

Стенограмма парламентских слушаний на тему «Актуальные вопросы координации социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломераций»

27 мая 2021 года

А.А. ШЕВЧЕНКО

Добрый день, уважаемые коллеги! Я приветствую всех, кто уже на связи, кто подключился. Еще есть, нам сказали, какие-то технические нюансы. Надеемся, что в процессе наших парламентских слушаний все коллеги подключатся.

Коллеги, начинаем работу.

Сегодня мы проводим парламентские слушания на тему "Актуальные вопросы координации социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломераций". Отмечу, что эта тематика является предметом особого интереса для нашего комитета.

Совместно с Всероссийской ассоциацией развития местного самоуправления при нашем комитете в декабре прошлого года была создана рабочая группа по выработке предложений по социально-экономическому развитию муниципальных образований в рамках агломераций. В ее состав вошли представители профильных федеральных органов исполнительной власти, научных организаций, а также ведущие эксперты в этой сфере. В рамках деятельности рабочей группы мы уже приступили к обсуждению и проработке ключевых вопросов социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломераций. Сегодня мы внесли эти вопросы для обсуждения на более серьезную площадку – на наши парламентские слушания.

Тезисно обозначу основные задачи нашего мероприятия: проанализировать текущее состояние дел в области развития городских агломераций; обозначить наиболее актуальные проблемы в области социально-экономического развития городских агломераций и ранжировать их с учетом значимости; определить подходы для решения наиболее значимых вопросов в этой сфере, руководствуясь принципами реалистичности и ресурсной обеспеченности; дать конкретные предложения по совершенствованию правового регулирования и организационных механизмов.

Уважаемые коллеги! В рамках подготовки к сегодняшнему мероприятию мы направили запросы во все субъекты Российской Федерации. Хочу поблагодарить представителей регионов за представленные материалы. Ответы мы получили из 73 субъектов Российской Федерации. С учетом предложений регионов мы сформулировали ряд рекомендаций, которые вы можете видеть в проекте итогового документа наших парламентских слушаний. Сегодня я хочу озвучить некоторые из них.

В стратегии пространственного развития крупные и крупнейшие городские агломерации определены как важнейший инструмент решения задач пространственного развития страны. Одним из четырех основных направлений пространственного развития страны в стратегии определено обеспечение расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития за счет социально-экономического развития перспективных крупных центров экономического роста. Под ними понимаются именно крупные и крупнейшие городские агломерации.

Мы считаем, что целесообразно не ограничивать это направление пространственного развития только крупными и крупнейшими городскими агломерациями, то есть теми, численность населения которых более 500 тысяч и 1 миллиона человек соответственно. Следует обратить внимание и проработать вопрос о том, что для более равномерного и сбалансированного в пространственном аспекте развития нашей страны необходимо развивать и агломерации с численностью населения менее 500 тысяч человек.

Нужны активные меры по развитию отечественной промышленности, созданию новых производств и повышению уровня комфортности среды проживания. Эти меры позволят решить проблему чрезмерной депопуляции многих территорий и крайне важную задачу – сокращения межрегиональной дифференциации в уровне социально-экономического развития и качестве жизни граждан. Поэтому считаем важным уделить особое внимание развитию не только крупных и крупнейших, но и средних (менее 500 тысяч человек) и малых (менее 250 тысяч человек, но не более 100 тысяч человек) агломераций.

Также следует увязать меры по содействию развитию агломераций с приоритетами и задачами пространственного развития нашей страны и с конкретными мерами государственной промышленной политики по созданию новых предприятий, а также с другими мерами, в том числе в сфере транспортной инфраструктуры.

Необходимо уделить особое внимание реализации положений Конституции Российской Федерации, согласно которым органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на территории Российской Федерации.

Совершенствование федерального законодательства в этом направлении будет способствовать развитию эффективного сотрудничества, кооперации муниципальных образований в целях решения общих задач социально-экономического развития территорий.

Теперь я озвучу ряд конкретных предложений.

Первое – закрепить в стратегии пространственного развития понятие и критерии городских агломераций с общей численностью населения менее 500 тысяч человек и внести соответствующие коррективы в формулировки задач относительно перспективных центров экономического роста. Значительная часть субъектов Российской Федерации поддержала эти предложения – республики Башкортостан, Бурятия, Республика Крым, Краснодарский край, Хабаровский край, Липецкая, Орловская, Тверская области и многие другие.

Второе – разработать в качестве пилотного проекта комплекс мер по стимулированию развития средних и малых городских агломераций с учетом цели и приоритетов пространственного развития Российской Федерации, приоритетных направлений развития отечественной промышленности и задачи по предотвращению чрезмерной депопуляции территорий. В проекте нашего итогового документа мы адресовали это предложение Правительству Российской Федерации.

Третье – разработать для агломераций комплекс мер по совершенствованию механизмов межмуниципального сотрудничества, включая создание совместных совещательных органов муниципальных образований в одной агломерации.

Предлагаю также Минэкономразвития России, Минфину России совместно с другими заинтересованными ведомствами подумать о разработке преференциальных инвестиционных режимов для реализации межмуниципальных и межрегиональных проектов в рамках агломерации, в том числе для решения задач по сокращению межрегиональной дифференциации. Думаю, что к этой работе целесообразно привлечь Всероссийскую ассоциацию развития местного самоуправления.

Также разработать меры по обеспечению взаимной согласованности документов стратегического планирования муниципальных образований в рамках агломерации, а также возможности принятия единой стратегии социально-экономического развития агломерации. Мы предлагаем рекомендовать Правительству Российской Федерации проработать вопрос о закреплении такой возможности. Данное предложение поддерживают, например, Нижегородская область, Красноярский край, другие территории.

Совершенствование межбюджетных отношений в рамках агломераций, включая механизмы совместного определения важнейших задач, для решения которых используются горизонтальные субсидии из местных бюджетов. Предлагаю дать рекомендации Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о закреплении таких механизмов.

Уважаемые коллеги, предлагаю перейти к выступлениям. Мы будем рады услышать ваше мнение относительно вопросов координации социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломераций, а также ваши предложения по этим вопросам. Спасибо за внимание.

Уважаемые коллеги, я предоставляю слово Галкину Сергею Сергеевичу, заместителю Министра экономического развития Российской Федерации.

Сергей Сергеевич, пожалуйста, Вам слово.

С.С. ГАЛКИН

Добрый день, Андрей Анатольевич! Добрый день, уважаемые коллеги! Действительно, расширение географии и увеличение центров экономического роста – это одно из приоритетных направлений, определенных стратегией пространственного развития. Ключевым элементом в решении этой задачи являются городские агломерации. Министерство экономического развития, конечно же, заинтересовано в развитии агломераций как драйверов экономического роста, потому что именно агломерации могут вносить существенный вклад в экономический рост – более 50 процентов от ВВП.

Чтобы обеспечить скоординированный рост и сбалансированное развитие агломераций, Министерство экономического развития в рамках плана реализации стратегии пространственного развития разработало порядок подготовки, реализации и мониторинга долгосрочных планов социально-экономического развития агломераций с целью упорядочения подготовки таких планов и, собственно говоря, стимулирования развития агломераций на системной, постоянной, базовой основе, при этом обеспечивая системность в том числе в мониторинге.

Что касается планов дальнейшей работы в части стратегий долгосрочного развития агломераций, то в план реализации у нас заложена дальнейшая разработка 20 таких планов. Поэтому работа будет, собственно говоря, выстраиваться системно.

Вместе с тем сейчас хотел бы отметить, что на примере Саратовской агломерации по поручению правительства уже ведется работа по подготовке такой стратегии. На данный момент подготовлена концепция развития Саратовской агломерации. Но сама логика работы этого года

подразумевает, что мы должны выйти на документ, который будет до 2030 года, по сути, формулировать долгосрочный план социально-экономического развития Саратовской агломерации. Такую работу мы планируем завершить до конца этого года. И на этом примере в том числе мы смотрим, какие вопросы межмуниципального сотрудничества возникают, в каких сферах какие проблемы на практике мешают раскрытию экономического потенциала муниципальных образований. По итогам данной работы мы предполагаем сформировать комплекс вопросов, задач, который необходимо будет в дальнейшем заложить либо в методические рекомендации для регионов, либо в какие-то иные нормативно-правовые акты, требующие соответствующих решений. Кроме того, агломерации определены как одно из приоритетных направлений в проекте основ государственной политики в области развития местного самоуправления до 2030 года. И развитие агломераций требует в том числе совершенствования механизмов межмуниципального сотрудничества и повышения координации органов местного самоуправления.

По опыту взаимодействия с регионами мы видим, что основные вопросы развития агломераций, которые требуют межмуниципального взаимодействия, касаются (в части сферы экономики, конечно) развития инфраструктуры и обеспечения ее функционирования. Это и дороги, и транспортное сообщение, и коммунальная инфраструктура, а также тарифные решения, которые должны сопровождать функционирование данной инфраструктуры. И в данной работе Министерство экономического развития обеспечивает координацию и согласование схем территориального планирования регионов, которые вправе разрабатывать такую схему применительно к территории агломерации.

На практике мы видим, что при готовности регионов и региональных властей, муниципальных властей к взаимодействию существующие инструменты позволяют достаточно эффективно решать принципиальные вопросы по межмуниципальному взаимодействию, где возникают соответствующие предметы для организации совместной работы. Но вместе с тем мы, конечно же, понимаем, что вопросы существуют, сохраняются.

И хотелось бы сегодня услышать коллег и приглашенных экспертов по имеющимся проблемам в части координации социально-экономического развития муниципальных образований, обсудить их предложения и возможные пути решения. И в этой части мы готовы совместно работать над дальнейшим совершенствованием всей базы для работы и развития экономического потенциала муниципальных образований.

Благодарю за внимание.

А.А. ШЕВЧЕНКО

Спасибо, Сергей Сергеевич.

Давайте, Владимир Филиппович, вопрос. Пожалуйста.

В.Ф. ГОРОДЕЦКИЙ

Сергей Сергеевич, будьте добры, скажите, пожалуйста, какова судьба проекта федерального закона, который был разработан правительством в сентябре прошлого года и внесен территориям для предварительного обсуждения? Речь идет о проекте закона о городских агломерациях. Каковы его дальнейшая судьба, перспективы?

С.С. ГАЛКИН

Спасибо за вопрос.

На самом деле законопроект достаточно широко обсуждался при подготовке. На данном этапе, в связи с тем что достаточно активно в прошлом году вносились изменения в законодательство, регулирующее в том числе и комплексное развитие территорий, и в законодательство, по сути, закладывающее основы для эффективного межмуниципального взаимодействия и межрегионального взаимодействия по линии развития городского строительства, агломераций в том числе, этот законопроект мы сейчас переосмысливаем совместно с регионами, с экспертным сообществом.

И в рамках сегодняшней дискуссии, и в последующих обсуждениях мы хотели бы дополнительно верифицировать запросную позицию, так скажем, по сферам применения и необходимости регулирования каких-то дополнительных сфер, которые требуют вот такого взаимного механизма взаимодействия. Потому что на данный момент, как я уже отметил, мы в ходе достаточно продолжительного обсуждения и консультаций не увидели вот такой последовательной позиции, насколько это важно и нужно с точки зрения конкретных проектов, когда мы начали их, собственно говоря, смотреть и разбирать. И здесь опыт нескольких регионов мы достаточно предметно изучали.

Поэтому в этой связи мы еще раз хотели бы даже адресовать вопрос профессиональному сообществу и регионам – насколько и в каком ключе можно было бы двигаться по реализации данных норм, если они сохраняют актуальность. Спасибо.

А.А. ШЕВЧЕНКО

Спасибо, Сергей Сергеевич.

Коллеги, продолжаем. Манахова Юлия Владимировна, директор Департамента конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления Министерства юстиции Российской Федерации.

Пожалуйста, Юлия Владимировна.

Ю.В. МАНАХОВА

Добрый день, уважаемый Андрей Анатольевич, уважаемые коллеги! Благодарю вас за приглашение принять участие в сегодняшних парламентских слушаниях.

Как уже неоднократно говорилось, тема развития агломераций – это тема комплексная. Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 года уделяет приоритетное внимание крупным городским агломерациям, ставя во главу угла высокое качество среды жизнедеятельности, наличие человеческого потенциала, динамично развивающихся научной и образовательной структур, удобной сервисной среды. Вместе с тем вопросы развития агломераций включают в себя и синхронизацию полномочий органов власти по решению вопросов местного значения, формирование оптимальных моделей управления агломерациями с учетом требований законодательства, направленных на сохранение все-таки самостоятельности органов местного самоуправления в системе публичной власти.

Вы знаете, что в рамках поручения Президента Российской Федерации Минюстом разработан и 17 мая текущего года внесен в правительство проект указа об утверждении основ государственной политики в области развития местного самоуправления до 2030 года. В нем так или иначе нашли свое отражение положения о создании и развитии существующих агломераций как межмуниципальных центров экономического роста. Этого предлагается достичь как за счет развития социально-экономического потенциала городских агломераций, улучшения их инфраструктуры, так и путем совершенствования механизмов межмуниципального сотрудничества, повышения координации деятельности органов местного самоуправления.

При этом для управления агломерационным развитием необходимо учитывать ряд обстоятельств, и прежде всего это различие в фактическом формировании и правовых основах деятельности агломераций.

Уже упомянутая стратегия пространственного развития фиксирует наличие в России 40 агломераций с общей численностью населения свыше 73 миллионов человек, а также вводит понятия крупных и крупнейших городских агломераций. Вместе с тем развитие правовой базы создания и управления городскими агломерациями требует определения и законодательного

закрепления статуса такой агломерации в контексте формирования у участников агломерационных процессов единого понимания о составе агломераций, критериях их выделения и в первую очередь механизмах образования. Все это необходимо для единообразия действий и подходов к организации таких межмуниципальных объединений.

При этом система управления городскими агломерациями с учетом положений федерального законодательства (и федерального закона № 184, и федерального закона № 131) может формироваться посредством двух основных подходов.

Первый подход, который мы теоретически назовем горизонтальным, в своей основе имеет принцип межмуниципального сотрудничества, предполагающего заключение соглашений с заинтересованными муниципальными образованиями. Ключевой характеристикой такой городской агломерации является решение вопросов ее развития на договорной основе. Участники самостоятельно определяют направления и формы решения вопросов местного значения, принимают сквозные решения, используемые всеми участниками агломерации.

Необходимо отметить, что, по данным прошлогоднего мониторинга по развитию местного самоуправления Минюста, проводимого ежегодно на основе данных субъектов, участниками двусторонних и многосторонних соглашений с другими муниципалитетами являлось 571 муниципальное образование в пределах 63 субъектов Российской Федерации. Конечно, с учетом общего количества муниципальных образований, которое на 1 января 2021 года составило 20 184 единицы, указанная цифра невелика. Однако, учитывая задачи по достижению национальных целей развития и реализации национальных проектов, можно предположить увеличение востребованности данного инструмента в будущем. В этой связи в целях оптимизации базовых процессов и увеличения эффективности процедур формирования агломераций по горизонтальному принципу потребуется проработать наполнение примерных форм соглашений о сотрудничестве.

Второй подход – вертикальный – предполагает использование механизмов перераспределения полномочий органов местного самоуправления на уровень субъекта Российской Федерации, соответственно, законом субъекта. Это в области территориального планирования и регулирования градостроительной деятельности, управления земельными ресурсами, системами транспорта и коммунальной инфраструктурой.

Выбор базового принципа для формирования той и или иной системы управления городскими агломерациями или их параллельное использование требует, конечно,

индивидуального подхода с учетом всех обстоятельств и должен зависеть в первую очередь от позиции самих муниципальных образований.

Указанные вопросы в настоящий момент прорабатываются нами совместно с Минэкономразвития и Министерством финансов в рамках поручения заместителя председателя правительства Марата Шакирзяновича Хуснуллина о разработке модели системы управления городскими агломерациями.

В отношении агломераций межрегионального характера следует отметить, что с учетом статусов участника данного образования применимы оба подхода к регулированию организации управления такими агломерациями. Формат такого взаимодействия предполагает заключение соглашений с заинтересованными в развитии агломерации субъектами Российской Федерации с последующей детализацией участия соответствующих муниципалитетов.

Объем такого участия устанавливается регионами самостоятельно в целях реализации обслуживания создаваемой межрегиональной агломерации. Как уже было отмечено вчера на заседании Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации, в рамках подготовленных основ государственной политики в области местного самоуправления в целом большое внимание уделяется вопросам инвентаризации и перераспределения полномочий органов всех уровней публичной власти по решению вопросов в рамках конкретной территории.

Повторяю, что в федеральном законе № 131 на сегодня установлено 53 вопроса местного значения для разных типов муниципальных образований. В то же время по результатам анализа отраслевого законодательства можно констатировать, что на сегодняшний день более 170 отраслевых нормативно-правовых актов содержат положения, определяющие более чем 1,5 тысячи различных полномочий, прав и обязанностей органов МСУ. При этом чаще всего в отраслевых законах отсутствует указание на вопросы местного значения, которые содержатся в федеральном законе № 131. Кроме того, термины, характеризующие объем полномочий органов местного самоуправления, такие как "оказание содействия", "участие", "создание условий", не всегда отвечают требованиям ясности, правовой определенности. Таким образом, формируются фактически совместные полномочия госорганов и органов местного самоуправления, без разграничения конкретных функций каждого уровня власти.

Для решения указанных вопросов необходимо (как вчера справедливо было отмечено) в среднесрочной перспективе завершить комплексную инвентаризацию нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность муниципальных образований.

Уважаемые коллеги! Как я уже отметила, в вопросе формирования и развития агломераций Министерство юстиции в первую очередь интересуется вопрос синхронизации полномочий при формировании таких межмуниципальных объединений. На наш взгляд, с этим нужно разбираться очень аккуратно, ни в коем случае не допуская нарушения принципов самостоятельности органов местного самоуправления, самостоятельности их бюджетов.

Но вместе с тем хочу подчеркнуть нашу позицию – что все-таки не экономика должна идти за полномочиями, а полномочия должны быть обусловлены задачами интенсивного развития территории. Поэтому при предстоящей работе мы и наши коллеги должны во главу угла ставить социально-экономическую эффективность предлагаемых нами инструментов.

Благодарю за внимание.

А.А. ШЕВЧЕНКО

Спасибо, Юлия Владимировна. Действительно, мы встречаемся уже, по сути дела, каждый день. И с Сергеем Сергеевичем, и с Вашими коллегами вчера встречались, с первым заместителем министра. Вы всё правильно сказали, но я хочу просто напомнить, что мы вчера еще одну тему поднимали – что кроме полномочий действительно для нас, я имею в виду, для тех, кто в муниципальных... это федеральный закон № 131, но иногда в тех законах, которые структурные... другие ведомства пишут...

И еще один момент (нам вчера объясняли, отмечали) – это финансирование полномочий. Если уж мы говорим сегодня о приведении в соответствие, действительно очень важно было бы, конечно, посмотреть не только перечень полномочий, но и насколько они сегодня обеспечены материально. Потому что, когда мы начинаем спрашивать сегодня с людей, которые работают на земле, в муниципальных образованиях и так далее, в городских округах, зачастую бывает так, что там денег просто не хватает. Очень важно, конечно (то, что Вы сказали), привести в соответствие и посмотреть сегодня нормативную базу. И второй момент, конечно (правильно Вы сказали), – это то, что касается их финансирования.

Спасибо Вам за выступление.

Кувалин Дмитрий Борисович, заместитель директора Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук, доктор экономических наук.

Пожалуйста, Дмитрий Борисович.

Д.Б. КУВАЛИН

Добрый день, Андрей Анатольевич! Добрый день, уважаемые коллеги! Вообще говоря, низкий уровень координации социально-экономического развития муниципальных образований – это проблема как отдельных агломераций, так и страны в целом. Именно поэтому мы с вами сегодня здесь и собрались.

Всем хорошо известно, что на самом деле механизмы и инструменты государственного управления в нашей стране настроены таким образом, что они всячески поощряют межрегиональную и межмуниципальную конкуренцию и практически не поощряют горизонтальное сотрудничество на муниципальном и региональном уровнях. Более того, как раз даже и препятствуют иногда такому сотрудничеству эти механизмы. Достаточно вспомнить, что еще совсем недавно горизонтальные трансферты между территориями были прямо запрещены.

В результате территории весьма редко сотрудничают напрямую, свои проблемы, даже если эти проблемы касаются сразу двух-трех территорий, они предпочитают решать через верхний уровень: регионы – через федеральные ведомства, муниципалитеты – через региональную администрацию. Это значительно снижает эффективность государственного управления как в отдельных ситуациях, так, пожалуй, и в целом.

Я не против, естественно, механизмов межрегиональной конкуренции, они весьма часто дают неплохие результаты, но совершенно очевидно, что эти механизмы надо дополнить механизмами поддержки межмуниципального и межрегионального сотрудничества, в том числе и на уровне агломераций. И это должны быть не только механизмы, обеспечивающие моральную поддержку, поддержку на уровне совещательных структур. Ведь даже "агломерация" – по сути, это пока юридически не определенный термин, на четком законодательном уровне довольно трудно определить, как в рамках агломераций можно организовать такую прямую поддержку.

Между тем все знают, что в реальной жизни довольно много ситуаций, когда от сотрудничества муниципалитета с соседней территорией выигрывают гораздо больше, чем от конкуренции. Например, когда речь идет о создании и подготовке туристического продукта, чтобы туристы не только приезжали на территорию на несколько часов, но и оставались там подольше, для этого нужно больше достопримечательностей, больше гостиниц, больше ресторанов, тогда они здесь останутся ночевать в гостиницах, несколько раз зайдут в рестораны, в магазины, музеи, оставят гораздо больше денег. Но один муниципалитет с этим точно не справится, да и зачастую один регион с этой задачей не может справиться. Надо действовать, совершенно очевидно, совместно, чтобы сквозные такие комплексные туристические продукты создавать.

Другой пример – это, очевидно, и совместная деятельность по сбору, сортировке и переработке мусора. Также речь может идти о развитии транспортной инфраструктуры, объектов жилищно-коммунального хозяйства, даже промышленных площадок. Зачастую здесь выгоднее и эффективнее действовать совместно.

Нужны какие-то прямые механизмы, инструменты прямой поддержки межмуниципальных проектов. Сейчас субсидии, гранты и софинансирование могут получать отдельные физические и юридические лица, включая ГУП, МУП, конечно, городские поселения. Например, в рамках популярного всероссийского конкурса по созданию комфортной городской среды заявку на грант может подать только один населенный пункт. Хотя вот так смотришь список организаций и территорий, подавших заявки на грант, и видишь, что это часто близкие, соседние территории, им бы вместе подавать заявку, а, по сути, получается, что они между собой конкурируют вот прямо через границу. И кто-то один выиграет – и что? Это нехорошо, это мы разбалансируем вот это соотношение территориальное.

Мне кажется, что нужен механизм, какое-то правило, которое позволит группе муниципалитетов, если они подготовили и надлежащим образом оформили свою заявку на грант, на субсидию, на софинансирование, подать такую заявку и получить эти деньги в виде бюджетной поддержки. То есть, иными словами, речь идет, что ли, о консорциуме муниципалитетов. Ничего такого удивительного или особо нового в понятии "консорциум" нет. Ведь, например, при заявках на научно-исследовательские разработки совершенно нормально, когда целая группа научных организаций, консорциум научных организаций, подает заявку на такой грант или такое финансирование и там им в соответствии с вкладом в определенных пропорциях это финансирование дальше распределяется.

Более того, учитывая бедность обычную муниципальных бюджетов, можно и более сложные формы консорциумов рассмотреть, когда не только муниципальные образования туда входят, но и предприятия, и регионы. Тогда вот вкладчину они смогут существенно бóльшие финансовые и материальные ресурсы изыскать.

Таким образом, я предлагаю подумать о формах прямой финансовой поддержки межмуниципальных и межрегиональных проектов. И, наверное, агломерации – это хороший повод, чтобы такие механизмы создать и предложить к реализации. Спасибо за внимание.

А.А. ШЕВЧЕНКО

Спасибо, Дмитрий Борисович, очень интересные предложения.

В любом случае в проекте решения по сегодняшним парламентским слушаниям мы уже кое-что отразили из того, о чем Вы сказали. У нас там есть одно из направлений, где мы говорим именно об этом. Пожалуйста, представьте предложения, и обязательно будем смотреть.

Хворостухина Дарья Сергеевна, заместитель директора Департамента межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации.

Пожалуйста, Дарья Сергеевна, Вам слово.

Д.С. ХВОРОСТУХИНА

Добрый день, Андрей Анатольевич! Добрый день, уважаемые участники парламентских слушаний! Как уже здесь было сказано (Юлия Владимировна уже говорила), сейчас есть масса механизмов, в рамках которых возможна организация функционирования агломераций. Анализ показывает, что сейчас, как правило, это происходит в двух вариантах, как Юлия Владимировна говорила.

Первый вариант – когда городская агломерация – это, допустим, городской округ с внутригородским делением. Это, например, Челябинская агломерация, это Самара – городской округ с внутригородским делением. То есть может присоединяться территория, которая наделяется статусом внутригородского муниципального образования, и, соответственно, таким образом осуществляется управление агломерацией.

Второй вариант – когда происходит централизация полномочий на уровне субъекта Российской Федерации по координации исполнения отдельных полномочий органов местного самоуправления – например, в части регулирования градостроительной деятельности, транспортной и коммунальной инфраструктуры. Такая система – в управлении Нижегородской, Московской агломерациями, Московской области, в муниципалитетах, в Приморском крае. То есть этот вариант также используется, он гораздо шире, но он, как мы понимаем, предполагает, что муниципалитеты не исполняют свои полномочия, то есть эти полномочия уже исполняются соответственно субъектом, – и таким образом осуществляется координация. То есть мы понимаем, что функционирование такой агломерации подразумевает отказ от определенных полномочий органов местного самоуправления.

Наверное, как раз сейчас необходимо рассмотреть изменения в законодательство Российской Федерации, которые бы позволяли осуществлять, например, на уровне субъектов координацию агломерационного процесса и вообще деятельности органов местного

самоуправления, объединенных в агломерацию, без ущерба для полномочий органов местного самоуправления, которые входят в агломерацию.

Помимо этого, конечно, существуют возможности межмуниципального сотрудничества, заключения межмуниципальных соглашений. Достаточно широкий спектр таких возможностей установлен законом № 131 – это и ассоциации, и межмуниципальные соглашения, и передача полномочий. Но, если мы говорим об агломерации, мы все-таки подразумеваем, что это город, то есть это или муниципальное образование со статусом городского округа, или муниципальное образование со статусом городского поселения, которое объединено с соседними муниципальными образованиями. То есть, конечно, здесь есть определенные моменты, которые должны быть урегулированы в законодательстве.

Мы полагаем, что необходимо все-таки в законодательстве – в законах № 131 и № 184 – межрегиональным агломерациям (потому что такие агломерации также возможны; если мы посмотрим на город Москву и Московскую область, например, или Санкт-Петербург и Ленинградскую область – это как раз таки межрегиональные агломерации) дать возможность заключать соглашения между регионами и между муниципальными образованиями, одной из сторон которых обязательно является или городское поселение, или городской округ, то есть город, о межрегиональном или межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры в городских агломерациях. И, таким образом, мы сможем увидеть муниципальные образования и регионы, которые заключают такие соглашения, даже без установления понятия агломерации в федеральном законодательстве. То есть, таким образом, понятие останется, например, только в стратегии пространственного развития, а в рамках федеральных законов мы будем их понимать через понятие именно муниципальных образований, заключивших такие соглашения о развитии инфраструктуры.

Для таких муниципальных образований возможно установление изъятий или определенных дополнительных стимулов в части доходов. Например, мы предлагаем рассмотреть возможность передачи дифференцированных нормативов от налогов для таких муниципальных образований. Таким образом, субъект сможет стимулировать, например, передачу налога на прибыль и налога на доходы физических лиц только в муниципалитеты, которые объединились в агломерацию и заключили такие соглашения, не передавая, например, нормативы в другие муниципальные образования, таким образом стимулировать сам процесс межмуниципального сотрудничества и, в частности, именно как раз процесс агломерационного развития. Но для этого

необходимо все-таки их определить через соответствующие соглашения или через понятия. Пока по крайней мере мы предлагаем действовать через соглашения.

Кроме этого, сейчас, мне кажется, большой потенциал именно инфраструктурного развития агломераций существует через те механизмы "инфраструктурного меню", которые предусмотрены на федеральном уровне. Вот сейчас вносятся изменения в бюджетное законодательство. Это предоставление бюджетных кредитов на развитие инфраструктуры, это инфраструктурные облигации совместно с ДОМ.РФ, то есть это те механизмы, которые как раз таки позволят субъектам совместно с муниципальными образованиями осуществить вложение достаточно крупных, существенных средств в развитие инфраструктуры именно городов. То есть это инфраструктура жилищная, это транспортная инфраструктура, это жилищно-коммунальное хозяйство. И здесь, кстати, тоже проект Фонда содействия реформированию ЖКХ совместно соответственно с Минстроем и Минэкономразвития – это предоставление кредитов на развитие коммунальной инфраструктуры за счет средств ФНБ.

То есть есть ряд таких проектов, которые в долгосрочной перспективе должны изменить именно облик городов. Но здесь важно понимать также, что сейчас совместно с Минэкономразвития рассматриваются подходы к предоставлению этих средств. Конечно, это будут не только крупные города, то есть это не ограничится все-таки субъектами, в которых есть муниципальные образования с числом жителей, допустим, больше 1 миллиона или больше 500 тысяч, – это будет доступно всем субъектам, которые так или иначе смогут сейчас образовать, сформировать заявки и заявиться на получение этих средств на развитие инфраструктуры. Спасибо.

А.А. ШЕВЧЕНКО

Спасибо, Дарья Сергеевна.

Мамонтов Денис Михайлович, министр экономики и территориального развития Свердловской области. Пожалуйста.

Д.М. МАМОНТОВ

Добрый день, уважаемые коллеги! Александр Геннадьевич задержался на заседании экспертного совета, поэтому министерство экономики (мы в свое время готовили предложения, в том числе и в федеральный закон) представит доклад о Екатеринбургской агломерации.

Екатеринбургская агломерация – одна из трех агломераций Свердловской области, это часть территории с ежегодным устойчивым приростом населения, где на территории,

составляющей менее 7 процентов площади региона, проживает половина населения Свердловской области. При этом на эту территорию приходится более 60 процентов инвестиций – это три четвертых розничного товарооборота, это более половины, или 54 процента, отгруженной продукции промышленных производств, это свыше 80 процентов ежегодного ввода жилья.

Скоординированная реализация агломерационных и межмуниципальных проектов сращивает территорию, сближает экономические интересы муниципалитетов. Еще раз подчеркну: согласованность развития – это не просто слова, а долгий и кропотливый труд. Так, на примере Екатеринбургской агломерации осознанное планирование совместного развития началось с подготовки общих подходов к анализу и планированию развития территории, с создания основных схем – транспортной, инженерной, природного каркаса, с развития жилищного строительства и социальных объектов, обращения с коммунальными отходами.

Эти материалы обсуждались главами городов, экономистами и главными архитекторами, бизнесменами и общественностью и легли в основу региональной схемы территориального планирования. Полагаем, что для эффективной координации действий органов местного самоуправления наиболее эффективным является апробированный и показавший хороший результат механизм рабочих групп, советов, создаваемых по основным направлениям взаимодействия – экономике, экологии, транспорту, инженерной инфраструктуре, развитию информационно-телекоммуникационных технологий, по вопросам градостроительства, а также взаимодействия с общественностью.

Создаваемые рабочие группы осуществляют свою деятельность в тесном взаимодействии с соответствующими исполнительными органами власти Свердловской области. В целях совмещения деятельности отраслевых министерств и органов местного самоуправления, а также организации "единого окна" для их взаимодействия на региональном уровне определен координатор процесса. В Свердловской области это Министерство экономики и территориального развития. Результатом совместной работы станет сформированная система агломерационных и межмуниципальных проектов, включающая экономическое обоснование эффективности их реализации.

Мы начали эту работу в Екатеринбургской агломерации, и от муниципальных образований агломерации поступили предложения по разработке и реализации 60 агломерационных и межмуниципальных проектов. Сейчас их уже около 70, и интерес с каждым

днем растет. Муниципалитеты начинают видеть свою выгоду в реализации проектов не только на своей территории, но и на территории соседей.

Экспертиза проектов и всесторонняя оценка рабочими группами позволяют выстроить приоритетность этих проектов и убирают разногласия в развитии территорий. А катализатором значимых агломерационных проектов являются процессы сращивания, и в процессах сращивания участвуют сразу несколько системообразующих проектов. Таких проектов не должно быть много, но они должны иметь масштабность агломерации, раскрывать или расширять экономический потенциал территории агломерации.

Для примера, на сегодняшний день на территориях муниципалитетов у нас выделено три таких проекта.

Во-первых, совместный проект со Свердловской железной дорогой по строительству транспортно-логистического центра "Екатеринбург" в Седельниково на Южном железнодорожном обходе, связанного с Екатеринбургской кольцевой автомобильной дорогой и федеральной трассой М5 "Урал", приближенной к международному аэропорту Кольцово. Соглашение о реализации первого пускового комплекса подписано с начальником Свердловской железной дороги и главами Екатеринбурга, Арамильского, Сысертского городских округов.

Второй проект – это кольцевая электричка с включением направлений на юго-восток в район "Новокольцовский", на северо-запад – в сторону Среднеуральска, на юго-запад – в сторону Сысерти, то есть фактически три из четырех географических направлений. Проект расширения городской электрички до масштабов агломерации, включенный в первую редакцию перечня, может связать жителей шести городов. Одновременно с проектом развития материальной базы в проект перечня вошел и проект по включению цифровой составляющей в установлении и применении единых тарифов, оформлении льготного проезда.

Третье – это формирование "умной" агломерации за счет внедрения технологий "умного" города во всех муниципалитетах агломерации. Реализация проекта вовлекает в региональную программу ведомственный проект Минстроя по цифровизации городского хозяйства.

Перечисленные проекты на сегодняшний день высоко оцениваются правительством Свердловской области как имеющие высокую значимость не только для развития агломерации, но и для развития экономики региона.

Кроме этого, у нас в соглашении между 14 муниципальными образованиями прописаны механизмы, в том числе на основании которых экспертные советы осуществляют свою работу и

дают необходимые оценки в соответствии со своей компетенцией для принятия решений уже органами местного самоуправления на месте. И министерства включены в реализацию муниципальных проектов также путем участия в этой работе.

Вот примерно такая схема сложилась. Мы считаем ее достаточно удачной. Если она будет подкрепляться на уровне законодательства необходимыми формами, которые будут иметь не только договорной характер, но и какие-то административные обличья, то будет хорошо. В целом доклад окончен. Спасибо.

А.А. ШЕВЧЕНКО

Спасибо, Денис Михайлович.

Я так понимаю, что у вас все то, о чем Вы сказали, уже работает. И наверняка на практике, о чем мы сейчас говорим, межмуниципальное сотрудничество, горизонтальное, по финансам у вас тоже в какой-то степени, наверное, уже работает, так ведь?

Д.М. МАМОНТОВ

Да, абсолютно точно. Я говорю, соглашение подписано, схема размещения производительных сил и схема территориального развития были составлены более 10 лет назад. Эта схема у нас фактически работает при сменяемости глав, при сменяемости выборных органов. И в принципе, в том числе с областью, в единой составляющей этот импульс никуда не исчезает. И мы уже ушли от таких банальных вещей, как аэропорт или железнодорожный вокзал, размещение ТКО, то есть у нас уже проекты гораздо глубже, и они уходят на уровень разделения труда между муниципалитетами, чтобы не дублировать производства и чтобы возместить какие-то выпадающие элементы в инфраструктуре муниципальных образований.

А.А. ШЕВЧЕНКО

Спасибо, Денис Михайлович. Очень интересное выступление.

Бердиева Залина Керменовна, заместитель директора Департамента социального развития Дальнего Востока и Арктики Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики.

Залина Керменовна, пожалуйста, Вам слово.

З.К. БЕРДИЕВА

Добрый день, коллеги! Хотелось бы рассказать о развитии муниципальных образований на территории Дальнего Востока.

На территории Дальнего Востока расположено 1834 населенных пункта, но городов, к сожалению, тем более крупных городов... На территории Дальнего Востока всего лишь два крупных города (свыше 500 тысяч человек) – это Хабаровск и Владивосток.

Как всем известно, одним из стратегических направлений пространственного развития страны является создание и развитие городских агломераций. Однако на территории Дальнего Востока с учетом численности населения и с учетом городов и населенных пунктов, малых населенных пунктов, которые преобладают на Дальнем Востоке, мы сталкиваемся с известными ограничениями.

Так, например, помимо названных мною двух городов у нас только 10 городских агломераций являются перспективными и включены в стратегию пространственного развития – Якутская, Читинская, Комсомольск-на-Амуре, Владивостокская, Хабаровская, Авачинская, Благовещенская, Магаданская и Биробиджанская. Два населенных пункта у нас можно еще отнести к перспективным – это Большой Камень и город Свободный. Они уже развиваются и, надеюсь, будут развиваться еще и как центры притяжения газоперерабатывающей промышленности и судостроения.

Что касается развития самих агломераций, то в 2014 году правительством Приморского края принято решение по формированию Владивостокской агломерации. И на сегодняшний день в ее состав вошли Владивостокский городской округ, Артемовский городской округ, Шкотовский муниципальный район, и более 800 тысяч населения Приморского края сосредоточено именно в этой городской агломерации.

Но для нас, для Дальневосточного федерального округа, учитывая, что муниципалитеты и соответственно наши регионы не обладают значительными собственными бюджетами, а являются дотационными, краеугольной и очень важной становится необходимость проработки механизмов совершенствования муниципального сотрудничества, в том числе, как было уже отмечено, использования неких горизонтальных субсидий.

И, соответственно, что касается развития наших городов, как министерство, мы разработали планы социального развития центров экономического роста (министерство по развитию Дальнего Востока активно прорабатывает эту программу). И на сегодняшний день наши центры экономического роста, 10 городов, являются уже перспективными, как агломерации, в части возможного развития. Это у нас Якутск, Хабаровск, Улан-Удэ, Чита, Южно-Сахалинск, Благовещенск и Анадырь. Всё. Спасибо за внимание.

А.А. ШЕВЧЕНКО

Спасибо.

Ну, вот в подтверждение того, о чем мы изначально говорили по крупным и крупнейшим агломерациям. Если вдуматься, на весь Дальневосточный федеральный округ только два крупных города – Хабаровск и Владивосток. Всё. Поэтому мы и предлагаем сегодня в эти критерии планку – не только крупные и крупнейшие сделать, но и средние, и просто крупные (то, о чем мы говорили).

Я так понимаю, что вы нас поддержите, для вас это актуально?

З.К. БЕРДИЕВА

Да, естественно. Хотелось бы особо это отметить, с учетом, как я уже сказала, распределения численности населения. Если быть точными, у нас преобладают населенные пункты с численностью населения до 5 тысяч человек (1614 маленьких городов и населенных пунктов). Естественно, когда закладывается развитие крупных и крупнейших городов, весь Дальний Восток выпадает. И для нас принципиальным становится, соответственно, снижение этого критерия, а, если это возможно, лучше вообще его убрать.

А.А. ШЕВЧЕНКО

Да, совершенно верно. Потому что еще и участвовать в тех федеральных программах и проектах тоже вы, получается, в полной мере не можете.

З.К. БЕРДИЕВА

Да. Все верно.

А.А. ШЕВЧЕНКО

Спасибо.

Шугрина Екатерина Сергеевна, начальник отдела правовой и методической поддержки органов местного самоуправления Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, научный руководитель базовой кафедры муниципального права Югорского государственного университета, доктор юридических наук, профессор.

Я все правильно сказал, Екатерина Сергеевна?

Е.С. ШУГРИНА

Наверное, да. Спасибо Вам большое. Неожиданно – такое прямо подробное представление.

А.А. ШЕВЧЕНКО

Пожалуйста.

Е.С. ШУГРИНА

Добрый день, уважаемые коллеги! Спасибо большое, Андрей Анатольевич, за предоставленную возможность выступить и поделиться некоторыми соображениями по обсуждаемой проблематике.

Начать хотела бы вот с чего. На площадке Совета Федерации достаточно давно, регулярно и очень профессионально идут дискуссии о том, что такое агломерации, каким может или должно быть правовое регулирование. И в этой связи хотела бы поблагодарить комитет за ту работу, которая фактически прodelывается.

И, как регулярный участник дискуссий, я уже обучилась от моих коллег, которые являются экономистами или экономгеографами, тому, что обычно принято понимать под агломерацией. Экономисты под агломерацией понимают единый рынок труда, единый рынок жилья, единую инфраструктурную связанность, то есть единое пространство, выполняющее определенные функции. И с этой точки зрения, мне кажется, очень важно смотреть, каким образом создаются механизмы правового регулирования этого единого пространства, в том числе пространства, предполагающего оказание или соответственно получение тех или иных услуг.

Проблема заключается в том, что все чаще у нас возникают ситуации, когда гражданин, житель работает на территории одного муниципального образования, а проживает на территории другого муниципального образования, и соответствующие механизмы необходимо создавать.

В условиях отсутствия федерального закона, как это мы сейчас имеем, можно идти двояким путем. С одной стороны – действительно ставить вопрос о разработке, подготовке единого комплексного закона, который снимет многие или большинство вопросов, связанных со становлением и развитием агломераций. Но, как я понимаю, сейчас мы пошли по пути стихийного, или случайного, правового регулирования, которое в ряде случаев дает совершенно потрясающие эффекты (мы только что слушали о прекрасном опыте Свердловской области, о том, каким образом там комплексное правовое регулирование осуществляется), но в ряде случаев правовое регулирование действует по чуть иным правилам. И в этой связи хочу рассказать о таком достаточно небольшом кейсе, который для меня является тестом по формированию механизма правового регулирования агломеративного воздействия (в первую очередь то, о чем мои коллеги сегодня говорили, – межмуниципальное сотрудничество, единые подходы к социально-экономическому развитию территории и так далее).

В 2017 году Конституционный Суд по обращению органа местного самоуправления городского округа Сибай (это Республика Башкортостан) вынес постановление. И во исполнение этого постановления уже были внесены необходимые изменения в действующее законодательство.

В чем суть этой проблемы? Почему я об этом сейчас посчитала возможным сказать?

Жители небольшого сельского поселения, школьники, которые должны были получать образовательные услуги в старших классах, оказались в силу объективных причин без школы. И родители этих школьников решали в результате задачу по поводу того, что делать со своими детками. Им предлагался вариант отдать своих деток в районную школу, но она территориально была расположена достаточно далеко, логистически была не очень хорошо связана и находилась в предаварийном состоянии. И в результате эти родители отдали своих деток в школу, расположенную на территории городского округа Сибай.

И все было замечательно, школьники получали образовательные услуги, но возникла проблема, связанная вот с чем: а кто, какой местный бюджет будет оплачивать услуги по транспортировке детей, которые проживают на территории сельского поселения, а образовательные услуги получают на территории городского округа? Механизма не было. Конституционный Суд высказал рекомендации, связанные с тем, что нужно в законодательство внести изменения.

Еще раз хочу обратить внимание: в закон об образовании изменения были внесены (статья 40 закона об образовании). Вот она – классика жанра межмуниципального сотрудничества, взаимодействия: проживаешь на территории одного муниципального образования, услуги получаешь на территории другого муниципального образования. И механизм, который в законе об образовании предусмотрен, заключается в следующем: учредитель школы, где ребенок получает соответствующие образовательные услуги, определяет механизм финансирования вот этих транспортных услуг.

Что меня удивило? Почему учредитель? Не орган власти, не публично-правовое образование, а именно учредитель? Это к вопросу об агломерациях. Мы говорим о сотрудничестве территорий, о сотрудничестве органов власти и так далее. В данном случае совершенно иным образом обозначен субъект, который, по сути, решает эти вопросы.

Я смотрела то законодательство, которое принимается на региональном уровне во исполнение этой нормы федерального закона. Что я увидела? Только в трех субъектах этот вопрос более-менее урегулирован – это Иркутская область, Красноярский край и Нижегородская область,

такие самые типичные с точки зрения агломерационного развития, они пытаются создавать эти механизмы. Какие механизмы они создали? Только, по-моему, в Нижегородской области есть закон, в остальных случаях это решения конкретных муниципалитетов, в данном случае городских округов. Механизм следующий: "А давайте соглашением сами решать эти вопросы". И в данном случае смотрите, что получается. Услуги могут быть оказаны, соглашение отсутствует, и, значит, вот это единое правовое пространство не формируется. И, получается, органы местного самоуправления, муниципальные образования являются заложниками этой ситуации.

Мне представляется, такие небольшие вопросы, такие небольшие кейсы могут быть очень хорошим тестом, для того чтобы определять, каким образом у нас работают (или не работают) инструменты или механизмы межмуниципального взаимодействия. И сейчас, мне кажется, в условиях отсутствия единого большого федерального закона об агломерациях нужно идти по пути совершенствования, создания этих механизмов.

И хотела бы еще напомнить небольшой фрагмент нашей дискуссии, которая была на площадке Совета Федерации вчера, в рамках заседания Совета по местному самоуправлению. Вчера говорили о том, что пандемия и то, что с этим связано, актуализируют некоторые новые проблемы, о которых мы не говорили, но они тем не менее вышли на повестку и требуют определенного регулирования. И, мне кажется, эти вопросы тоже нужно синхронизировать с активностями, которые осуществляются в рамках формирования агломерационного правового пространства.

О чем идет речь? Вчера сказали, что в отношении подоходного налога, который частично зачисляется в доходы местных бюджетов, нужно пересматривать конструкцию с учетом удаленной работы. И в этом случае мы опять сталкиваемся с ситуацией, когда необходимо создавать механизмы правового регулирования, когда проживаешь в одном месте, работаешь в другом месте, услуги получаешь в другом месте. Вот на примере пересматривания налоговых вопросов тоже мы сталкиваемся с тем, что необходимо создавать механизмы взаимодействия по горизонтали в разных муниципальных образованиях. Но решение в данном случае должно быть не в законе об агломерациях – решение должно быть в совершенно ином федеральном законе.

И в завершение. То, что мы обсуждаем единый комплексный закон об агломерациях, – это хорошо, и хорошо, что эта дискуссия продолжается. Но параллельно с этим, одновременно с этим, мне кажется, нужно и обсуждать вопросы выстраивания механизмов горизонтального взаимодействия между разными муниципальными образованиями. Это позволит формировать

единое правовое пространство, необходимое для создания единого рынка труда, получения и оказания услуг, жилья, инфраструктурной связанности и так далее. Частично об этом мои коллеги сегодня говорили. На этом я заканчиваю. Спасибо большое.

А.А. ШЕВЧЕНКО

Спасибо.

Пожалуйста, Александр Александрович, вопрос.

А.А. САВИН

Екатерина Сергеевна (Вы изучали все эти вопросы), вот все-таки кого больше – тех, кто предлагает, чтобы налоги уплачивались там, где человек работает, или тех, кто предлагает, чтобы налоги уплачивались там, где человек проживает?

Е.С. ШУГРИНА

Я не финансист, не экономист, поэтому "в лоб" этот вопрос я не изучала, но я очень внимательно стараюсь слушать специалистов. И, как мне кажется, в настоящее время этот вопрос нужно отдельно предметно прорабатывать и изучать, потому что масштаб проблемы, когда возникла удаленка, только недавно стал проявляться во весь рост. И, мне кажется, в данном случае должна быть определенная вариативность, потому что в одних регионах это может быть хорошо (например, в Москве и Московской области)... Может быть, предусмотреть, что для агломераций – одна конструкция, для тех регионов, где нет агломераций, – другая конструкция. То есть это нужно очень хорошо прорабатывать. Я не финансист, поэтому хотела бы уйти от ответа. Но проблема действительно есть, и она очень интересная.

А.А. ШЕВЧЕНКО

Дарья Сергеевна, а можно у Вас поинтересоваться, как Минфин считает, мы по какому пути пойдем? Где будет формироваться налоговая база людей – там, где они трудятся, или там, где они проживают? Например, Москва, наверное, за то, чтобы налоги уплачивались там, где люди трудятся, а Калужская область или Рязанская область – там, где проживают. И возможно ли это в рамках агломераций решить?

Д.С. ХВОРОСТУХИНА

Смотрите, этот вопрос имеет несколько разрезов по проблематике, мне кажется. Первый вопрос, конечно, – где формируется налог. Ну, понятное дело, там, где человек трудится. И тогда те муниципалитеты или, например, те субъекты, в которых сосредоточены рабочие места, вполне обоснованно ставят вопрос о том, что граждане, которые приезжают и здесь ведут трудовую

деятельность, пользуются инфраструктурой этих городов или этих регионов. То есть это в основном транспортная инфраструктура – допустим, это метро, это дороги, которыми пользуются, и также это инфраструктура города, связанная с благоустройством, культурой и так далее.

Но если мы, например, говорим об инфраструктуре социальной (это образование, здравоохранение), то, как правило, этой инфраструктурой люди пользуются по месту жительства (это мы все тоже понимаем), при этом там НДФЛ человеком не уплачивается.

И поэтому мне кажется, что ответ на этот вопрос мог бы быть, конечно, в развитии удаленной трудовой деятельности. Сейчас в Трудовой кодекс внесены изменения, то есть соответствующий договор по удаленной работе можно заключать. Тогда возникает вопрос: можем ли мы для таких работников, например, обязать налогового агента, то есть организацию, в которой он трудится, уплачивать налог по месту его проживания? Но сейчас это означает дополнительную нагрузку на бизнес. То есть это значит, что сейчас НДФЛ уплачивает налоговый агент – организация, где человек работает, за всех своих работников. Это просто будет означать, что вместо одной платежки они будут вынуждены делать, допустим, 100 или 200, потому что они должны будут отслеживать место жительства каждого человека, который работает. То есть в такой системе это было бы, наверное, неэффективно и дополнительно вызвало бы определенное недовольство бизнеса в части того, что выросли бы административные издержки на это. Плюс вопрос администрирования ФНС здесь возникает.

Поэтому решение этого вопроса возможно было бы в развитии систем ФНС и в привязке, допустим, ИНН каждого налогоплательщика в системе к его месту проживания. И, если бы ФНС могла автоматически разделять (или казначейство с помощью каких-то данных, совместных с ФНС, каких-то единых реестров могло разделять) эти платежки, тогда уже возможно было бы ставить вопрос о зачислении НДФЛ по месту жительства. Но тоже тогда встанет вопрос: для кого зачислять? Для тех, кто работает дистанционно, – да, может быть, это было бы справедливо, поскольку они пользуются только инфраструктурой места своего проживания. Ну а люди, которые работают не удаленно, а, скажем, нормально, на рабочих местах, понятное дело, пользуются инфраструктурой города, где они работают, тоже. Поэтому лишать его НДФЛ тоже, наверное, было бы не совсем правильно, не совсем обоснованно.

Поэтому мы в принципе эту проблему видим, она достаточно давняя (все время поднимается этот вопрос). Но мы должны также понимать и последствия – это приведет к большому перераспределению налога на доходы физических лиц как между регионами, то есть

между Москвой, к примеру, Московской областью, Владимирской областью, Калужской областью, то есть пояса вокруг Москвы, Московской области, так и, самое главное, между городами, то есть это будет, например, город – административный центр, где сосредоточены рабочие места, и это, например, муниципальные образования, районы вокруг города, где население проживает. То есть это будет серьезное перераспределение, у нас произойдет перераспределение финансовых источников в результате этих решений. Поэтому любое решение, на наш взгляд, должно быть взвешенным, проработанным, и должны быть просчитаны последствия. Спасибо.

А.А. ШЕВЧЕНКО

Спасибо, коллеги. Спасибо, Дарья Сергеевна.

На самом деле вопрос неоднозначный. Как только мы сейчас вспомнили НДСЛ, сразу вспоминаем муниципальные бюджеты, где как раз больше половины-то, скорее всего, и формируется в муниципальных бюджетах, местного самоуправления как раз НДСЛ. И, вообще, муниципальные финансы, муниципальные бюджеты, наверное, должны быть еще отдельной темой, потому что это то, о чем мы говорим.

Уважаемые коллеги! У нас все записавшиеся выступили, вопросы в ходе обсуждения желающие задали. Я хочу поблагодарить всех за очень интересные выступления. Я не буду сейчас повторяться и комментировать.

Коллеги, хочу напомнить, что у всех вас есть рекомендации парламентских слушаний по сегодняшней теме. У нас, как всегда, есть семь дней, мы ждем от вас предложений, ждем от вас замечаний, если они у вас есть. И через семь дней мы сформируем, подпишем их. У нас написано: и правительство, и Совет Федерации, и Государственная Дума, и субъекты. Мы направим наши рекомендации.

Ну и, коллеги, продолжаем дальше работать. Спасибо. До новых встреч!
