**Интересы своих территорий надо отстаивать с готовыми проектами в руках**

***Заместитель Председателя Правительства РФ***

***Виталий Мутко***

Уважаемый Виктор Борисович! Уважаемые коллеги!

От имени Правительства Российской Федерации хочу поприветствовать участников и гостей съезда Общероссийского Конгресса муниципальных образований. Рад отметить, что в этом году мы уже второй раз с вами встречаемся, чтобы обсудить имеющиеся вопросы в сфере муниципального строительства.

Конгресс представил Правительству России обширный доклад «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2018 году», в котором изложены основные тенденции и проблемы развития местного самоуправления в России. Я бы доклад назвал так: «Энциклопедия муниципальной жизни». Всё в этом докладе есть: и предложения, и выводы. Мы всегда очень внимательно относимся к таким фундаментальным документам и сейчас очень серьезно над ним работаем.

Системным ответом на доклад, на наш взгляд, должны стать, конечно, основы государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, которые определят стратегический вектор в правовом регулировании государственной поддержки развития местного самоуправления на период до 2030 года.

В целом надо отметить, что политика в области регионального развития требует самой тщательной проработки. Правительство России приняло Стратегию пространственного развития, где серьезно обозначен региональный вектор. Самое главное – это снятие ограничений и различий в уровне и в качестве жизни в различных муниципалитетах и субъектах Российской Федерации. С учетом этой задачи и предложений из доклада Конгресса сегодня идет работа над планом реализации Стратегии. Думаю, что туда должны войти и те замечания и предложения, которые прозвучат на съезде Конгресса. Муниципальное сообщество должно активным образом включиться в подготовку этого документа, чтобы отрегулировать и выровнять баланс между муниципальными интересами, интересами федеральных ведомств и субъектов Российской Федерации.

Предлагаю обратить внимание на следующие принципиальные моменты.

**Первое**. **Важно постоянно повышать роль местного самоуправления в реализации национальных проектов и стратегических целей развития России.** Для их достижения мы концентрируем колоссальные управленческие и финансовые ресурсы, а итоги этой работы будут определять качество жизни людей на долгие годы.

«Сшивка» всех национальных проектов происходит в муниципалитете. Напомню, что объем финансирования по национальным проектам за счет всех источников до 2024 года составляет более 26 трлн рублей. Очень многое будет зависеть от того, сумеем ли мы грамотно этим ресурсом распорядится и сосредоточить усилия на решении принципиальных вопросов в каждом селе, городе, населенном пункте.

Вы знаете, что запуск нацпроектов был непростым. Нам пришлось много делать в плане модернизации законодательства, изменения подходов, решений, утверждения паспортов и иных документов по национальным проектам и так далее.

Однако по кассовому исполнению на 25 октября 2019 года в части федерального бюджета освоено 1670 млрд рублей (60 %), из региональных бюджетов – 721,056 млрд рублей, из местных бюджетов – всего 184 млрд рублей.

К сожалению, в этом году мы отстаем от графика мероприятий. Порой на местах никак не могли определиться, что же является главным. Сроки подходят, а проектно-сметная документация и утвержденные планы работ отсутствуют, нет и ясного понимания, куда нужно направить федеральные средства. Так было, например, при организации работ по снижению вредных стоков в бассейн Волги. Пришлось перераспределять ресурсы, потому что дискутировали много, а документы не предоставили. Нам нужно очень серьезно проанализировать итоги этого года, чтобы 2020 год стал другим и по уровню освоения средств, и по эффективности их использования.

Реализация нацпроектов ставит вопрос повышения роли местного самоуправления в социально-экономическом развитии страны, чтобы федеральные решения не распадались на отраслевые мероприятия, а приводили к системным изменениям. На местах должна быть «точка сборки» всех нацпроектов. Если смотреть системно, то в муниципалитетах формируется база по 14 из 15 показателей KPI субъектов Российской Федерации. То есть оценка деятельности регионов зависит от того, насколько эффективно будет произведена сборка нацпроектов в муниципалитетах. Очень важно правильно расставить приоритеты в конкретном городе, селе, населенном пункте.

Настраивая эту систему, мы сделали все, идя навстречу и муниципалитетам, и субъектам Российской Федерации. Бюджет расписан на три года, и 80 % средств распределены по всем субъектам Российской Федерации. До 1 января мы должны подписать соглашения со всеми субъектами о выделении субсидий, чтобы деньги дошли до территорий не в июле или августе, а уже в начале года.

Также определено правило, что субсидии по нацпроектам должны поступить в местные бюджеты в срок до 30 дней с момента вступления в силу соглашения о предоставлении региону субсидий из федерального бюджета. То есть уже в первом квартале будущего года все муниципалитеты должны понимать располагаемые ресурсы, подготовить проекты и приступить к заключению контрактов на выполнение работ. Конечно, для сложных работ это лучше сделать сразу и на все 3 года вперед.

Наиболее высокой роль местного самоуправления должна быть в реализации нацпроекта «Жильё и городская среда». К 2024 году 5 млн семей должны улучшить свои жилищные условия. Для этого надо построить 120 млн квадратных метров жилья.

Однако мало построить жилье, нужно также поддержать спрос на него, который зависит от уровня доходов людей и доступности ипотеки. Есть риск, что порядка 40% новых квартир может быть нереализовано гражданам. Чтобы его избежать, надо возвращаться к теме социального жилья. Сегодня в очереди на предоставление социального жилья и улучшение жилищных условий стоят более 2,5 млн семей. Надо искать механизмы, позволяющие создавать и наращивать именно социальный жилой фонд, причем не стихийно, а в рамках реализации генеральных планов и документов территориального развития, которые муниципалитеты принимают и обсуждают вместе с жителями.

Не менее важно развивать индивидуальное жилое строительство, опираясь на практики Белгородской и Липецкой областей.

**Второе**. **Надо упорядочить и привести в более стройный вид систему полномочий местного самоуправления.** В настоящее время компетенцию местных органов власти определяют более 170 федеральных законов, где содержатся нормы о почти 1600 муниципальных полномочий, многие из которых выходят за пределы вопросов местного значения. Необходимо вернуть вопросам местного значения приоритетный характер. Именно соответствие вопросам местного значения должно санкционировать возможность закрепления за муниципалитетами того или иного отраслевого полномочия.

Нужно отказаться от таких правовых форм в формулировках вопросов местного значения, как «создание условий», «содействие», «участие», поскольку они не позволяют точно определить объем соответствующих полномочий, следствием чего является различие в подходах к их толкованиям со стороны контрольно-надзорных органов либо исполнение регулятором сугубо своих интересов.

На уровне правительственной комиссии вместе с Минюстом России и Минэкономразвития России предстоит серьезная работа по актуализации этого направления. Мы готовы к решительным действиям. Однако у нас постоянно возникают вопросы в связи с тем, что федеральные отраслевые органы принимают приказы и нормативные акты, которыми муниципалитеты наделяются дополнительными полномочиями. Конечно, эту практику нужно ограничивать.

Вопросы разграничения полномочий и взаимодействия муниципалитетов надо, конечно, очень серьезно прорабатывать, и я рассчитываю, что мы будем работать вместе с вами. Мне за примерами далеко ходить не надо. Приходится часто ездить в Иркутскую область, пострадавшую от наводнения летом этого года. Могу сказать, что масштаб трагедии там серьезный. Только в одном муниципальном образовании в беде оказались 46 тысяч жителей из 135 населенных пунктов. 6 900 жилых помещений непригодны для проживания, людей надо переселять. Работая там, я столкнулся со всеми противоречиями и несовершенствами действующей системы полномочий. В городском округе Тулун проживает 41,6 тыс. человек, а в Тулунском районе – порядка 25,5 тыс. человек. Мэр города и мэр района никак не взаимодействуют. Вдоль железной дороги есть улица Совхозная: на одной стороне – город, а на другой – уже район. В городе решение приняли, а в районе – нет. Идем по поселению, глава подводит меня к школе, останавливается у ограды, и говорит, что здесь его компетенция заканчивается и начинается компетенция главы района.

По перераспределению полномочий возникают свои вопросы. К примеру, Президент страны поставил перед нами задачу в рамках национального проекта «Жилье и городская среда» перевернуть позорную страницу обманутых дольщиков. Нарушены права более 300 тысяч семей, и страховые механизмы не работают. Губернатор говорит: «Это же не я разрешение давал на строительство, это муниципалитет, а я наблюдал». Мэр говорит: «У меня уже нет градостроительных полномочий, теперь все решает регион». И получается, что проблема есть, а решать ее некому. Поэтому нам нужно ещё раз и ещё раз по полномочиям посмотреть: что, как, где, за каким уровнем закреплено и как должно исполняться. Здесь мы рассчитываем на совместную работу с Конгрессом и министерствами, которые вплотную занимаются этим вопросом.

**Третье. Нужна взвешенная территориальная политика.**

Сегодня территориальные основы в регионах определяют главы субъектов федерации: кто-то так структуру так разворачивает, кто-то ­– эдак. Один укрупнил муниципалитеты и создал территориальные отделы в бывших поселениях, другой – даже теротделов не оставил, а социальные учреждения оптимизировал.

Требуютсястабильные и основанные на четком понимании потребностей жителей базовые территориальные основы местного самоуправления. Населению должны быть доступны объекты местного значения, публичные блага, им нужно обеспечить благоустройство, дороги и так далее.

**Четвертое. Требуется укрепление кадрового состава местного самоуправления.** Это очень важно, ведь всё – авторитет власти в целом, эффективность реализации федеральных решений – зависит от профессионализма кадров на местах.

Надо планомерно повышать престиж муниципальной службы, создавать условия для непрерывного профессионального развития глав и служащих муниципалитетов. Местным властям сегодня адресованы предписания по более чем 40 отраслям управления, которые надо обеспечить на местах, причем оперативно и качественно. Чтобы всё это знать, надо быть академиком!

Сегодня в органах местного самоуправления занято боле 545 тысяч человек: главы муниципальных образований, главы местных администраций, депутаты, служащие. В городских округах в среднем работает по 194 служащих, в администрациях районов – по 63, в городском поселении – по 8, в сельском поселении – по 3 человека. Задачи развития страны требуют от каждого из них всесторонней подготовки, непрерывного совершенствования знаний, умений, навыков, выработки лидерских качеств. Поэтому нам нужно вместе с Конгрессом и Министерством юстиции Российской Федерации выстраивать качественную систему образования и методической поддержки представителей местного самоуправления.

К сожалению, порой мы сами своими законодательными решениями делаем муниципальные власти мишенью, и квалификация муниципальных кадров тут не при чем. Есть сложности с утверждением проектно-сметной документации. На федеральном уровне приняты такие процедуры и нормативы, по которым сегодня невозможно пройти экспертизу, провести конкурс и даже начать строительство с использованием средств субсидии. А если стройка и началась, то закончить ее, как положено, очень сложно. Например, экономию на бетоне надо вернуть в вышестоящий бюджет, а доплату за арматуру – оплачивать за свой счет. Когда нужно действовать оперативно, как в Тулуне, эти проблемы проявляются очень ярко. Если мы хотим, чтобы территории развивались, то нам нужно снимать многие ограничения, созданные годами ранее.

На органы местного самоуправления возложена большая ответственность за социально-экономическое развитие, благоустройство и работу с населением городов, поселков, сельских населенных пунктов. Профессиональное мастерство местного самоуправления заключается не только в исполнении возложенных обязательств, но и в обеспечении эффективной координации принятия и исполнения решений на местах. Я бы сюда добавил еще и умение выслушать людей, быть чутким и к проблемам, и к инициативам граждан. Поэтому муниципалы – это передовой отряд всей системы власти.

В то же время, в государственной наградной структуре отсутствует почетное звание за профессиональные заслуги и многолетний добросовестный труд в органах местного самоуправления. Поэтому будем ходатайствовать о совершенствовании системы поощрения должностных лиц местного самоуправления, в частности, с коллегами из Минюста России рассматриваем возможность учредить новое почетное звание «Заслуженный работник местного самоуправления».

**Пятое**. **Нужны формализованные и понятные принципы государственной политики правового регулирования среди местного самоуправления, основанные на фундаментальных ценностях Конституции, Европейской хартии самоуправления**. Такие, как принципы муниципальной автономии, закрепления за местными органами полных и исключительных полномочий, субсидиарности, проведения консультаций с муниципалитетами по проектам правовых решений и т.д.

Когда эти принципы не соблюдаются, принимаются такие решения, как упразднение МУПов в сфере ЖКХ. Еще совсем недавно говорили, что МУПы надо закрыть, им на смену придет инвестор, концессия всех спасет. Но оказалось, что инвесторы не идут в убыточную отрасль, где накоплено 1,3 трлн рублей долгов.

Поэтому решения, касающиеся интересов муниципалитета и муниципальной работы, надо предварительно обсуждать с участием местного самоуправления. Здесь нам с вами также предстоит серьёзная совместная работа.

**Шестое. Нужно повышать бюджетную обеспеченность муниципалитетов, создавать механизмы для развития собственного налогового потенциала муниципальных образований.**

В последнее время многое сделано для того, чтобы межбюджетные отношения с муниципалитетами стали стабильными и прозрачными. Нестабильность ведет к отсутствию плановости. Сегодня принципы межбюджетных отношений закреплены на три года, что позволяет осуществлять более четкое планирование.

Правительством России разработан ряд решений, направленных на укрепление региональных и местных бюджетов. Это – поэтапная передача акциза на нефтепродукты субъектам Российской Федерации, норматив зачисления которых в 2024 году составит 100%. До 2024 года 5% объёма бюджетных ассигнований регионального дорожного фонда предлагается направлять на местную дорожную деятельность, что даст местным бюджетам до 5 млрд рублей ежегодно. С 2025 года на дороги местного значения предлагается направить уже 10% от региональных дорожных фондов. Это позволит обеспечить серьёзный прирост финансирования дорожной деятельности на местном уровне.

С января будущего года на 5% будет увеличен норматив зачисления оплаты за негативное воздействие на окружающую среду, что принесёт местным бюджетам более 500 млн рублей доходов.

Субъектам Российской Федерации также предоставлена возможность устанавливать единые нормативы отчисления трёх видов неналоговых доходов. Величина возможного перераспределения соответствует разнице неналоговых доходов между региональным и местными бюджетами. Этот ресурс оценивается до 69 млрд рублей ежегодно.

Кроме того, решено, что уровень федерального софинансирования по национальным проектам составит 99% от планируемых затрат. Правительство России также поддержит дополнительными трансфертами 10 субъектов Российской Федерации с самым низким уровнем социально-экономического развития. Готовится соответствующая программа, в рамках которой будет принято 10 специальных распоряжений Правительства Российской Федерации.

Есть еще ряд решений, которые мы предложили, а парламент их утвердил – по реструктуризации регионального бюджетного долга, которая продлевается до 2028 года. Согласно реструктуризации, регионам предлагается разрешить вместо выплат по обслуживанию долга направлять эти средства на инвестиционную деятельность. Готовится решение о том, что платежи по бюджетным кредитам будут списываться у регионов в соответствии с налогами нового бизнеса, созданного в результате инвестиционной деятельности субъектов Российской Федерации.

В то же время доходы от основных местных налогов – земельного налога и налога на имущество физических лиц – составляют менее 7% всех доходов местных бюджетов. Естественно, если у муниципалитета денег нет, он полностью зависит от поддержки со стороны субъекта.

Поэтому нам с вами нужно подумать о расширении налоговых источников доходов местных бюджетов. Здесь есть разные принципы и подходы. Мы готовы вместе с Министерством финансов Российской Федерации еще раз обсудить эту тему.

**Седьмое**. **Говоря о реализации национальных проектов, мы не должны «зацикливаться» только на бюджетных инвестициях**. Возможно, ещё больший эффект может дать правильно выстроенная работа по привлечению бизнеса, в том числе малых и средних предпринимателей.

Мы, как правило, уделяем много внимания развитию нашей большой экономики, формируем основу наших бюджетных возможностей, однако подчас недооцениваем потенциал малого бизнеса, в первую очередь, в небольших городах. Малый и средний бизнес на местном уровне необходимо поддерживать, причем не столько финансовыми средствами или льготами, сколько организационными мерами.

Опять приведу в пример Тулун и Тулунский район. 46 тысяч пострадавших граждан уже получили материальную помощь. Но также из-за паводка пострадали порядка 600 малых предприятий. Им в помощь выделено 500 млн рублей из федерального бюджета, но эти средства невозможно быстро распределить из-за отсутствия в муниципалитете, в регионе реестра малого и среднего бизнеса. Все, что можно сегодня сделать, – это дать льготы по региональным и местным налогам. Но, чтобы эти льготы были востребованы, предпринимателям нужно восстановить свои торговые точки и предприятия, а мы не можем им оперативно помочь.

Должен также отметить, что важно организационно поддерживать не только приближённых предпринимателей, а научиться создавать условия для нужных для развития территории категорий и специализаций бизнеса. В нашем государстве создано достаточно механизмов поддержки. Так, в 2015 году приступили к созданию территорий опережающего социально-экономического развития в моногородах. Потом процесс остановился, а сейчас возобновился, но почему-то одним территориям его разрешают применять, а другим – нет. Считаю правильным на уровне Правительства России принять единый документ с едиными для всех территорий правилами, чтобы все могли работать в одинаковом режиме и на длительную перспективу.

**Восьмое. Важно выявлять и тиражировать лучшие муниципальные и региональные практики.** На федеральном уровне выделено поощрение для лучших муниципалитетов. Деньги небольшие – всего 40 млн рублей на всех, но они тоже востребованы.

Всероссийский конкурс «Лучшая муниципальная практика» в этом году был интересный: много эффективных наработок, новых подходов. Постепенно формируется библиотека лучших практик, создается возможность для межмуниципального обмена опытом и самообразования муниципальных служащих.

Также хочу напомнить о ежегодном поощрении субъектов Российской Федерации за лучшие результаты по 15 показателям оценки их эффективности. Это 50 млрд рублей, которые распределяются по 50 регионам в качестве иных межбюджетных трансфертов. Из них 45 млрд рублей – это дотации, и регионы смогут направить эти деньги на решение наиболее острых вопросов. Оставшиеся 5 млрд решено выделять именно на поощрение всех управленческих команд субъектов Российской Федерации, обязательно включая муниципалитеты, ведь успех региона слагается из успехов его муниципальных образований.

Хотел бы еще раз поблагодарить за работу коллег из муниципалитетов. Знаю, что насколько важен муниципальный труд, его порой критикуют, но это – работа с людьми, а значит, очень непростая работа. Со своей стороны Правительство России сделает всё, чтобы поддерживать муниципалитеты, снять ограничения и барьеры, упростить процессы реализации решений и доведения федеральных ресурсов до территорий. Приложим усилия к тому, чтобы экономические и правовые основы местного самоуправления стали более чёткими, стабильными и прозрачными, чтобы полномочия были обеспечены финансированием и соответствовали вопросам местного значения.

Правительство России будет поддерживать муниципальную инициативу по развитию территорий. Уже сейчас создано немало инструментов и институтов поддержки, мы готовы их совершенствовать, но и муниципальным властям нужно проявлять активность. Например, когда в 2008 году началась реализация федеральной программы по развитию физкультуры и спорта, 80% средств было распределено в муниципалитеты Татарстана, Краснодарского края и Чувашии, потому что они быстро подготовили качественную проектно-сметную документацию и предоставили грамотные планы мероприятий. Отстаивать интересы своих территорий муниципалитеты должны не только на словах, но и с готовыми проектами в руках.

В завершение всем вам и съезду хочу пожелать большой удачи. Правительство России готово к тесному взаимодействию с муниципальным уровнем. Мы понимаем, что вся жизнь проходит на местах, и настроены на совместную и самую серьёзную работу с местным самоуправлением.