а также Ванинского и Советско-Гаванского муниципальных районов Хабаровского края, Корсаковского городского округа Сахалинской области, г. Петропавловска-Камчатского Камчатского края, г. Певека Чукотского автономного округа.

В ряде случаев создание ТОР или ОЭЗ, действительно, стимулирует местную экономику, как это происходит в Набережных Челнах Республики Татарстан, Новокузнецке Кемеровской области, Тольятти Самарской области, шахтёрских моногородах Ростовской области и других. Однако сегодня точно определить, помогли ли режимы ТОР, ОЭЗ и «Свободного порта» вывести моногорода на высокий уровень экономического развития, — не представляется возможным. Должно пройти 2–3 инвестиционных цикла, которые в среднем занимают по 4–5 лет, чтобы дать оценку эффективности мер по развитию монопрофильных территорий. Очевидно, что этот срок находится далеко за временными рамками принятой Стратегии.

## Проблемы пространственного развития Российской Федерации

Безусловно, развитие территорий следует только приветствовать. Однако вызывает большую тревогу тот факт, что муниципальных образований, теряющих население и снижающих социально-экономические показатели, на порядок больше, чем успешно развивающихся. Очевидно, диспропорция сохранится даже при условии сокращения численности депрессивных муниципалитетов в результате объединений или пре-

образований. Смогут ли порядка 100 центров экономического роста обеспечить содержание остальных территорий страны, которое, с учётом сокращающегося и стареющего населения, с каждым годом будет обходиться всё дороже? С какой целью будет обеспечиваться содержание этих территорий?

До 2025 года цель ясна. Согласно Стратегии, это — «обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также на обеспечение национальной безопасности страны». На ближайшую пятилетку данной цели достаточно. Однако для эффективного планирования развития муниципальных образований и всей России нужны ещё и долгосрочные цели — на 15–30 лет вперёд. Долгосрочные цели важны при планировании вложений в социальную, энергетическую, коммунальную и дорожно-транспортную инфраструктуру, в том числе в связи с реализацией национальных проектов.

Следует отметить, что на описанные выше и другие проблемы указывает и Стратегия:

- высокий уровень межрегионального социально-экономического неравенства;
- недостаточное количество центров экономического роста для обеспечения ускорения экономического роста Российской Федерации;
- возрастание демографической нагрузки на трудоспособное население в большинстве субъектов Российской Федерации, угроза ухудшения демографической ситуации вследствие снижения рождаемости и уменьшения миграционного притока населения из стран ближнего зарубежья;

- существенное отставание межрегиональной и внутрирегиональной миграционной подвижности населения от средних значений, характерных для развитых стран, что приводит к возникновению проблем на региональных и внутрирегиональных рынках труда;
- значительное отставание по ключевым социально-экономическим показателям от среднероссийского уровня части субъектов Российской Федерации, имеющих геостратегическое значение, в том числе ряда субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Дальнего Востока, из которых продолжается значительный миграционный отток населения;
- существенные внутрирегиональные различия по уровню социально-экономического развития, в том числе отставание уровня жизни значительной части населения сельских территорий от уровня жизни жителей городов;
- низкий уровень комфортности городской среды в большинстве городов, в том числе в большинстве крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций;
- высокая доля малопроизводительных и низкотехнологичных производств в структуре экономик субъектов Российской Федерации;
- низкий уровень предпринимательской активности в большинстве малых и средних городов, на сельских территориях за пределами крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций;
- несоответствие существующего уровня развития магистральной транспортной инфраструктуры потребностям экономики и населения субъектов Российской Федерации и страны в целом, наличие инфраструктурных ограничений федерального значения на опорной транспортной сети и в сфере энергетики, низкая транспортная связанность центров экономического роста между собой и с другими территориями, недостаточный уровень интегрированности различных видов транспорта и нереализованный транзитный потенциал Российской Федерации;
- нереализованный потенциал межрегионального и межмуниципального взаимодействия;
- несбалансированное пространственное развитие крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций;
- неудовлетворительное состояние окружающей среды в большинстве городов с численностью населения более 500 тыс. человек и промышленных городах, дефицит зелёного фонда, фрагментация и нарушение его целостности в указанных городах, продолжающееся накопление и низкий уровень переработки и утилизации твёрдых коммунальных отходов, сохранение неудовлетворительного экологического состояния бассейнов рек Амура, Волги и Оби, а также трансграничных рек в азиатской части Российской Федерации, деградация некоторых уникальных природных экосистем Алтая, Арктики, бассейна озера Байкал, Каспийского бассейна, полуострова Крым и Северного Кавказа;
- негативное влияние глобальных климатических изменений, в том числе таяния вечной мерзлоты и увеличения числа опасных гидрометеорологических явлений, на социально-экономическое развитие территорий Российской Федерации.

Для решения указанных проблем Стратегия предлагает применять дифференцированные подходы к управлению территориями разных категорий социально-экономического развития:

- опережающее развитие территорий с низким уровнем социально-экономического развития, обладающих собственным потенциалом экономического роста, а также территорий с низкой плотностью населения и прогнозируемым наращиванием экономического потенциала;
- развитие перспективных центров экономического роста с увеличением их количества и максимальным рассредоточением по территории Российской Федерации;
- социальное обустройство территорий с низкой плотностью населения с недостаточным собственным потенциалом экономического роста.

Стратегией определены траектории экономического роста для перспективных территорий, где показатели и по национальным проектам, и по иным решениям «прорывного развития» будут выполнены. Также необходимо определить принципы, цели и задачи государственного и муниципального управления, специфику организации местного самоуправления для территорий неперспективных. Наравне с расширением городского пространства и роста экономики в агломерациях важно прояснить вопросы сокращения (сжатия) заселённых пространств в средних и малых городах, в моногородах, где по разным причинам невозможно или нецелесообразно создавать ТОР и ОЭЗ, на сельских территориях с устойчиво депрессивной демографической динамикой, которая не изменится в ближайшие 10 лет. Стратегия определяет, что таким территориям требуется «социальное обустройство», но, к сожалению, не даёт чётких ответов на вопросы: зачем? для кого? на каких условиях? на какой период?

из каких источников? кто будет обеспечивать выполнение мероприятий?

## Предложения по совершенствованию правового регулирования пространственного развития Российской Федерации

1. Определить долгосрочные (на 15–30 лет вперёд) цели развития для территорий разных категорий социально-экономического развития:
  - действующих центров социально-экономического развития, в т. ч. крупных и крупнейших городских агломераций;
  - перспективных центров экономического роста;
  - территорий с низкой плотностью населения;
2. Создать механизм переселения людей из бесперспективных населённых пунктов/территорий. Определить критерии для ввода в действие указанного механизма. Разработать методические рекомендации по осуществлению мероприятий по переселению населения, определив исполнителей, их полномочия и источники финансирования.
3. Создать поливариативные правовые условия — модели — для деятельности органов управления агломерацией. В рамках моделей определить общие принципы взаимодействия между муниципальными образованияами в зоне агломерации.
4. Создать правовые условия для регулярного взаимодействия органов местного самоуправления с сезонно проживающим на-

- селением (владельцами дач, садоводами), а также для вовлечения сезонно проживающего населения в решение вопросов местного значения.
5. Разработать методические рекомендации по оценке возможных последствий изменения территориальных основ местного самоуправления в субъекте Российской Федерации, учитывая прогнозы изменений по направлениям: бюджет, экономика, социальное, коммунально-энергетическое и дорожно-транспортное обеспечение, общественная и национальная безопасность, гражданское общество.
  6. Усовершенствовать базовую структуру муниципальных статистических показателей для полноценного анализа социально-экономических процессов, протекающих на местном уровне, а также последствий стратегически важных управленческих решений.
  7. Внести в законодательство субъекта Российской Федерации норму о наделении совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации правом «нулевого чтения» (экспертизы) проектов муниципальных правовых актов субъекта Российской Федерации по вопросам административно-территориального устройства, разграничения полномочий между уровнями публичной власти, межбюджетных отношений, стратегического планирования в субъекте Российской Федерации.
  8. Ввести в федеральное законодательство норму о представлении советом муниципальных образований субъекта Российской Федерации высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации ежегодного доклада о состоянии местного самоуправления в субъекте Российской Федерации.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данном докладе рассмотрены наиболее яркие тренды в развитии местного самоуправления в 2018 году, на которые обращали внимание советы муниципальных образований в докладах о состоянии местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

Ряд вопросов и проблем — в сферах полномочий, финансов, кадров и контрольно-надзорной деятельности — отмечается муниципальным сообществом уже многие годы. По их решению на федеральном и региональном уровнях ведётся большая работа. Например, развитие инфраструктуры территорий и их социальное обеспечение финансируется за счёт государственных программ и проектов. Проблема избыточного надзора за органами местного самоуправления решается при помощи механизмов профилактики административных правонарушений и формирования единого плана проверок. Риски от нехватки в органах местного самоуправления квалифицированных кадров снижаются путём региональных программ повышения квалификации муниципальных служащих, разработки методических и типовых модельных документов. Большое количество муниципальных вопросов сегодня регулируется в рамках совместной работы субъектов Российской Федерации и региональных советов муниципальных образований.

Позитивный эффект от реализации данных решений очевиден, и об этом свидетельствуют доклады о состоянии местного самоуправления в субъектах Российской Федерации. Однако следует признать, что подавляющее большинство решений имеет узкоотраслевой характер, а работа по совершенствованию местного самоуправления в России в значительной степени ориентирована на устранение выявленных проблем.

С точечным совершенствованием отдельных направлений связано огосударствление местного самоуправления — это общий тренд и серьёзный вызов сложившейся ситуации. Он не-

сёт в себе риски и для качества управления территориями, и для полноценного вовлечения общественной инициативы в целях повышения качества жизни в муниципалитетах, и для социально-экономического развития регионов. Для того чтобы местное самоуправление смогло актуализировать свой потенциал как одной из основ конституционного строя Российской Федерации, назрела необходимость применять системный подход.

Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 года № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» были поставлены приоритеты, определены цели и задачи развития местного самоуправления в стране. Этот Указ положен в основу ФЗ-131, согласно которому на всей территории России была проведена муниципальная реформа. Сегодня задачи Указа по формированию правовых условий для деятельности органов местного самоуправления выполнены. Кроме того, существенно изменились и публичные, и общественные практики: в государственное управление внедрены системные (стратегические и проектные) подходы, а местные сообщества непосредственно участвуют в реализации решений по социально-значимым вопросам.

Для развития местного самоуправления как особого уровня публичной власти необходимы новые приоритеты и ориентиры, которые должны быть заложены в Стратегию развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Принятая в 2019 году «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» могла бы стать одной из основ для системного подхода к развитию местного самоуправления — применительно к экономически развивающимся и развитым территориям. Но местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации,

## Заключение

а не только в центрах экономического роста, поэтому требуется определить подходы к управлению территориями со стагнирующей или депрессивной социально-экономической ситуацией. Такие перспективы и подходы в Стратегии отражены недостаточно чётко.

Одним из ключевых приоритетов стратегии развития местного самоуправления, также отвечающим вызовам времени, целесообразно определить цифровую трансформацию муниципального управления. Сегодня усилия ведущих российских специалистов по разработке автоматизированных систем сосредоточились на решении задач цифрового управления федерального и регионального уровней. Необходимо включить в эти процессы и муниципальный уровень. Повсеместное (не только в крупных городах и центрах экономического роста, но и в малых городах, и на сельских территориях) распространение технологий цифрового муниципального управления позволит снизить риски от дефицита квалифицированных кадров на местном уровне и от недостаточного использования объективных данных о социально-экономическом состоянии территории при принятии решений о тех или иных преобразованиях.

В конечном итоге потребуется создать такую организационно-технологическую систему, в которой все процессы реализации муниципальных полномочий будут осуществляться автоматически по однозначно определённым регламентам, что защитит муниципальный уровень управления территориями от упущений и ошибок, неизбежных при принятии субъективных решений. Решения на местах должны приниматься только на основании объективных данных, получаемых из автоматической системы мониторинга реализации муниципальных полномочий, с использованием аналитической системы, позволяющей оценить эффективность и последствия принимаемых решений. В этом случае основными задачами органов местного самоуправления станут определение значений

целевых показателей, нормативов, ограничений и условий реализации полномочий, планирование мероприятий по развитию муниципального образования и управление силами и средствами в нестандартных ситуациях.

Для достижения синергетического эффекта работа должна вестись комплексно по всем направлениям муниципального управления. Поэтому необходимо сформировать постоянно действующий центр компетенций цифровой трансформации муниципального управления, на базе которого будет организована совместная работа специалистов разных профилей (от аналитиков до инженеров-кибернетиков).

Цифровая трансформация муниципального управления позволит повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления. Отчасти данное направление является не столько концептуальным, сколько технологическим. В рамках будущей стратегии необходимо проработать и концептуальные направления, чтобы получить ответы на такие вопросы: какое местное самоуправление нужно России

## Заключение

на данном этапе (до 2025 года) и в дальнейшем? должны ли различаться модели организации местного самоуправления в зависимости от социально-экономических показателей территорий, а если должны, то как именно?

Президент Российской Федерации Владимир Путин отметил, что «любой город может успешно развиваться только вместе с жителями, на основе учёта их мнения, их инициатив, когда работают сильные институты прямой демократии и местного самоуправления». Задачи успешного развития сегодня стоят не только перед городскими, но и перед сельскими муниципалитетами. Только крепкое и системно отрегулированное местное самоуправление сможет стать механизмом прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека.

# РЕЗОЛЮЦИЯ съезда Общероссийского Конгресса муниципальных образований «Участие муниципального сообщества в реализации национальных проектов»

## ПРИЛОЖЕНИЯ

7–8 февраля 2019 года

г. Москва

Мы, участники съезда Общероссийского Конгресса муниципальных образований, который состоялся в Москве 7–8 февраля 2019 года, представляющие муниципальные сообщества 83-х субъектов Российской Федерации, обсудив вопросы:

- развития советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации и иных ассоциаций межмуниципального сотрудничества;
- взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации;
- реализации национальных проектов по стратегическим направлениям, определённым в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»;
- цифровой трансформации системы государственного и муниципального управления в Российской Федерации (в т. ч. проект Конгресса «Цифровизация органов местного самоуправления»);
- совершенствования системы разграничения и перераспределения полномочий

между уровнями власти в Российской Федерации (в т. ч. совместный проект Минэкономразвития России и Конгресса «Инвентаризация муниципальных полномочий»);

- качества подготовки кадров для эффективного государственного и муниципального управления в системе стратегических мероприятий развития Российской Федерации на период до 2024 года,

#### **ОТМЕЧАЕМ:**

1. Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее — Указ № 204) утверждены 12 направлений национальных проектов (программ). Основным координирующим органом для реализации мероприятий национальных проектов является федеральный проектный офис (Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам).

2. В соответствии с Указом № 204 федеральным проектным офисом разработаны 12 паспортов национальных проектов.

3. На реализацию национальных проектов на период до 2024 года предусмотрено 18 209,9 млрд рублей, выделяемых из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов. Финансовое управление национальными проектами будет осуществляться в рамках подсистемы ГИИС «Электронный бюджет».

4. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 15.10.2016 № 2165-р в 2016–2017 годах в субъектах РФ созданы региональные проектные офисы, в составы которых вошли должностные лица субъектов Российской Федерации и руководители ряда общественных структур.

Основной функцией региональных проектных офисов является координация (и преодоление межведомственной разобщённости) и системная увязка всех мероприятий, выполняемых в рамках региональных проектов и программ, в т. ч. разработанных для реализации Указа № 204.

Выборочный анализ составов и документов региональных проектных офисов показал, что представители местного самоуправления, в т. ч. руководители советов муниципальных образований субъектов РФ, не во всех случаях включены в число заинтересованных участников управления территориями регионов. Как правило, в рамках региональных проектов перед органами местного самоуправления ставятся задачи, в предварительном обсуждении которых они не участвуют.

При этом очевидно, что практическое преодоление межведомственной разобщённости возможно только на муниципальной территории, т. к. именно на данном уровне отраслевые государственные проекты и программы претворяются в конкретные объекты инфраструктуры и экономические, социальные и административные институты. Поэтому отсутствие представителей местного самоуправления в составах проектных команд в субъектах Российской Федерации ставит под сомнение эффективность координирующей деятельности региональных проектных офисов.

Для эффективной реализации национальных проектов по всем направлениям необходимо в первую очередь обеспечить совместную системную работу федерального, регионального и муниципального уровней власти, а также участие заинтересованных общественных организаций, активную информационную кампанию по разъяснению гражданам целей и задач национальных проектов с привлечением всех видов и уровней СМИ, включая социальные сети.

5. Исключение муниципалитетов из межведомственного взаимодействия несёт риски и для самих муниципальных образований как территорий, населённых жителями. Прежде всего, сложившееся положение существенно снижает мотивацию местных властей к выдвижению собственных инициатив в рамках решения общегосударственных и региональных задач.

Не менее опасно и то, что муниципалитеты на данном этапе лишены возможности полноценно представлять и защищать интересы населения на всех этапах реализации национальных проектов, прежде всего таких социально-значимых, как «Экология», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Образование» и «Здравоохранение».

При этом очевидно, что выполнение целей и задач национальных проектов и достижение показателей Указа № 204 затрагивает интересы не только органов власти всех уровней, но и всех категорий граждан, структур гражданского общества и субъектов экономики.

Учитывая всё вышеизложенное, мы, участники съезда Общероссийского Конгресса муниципальных образований,

#### **ПРЕДЛАГАЕМ:**

##### **1. Правительству Российской Федерации:**

##### **1.1. С целью эффективной реализации национальных проектов на территориях муниципальных образований:**

1.1.1. Внести в методические материалы по реализации национальных проектов в субъектах Российской Федерации рекомендации по включению руководителей и/или уполномоченных представителей советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации в составы участников региональных проектных офисов.

1.1.2. Одновременно предусмотреть возможные механизмы учёта мнения населения муниципальных образований о проектах законодательных и административных решений, касающихся реализации национальных проектов.

1.1.3. В рамках реализации национальных проектов «Здравоохранение» и «Демография»:

а) предусмотреть мероприятия по выделению жилья для врачей, которые будут работать в ФАПах и иных медицинских учреждениях на сельских территориях и в малых городах;

б) предусмотреть мероприятия по повышению качества детского питания и организации контроля за его качеством.

1.1.4. В рамках реализации национального проекта «Жильё и городская среда»:

а) ввести индикатор «количество благоустроенных дворов» в состав индекса качества городской среды;

б) рекомендовать субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям шире применять механизмы субсидирования работ и услуг, выполняемых в рамках проектов по благоустройству дворов и общественных пространств;

в) уточнить в законодательстве юридический статус органов территориального общественного самоуправления в качестве локальных СО НКО;

г) разработать изменения в законодательство, определяющие общие принципы и механизмы инициативного финансового участия граждан в содержании общественно-значимых объектов (в т. ч. на принципах инициативного бюджетирования);

д) разработать и утвердить механизмы повышения экономической обоснованности тарифов

на потребляемые коммунальные ресурсы либо определить механизмы и источники компенсации ресурсоснабжающим организациям в связи с применением тарифов, определённых ниже экономически обоснованного уровня.

1.1.5. В рамках реализации национального проекта «Экология»:

а) ускорить разработку нормативно-правового акта, регулирующего вопросы расположения и обслуживания контейнерных площадок для сбора ТКО, предусмотрев дифференцированные нормативы для городских и сельских территорий;

б) обеспечить контроль и оценку эффективности деятельности региональных операторов ТКО;

в) предусмотреть меры ответственности региональных операторов ТКО за невыполнение (недобросовестное выполнение) возложенных на них функций;

г) возобновить практику применения инвестиционных надбавок за услуги водоснабжения и водоотведения, устанавливаемых вне рамок предельных индексов цен на коммунальные услуги;

д) сохранить такие формы управления водопроводно-канализационным хозяйством, как государственные (муниципальные) унитарные предприятия, разрешив также применять в данной отрасли акционирование и все иные формы управления, включая Г(М)ЧП, предусмотренные гражданским законодательством.

1.1.6. В рамках реализации национального проекта «Образование»:

а) предусмотреть мероприятия по разработке и внедрению в учреждениях образования модельных программ обучения учащихся и студентов ценностям толерантности с целью укреп-

## Приложения

ления межнационального и межконфессионального мира и согласия;

б) предусмотреть мероприятия по разработке и внедрению в учебные планы старших классов общеобразовательных школ, ссузов и вузов практикоориентированных элементов обучения основам и навыкам проектного управления развитием территорий и местных сообществ.

1.1.7. В рамках реализации национального проекта «Цифровая экономика» разработать концепцию цифровой трансформации муниципального управления.

1.1.8. Предусмотреть возможность заключения муниципальных и межмуниципальных концессионных соглашений и договоров Г(М)ЧП на создание автоматизированных систем данных и управления социально-экономическим развитием муниципальных образований.

### **1.2. С целью создания условий для социально-экономического развития муниципальных образований:**

1.2.1. Разработать среднесрочную, а в идеале — долгосрочную стратегию развития местного самоуправления в Российской Федерации либо стратегию социально-экономического развития муниципальных образований:

а) согласованную по приоритетам, целям и задачам с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»;

б) учитывающую необходимость модернизации программ профориентации учащихся общеобразовательных школ и программ основной базовой и дополнительной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для местного самоуправления;

в) учитывающую социально-экономическую специфику муниципальных образований разных видов.

1.2.2. Разработать методические рекомендации по формированию документов стратегического планирования на всех уровнях публичной системы.

1.2.3. Разработать нормативную базу, направленную на обеспечение бесплатного доступа органов местного самоуправления к данным, находящимся в информационных базах органов федеральной и региональной исполнительной власти и необходимым для стратегического планирования и оперативного управления социально-экономическим развитием муниципального образования.

1.2.4. Разработать законодательную инициативу, регламентирующую создание межмуниципальных агломераций, финансовых инструментов развития городских агломераций, а также предусмотреть возможности управления городскими агломерациями.

1.2.5. Включить в состав участников Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика» муниципальные районы и внутригородские муниципальные образования.

1.2.6. Учсть в составе мероприятий государственной программы развития сельских территорий мероприятия по внедрению механизмов инициативного бюджетирования, применяемых не только для создания, но и для содержания социально значимых объектов.

1.2.7. Разработать механизм самофинансирования гражданами своих инициатив/проектов по благоустройству дворовых территорий, не предусматривающий обязательное создание юридического лица в форме фонда.

1.2.8. Принять меры для обеспечения жителей малых городов и сельских территорий госу-

дарственными и муниципальными услугами, платёжными услугами, услугами здравоохранения, образования, культуры, а также надёжной мобильной и интернет-связью.

**1.3. С целью совершенствования системы полномочий органов публичной власти в Российской Федерации:**

1.3.1. Продолжить работу по инвентаризации полномочий органов публичной власти, обращая особое внимание на целесообразность сохранения действующего правового регулирования исполнения полномочий в рамках реализации национальных проектов. По итогам инвентаризации разработать предложения, направленные на обеспечение исполнения полномочий органами местного самоуправления необходимым финансированием.

1.3.2. Уточнить в подзаконных НПА Правительства РФ и/или ведомственных актах общие принципы для определения содержания деятельности органов местного самоуправления по тем вопросам и направлениям, которые сформулированы в федеральном законодательстве с использованием терминов «участие», «создание благоприятных условий», «оказание содействия» и т. д.

1.3.3. Разработать законодательную инициативу о наделении органов местного самоуправления дополнительными полномочиями в сфере регулирования отношений недропользования при добыче общераспространённых полезных ископаемых для решения вопросов местного значения.

1.3.4. Разработать законопроект о внесении изменений в часть 5 статьи 68 Федерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», предусматривающих дополнение его абзацем следующего содержания: «В сельских населённых пунктах с числом жителей более 50 человек

допускается размещать источники наружного противопожарного водоснабжения в радиусе 1000 метров от обслуживаемых ими зданий».

1.3.5. Разработать законопроект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» в части перевода подразделения муниципальной пожарной охраны в структурное подразделение МЧС России.

**1.4. С целью укрепления и повышения финансовой устойчивости региональных и местных бюджетов:**

1.4.1. Разработать модельные бюджеты для муниципальных образований, распределённых по видам и категориям социально-экономического развития.

1.4.2. Провести анализ методики составления модельного бюджета субъекта РФ для установления его влияния на определение размера дотаций, предоставляемых в целях выравнивания регионов с различным уровнем бюджетной обеспеченности.

1.4.3. Разработать механизмы компенсации выпадающих доходов местных бюджетов при реализации федеральных льгот по местным налогам.

1.4.4. Увеличить объём субвенций из федерального бюджета на осуществление полномочий по первичному воинскому учёту на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты.

1.4.5. Закрепить за местными бюджетами в Бюджетном кодексе РФ дополнительные отчисления от налогов, взимаемых с малого бизнеса:

а) по налогу на доходы физических лиц — увеличить минимальный порог до 30 %;

б) по налогу, взимаемому в связи с применением упрощённой системы налогообложения, —

предусмотреть минимальный порог отчисления 50 %.

1.4.6. Внести изменения в утверждённую Постановлением Правительства РФ от 18.05.2016 № 445 государственную программу Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», предусматривающие комплексные мероприятия по улучшению финансового состояния высокодотационных регионов и целевые показатели, отражающие особенности бюджетного процесса в высокодотационных субъектах РФ.

1.4.7. Рассмотреть возможность:

а) дополнительного расчёта соответствия стоимости закреплённых и переданных полномочий органам местного самоуправления с доходными источниками, формирующими их бюджет (сбалансированность местных бюджетов);

б) передачи субъектам РФ и муниципальным образованиям дополнительных налоговых доходов в целях выполнения закреплённых за ними полномочий, обеспечения их финансовой самостоятельности и создания стимулов для развития собственной налоговой базы;

в) для тех случаев, когда гражданин зарегистрирован по месту жительства в одном субъекте Российской Федерации, а уплачивает НДФЛ в бюджет другого субъекта Российской Федерации, — передачи доли НДФЛ в бюджет того субъекта Российской Федерации, на территории которого располагается населённый пункт, где гражданин зарегистрирован по месту жительства;

г) отказа от практики принятия подзаконных актов на федеральном уровне, предусматривающих распределение межбюджетных трансфертов между субъектами РФ, в конце финансового года.

## **2. Федеральному Собранию Российской Федерации:**

### **2.1. С целью эффективной реализации национальных проектов на территориях муниципальных образований:**

2.1.1. Закрепить за территориальными органами прокуратуры полномочия по осуществлению экспертизы («нулевого чтения») проектов муниципальных НПА о бюджете муниципального образования, внесении изменений и дополнений в бюджет муниципального образования, а также отчётов о выполнении местного бюджета за финансовый год, о мероприятиях, планируемых в рамках национальных проектов.

2.1.2. Отменить обязанность уплаты налогов на землю и имущество для муниципальных учреждений социальной сферы.

### **2.2. С целью создания условий для социально-экономического развития муниципальных образований:**

2.2.1. Продолжить работу по совершенствованию законодательства по вопросам:

а) межмуниципального сотрудничества и кооперации для совместного решения вопросов местного значения и стратегического и территориального планирования;

б) управления развитием городских агломераций;

в) вовлечения граждан в государственное и муниципальное управление, в т. ч. по вопросам, связанным с определением организационно-правовой формы и упрощением порядка регистрации органов территориального общественного самоуправления, созданием муниципальных общественных палат и установлением механизмов их деятельности как субъектов общественной инициативы и общественного контроля.

2.2.2. Ускорить рассмотрение законопроекта о стратегическом планировании развития муниципалитетов разных видов, предусматривающего требования к содержанию муниципальных документов стратегического планирования.

2.2.3. Совместно с Общероссийским Конгрессом муниципальных образований разработать законодательную инициативу о наделении советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации правами:

а) законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации;

б) организации и осуществления муниципальной экспертизы проекта бюджета субъекта Российской Федерации, проектов законов о внесении изменений в закон о бюджете субъекта Российской Федерации, нормативно-правовых актов субъекта Российской Федерации по вопросам реализации национальных проектов на территории субъекта Российской Федерации, стратегий и концепций субъекта Российской Федерации.

2.2.4. Упростить порядок предоставления и перечень сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера депутатами представительных органов местного самоуправления сельских поселений и членами их семей.

2.2.5. Внести изменения в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ» в части оптимизации порядка официального опубликования муниципальных правовых актов, предусмотрев возможность альтернативности их опубликования как в периодических печатных СМИ, так и в сетевых изданиях в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», включая официальные сайты муниципальных образований.

2.2.6. Привести положения Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в соответствии с положениями Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ», направленными среди прочего на восстановление системы муниципальных унитарных транспортных предприятий, осуществляющих пассажирские перевозки, прежде всего в сельской местности и на межселенных территориях, в том числе за счёт субсидирования их деятельности из средств региональных бюджетов.

**2.3. С целью совершенствования системы полномочий органов публичной власти в Российской Федерации:**

2.3.1. Совместно с Общероссийским Конгрессом муниципальных образований провести инвентаризацию полномочий по решению вопросов местного значения, предусмотренных отраслевым федеральным законодательством, в целях проверки их соответствия вопросам местного значения, закреплённым в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ».

2.3.2. Провести мониторинг принятых в субъектах РФ законов, предусматривающих перераспределение вопросов местного значения и полномочий по решению вопросов местного значения, в целях оценки их соответствия принципу субсидиарности, а также законов, предусматривающих перераспределение полномочий между органами МСУ и органами государственной власти субъектов РФ. По итогам мониторинга продолжить работу по совершенствованию законодательства по вопросам разграничения полномочий между уровнями публичной власти.

2.3.3. Совместно с Правительством РФ и Общероссийским Конгрессом муниципальных образований провести работу по определению полномочий местного самоуправления и вопросов местного значения. Необходимо уточнить содержание деятельности органов местного самоуправления по тем вопросам и направлениям, которые сформулированы в федеральном законодательстве с использованием терминов «участие», «создание благоприятных условий», «оказание содействия» и т. д.

2.3.4. Рассмотреть возможность закрепления в федеральном законодательстве порядка предварительного обязательного согласования с советами муниципальных образований субъектов РФ решений о перераспределении полномочий между региональными органами государственной власти и органами МСУ, а также о делегировании муниципальным образованиям отдельных государственных полномочий субъектов РФ.

2.3.5. Совместно с Правительством Российской Федерации разработать и внести изменения в Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», направленные на предоставление органам местного самоуправления права при наличии на территории муниципального образования общераспространённых полезных ископаемых использовать их в упрощённом порядке для муниципальных нужд (ремонт и строительство дорог, благоустройство территории муниципального образования и т. п.).

**2.4. С целью укрепления и повышения финансовой устойчивости региональных и местных бюджетов:**

2.4.1. Ввести в законодательство запрет о наложении штрафов и взысканий по исполнительным производствам на органы местного самоуправления (юридические лица) за невыполнение полномочий — для тех случаев, когда в нормативно-правовых актах о местных бюджетах и внесении изменений в указанные нор-

мативно-правовые акты не предусмотрено финансирование для соответствующих работ, приобретения товаров и услуг.

2.4.2. Разработать и принять проект федерального закона по определению даты уплаты местных налогов на первое полугодие года, следующего за отчётным.

### **3. Общероссийскому Конгрессу муниципальных образований:**

#### **3.1. С целью эффективной реализации национальных проектов на территориях муниципальных образований:**

3.1.1. В продолжение проекта по инвентаризации муниципальных полномочий принять участие в разработке законодательных инициатив, направленных на совершенствование системы муниципальных полномочий для достижения показателей национальных проектов.

3.1.2. Содействовать участию советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации в деятельности региональных проектных офисов по реализации национальных проектов. В рамках указанного направления работы организовать мониторинг, итоги которого вынести на обсуждение участников II съезда ОКМО в ноябре 2019 года.

3.1.3. Совместно с советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации:

а) организовать сбор и анализ муниципальных практик по реализации национальных проектов с целью выявления системных, в том числе законодательных, причин возникновения как лучших, так и худших муниципальных практик.

б) разработать и ввести в действие механизм тиражирования кейсов лучших муниципальных практик по реализации национальных проектов.

### **Резолюция съезда Общероссийского Конгресса муниципальных образований**

3.1.4. По национальному проекту «Цифровая экономика»:

а) создать на базе учреждённого Общим собранием Конгресса от 07.02.2019 АНО «ЦИФРОВОЙ МУНИЦИПАЛИТЕТ» проектный офис «Цифровая трансформация муниципального управления» из числа представителей инициативных (пилотных) субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, включив в его состав представителей заинтересованных органов федеральной исполнительной и представительной власти (по согласованию);

б) поручить проектному офису задачи:

- сформировать, согласовать и утвердить предложения по разработке концепции цифровой трансформации муниципального управления,
- разработать (совершенствовать) систему индикаторов и показателей оценки эффективности деятельности муниципальных образований, органов местного самоуправления и глав муниципальных образований;
- сформировать функциональные требования с учётом особенностей и интересов субъектов РФ для создания типовой тиражируемой масштабируемой автоматизированной системы управления муниципальным образованием;
- сформулировать предложения для внесения изменений в перечень мероприятий федерального проекта «Цифровое государственное управление» в рамках национальной программы «Цифровая экономика»;

в) содействовать созданию муниципальными образованиями всех видов сайтов муниципальных образований в сети «Интернет».

3.1.5. По национальным проектам «Демография» и «Здравоохранение»:

а) приступить к практической реализации совместного проекта Общероссийского Конгресса муниципальных образований и фонда «Лига здоровья нации» «Здоровый муниципалитет»;

б) содействовать продвижению в регионах и муниципальных образованиях проектов «Инструктор ЗОЖ и ГТО», «10000 шагов к жизни», «Кабинет здорового образа жизни (Кабинет здоровья)», «Человек идущий (Homo ambulans)»;

в) использовать площадку Всероссийского форума «Здоровье нации — основа процветания России» для широкого обсуждения вопросов укрепления общественного здоровья и развития демографических ресурсов на муниципальном уровне;

г) в рамках выездных мероприятий Конгресса предусматривать ознакомление с успешным опытом муниципалитетов по организации общественного здравоохранения, социальной поддержке разных категорий населения, развитию человеческого капитала.

3.1.6. По национальному проекту «Жильё и городская среда»:

а) учредить при Конгрессе экспертный совет по вопросам современной урбанистики, формирования комфортной городской среды и современных подходов к развитию городов;

б) создать при экспертном совете постоянно действующую информационную площадку для аккумулирования информации об экспертах в сферах урбанистики, разработки брендов и маркетинга территорий и их деятельности, а также для информационного и экспертного обеспечения событий в Российской Федерации, происходящих в указанных сферах.

3.1.7. По национальному проекту «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» продолжить работу по выявлению, анализу и тиражированию лучших муниципальных практик поддержки малого и среднего бизнеса, обращая особое внимание на практики применения доступных нефинансовых механизмов.

### **3.2. С целью создания условий для социально-экономического развития муниципальных образований:**

3.2.1. Совместно с заинтересованным комитетом Государственной Думы Российской Федерации разработать и внести в Государственную Думу Российской Федерации проект федерального закона, наделяющий советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации правами:

а) законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации;

б) организации и осуществления муниципальной экспертизы проекта бюджета субъекта Российской Федерации, проектов законов о внесении изменений в закон о бюджете субъекта Российской Федерации, нормативно-правовых актов субъекта Российской Федерации по вопросам реализации национальных проектов на территории субъекта Российской Федерации, стратегий и концепций субъекта Российской Федерации.

3.2.2. Продолжить работу по выявлению и тиражированию лучших практик советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

3.2.3. Ввести в практику проведение семинаров-совещаний Конгресса в федеральных округах и регионах по вопросам организации совместной работы органов государственной вла-

сти субъектов Российской Федерации, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по решению актуальных общегосударственных/национальных задач.

3.2.4. Разработать дорожную карту на период до 2021 года по реализации предложений по развитию советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации и межмуниципального сотрудничества.

3.2.5. Приступить к реализации образовательного проекта Конгресса «Комплексная программа системного развития муниципальных образований РФ через социально-экономическое проектирование и образовательную составляющую в 2019–2020 годах» с акцентом на методологическую поддержку по реализации национальных проектов в муниципалитетах.

**3.3. С целью совершенствования системы полномочий органов публичной власти в Российской Федерации:**

3.3.1. Совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации подготовить и представить в Правительство Российской Федерации предложения по совершенствованию правового регулирования полномочий органов местного самоуправления.

**3.4. С целью укрепления и повышения финансовой устойчивости региональных и местных бюджетов:**

3.4.1. Разработать и представить Правительству Российской Федерации (в составе ежегодного доклада «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации») предложения по укреплению и повышению финансовой устойчивости местных бюджетов.

3.4.2. Провести мониторинг региональных практик закрепления за местными бюджетами

дополнительных отчислений от региональных налогов. Итоги мониторинга представить в ежегодном докладе «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации».

3.4.3. Содействовать распространению в субъектах Российской Федерации механизмов инициативного бюджетирования.

**4. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации:**

**4.1. С целью эффективной реализации национальных проектов на территориях муниципальных образований:**

4.1.1. Обеспечить участие совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации в деятельности рабочих групп и комиссий по вопросам реализации национальных проектов на территории субъекта Российской Федерации, разработки проектов и программ субъекта Российской Федерации.

4.1.2. Рассмотреть возможность расширения перечня условий для вхождения муниципальных образований в число участников реализации национального проекта «Жильё и городская среда».

4.1.3. При распределении сумм финансовой поддержки на реализацию нацпроекта «Жильё и городская среда» предусматривать не менее 30 % от выделенного финансирования на программу благоустройства дворовых территорий в микрорайонах проживания жителей.

4.1.4. Определить норматив сбора ТКО для населения исходя не из площади жилых помещений, а из количества проживающих на них жителей.

4.1.5. Уточнить механизм и критерии предоставления льгот на вывоз ТКО жителям, осуществляющим отдельный сбор мусора.

**4.2. С целью создания условий для социально-экономического развития муниципальных образований:**

4.2.1. Разработать и внести в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации законодательную инициативу о наделении совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации:

а) правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации;

б) правом организации и осуществления муниципальной экспертизы проекта бюджета субъекта Российской Федерации, проектов законов о внесении изменений в закон о бюджете субъекта Российской Федерации, нормативно-правовых актов субъекта Российской Федерации по вопросам реализации национальных проектов на территории субъекта Российской Федерации, стратегий и концепций субъекта Российской Федерации;

в) функциями по подготовке и представлению ежегодного доклада «О состоянии местного самоуправления в субъекте Российской Федерации».

4.2.2. Создать в законодательстве субъекта Российской Федерации механизм учёта выводов и рекомендаций доклада совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации «О состоянии местного самоуправления в субъекте Российской Федерации» в планах работы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

4.2.3. Создать на базе совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации ресурсный центр по развитию муниципальных образований, наделив совет муниципальных образований субъекта Федерации статусом регионального оператора по проведению конкурсов субъекта Российской Федерации для муниципальных образований, муниципальных служащих

и проектов по развитию территорий и человеческого капитала муниципальных образований.

4.2.4. Проводить консультации с советом муниципальных образований субъекта Российской Федерации по вопросам:

а) преобразований и упразднений муниципальных образований;

б) развития городских агломераций;

в) развития межмуниципального сотрудничества по решению вопросов местного значения.

Учитывать мнение совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации в решениях по указанным вопросам.

4.2.5. Усилить работу по созданию в субъектах Российской Федерации системы сбора, хранения, переработки и сбыта продукции, произведённой на сельских территориях, в том числе в личных подсобных хозяйствах.

**4.3. С целью совершенствования системы полномочий органов публичной власти в Российской Федерации:**

4.3.1. Проводить консультации с советом муниципальных образований субъекта Российской Федерации по вопросам разграничения и перераспределения полномочий между органами публичной власти в субъекте Российской Федерации. Учитывать мнение совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации в решениях по указанным вопросам.

**4.4. С целью укрепления и повышения финансовой устойчивости региональных и местных бюджетов:**

4.4.1. Проводить консультации с советом муниципальных образований субъекта Российской Федерации по вопросам:

а) разработки и принятия закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации;

б) законов о внесении изменений в закон о региональном бюджете;

в) законов и иных нормативно-правовых актов в сфере организации межбюджетных и налоговых отношений в субъекте Российской Федерации;

г) определения методик финансирования деятельности органов местного самоуправления;

д) определения методик оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Учитывать мнение совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации в решениях по указанным вопросам.

4.4.2. Применять механизмы закрепления за местными бюджетами дополнительных долей отчислений от региональных налогов и механизмы замещения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности дополнительными отчислениями от региональных налогов с целью стимулирования муниципальной экономической инициативы.

4.4.3. Закрепить за местными бюджетами дополнительные отчисления от налогов, взимаемых с субъектов малого и среднего предпринимательства и индивидуальных предпринимателей.

## **5. Законодательным (представительным) органам власти субъектов Российской Федерации:**

### **5.1. С целью эффективной реализации национальных проектов на территориях муниципальных образований:**

## **Резолюция съезда Общероссийского Конгресса муниципальных образований**

5.1.1. Ввести в практику работы законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации проведение выездных мероприятий по вопросам реализации национальных проектов на территориях муниципальных образований.

5.1.2. Ввести в практику работы законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации проведение «муниципальных часов» с заслушиванием докладов о реализации национальных проектов на территориях муниципальных образований.

### **5.2. С целью создания условий для социально-экономического развития муниципальных образований:**

5.2.1. Разработать и принять закон субъекта Российской Федерации «Об основах взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации с советом муниципальных образований данного субъекта Российской Федерации».

5.2.1.1. Указанным законом наделить совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации:

а) правом законодательной инициативы на уровне субъекта Российской Федерации;

б) правом организации и осуществления муниципальной экспертизы проектов законодательных и нормативно-правовых решений органов государственной власти субъекта Российской Федерации в части:

- формирования доходной и расходной частей бюджета субъекта Российской Федерации;
- внесения изменений в закон о бюджете субъекта Российской Федерации;
- определения межбюджетных и налоговых отношений;

- методик финансирования деятельности органов местного самоуправления;
- методик оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления;
- формирования стратегии развития субъекта Российской Федерации и иных решений в сфере стратегического и территориального планирования в субъекте Федерации;
- разграничения, перераспределения полномочий и делегирования государственных полномочий.

5.2.1.2. Определить в указанном законе процедуру представления советом муниципальных образований субъекта Российской Федерации ежегодного доклада о состоянии местного самоуправления в субъекте Российской Федерации.

5.2.1.3. Определить в указанном законе механизм учёта предложений и выводов ежегодного доклада о состоянии местного самоуправления в субъекте Российской Федерации.

**5.3. С целью совершенствования системы полномочий органов публичной власти в Российской Федерации:**

5.3.1. Обеспечить участие не менее 30 % представителей совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации в рабочих группах по подготовке законопроектов по вопросам разграничения, перераспределения полномочий, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

5.3.2. Принять норму в составе регламента законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, согласно которой для принятия законодательного решения по вопросам разграничения, перераспределения полномочий, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными

полномочиями требуется положительное заключение совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

5.3.3. Проводить мониторинг эффективности законодательных решений по вопросам разграничения, перераспределения полномочий, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

5.3.4. В случае необходимости (по итогам мониторинга) корректировать законодательство субъекта Российской Федерации по вопросам разграничения, перераспределения полномочий, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

**5.4. С целью укрепления и повышения финансовой устойчивости региональных и местных бюджетов:**

5.4.1. Обеспечить участие не менее 30 % представителей совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации в рабочих группах по подготовке законопроектов о межбюджетных отношениях в субъекте Российской Федерации, о бюджете субъекта Российской Федерации и внесении изменений в закон о бюджете субъекта Российской Федерации.

5.4.2. Принять норму в составе регламента законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, согласно которой для принятия законодательного решения о межбюджетных отношениях в субъекте Российской Федерации, о бюджете субъекта Российской Федерации и внесении изменений в закон о бюджете субъекта Российской Федерации требуется положительное заключение совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

5.4.3. Проводить мониторинг эффективности законодательных решений по вопросам разгра-

ничения, перераспределения полномочий, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

5.4.4. В случае необходимости (по итогам мониторинга) корректировать законодательство субъекта Российской Федерации по вопросам разграничения, перераспределения полномочий, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

## **6. Советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации:**

### **6.1. С целью эффективной реализации национальных проектов на территориях муниципальных образований:**

6.1.1. Принять участие в деятельности регионального проектного офиса.

6.1.2. Регулярно рассматривать на заседаниях рабочих органов вопросы реализации национальных проектов в муниципальных образованиях. По итогам рассмотрения готовить предложения органам местного самоуправления и органам государственной власти субъекта Российской Федерации по совершенствованию механизмов реализации национальных проектов на территориях муниципальных образований.

### **6.2. С целью создания условий для социально-экономического развития муниципальных образований:**

6.2.1. Организовать подготовку ежегодных докладов «О состоянии местного самоуправления в субъекте Российской Федерации» в срок до 30 апреля (ежегодно).

6.2.2. Принять активное участие в региональном этапе Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика». Оказывать муниципаль-

ным образованиям методическую и консультационную поддержку при заполнении и подаче заявок в региональную конкурсную комиссию или непосредственно в Общероссийский Конгресс муниципальных образований.

6.2.3. Содействовать участию ТОС в конкурсе Общенациональной ассоциации ТОС на лучшую практику ТОС.

6.2.4. Содействовать развитию и распространению в муниципальных образованиях механизмов поддержки молодёжных и общественных инициатив, волонтерства, социального предпринимательства, в т. ч. по вопросам организации и осуществления общественного контроля за реализацией национальных проектов.

6.2.5. Содействовать развитию и распространению в муниципальных образованиях технологий проектного управления:

- созданию муниципальных проектных офисов;
- внедрению в муниципальную практику механизмов межотраслевого и межведомственного планирования, координации и корректировки действующих программ и проектов.

6.2.6. Содействовать развитию и распространению медиаторских функций местного самоуправления как института, призванного обеспечивать баланс интересов разных социальных групп населения, субъектов экономики, учреждений и органов власти.

6.2.7. Совместно с заинтересованными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления осуществлять меры, направленные на развитие коопераций сельских производителей товаров и услуг, развитие субконтракции между крупными предприятиями в регио-

не и малыми и средними производителями товаров и услуг, осуществляющими деятельность на сельских территориях. Оказывать органам местного самоуправления соответствующую информационную, просветительскую, методическую, консультационную и организационную поддержку.

6.2.8. Разработать предложения в региональную программу поддержки малого и среднего бизнеса по кооперации производителей товаров и услуг на сельских территориях.

6.2.9. Заключать соглашения о взаимодействии с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, региональными вузами, научными и экспертными организациями. В рамках заключённых соглашений реализовывать мероприятия, направленные на повышение качества жизни населения муниципальных образований.

6.2.10. С целью обмена опытом, изучения и тиражирования лучших технологий муниципальному управлению заключать и исполнять соглашения о взаимодействии с советами муниципальных образований других субъектов Российской Федерации.

6.2.11. Содействовать развитию побратимских взаимоотношений муниципальных образований в своём регионе с муниципалитетами других стран мира.

**6.3. С целью совершенствования системы полномочий органов публичной власти в Российской Федерации:**

6.3.1. Обеспечить участие представителей совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации в рабочих группах по подготовке законопроектов по вопросам разграничения, перераспределения полномочий, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

6.3.2. Заключать соглашения о взаимодействии с контрольно-надзорными органами. В рамках заключённых соглашений реализовывать мероприятия, направленные на совершенствование правоприменительной практики органов местного самоуправления.

**6.4. С целью укрепления и повышения финансовой устойчивости региональных и местных бюджетов:**

6.4.1. Обеспечить участие представителей совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации в рабочих группах по подготовке законопроектов о межбюджетных отношениях в субъекте Российской Федерации, о бюджете субъекта Российской Федерации и внесении изменений в закон о бюджете субъекта Российской Федерации.

**7. Органам местного самоуправления:**

**7.1. С целью эффективной реализации национальных проектов на территориях муниципальных образований:**

7.1.1. Создать в муниципальных образованиях проектные офисы с участием руководителей учреждений здравоохранения, образования, культуры, социальной сферы, уполномоченных разрабатывать предложения по системной увязке мероприятий, реализуемых в муниципальном образовании в рамках национальных проектов в социальной сфере.

7.1.2. Активизировать работу общественных советов предпринимателей путём их вовлечения в разработку мероприятий, осуществляемых в муниципальном образовании с целью реализации национальных проектов.

7.1.3. Предусмотреть возможность участия жителей разных возрастов и социальных категорий в общественном контроле за реализацией национальных проектов. Создать на муниципаль-

ном уровне совещательные органы из числа руководителей общественных организаций, ТОС, НКО, сельских старост, возложив на них полномочия по общественной экспертизе нормативно-правовых актов, направленных на реализацию национальных проектов, а также по сбору, анализу, аккумулированию и конкурсному отбору общественных инициатив по развитию на муниципальном уровне.

7.1.4. При распределении финансирования на реализацию мероприятий по национальному проекту «Жильё и городская среда» предусматривать не менее 30% от выделенного финансирования на программу благоустройства дворовых территорий.

**7.2. С целью создания условий для социально-экономического развития муниципальных образований:**

7.2.1. Принять программу развития добровольчества (волонтерства) на муниципальном уровне.

7.2.2. Разработать и принять муниципальную программу поддержки инициативных проектов по благоустройству, предусматривающую предоставление субсидий инициативным группам жителей.

7.2.3. Содействовать увеличению доли многоквартирных домов со специальными счетами накопления средств для осуществления капитального ремонта и поддерживать самостоятельное участие собственников в приведении своих домов в порядок. Оказывать собственникам методическую помощь в открытии спецсчетов.

7.2.4. Создать в муниципальном образовании центр организации текущего и капитального ремонта с целью обеспечения возможности профессионального технического заказа на капитальный ремонт домов со специальными счетами.

7.2.5. Применять механизмы ГЧП и МЧП, концессии для строительства, реконструкции, ремонта и благоустройства объектов социальной сферы и ЖКХ.

7.2.6. Активизировать работу по постановке земельных участков, капитальных и линейных объектов, находящихся в муниципальной собственности, на кадастровый учёт.

7.2.7. Содействовать участию ТОС в конкурсе Общенациональной ассоциации ТОС.

7.2.8. Участвовать в подготовке ежегодного доклада совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации о состоянии местного самоуправления в субъекте Российской Федерации.

7.2.9. Информировать население о решениях по вопросам социально-экономического развития муниципального образования путём размещения на сайте муниципального образования:

а) нормативно-правовых документов, принятых органами местного самоуправления, прежде всего стратегий, концепций, средне- и долгосрочных программ и проектов с анонсами, адаптированными для восприятия граждан;

б) актов об утверждении местного бюджета и внесении в него изменений;

в) проектов нормативно-правовых актов органов местного самоуправления, в т. ч. для проведения общественных слушаний и общественной оценки регулирующего воздействия.

Все указанные документы необходимо сопровождать анонсами, коротко и в доступной для граждан форме излагающими суть вопроса (как образец можно взять практику анонсирования документов, размещаемых на сайте Правительства РФ — <http://government.ru>).

7.2.10. Участвовать в межмуниципальном сотрудничестве на региональном, федеральном и международном уровнях.

**7.3. С целью совершенствования системы полномочий органов публичной власти в Российской Федерации:**

7.3.1. Оперативно информировать совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации о затруднениях, возникающих при реализации собственных полномочий органами местного самоуправления и переданных государственных полномочиях.

**7.4. С целью укрепления и повышения финансовой устойчивости региональных и местных бюджетов:**

7.4.1. Внедрять в практику управления местным бюджетом программный и проектный методы.

7.4.2. Содействовать развитию муниципального финансового контроля.

7.4.3. Проводить просветительские кампании для обеспечения максимального уровня сбора налоговых платежей от населения и хозяйствующих субъектов.

7.4.4. Содействовать развитию форм финансового участия граждан в благоустройстве и решении социально значимых вопросов: самообложение, инициативное бюджетирование.

## Резолюция Комитета по бюджетно-налоговым вопросам и социально-экономическому развитию

1 июля 2019 года

г. Ульяновск

1 июля 2019 года в г. Ульяновске состоялось заседание Комитета Конгресса по бюджетно-налоговым вопросам и социально-экономическому развитию муниципальных образований по теме «Совершенствование системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

В мероприятии участвовали более 100 человек: депутаты Государственной Думы Российской Федерации, руководители органов государственной власти, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, главы муниципальных образований, заместители глав муниципальных образований, курирующие вопросы экономического развития, эксперты и представители СМИ.

В рамках заседания обсуждались проблемы действующей системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (далее — Оценка), а также применение механизмов поощрения муниципальных образований, достигших наилучших результатов по итогам Оценки.

Участники заседания выразили единое мнение, что действующая система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления имеет ряд недостатков, в том числе отсутствует общезначимый (действующий

во всех субъектах Российской Федерации) механизм поощрения муниципальных образований за выполнение показателей.

Некоторые показатели не связаны непосредственно с решением вопросов местного значения, а направлены на развитие реформы ЖКХ, общего образования, экономики и иных сфер управления. При этом в ряде случаев (например, по показателям, связанным с деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства) у органов местного самоуправления отсутствуют возможности получать соответствующую информацию ежегодно и заблаговременно до наступления срока предоставления отчёта по исполнению показателей Оценки.

Участники заседания озабочены отсутствием **объективно подтверждаемых** общезначимых процедур **взаимодействия органов самоуправления с населением** и механизмов учёта реального мнения населения об эффективности деятельности органов местного самоуправления.

По мнению членов Комитета Конгресса, при совершенствовании механизма Оценки целесообразно учитывать следующие обстоятельства:

- а) поскольку институт Оценки и перечень его показателей утверждается на федеральном уровне, то система показателей должна опираться на стратегические цели **развития местной (территориальной) экономики** и задачи развития местного самоуправления (в т. ч. как института участия населе-

ния в управлении территориями) и муниципального управления (как базового уровня **публичного управления** в Российской Федерации). В данный момент соответствующий федеральный документ отсутствует, чем и объясняется непредсказуемость изменений Оценки, её неполная увязка с компетенцией органов местного самоуправления и возникновение параллельных отраслевых систем показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления;

- б) перед органами местного самоуправления стоят две группы задач, равнозначных по степени важности. Во-первых, они должны решать вопросы местного значения и исполнять собственные полномочия **во взаимодействии с населением**. Во-вторых, им необходимо участвовать в реализации национальных проектов и иных стратегических решений, направленных на повышение качества жизни **населения муниципальных территорий** в Российской Федерации;
- в) для эффективной работы механизмов Оценки и иных отраслевых КРІ в отношении органов местного самоуправления необходимо обеспечивать адекватное отражение состояния дел на местах, в чём заинтересованы **жители муниципальных территорий** и государственные органы, **определяющие соответствующие критерии оценки** и утверждающие системы показателей. Одновременно указанные механизмы должны выполнять функции информационно-аналитических инструментов, которые смогут применять для развития территорий муниципальных образований не только органы местного самоуправления, **но и организованные граждане, проживающие на этих территориях**;
- г) в составе Оценки есть показатель учёта степени удовлетворённости населения дея-

тельностью органов местного самоуправления, но отсутствует чёткое определение и детализация понятия «удовлетворённость». **Следовательно, он требует замены, и в состав Оценки необходимо ввести показатель вовлеченности населения в совместное управление с органами МСУ.**

Рассмотрев сложившийся опыт проведения оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и предложения по совершенствованию системы Оценки, участники заседания рекомендуют:

#### Правительству Российской Федерации:

1. Разработать и принять Стратегию развития местного самоуправления в Российской Федерации, **учитывая предложения участников «о стратегически важной необходимости формирования социально ориентированного общества на основе системы общего образования и обеспечения современного уровня управленческих знаний и навыков в органах МСУ».**
2. Скорректировать состав показателей Оценки с целью повышения **результатов** муниципального управления **на основе качества дополнительных обучающих программ, формирующих необходимые управленческие навыки для органов МСУ**, в т. ч. в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 7.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».
3. Рассмотреть возможность интеграции в Оценку наиболее значимых показателей по отраслевым КРІ с целью формирования единого механизма определения результативности деятельности органов местного самоуправления **на основе реальных объективных показателей развития местной (локальной) экономики.**

4. Выделить в составе Оценки категории показателей, одна из которых будет направлена непосредственно на повышение качества исполнения муниципальных полномочий, другая — на решение задач развития Российской Федерации, в т. ч. реализацию нацпроектов.
5. Разработать дифференцированные подходы к применению Оценки для городских и сельских муниципальных образований.
6. Разработать и принять на федеральном уровне процедуру **оценки участия населения в самоуправлении в формате ТОС, а также в экономической кооперации местных сообществ**, определяющих учёт мнения населения о деятельности органов местного самоуправления:
  - а) уточнив и детализировав понятия и термины, применяемые для определения степени **участия в местной экономике** граждан и степени удовлетворённости жителей;
  - б) приведя систему показателей Оценки, **используемых в системе управления «Менеджмент качества»**, в соответствие с компетенцией органов местного самоуправления.
7. Провести анализ предложений и **практик (в т. ч. наличие и отсутствие практик)** субъектов Российской Федерации по применению института Оценки **в системе управления «Менеджмент качества»** с целью выявления результативных мер поощрения муниципальных образований за выполнение показателей.
8. Рассмотреть возможность закрепления результативных практик в федеральном законодательстве.

# 3

## Региональные практики предоставления местным бюджетам дополнительных доходных источников

В рамках выявленного Общероссийским Конгрессом муниципальных образований тренда регионализации местного самоуправления нельзя не обратить внимание на финансовый аспект указанного тренда.

Доля собственных доходов местных бюджетов, определённая в федеральных законах, слишком мала для того, чтобы муниципальные образования могли самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения. В то же время Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее — Бюджетный кодекс) даёт субъектам Российской Федерации право предоставлять местным бюджетам дополнительные доходные источники.

Согласно статье 58 Бюджетного кодекса законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены:

- единые для всех муниципальных образований одного вида (городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов, муниципальных районов, муниципальных округов, городских поселений, сельских поселений, внутригородских муниципальных образований) нормативы отчислений от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами;
- дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от НДФЛ, подлежащего

зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации;

- дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на ГСМ.

Широкое распространение получило предоставление дополнительных и единых нормативов отчислений от НДФЛ, который легко прогнозируется. К этому шагу регионы, конечно, подталкивает предусмотренное статьёй 58 Бюджетного кодекса пороговое значение, предусматривающее зачисление не менее 15 % налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от НДФЛ в местные бюджеты.

Выбор способа передачи средств в виде единых и (или) дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ остаётся за субъектом Российской Федерации.

Замена дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ способствует выравниванию финансовых возможностей по осуществлению органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения, но не всегда позволяет выполнить требование закрепления за местными бюджетами не менее 15 % от НДФЛ, так как наибольший объём поступлений собирается с территорий муниципалитетов, не получающих дотации. Субъекту Российской Федерации для выполнения данного требования приходится комбини-

Наименование субъекта Российской Федерации	Объём доходов от НДФЛ, млн руб.		
	Консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации	Местные бюджеты (сверх гарантированного уровня 30%)	Соотношение, %
Ненецкий автономный округ	2629,5	422,2	16,0%
Республика Алтай	2807,4	382,1	13,5%
Чеченская Республика	9848,0	1167,0	11,8%
Кабардино-Балкарская Республика	5444,5	618,8	11,1%
Тюменская область	39 918,5	4514,8	11,0%
Республика Калмыкия	2173,6	238,6	10,9%
Ханты-Мансийский автономный округ	85 581,2	7462,7	8,5%
Республика Ингушетия	2407,8	175,5	7,1%

ровать закрепление единых и дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ.

В 2018 году, по данным мониторинга Минфина России<sup>1</sup>, поступления в местные бюджеты от НДФЛ в порядке исполнения указанной нормы оцениваются в объёме 366,8 млрд рублей, или 47,3 % от общей суммы поступления НДФЛ (без учёта городов федерального значения).

Общий объём доходов, полученных местными бюджетами в связи с закреплением субъектами Российской Федерации нормативов отчислений от НДФЛ (сверх установленного статьями 61, 61.1, 61.2 Бюджетного кодекса), составил 47,3 млрд рублей, или 6,0 % доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от указанного налога (без учёта городов федерального значения).

Максимальный уровень дополнительных поступлений данного налога в местные бюджеты сверх уровней, установленных статьями 61,

61.1, 61.2, пунктом 3 статьи 58 Бюджетного кодекса в 2018 году отмечается в Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах, республиках Кабардино-Балкария, Алтай, Чечня, Калмыкия, Ингушетия и Тюменской области.

Данным правом в 2018 году воспользовалось 78 субъектов Российской Федерации, которые предоставили местным бюджетам единые нормативы отчислений от следующих налогов:

- налог на прибыль организаций — 4 региона;
- налог на имущество организаций — 12 регионов;
- транспортный налог — 6 регионов;
- налог на добычу общераспространённых полезных ископаемых — 14 регионов;
- налог на игорный бизнес — 5 регионов;
- налог, взимаемый в связи с применением упрощённой системы налогообложения, — 48 регионов;

<sup>1</sup> [https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/Monitoring\\_local/results/](https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/)

- налог на добычу прочих полезных ископаемых — 7 регионов;
- отдельные акцизы от подакцизных товаров (за исключением акцизов на нефтепродукты) — 3 региона.

При этом правом на передачу в местные бюджеты по единым нормативам отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов (за исключением НДС), подлежащих зачислению в соответствии с бюджетным законодательством в бюджет субъекта Российской Федерации, воспользовалось 73 субъекта, что на 19 больше по сравнению с 2017 годом.

Рассмотрим эти дополнительные доходные источники местных бюджетов в отдельности по видам налогов и муниципальных образований.

## Налог на прибыль организаций

Налог на прибыль организаций обладает мобильной базой, которая неравномерно распределяется как среди регионов, так и по территориям муниципальных образований внутри региона. Налог на прибыль организаций является циклическим, поступления по нему могут снижаться в период падения экономического развития, что может привести к несбалансированности местных бюджетов. Кроме того, создание консолидированных групп налогоплательщиков снижает точность прогнозирования поступлений по данному налогу, а авансовый характер платежей может привести к ситуации, при которой поступления могут быть отрицательны, что также негативно может сказаться на сбалансированности местных бюджетов.

Поступления в местные бюджеты от налога на прибыль в 2018 году составили 8430,1 млн рублей, в том числе в бюджеты:

- 29 городских округов — 5948,7 млн рублей;

- 116 муниципальных районов — 2481,4 млн рублей.

Объём поступлений в местные бюджеты от налога на прибыль организаций в 2018 году в разрезе регионов следующий:

- Красноярский край — 4700,6 млн рублей;
- Краснодарский край — 2959,5 млн рублей;
- Камчатский край — 604,3 млн рублей;
- Калужская область — 165,7 млн рублей.

Доля поступлений в местные бюджеты от налога на прибыль составила 4,2 % от объёма собственных доходов бюджетов городских округов и муниципальных районов вышеперечисленных регионов.

Законом *Красноярского края* от 10.07.2007 № 2-317 «О межбюджетных отношениях в Красноярском крае» предусмотрено, что собственные доходы краевого бюджета от налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджеты субъектов Российской Федерации, передаются в бюджеты муниципальных районов и городских округов по нормативу 5 %.

Красноярский край входит в десятку регионов-лидеров по поступлению в региональный бюджет налога на прибыль организаций. Так, в 2018 году в консолидированный бюджет Красноярского края поступило 94 012,9 млн рублей.

Поступления в местные бюджеты Красноярского края от налога на прибыль организаций составили 16 % от общей суммы налоговых доходов бюджетов городских округов и муниципальных районов региона. Это существенная помощь местным бюджетам городских округов и муниципальных районов.

В *Краснодарском крае* законом от 04.02.2002 № 437-КЗ «О бюджетном процессе в Краснодарском крае» бюджетам городских округов и муниципальных районов установлен единый норматив отчислений от налога на прибыль организаций в размере 5 %.

Объем поступлений в консолидированный бюджет Краснодарского края от налога на прибыль организаций за 2018 год составил 59 190,4 млн рублей. В бюджетах городских округов и муниципальных районов поступления от данного налога составили 7 % от общей суммы налоговых доходов данных видов муниципальных образований.

Законом *Камчатского края* от 10.12.2007 № 709 «Об установлении нормативов отчислений в местные бюджеты от отдельных федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в краевой бюджет» бюджетам городских округов и муниципальных районов установлен единый норматив отчислений от налога на прибыль организаций в размере 18 %.

В консолидированный бюджет Камчатского края поступления от налога на прибыль организаций составили 3357,2 млн рублей. При этом доля поступлений от указанного налога, в общем объеме налоговых доходов городских округов и муниципальных районов составила 6 %.

Закон *Калужской области* от 05.10.2005 № 124-ОЗ «Об установлении нормативов отчислений в местные бюджеты от отдельных федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и региональных налогов, подлежащих зачислению в областной бюджет» установил зачисление в бюджеты городских округов и муниципальных районов единого норматива отчислений от налога на прибыль организаций в размере 1 %.

Объем налога на прибыль организаций, поступивший в консолидированный бюджет Калужской области, составил 16 567,5 млн рублей. При этом доля налога на прибыль организаций, поступившая в бюджеты городских округов и муниципальных районов, составила всего 1,5 % от общей суммы налоговых доходов указанных видов муниципальных образований.

Всего в 2018 году 71 % налога на прибыль организаций собрано с территории 17 субъектов Российской Федерации.

Значительная дифференциация и мобильность налогового потенциала данного налога не позволяет многим регионам предоставлять единые нормативы отчислений от налога на прибыль организаций в местные бюджеты. Кроме того, поступления по данному налогу зависят от экономического роста регионов и в случае его снижения могут негативно отразиться на исполнении местных бюджетов.

## Налог на имущество организаций

По равномерности распределения налогооблагаемой базы налог на имущество организаций сопоставим с налогом на прибыль организаций. Но, в отличие от него, база налога на имущество организаций имеет низкую мобильность, что является одним из аргументов в пользу закрепления нормативов отчислений от него за местными бюджетами. При этом в случае закрепления налога на имущество организаций за местными бюджетами региону следует соблюдать ограничения по изменению ставок и состава налоговой базы для отдельных налогоплательщиков на региональном уровне.

Поступления в местные бюджеты от налога на имущество организаций в 2018 году составили 7315,7 млн рублей, в том числе в бюджеты:

- 73 городских округов — 4509,7 млн рублей;
- 202 муниципальных районов — 2806,0 млн рублей.

Объём поступлений в местные бюджеты от налога на имущество организаций в 2018 году в разрезе регионов составил:

- Сахалинская область — 1429,3 млн рублей;
- Калининградская область — 1004,7 млн рублей;
- Республика Башкортостан — 959,7 млн рублей;
- Тульская область — 850,4 млн рублей;
- Кировская область — 662,1 млн рублей;
- Республика Адыгея — 481,9 млн рублей;
- Карачаево-Черкесская Республика — 450,9 млн рублей;
- Камчатский край — 429,2 млн рублей;
- Республика Северная Осетия – Алания — 281,5 млн рублей;
- Калужская область — 411 млн рублей;
- Республика Тыва — 183,7 млн рублей;
- Республика Алтай — 171,3 млн рублей.

Доля поступлений в местные бюджеты от налога на имущество организаций составила 3% от объёма собственных доходов бюджетов городских округов и муниципальных районов вышеперечисленных регионов.

Закон *Сахалинской области* от 22.10.2013 № 99-30 «Об установлении единых нормативов отчисле-

ний в местные бюджеты от транспортного налога, налога на имущество организаций и налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения» установил закрепление единого норматива отчислений от налога на имущество организаций в бюджеты городских округов в размере 30%.

Объём поступлений в консолидированный бюджет Сахалинской области за 2018 год от налога на имущество организаций составил 7189 млн рублей. В бюджетах городских округов поступления от данного налога составили 8% от общей суммы налоговых доходов бюджетов городских округов.

Закон *Калининградской области* от 22.10.2012 № 148 «О межбюджетных отношениях» закрепил зачисление в бюджеты городских округов и муниципальных районов отчислений от налога на имущество организаций в размере 20%.

Объём поступлений в консолидированный бюджет Калининградской области за 2018 год от налога на имущество организаций составил 5023,7 млн рублей. В бюджетах городских округов и муниципальных районов поступления от данного налога составили 9% от общей суммы налоговых доходов данных видов муниципальных образований.

Закон *Республики Башкортостан* от 13.07.2011 № 428-з «Об установлении единых нормативов отчислений от отдельных налогов в бюджеты муниципальных районов, городских округов Республики Башкортостан» установил единый норматив отчислений от налога на имущество организаций для бюджетов городских округов в размере 5%, бюджетов муниципальных районов — 10%.

Объём поступлений в консолидированный бюджет Республики Башкортостан за 2018 год от налога на имущество организаций составил 14470,6 млн рублей. В бюджетах городских округов и муниципальных районов поступле-

ния от данного налога составили 4 % от общей суммы налоговых доходов данных видов муниципальных образований.

Закон *Тульской области* от 11.11.2005 № 639-ЗТО «О межбюджетных отношениях между органами государственной власти Тульской области и органами местного самоуправления муниципальных образований» установил зачисление единого норматива отчислений от налога на имущество организаций в бюджеты городских округов в размере 8 %, в бюджеты муниципальных районов — 30 %.

Объём поступлений в консолидированный бюджет Тульской области за 2018 год от налога на имущество организаций составил 5933,2 млн рублей. В бюджетах городских округов и муниципальных районов поступления от данного налога составили 6 % от общей суммы налоговых доходов данных видов муниципальных образований.

Закон *Кировской области* от 28.09.2007 № 163-ЗО «О межбюджетных отношениях в Кировской области» установил зачисление в бюджеты городских округов и муниципальных районов единого норматива отчислений от налога на имущество организаций в размере 20 %.

Объём поступлений в консолидированный бюджет Кировской области за 2018 год от налога на имущество организаций составил 3310,4 млн рублей. В бюджетах городских округов и муниципальных районов поступления от данного налога составили 8 % от общей суммы налоговых доходов данных видов муниципальных образований.

Закон *Республики Адыгея* от 08.04.2008 № 161 «О бюджетном процессе в Республике Адыгея» установил зачисление единого норматива отчислений от налога на имущество организаций в бюджеты городских округов в размере 30 %, в бюджеты муниципальных районов — 45 %.

Объём поступлений в консолидированный бюджет Республики Адыгея за 2018 год от налога на имущество организаций составил 1191,5 млн рублей. В бюджетах городских округов и муниципальных районов поступления от данного налога составили 20 % от общей суммы налоговых доходов данных видов муниципальных образований.

Закон *Карачаево-Черкесской Республики* от 30.12.2015 № 107-РЗ «О межбюджетных отношениях в Карачаево-Черкесской Республике» установил зачисление единого норматива отчислений от налога на имущество организаций в бюджеты городских округов и муниципальных районов в размере 50 %.

Объём поступлений в консолидированный бюджет Карачаево-Черкесской Республики за 2018 год от налога на имущество организаций составил 901,9 млн рублей. В бюджетах городских округов и муниципальных районов поступления от данного налога составили 25 % от общей суммы налоговых доходов данных видов муниципальных образований.

Закон *Камчатского края* от 10.12.2007 № 709 «Об установлении нормативов отчислений в местные бюджеты от отдельных федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в краевой бюджет» установил зачисление единого норматива отчислений от налога на имущество организаций в бюджеты городских округов и муниципальных районов в размере 20 %.

Объём поступлений в консолидированный бюджет Камчатского края за 2018 год от налога на имущество организаций составил 2146 млн рублей. В бюджетах городских округов и муниципальных районов поступления от данного налога составили 5 % от общей суммы нало-

говых доходов данных видов муниципальных образований.

Законом *Калужской области* от 05.10.2005 № 124-ОЗ «Об установлении нормативов отчислений в местные бюджеты от отдельных федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и региональных налогов, подлежащих зачислению в областной бюджет» установлено зачисление единых нормативов отчислений от данного налога в бюджеты городских округов в размере 5 %, в бюджеты муниципальных районов — 10 %.

Объём поступлений в консолидированный бюджет Калужской области за 2018 год от налога на имущество организаций составил 5386,8 млн рублей. В бюджетах городских округов и муниципальных районов поступления от данного налога составили 4 % от общей суммы налоговых доходов данных видов муниципальных образований.

Закон *Республики Северная Осетия – Алания* от 29.12.2009 № 58-РЗ «О межбюджетных отношениях в Республике Северная Осетия-Алания» установил зачисление единого норматива отчислений от налога на имущество организаций в бюджеты городских округов и муниципальных районов в размере 30 %.

Объём поступлений в консолидированный бюджет Республики Северная Осетия – Алания за 2018 год от налога на имущество организаций составил 938,3 млн рублей. В бюджетах городских округов и муниципальных районов поступления от данного налога составили 9 % от общей суммы налоговых доходов данных видов муниципальных образований.

Закон *Республики Тыва* от 05.12.2008 № 1093 ВХ-2 «О нормативах отчислений от федеральных налогов, региональных налогов и налогов, предусмотренных специальными нало-

говыми режимами, подлежащих зачислению в республиканский бюджет Республики Тыва, в местные бюджеты Республики Тыва» установил зачисление единого норматива отчислений от налога на имущество организаций в бюджеты муниципальных районов в размере 50 %.

Объём поступлений в консолидированный бюджет Республики Тыва за 2018 год от налога на имущество организаций составил 614,4 млн рублей. В бюджетах муниципальных районов поступления от данного налога составили 20 % от общей суммы налоговых доходов муниципальных районов.

Закон *Республики Алтай* от 18.10.2005 № 79-РЗ «Об установлении единых нормативов отчислений в местные бюджеты Республики Алтай» установил зачисление единого норматива отчислений от налога на имущество организаций в бюджеты муниципальных районов в размере 50 %.

Объём поступлений в консолидированный бюджет Республики Алтай за 2018 год от налога на имущество организаций составил 342,6 млн рублей. В бюджетах муниципальных районов поступления от данного налога составили 15 % от общей суммы налоговых доходов муниципальных районов.

Всего в 2018 году 77 % налога на имущество организаций было собрано с территории 28 субъектов Российской Федерации, из них только Республика Башкортостан предоставила единые нормативы отчислений в местные бюджеты от данного налога. Республика Алтай по общим объёмам поступлений в консолидированные бюджеты регионов находится на предпоследнем месте, однако этот регион предоставил 50 % отчислений от данного налога в бюджеты муниципальных районов, увеличив тем самым на 15 % налоговые доходы бюджетов муниципальных районов.

## Транспортный налог

Поступления в местные бюджеты от транспортного налога в 2018 году составили 4079,5 млн рублей, в том числе в бюджеты:

- 60 городских округов — 2716,5 млн рублей;
- 92 муниципальных районов — 567,7 млн рублей;
- 65 городских поселений — 368,4 млн рублей;
- 558 сельских поселений — 426,9 млн рублей.

Объём поступлений в местные бюджеты от транспортного налога в разрезе регионов в 2018 году составил:

- Пермский край — 2651,3 млн рублей;
- Сахалинская область — 857,8 млн рублей;
- Хабаровский край — 356,5 млн рублей;
- Кемеровская область — 104,2 млн рублей;
- Республика Чувашия — 91,1 млн рублей;
- Республика Ингушетия — 9,6 млн рублей.

Доля поступлений в местные бюджеты от транспортного налога составила 1,6 % от объёма собственных доходов местных бюджетов вышеперечисленных субъектов Российской Федерации.

Закон *Пермского края* от 12.10.2007 № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае» установил зачисление в бюджеты городских округов единого норматива отчислений от транспортного налога в размере 100 %, в бюджеты муниципальных районов, городских и сельских поселений — 50 %.

Объём поступлений в консолидированный бюджет Пермского края за 2018 год от транспортного налога составил 2651,3 млн рублей. В бюджетах городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений поступления от данного налога составили 10,5 % от общей суммы налоговых доходов данных видов муниципальных образований.

Закон *Сахалинской области* от 22.10.2013 № 99-ЗО «Об установлении единых нормативов отчислений в местные бюджеты от транспортного налога, налога на имущество организаций и налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения» установил зачисление в бюджеты городских округов единого норматива отчислений от транспортного налога в размере 100 %.

Объём поступлений в консолидированный бюджет Сахалинской области за 2018 год от транспортного налога составил 857,8 млн рублей. В бюджетах городских округов поступления от данного налога составили 5 % от общей суммы налоговых доходов данных видов муниципальных образований.

Закон *Хабаровского края* от 26.12.2007 № 169 «Об установлении единых нормативов отчислений в бюджеты городских и сельских поселений, муниципальных районов и городских округов Хабаровского края от отдельных федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и региональных налогов, подлежащих зачислению в краевой бюджет» установил зачисление единого норматива отчислений от транспортного налога в бюджеты городских округов в размере 10 %, в бюджеты муниципальных районов — 50 %.

Объём поступлений в консолидированный бюджет Хабаровского края за 2018 год от транспортного налога составил 1619,3 млн рублей. В бюджетах городских округов и муниципальных районов поступления от данного налога соста-

вили 2,4 % от общей суммы налоговых доходов данных видов муниципальных образований.

Закон Кемеровской области от 24.11.2005 № 134-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Кемеровской области» установил зачисление в бюджеты городских округов и муниципальных районов единого норматива отчислений от транспортного налога в размере 5 %.

Объём поступлений в консолидированный бюджет Кемеровской области за 2018 год от транспортного налога составил 2084,2 млн рублей. В бюджетах городских округов и муниципальных районов поступления от данного налога составили 0,5 % от общей суммы налоговых доходов данных видов муниципальных образований.

Закон Чувашской Республики от 23.07.2001 № 36 «О регулировании бюджетных правоотношений в Чувашской Республике» установил зачисление в бюджеты городских округов и муниципальных районов единого норматива отчислений от транспортного налога в размере 10 %.

Объём поступлений в консолидированный бюджет Чувашской Республики за 2018 год от транспортного налога составил 911,4 млн рублей. В бюджетах городских округов и муниципальных районов поступления от данного налога составили 1,6 % от общей суммы налоговых доходов данных видов муниципальных образований.

Закон Республики Ингушетия от 01.06.2016 № 22-РЗ «Об установлении единых нормативов отчислений от транспортного налога» установил зачисление в бюджеты городских округов и муниципальных районов единого норматива отчислений от транспортного налога в размере 20 %.

Объём поступлений в консолидированный бюджет Республики Ингушетия за 2018 год от транспортного налога составил 48,1 млн рублей. В бюджетах городских округов и муниципальных районов поступления от данного налога со-

## Приложения

ставили 1 % от общей суммы налоговых доходов данных видов муниципальных образований.

Всего в 2018 году 68 % транспортного налога собрано с территорий 22 субъектов Российской Федерации, в это число вошли 2 субъекта — Пермский край и Кемеровская область, которые предоставили единые нормативы отчислений в местные бюджеты от данного налога. Республика Ингушетия, которая по объёмам поступлений в консолидированные бюджеты регионов находится в конце списка, предоставила 20 % отчислений от данного налога в бюджеты городских округов и муниципальных районов, увеличив, хоть и незначительно (на 1 %), налоговые доходы данных видов местных бюджетов.

## Налог на добычу общераспространённых полезных ископаемых

Налог на добычу полезных ископаемых распределяется неравномерно среди регионов, однако налог на добычу общераспространённых полезных ископаемых является исключением из этого правила и нормативы по нему могут быть закреплены за местными бюджетами.

Поступления в местные бюджеты от налога на добычу общераспространённых полезных ископаемых в 2018 году составили 699,9 млн рублей, в том числе в бюджеты:

- 52 городских округов — 206,8 млн рублей;
- 389 муниципальных районов — 491,8 млн рублей;
- 27 городских поселений — 0,1 млн рублей;
- 242 сельских поселений — 1,2 млн рублей.

Объём поступлений в местные бюджеты от налога на добычу общераспространённых полез-

ных ископаемых в разрезе регионов в 2018 году составил:

- Республика Саха (Якутия) — 221,2 млн рублей;
- Республика Башкортостан — 117,5 млн рублей;
- Республика Татарстан — 76,5 млн рублей;
- Челябинская область — 63,7 млн рублей;
- Смоленская область — 35,2 млн рублей;
- Забайкальский край — 31,6 млн рублей;
- Ярославская область — 30,8 млн рублей;
- Алтайский край — 24,8 млн рублей;
- Томская область — 24,2 млн рублей;
- Республика Чувашия — 20,8 млн рублей;
- Республика Удмуртия — 20,1 млн рублей;
- Республика Адыгея — 18,4 млн рублей;
- Ивановская область — 11,4 млн рублей;
- Республика Алтай — 3,7 млн рублей.

Доля поступлений в местные бюджеты от налога на добычу общераспространённых полезных ископаемых в 2018 году составила 0,19 % от объёма собственных доходов местных бюджетов вышеперечисленных субъектов Российской Федерации.

Закон *Республики Саха (Якутия)* от 05.02.2014 1280-З № 111-V «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Саха (Якутия)» установил зачисление в бюджеты городских округов и муниципальных районов единого

норматива отчислений от налога на добычу общераспространённых полезных ископаемых в размере 100 %.

Закон *Республики Башкортостан* от 13.07.2011 № 428-з «Об установлении единых нормативов отчислений от отдельных налогов в бюджеты муниципальных районов, городских округов Республики Башкортостан» установил зачисление в бюджеты городских округов и муниципальных районов единого норматива отчислений от налога на добычу общераспространённых полезных ископаемых в размере 100 %.

Бюджетный кодекс *Республики Татарстан* от 29.05.2004 № 35-ЗРТ установил, что доходы от налога на добычу общераспространённых полезных ископаемых, подлежащие зачислению в бюджет Республики Татарстан, зачисляются в бюджеты муниципальных районов и городских округов по нормативу 100 %.

Закон *Челябинской области* от 30.09.2008 № 314-ЗО «О межбюджетных отношениях в Челябинской области» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов единого норматива отчислений от налога на добычу общераспространённых полезных ископаемых в размере 50 %.

Закон *Смоленской области* от 29.09.2005 № 87-з «О межбюджетных отношениях в Смоленской области» установил зачисление в бюджеты городских округов и муниципальных районов единого норматива отчислений от налога на добычу общераспространённых полезных ископаемых в размере 100 %.

Закон *Забайкальского края* от 20.12.2011 № 608-ЗЗК «О межбюджетных отношениях в Забайкальском крае» установил зачисление в бюджеты городских округов и муниципальных районов единого норматива отчислений от налога на добычу общераспространённых полезных ископаемых в размере 100 %.

Закон *Ярославской области* от 07.10.2008 № 41-з «О единых нормативах отчислений в местные бюджеты» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов единого норматива отчислений от налога на добычу общераспространённых полезных ископаемых в размере 100 %.

Закон *Алтайского края* от 31.08.2005 № 62-ЗС «О нормативах отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами» установил зачисление в бюджеты городских округов и муниципальных районов единого норматива отчислений от налога на добычу общераспространённых полезных ископаемых в размере 100 %.

Закон *Томской области* от 14.11.2012 № 208-ОЗ «Об установлении единых нормативов отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов Томской области от отдельных федеральных налогов» установил зачисление в бюджеты городских округов и муниципальных районов единого норматива отчислений от налога на добычу общераспространённых полезных ископаемых в размере 100 %.

Закон *Чувашской Республики* от 23.07.2001 № 36 «О регулировании бюджетных правоотношений в Чувашской Республике» установил зачисление в бюджеты городских округов и муниципальных районов единого норматива отчислений от налога на добычу общераспространённых полезных ископаемых в размере 100 %.

Закон *Удмуртской Республики* от 21.11.2006 № 52-РЗ «О регулировании межбюджетных отношений в Удмуртской Республике» установил зачисление в бюджеты городских округов и муниципальных районов единого норматива отчислений от налога на добычу общераспространённых полезных ископаемых в размере 100 %.

Закон *Республики Адыгея* от 08.04.2008 № 161 «О бюджетном процессе в Республике Адыгея»

установил зачисление в бюджеты городских округов и муниципальных районов единого норматива отчислений от налога на добычу общераспространённых полезных ископаемых в размере 60 %.

Закон *Ивановской области* от 10.10.2005 № 121-ОЗ «Об установлении нормативов отчислений в местные бюджеты от отдельных федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами» установил зачисление в бюджеты городских округов и муниципальных районов единого норматива отчислений от налога на добычу общераспространённых полезных ископаемых в размере 100 %.

Закон *Республики Алтай* от 18.10.2005 № 79-РЗ «Об установлении единых нормативов отчислений в местные бюджеты Республики Алтай» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов единого норматива отчислений от налога на добычу общераспространённых полезных ископаемых в размере 100 %.

Всего в 2018 году 76 % налога на добычу общераспространённых полезных ископаемых собрано с территорий 18 регионов, в их число вошли Республика Башкортостан, Челябинская область и Республика Саха (Якутия), которые предоставили единые нормативы отчислений в местные бюджеты от данного налога.

## Налог на игорный бизнес

Поступления в местные бюджеты от налога на игорный бизнес в 2018 году составили 34,76 млн рублей, в том числе в бюджеты:

- 15 городских округов — 26,8 млн рублей;
- 90 муниципальных районов — 2,17 млн рублей;
- 45 городских поселений — 5,78 млн рублей;
- 872 сельских поселений — 0,01 млн рублей.

Объём поступлений в местные бюджеты от налога на игорный бизнес в разрезе регионов в 2018 году составил:

- Республика Татарстан — 16,95 млн рублей;
- Воронежская область — 10,05 млн рублей;
- Смоленская область — 4,8 млн рублей;
- Ямало-Ненецкий автономный округ — 2,24 млн рублей;
- Республика Саха (Якутия) — 0,72 млн рублей.

Доля поступлений в местные бюджеты от налога на игорный бизнес в 2018 году составила 0,02 % от объёма собственных доходов местных бюджетов вышеперечисленных субъектов Российской Федерации.

Бюджетный кодекс *Республики Татарстан* от 29.05.2004 № 35-ЗРТ установил, что доходы от налога на игорный бизнес, подлежащие зачислению в бюджет Республики Татарстан, зачисляются в бюджеты городских, сельских поселений и городских округов по нормативу 50 %.

Закон *Воронежской области* от 17.11.2005 № 68-ОЗ «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Воронежской области» установил зачисление в бюджеты городских округов и муниципальных районов единого норматива отчислений от налога на игорный бизнес в размере 100 %.

Закон *Смоленской области* от 29.09.2005 № 87-з «О межбюджетных отношениях в Смоленской области» установил зачисление в бюджеты городских округов и муниципальных районов единого норматива отчислений от налога на игорный бизнес в размере 100 %.

Закон *Ямало-Ненецкого автономного округа* от 18.12.2009 № 104-ЗАО «О межбюджетных отношениях в Ямало-Ненецком автономном округе» установил зачисление в бюджеты городских округов, городских и сельских поселений единого норматива отчислений от налога на игорный бизнес в размере 100 %.

Закон *Республики Саха (Якутия)* от 05.02.2014 1280-З № 111-V «О Бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Саха (Якутия)» установил зачисление в бюджеты городских округов и муниципальных районов единого норматива отчислений от налога на игорный бизнес в размере 100 %.

Всего в 2018 году 84 % налога на игорный бизнес аккумулировалось в 22 субъектах РФ, в их число вошли Республика Татарстан и Воронежская область, предоставившие единые нормативы отчислений в местные бюджеты от данного налога. Лидером среди регионов по поступлению в консолидированный бюджет субъекта РФ налога на игорный бизнес является Краснодарский край — 706,1 млн рублей.

### Налог, взимаемый в связи с применением упрощённой системы налогообложения

Наиболее эффективным является закрепление за местными бюджетами налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, так как поступления от данного вида налога относительно равномерно распределены по муниципальным образованиям и зависят от деятельности органов местного самоуправления по привлечению среднего и малого бизнеса и развитию предпринимательства.

Поступления в местные бюджеты от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в 2018 году составили 78 178,7 млн рублей, в том числе в бюджеты:

- 896 муниципальных районов — 19 129,0 млн рублей;
- 397 городских округов — 49 107,8 млн рублей;
- 3 городских округов с внутригородским делением — 2 971,9 млн рублей;
- 94 городских поселений — 679,1 млн рублей;
- 3 внутригородских районов — 27,8 млн рублей;
- 1650 сельских поселений — 593,6 млн рублей;
- 111 внутригородских муниципальных образований — 5 669,5 млн рублей.

Объём поступлений в местные бюджеты от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в разрезе регионов в 2018 году составил:

- Московская область — 14 838,8 млн рублей;
- Санкт-Петербург — 5 669,5 млн рублей;
- Ханты-Мансийский автономный округ – Югра — 4 483,7 млн рублей;
- Челябинская область — 3 822,9 млн рублей;
- Ленинградская область — 3 385,4 млн рублей;
- Сахалинская область — 3 027,5 млн рублей;
- Краснодарский край — 2 917,2 млн рублей;
- Оренбургская область — 2 689,9 млн рублей;
- Республика Татарстан — 2 656,0 млн рублей;
- Калужская область — 2 640,7 млн рублей;

- Республика Саха (Якутия) — 2 476,3 млн рублей;
- Тюменская область — 2 090,5 млн рублей;
- Алтайский край — 2 058,3 млн рублей;
- Свердловская область — 1 950,7 млн рублей;
- Республика Башкортостан — 1 934,7 млн рублей;
- Иркутская область — 1 842,3 млн рублей;
- Мурманская область — 1 766,7 млн рублей;
- Ямало-Ненецкий автономный округ — 1 562,3 млн рублей;
- Кемеровская область — 1 419,3 млн рублей;
- Тульская область — 1 272,3 млн рублей;
- Республика Дагестан — 1 193,3 млн рублей;
- Калининградская область — 1 157,6 млн рублей;
- Кировская область — 1 066,6 млн рублей;
- Республика Коми — 1 038,4 млн рублей;
- Камчатский край — 858,3 млн рублей;
- Томская область — 760,0 млн рублей;
- Вологодская область — 759,8 млн рублей;
- Республика Бурятия — 753,8 млн рублей;
- Астраханская область — 727,3 млн рублей;
- Республика Северная Осетия – Алания — 568,9 млн рублей;

- Хабаровский край — 560,0 млн рублей;
- Новгородская область — 547,9 млн рублей;
- Республика Адыгея — 469,6 млн рублей;
- Липецкая область — 403,3 млн рублей;
- Омская область — 387,6 млн рублей;
- Республика Алтай — 361,8 млн рублей;
- Костромская область — 356,7 млн рублей;
- Смоленская область — 334,8 млн рублей;
- Магаданская область — 308,8 млн рублей;
- Самарская область — 201,5 млн рублей;
- Ульяновская область — 184,1 млн рублей;
- Чеченская Республика — 152,7 млн рублей;
- Владимирская область — 145,8 млн рублей;
- Воронежская область — 110,9 млн рублей;
- Республика Калмыкия — 105,1 млн рублей;
- Чукотский автономный округ — 93,7 млн рублей;
- Курская область — 36,9 млн рублей;
- Ненецкий автономный округ — 28,5 млн рублей.

Доля поступлений в местные бюджеты от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в 2018 году составила 4,8 % от объёма собственных доходов соответствующих местных бюджетов вышечисленных субъектов Российской Федерации.

Закон *Московской области* от 29.10.2012 № 160/2012-ОЗ «Об установлении единого норматива отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов Московской области от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в том числе минимального налога, подлежащего зачислению в бюджет Московской области» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 50 %.

Закон *Санкт-Петербурга* от 04.12.2017 № 801-131 «О бюджете Санкт-Петербурга на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» установил зачисление в бюджеты внутригородских муниципальных образований единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 10 %.

Закон *Ханты-Мансийского автономного округа – Югры* от 10.11.2008 № 132-оз «О межбюджетных отношениях в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 100 %.

Закон *Челябинской области* от 30.09.2008 № 314-ЗО «О межбюджетных отношениях в Челябинской области» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 50 %.

Закон *Ленинградской области* от 07.11.2012 № 81-оз «Об установлении единых нормативов отчислений в бюджеты муниципальных районов (городских округов) Ленинградской области

от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 100 %.

Закон *Сахалинской области* от 22.10.2013 № 99-ЗО «Об установлении единых нормативов отчислений в местные бюджеты от транспортного налога, налога на имущество организаций и налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения» установил зачисление в бюджеты городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 100 %.

Закон *Краснодарского края* от 04.02.2002 № 437-КЗ «О бюджетном процессе в Краснодарском крае» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 20 %.

Закон *Оренбургской области* от 30.11.2005 № 2738/499-III-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Оренбургской области» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов, единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 100 %.

Бюджетный кодекс *Республики Татарстан* от 29.05.2004 № 35-ЗРТ установил, что доходы от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, подлежащие зачислению в бюджет Республики Татарстан, зачисляются в бюджеты муниципальных районов и городских округов по нормативу 30 %.

Закон *Калужской области* от 05.10.2005 № 124-ОЗ «Об установлении нормативов отчислений

в местные бюджеты от отдельных федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и региональных налогов, подлежащих зачислению в областной бюджет» установил зачисление единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в бюджеты муниципальных районов в размере 45 %, в бюджеты городских округов — 100 %, в бюджеты городских и сельских поселений — 55 %.

Закон *Республики Саха (Якутия)* от 05.02.2014 1280-З № 111-V «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Саха (Якутия)» установил зачисление в бюджеты городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 100 %.

Закон *Тюменской области* от 08.11.2016 № 93 «Об установлении единых нормативов отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов Тюменской области» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 50 %.

Закон *Алтайского края* от 31.08.2005 № 62-ЗС «О нормативах отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 50 %.

Закон *Свердловской области* от 26.12.2011 № 128-ОЗ «Об установлении единых нормативов отчислений в бюджеты муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, от налога на доходы физических лиц и на-

лога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, подлежащих зачислению в областной бюджет» установил зачисление в бюджеты городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 15 %.

Закон Республики Башкортостан от 13.07.2011 № 428-з «Об установлении единых нормативов отчислений от отдельных налогов в бюджеты муниципальных районов, городских округов Республики Башкортостан» установил зачисление единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в бюджеты муниципальных районов в размере 100 %, в бюджеты городских округов — 10 %.

Закон Иркутской области от 22.10.2013 № 74-ОЗ «О межбюджетных трансфертах и нормативах отчислений доходов в местные бюджеты» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 30 %.

Закон Мурманской области от 10.12.2007 № 916-01-ЗМО «О межбюджетных отношениях в Мурманской области» установил зачисление единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в бюджеты муниципальных районов в размере 50 %, в бюджеты городских округов — 100 %, в бюджеты городских и сельских поселений — 50 %.

Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 18.12.2009 № 104-ЗАО «О межбюджетных отношениях в Ямало-Ненецком автономном округе» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого

в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 100 %.

Закон Кемеровской области от 24.11.2005 № 134-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Кемеровской области» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 30 %.

Закон Тульской области от 11.11.2005 № 639-ЗТО «О межбюджетных отношениях между органами государственной власти Тульской области и органами местного самоуправления муниципальных образований» установил зачисление единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в бюджеты муниципальных районов в размере 65 %, в бюджеты городских округов — 40 %.

Закон Республики Дагестан от 12.12.2017 № 97 «Об установлении единого норматива отчислений в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением Республики Дагестан от налога на доходы физических лиц, налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, подлежащих зачислению в республиканский бюджет Республики Дагестан» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов, городских округов и городских округов с внутригородским делением единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 50 %.

Закон Калининградской области от 22.10.2012 № 148 «О межбюджетных отношениях» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 20 %.

Закон *Кировской области* от 28.09.2007 № 163-ЗО «О межбюджетных отношениях в Кировской области» установил зачисление единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в бюджеты муниципальных районов в размере 100 %, в бюджеты городских округов — 10 %.

Закон *Республики Коми* от 01.10.2007 № 88-РЗ «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Коми» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 50 %.

Закон *Камчатского края* от 10.12.2007 № 709 «Об установлении нормативов отчислений в местные бюджеты от отдельных федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в краевой бюджет» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 50 %.

Закон *Томской области* от 14.11.2012 № 208-ОЗ «Об установлении единых нормативов отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов Томской области от отдельных федеральных налогов» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 30 %.

Закон *Вологодской области* от 07.12.2015 № 3802-ОЗ «Об установлении единых нормативов отчислений в бюджеты городских округов и муниципальных районов области от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, и минимального на-

лога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, подлежащих зачислению в областной бюджет» установил зачисление единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в бюджеты муниципальных районов в размере 50 %, в бюджеты городских округов — 20 %.

Закон *Республики Бурятия* от 13.10.2005 № 1334-З «О межбюджетных отношениях в Республике Бурятия» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 50 %.

Закон *Астраханской области* от 19.12.2013 № 77/2013-ОЗ «О нормативах отчислений от федеральных налогов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в местные бюджеты» установил зачисление единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в бюджеты муниципальных районов в размере 50 %, в бюджеты городских округов — 40 %.

Закон *Республики Северная Осетия – Алания* от 29.12.2009 № 58-РЗ «О межбюджетных отношениях в Республике Северная Осетия – Алания» установил зачисление единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в бюджеты муниципальных районов в размере 70 %, в бюджеты городских округов — 90 %, в бюджеты городских и сельских поселений — 20 %.

Закон *Хабаровского края* от 26.12.2007 № 169 «Об установлении единых нормативов отчислений в бюджеты городских и сельских поселений, муниципальных районов и городских округов Хабаровского края от отдельных федеральных налогов и сборов, в том числе налогов,

предусмотренных специальными налоговыми режимами, и региональных налогов, подлежащих зачислению в краевой бюджет» установил зачисление единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в бюджеты муниципальных районов в размере 30 %, в бюджеты городских округов — 10 %, в бюджеты городских и сельских поселений — 27 %.

Закон *Новгородской области* от 06.03.2009 № 482-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Новгородской области» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 50 %.

Закон *Республики Адыгея* от 8.04.2008 № 161 «О бюджетном процессе в Республике Адыгея» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 50 %.

Закон *Липецкой области* от 07.12.2005 № 234-ОЗ «О нормативах отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в областной бюджет» установил зачисление в бюджеты поселений единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 100 %.

Закон *Омской области* от 27.07.2007 № 947-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Омской области» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 10 %.

Закон *Республики Алтай* от 18.10.2005 № 79-РЗ «Об установлении единых нормативов отчисле-

ний в местные бюджеты Республики Алтай» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 100 %.

Закон *Костромской области* от 03.11.2005 № 310-ЗКО «О межбюджетных отношениях в Костромской области» установил зачисление единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в бюджеты муниципальных районов в размере 35 %, в бюджеты городских округов — 10 %, в бюджеты городских и сельских поселений — 15 %.

Закон *Смоленской области* от 29.09.2005 № 87-з «О межбюджетных отношениях в Смоленской области» установил зачисление в бюджеты городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 30 %.

Закон *Магаданской области* от 09.12.2015 № 1969-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Магаданской области» установил зачисление в бюджеты городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 50 %.

Закон *Самарской области* от 28.12.2005 № 235-ГД «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области» установил зачисление единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в бюджеты муниципальных районов в размере 0,1 %, в бюджеты городских округов — 0,02 %.

Закон *Ульяновской области* от 04.10.2011 № 142-ЗО «О межбюджетных отношениях в Ульяновской области» установил зачисление единого норматива отчислений от налога, взимаемого в свя-

зи с применением упрощённой системы налогообложения, в бюджеты муниципальных районов в размере 30 %, в бюджеты городских округов — 5 %.

Закон *Чеченской Республики* от 19.11.2009 № 63-РЗ «Об установлении нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и региональных налогов, подлежащих зачислению в республиканский бюджет» установил зачисление единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в бюджеты муниципальных районов в размере 50 %, в бюджеты городских округов — 100 %, в бюджеты городских и сельских поселений — 50 %.

Закон *Владимирской области* от 10.10.2005 № 139-ОЗ «О межбюджетных отношениях во Владимирской области» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 15 %.

Закон *Воронежской области* от 17.11.2005 № 68-ОЗ «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Воронежской области» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 10 %.

Закон *Республики Калмыкия* от 24.10.2008 № 46-IV-З «О нормативах отчислений от отдельных налогов и сборов в бюджеты муниципальных образований Республики Калмыкия» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 50 %.

Закон *Чукотского автономного округа* от 25.11.2005 № 86-ОЗ «О единых нормативах отчислений в бюджеты муниципальных районов, городских округов Чукотского автономного округа от отдельных федеральных налогов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах в окружной бюджет» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 100 %.

Закон *Курской области* от 23.10.2015 № 95-ЗКО «Об установлении единых нормативов отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в бюджеты муниципальных районов и городских округов Курской области» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 2 %.

Закон *Ненецкого автономного округа* от 31.10.2013 № 91-оз «О нормативах отчислений от налогов в бюджеты муниципальных образований Ненецкого автономного округа» установил зачисление в бюджеты городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в размере 50 %.

Всего в 2018 году 75 % налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, аккумулировалось на территории 26 субъектов РФ.

Передача единых нормативов отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в местные

бюджеты, получила широкое распространение и способствовала существенному улучшению сбалансированности местных бюджетов.

## Налог на добычу прочих полезных ископаемых

Поступления в местные бюджеты от налога на добычу прочих полезных ископаемых в 2018 году составили 1243,2 млн рублей:

- Челябинская область — 611,25 млн рублей;
- Забайкальский край — 523,4 млн рублей;
- Республика Алтай — 62,32 млн рублей;
- Алтайский край — 40,3 млн рублей;
- Еврейская автономная область — 5,81 млн рублей;
- Ярославская область — 0,1 млн рублей;
- Республика Чувашия — 0,02 млн рублей.

Доля поступлений в местные бюджеты от налога на добычу прочих полезных ископаемых в 2018 году составила 1,4 % от объема собственных доходов соответствующих местных бюджетов вышеперечисленных субъектов Российской Федерации.

Закон *Челябинской области* от 30.09.2008 № 314-ЗО «О межбюджетных отношениях в Челябинской области» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов единого норматива отчислений от налога на добычу прочих полезных ископаемых в размере 50 %.

Закон *Забайкальского края* от 20.12.2011 № 608-ЗЗК «О межбюджетных отношениях в Забайкальском крае» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов единого норматива

отчислений от налога на добычу прочих полезных ископаемых в размере 45 %.

Закон *Республики Алтай* от 18.10.2005 № 79-РЗ «Об установлении единых нормативов отчислений в местные бюджеты Республики Алтай» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов единого норматива отчислений от налога на добычу прочих полезных ископаемых в размере 60 %.

Закон *Алтайского края* от 31.08.2005 № 62-ЗС «О нормативах отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от налога на добычу прочих полезных ископаемых в размере 10 %.

Закон *Еврейской автономной области* от 18.09.2008 № 429-ОЗ «О нормативах отчислений от отдельных федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты городского округа, муниципальных районов и поселений» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от налога на добычу прочих полезных ископаемых в размере 12 %.

Закон *Ярославской области* от 07.10.2008 № 41-з «О единых нормативах отчислений в местные бюджеты» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов единого норматива отчислений от налога на добычу прочих полезных ископаемых в размере 60 %.

Закон *Чувашской Республики* от 23.07.2001 № 36 «О регулировании бюджетных правоотношений в Чувашской Республике» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от налога на добычу прочих полезных ископаемых в размере 100 %.

Всего в 2018 году 96 % поступлений от налога на добычу прочих полезных ископаемых собрано в 22 субъектах РФ, к ним относятся Забайкальский и Алтайский края и Челябинская область, предоставившие единые нормативы отчислений от данного вида налога в местные бюджеты. Лидером по объёму поступлений в консолидированный региональный бюджет от налога на добычу прочих полезных ископаемых является Красноярский край — 13,3 млрд рублей.

### Отдельные акцизы от подакцизных товаров (за исключением акцизов на нефтепродукты)

Поступления в местные бюджеты городских округов от отдельных акцизов от подакцизных товаров (за исключением акцизов на нефтепродукты) в 2018 году составили 78,2 млн рублей:

- 12 городских округов — 78,2 млн рублей;
- 48 муниципальных районов — 0 рублей.

Объём поступлений в местные бюджеты от отдельных акцизов от подакцизных товаров (за исключением акцизов на нефтепродукты) в разрезе регионов в 2018 году составил:

- Забайкальский край — 53,7 млн рублей;
- Карачаево-Черкесская Республика — 23,5 млн рублей;
- Ямало-Ненецкий автономный округ — 1,0 млн рублей.

Доля поступлений в местные бюджеты от отдельных акцизов от подакцизных товаров (за исключением акцизов на нефтепродукты) в 2018 году составила 0,1% от объёма собственных доходов

соответствующих местных бюджетов вышеперечисленных субъектов Российской Федерации.

Закон *Забайкальского края* от 20.12.2011 № 608-ЗЗК «О межбюджетных отношениях в Забайкальском крае» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от отдельных акцизов от подакцизных товаров (за исключением акцизов на нефтепродукты) в размере 50 %.

Закон *Карачаево-Черкесской Республики* от 30.12.2015 № 107-РЗ «О межбюджетных отношениях в Карачаево-Черкесской Республике» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от отдельных акцизов от подакцизных товаров (за исключением акцизов на нефтепродукты) в размере 50 %.

Закон *Ямало-Ненецкого автономного округа* от 18.12.2009 № 104-ЗАО «О межбюджетных отношениях в Ямало-Ненецком автономном округе» установил зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов единого норматива отчислений от отдельных акцизов от подакцизных товаров (за исключением акцизов на нефтепродукты) в размере 100 %.

Предоставление местным бюджетам единых нормативов отчислений от отдельных акцизов от подакцизных товаров (за исключением акцизов на нефтепродукты) не получило распространения среди регионов.

При этом законами вышеуказанных субъектов РФ установлено зачисление единого норматива отчислений от отдельных акцизов от подакцизных товаров (за исключением акцизов на нефтепродукты), а по данным Федерального Казначейства данный вид доходов в бюджеты муниципальных районов в 2018 году не поступал.

Необходимо отметить, что бюджетным законодательством предусмотрена возможность уста-

новления нормативов отчислений от налогов между муниципальными районами и сельскими поселениями, а также между городскими округами с внутригородским делением и внутригородскими районами.

Кроме того, согласно Бюджетному кодексу органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут полностью или частично передать в бюджеты сельских поселений налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, подлежащие зачислению в бюджет муниципального района. Передача осуществляется законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставами муниципальных образований по единым для всех сельских поселений нормативам отчислений, с учётом требований статьи 61.1 Бюджетного кодекса РФ, в пределах 8 % норматива отчислений от НДФЛ и 20 % норматива отчислений от единого сельскохозяйственного налога.

К сожалению, не все субъекты Российской Федерации при передаче полномочий органов местного самоуправления муниципального района сельским поселениям передают вышеуказанные нормативы в бюджеты сельских поселений.

## Выводы

Предоставление единых нормативов отчислений от налоговых доходов является наилучшим способом стимулирования экономического развития муниципальных образований.

Закрепление нормативов отчислений даёт возможность органам местного самоуправления самостоятельно прогнозировать собственные доходы и осуществлять программы развития, стимулирует к увеличению собираемости налогов и развитию налогооблагаемой базы.

Как показала практика, далеко не все регионы установили законами субъектов Российской Фе-

дерации единые нормативы отчислений от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами в местные бюджеты.

Считаем, что региональным органам власти следует детально подойти к этому вопросу и рассмотреть возможность установления единых нормативов отчислений в местные бюджеты, тем самым укрепив их финансовую самостоятельность.

Объём переданных налоговых доходов должен исходить из принципа сбалансированности бюджетной системы, т.е. соответствовать разграничению расходных полномочий между местными бюджетами и решаемым органами местного самоуправления вопросам местного значения.

Осуществлять передачу налоговых доходов от федеральных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет муниципального района в соответствии с пунктом 2 статьи 61.1 Бюджетного кодекса, сельским поселениям следует в случае, если за сельскими поселениями законом субъекта Российской Федерации закреплены вопросы местного значения городских поселений, решаемые муниципальным районом на территории сельских поселений.

Закрепление единых нормативов должно обеспечивать предсказуемость и стабильность налоговых доходов каждого уровня бюджетной системы, способствовать росту заинтересованности органов местного самоуправления в экономическом развитии соответствующих территорий, формированию благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, а также предоставлять возможности для проведения долгосрочной экономической и бюджетной политики, применения средне- и долгосрочного бюджетного планирования.

Рекомендуется закреплять за местными бюджетами налоговые доходы, которые отвечают следующим критериям:

1. Налоговая база равномерно распределена по территориям муниципальных образований субъекта Российской Федерации.
2. Налоговая база обладает низкой мобильностью.
3. Налоги, которые непосредственно связаны с уровнем благосостояния (доходами и собственностью) населения, проживающего на территории муниципальных образований.
4. База налогообложения и собираемость налогов, на которые органы местного самоуправления муниципальных образований могут влиять.

## РЕЗОЛЮЦИЯ по итогам конференции «Международное межмуниципальное сотрудничество в современных реалиях: возможности и перспективы»

27 июня 2019 года

г. Москва

Мы, участники конференции «Международное межмуниципальное сотрудничество в современных реалиях: возможности и перспективы», проводимой Общероссийским Конгрессом муниципальных образований (ОКМО) совместно с Комитетом Государственной Думы Российской Федерации по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками, обсудив вопросы:

- важности международного межмуниципального сотрудничества в укреплении позиций России в системе мирохозяйственных связей;
- регулирования международного межмуниципального сотрудничества;
- совершенствования правового регулирования международной деятельности муниципальных образований и органов МСУ.

### Отмечаем:

В условиях экономических санкций и снижения межгосударственных контактов сотрудничество на уровне регионов и муниципалитетов приобретает особую значимость. Именно межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество позволяет сохранять и поддерживать добрососедские взаимовыгодные отношения и продолжать развивать международные связи.

Установление и укрепление прямых связей между хозяйствующими субъектами, разработка и реализация совместных проектов, создание условий для привлечения инвестиций, развитие инфраструктуры, информационная поддержка, расширение культурных обменов, научного и гуманитарного сотрудничества — это те механизмы, которыми регионы и муниципалитеты могут успешно пользоваться для выстраивания взаимовыгодных отношений с иностранными партнёрами.

Сохраняется общественная значимость поддержания и развития международных контактов российских городов с городами-побратимами и другими зарубежными партнёрами как средства взаимного знакомства, дружбы и кооперации. Контакты устанавливаются исходя из стремления к взаимовыгодному сотрудничеству, направленному на повышение уровня жизни населения, развитие местного самоуправления и экономической деятельности на своих территориях, формирование благоприятного имиджа Российской Федерации и повышение узнаваемости самих городов.

В сложившейся международной ситуации необходимо уделять особое внимание популяризации и распространению за рубежом русского языка и культуры народов России, составляющих уникальный вклад в культурное многообразие современного мира, а также оказанию поддержки соотечественникам, проживающим за рубежом, их национальным диаспорам в удовлетворении национально-культурных потребностей.

Советам муниципальных образований, как представителям всего муниципального сообщества субъекта Российской Федерации, следует выстраивать и укреплять отношения по линии местных сообществ с ассоциациями и союзами муниципалитетов иностранных государств. Заключение соглашений о взаимодействии с межмуниципальными ассоциациями иностранных государств позволяет формализовать уже установившиеся контакты, сделать сотрудничество более системным и эффективным.

Одним из приоритетов в международных межмуниципальных связях является развитие сотрудничества со странами СНГ. На государственном уровне между странами СНГ сегодня установлены тесные контакты. В настоящее время назрела объективная необходимость многостороннего сотрудничества стран СНГ на уровне местных властей. Уровень развития систем местного самоуправления в государствах-участниках СНГ сильно различается. Вместе с тем, учитывая историческую общность народов, государства-участники СНГ часто сталкиваются со схожими социально-политическими проблемами, экономическими и международными вызовами.

В условиях углубления евразийской интеграции особую значимость приобретает активизация и развитие на пространстве ЕАЭС международного межрегионального экономического сотрудничества, в том числе межмуниципального взаимодействия, как важной составляющей прямых контактов территориальных единиц государств-членов Союза. Именно на региональном и муниципальном уровнях в первую очередь проявляются интеграционные эффекты от либерализации движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

Межмуниципальное сотрудничество выступает одной из эффективных форм кооперации и укрепления связей между муниципалитетами (субъектами) различных стран. Муниципалитеты и объединения муниципальных об-

разований способны стать самостоятельными субъектами международного сотрудничества и участвовать в расширении муниципального пространства.

При этом порядок осуществления международного сотрудничества органов местного самоуправления субъектов Российской Федерации, не являющихся приграничными, в законодательстве Российской Федерации не определён.

Для эффективной реализации международного сотрудничества необходимо в первую очередь обеспечить совместную системную работу федерального, регионального и муниципального уровней власти, а также участие заинтересованных общественных организаций и образовательных учреждений.

Участники конференции **призывают:**

- учитывать актуальность и своевременность темы международного межмуниципального сотрудничества;
- признать значимость советов и ассоциаций муниципальных образований в решении вопросов местного значения, муниципального строительства и межмуниципального сотрудничества;
- выстраивать полноценный и взаимопользительный диалог между муниципалитетами и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- выстраивать взаимопользительный диалог между муниципалитетами и некоммерческими организациями, обладающими важным ресурсом в сфере побратимских и иных экономических, социальных и культурных контактов;
- усиливать межгосударственные муниципальные связи;

- увеличивать значимость ресурса местной власти в реализации программ комплексного социально-экономического развития городов;
- повышать роль местного самоуправления в развитии институтов гражданского общества;
- учитывать наличие в других странах положительного опыта по взаимодействию институтов межмуниципального сотрудничества с органами государственной власти и необходимость обобщения, распространения лучших практик такого взаимодействия;
- создавать условия для активизации и развития межрегионального и межмуниципального торгово-экономического сотрудничества в рамках ЕАЭС;
- развивать партнёрские и побратимские связи как средство взаимного знакомства и дружбы между народами;
- учитывать необходимость совершенствования законодательства, регулирующего международную и внешнеэкономическую деятельность на местном уровне;
- систематически изучать, осмысливать национальные законодательства о местном самоуправлении других стран;
- создавать условия для динамичного и эффективного развития территорий, инвестиционной привлекательности муниципалитетов;
- учитывать особую роль приграничных муниципалитетов, которые в условиях глобализации становятся структурами, способствующими укреплению взаимного доверия, экономического и социального развития сопредельных государств;

#### Резолюция по итогам конференции «Международное межмуниципальное сотрудничество в современных реалиях: возможности и перспективы»

- учитывать при развитии международного межмуниципального сотрудничества важнейшую тему — сбережение общей памяти об уроках и жертвах Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. Особый патриотический смысл эта деятельность приобретает в преддверии 75-летия Победы в Великой Отечественной войне в условиях проводимой рядом европейских стран так называемой исторической политики, направленной на пересмотр итогов Второй мировой войны, искажение роли СССР и союзников по антигитлеровской коалиции, сопровождающейся беспрецедентной по своей антигуманной сущности и масштабам «войне с советскими памятниками»;
- продвигать через СМИ государств-участников международного сотрудничества примеры сотрудничества регионов и городов, создавая положительное общественное мнение о соседних странах и стимулируя более широкий обмен информацией между регионами и городами России.

Участники конференции считают плодотворным состоявшийся обмен мнениями и накопленным опытом практической деятельности. Для улучшения качества международного взаимодействия муниципалитетов, органов государственной власти и институтов гражданского общества, развития инструментов международного межмуниципального сотрудничества участники конференции рекомендуют:

1. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:
  - оказывать содействие в развитии и совершенствовании системы международного межмуниципального взаимодействия, а также методическую, организационную и финансовую помощь.

2. Министерству юстиции Российской Федерации, Министерству экономического развития Российской Федерации, Министерству иностранных дел Российской Федерации, Федеральному агентству по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество):

- в целях устранения правовых пробелов и унификации порядка и условий осуществления международных и внешнеэкономических связей на местном уровне разработать изменения в действующее законодательство Российской Федерации;
- инициировать разработку государственной программы «Развитие международных и внешнеэкономических связей муниципальных образований Российской Федерации»;
- осуществлять мониторинг состояния международного межмуниципального сотрудничества через разработанную систему показателей;
- разработать типовое соглашение о международном межмуниципальном сотрудничестве для муниципалитетов Российской Федерации;
- разработать методические рекомендации для использования при осуществлении муниципалитетами международных и внешнеэкономических связей;
- организовывать целевые обучающие и информационные семинары для сотрудников региональных и муниципальных органов власти по вопросам международного межмуниципального (в т. ч. приграничного) сотрудничества,

а также способствовать их отражению в региональных и муниципальных документах стратегического развития;

- принимать участие в разработке программы совместных действий с ОКМО с указанием перечня мероприятий в сфере содействия развитию международного межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации;
- оказывать содействие ОКМО в получении информационно-аналитических, экспертно-методических материалов в сфере международного межмуниципального сотрудничества;
- оказывать содействие ОКМО в налаживании партнёрских отношений с международными организациями по вопросам межмуниципального сотрудничества с целью расширения партнёрских связей Российской Федерации, содействия консолидации деятельности национальных объединений местных властей разных стран для налаживания межцивилизационного диалога, обеспечения взаимопонимания между народами;
- оказывать содействие ОКМО в мониторинге состояния международных контактов муниципальных образований Российской Федерации.

3. Субъектам Российской Федерации:

- в случае необходимости корректировать законодательство субъекта Российской Федерации по вопросам международной деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований;
- оказывать содействие муниципалитетам в получении информационно-ана-

литических, экспертно-методических материалов и консультаций в сфере международного межмуниципального сотрудничества.

#### 4. Образовательным учреждениям:

- принимать участие в разработке методических рекомендаций для использования при осуществлении муниципалитетами международных и внешнеэкономических связей.

#### 5. Общероссийскому Конгрессу муниципальных образований, членам ОКМО:

- ввести в практику проведение семинаров-совещаний ОКМО в федеральных округах и регионах по вопросам организации совместной работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам международного межмуниципального сотрудничества;
- содействовать советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации выстраивать и укреплять отношения по линии местных сообществ с ассоциациями и союзами муниципалитетов иностранных государств;
- проводить на регулярной основе встречи, круглые столы, семинары, посвящённые международному межмуниципальному сотрудничеству с участием представителей местных властей иностранных государств;
- развивать работу по повышению информационной открытости и доступности данных, представляющих вза-

имный интерес, с муниципалитетами иностранных государств, в том числе используя и развивая сайт ОКМО;

- организовывать работу по систематическому обобщению лучшей международной муниципальной практики для решения актуальных вопросов муниципального управления и социально-экономического развития в муниципальных образованиях со схожими социально-экономическими и природно-климатическими условиями;
- оказывать консультационную помощь органам местного самоуправления Российской Федерации, обмениваться нормативными, методическими, аналитическими и другими документами, представляющими взаимный интерес для органов местного самоуправления;
- содействовать совместно с Россотрудничеством установлению побратимских связей между российскими и иностранными муниципальными образованиями;
- участвовать в разработке методических рекомендаций совместно с образовательными учреждениями и федеральными органами исполнительной власти для использования муниципалитетами при осуществлении международной и внешнеэкономической деятельности;
- привлекать представителей советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации к подготовке изменений в законодательство, регулирующее международную и внешнеэкономическую деятельность на местном уровне.

Благодаря развитию постоянного международного диалога между представителями местной власти, как лучше всего осведомлённой о проблемах, волнующих местные сообщества, возможно осуществление конструктивного и эффективного взаимодействия между государствами в решении острых и наиболее насущных вопросов. Продолжив применение уже накопленного опыта, мы сможем направить все силы на решение главной задачи любой власти — повышение качества жизни населения.



