

Актуальные вопросы развития местного самоуправления на современном этапе

Бабичев Игорь Викторович
руководитель аппарата
Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления,
доктор юридических наук

- **На протяжении последних лет принимаются активные меры по повышению эффективности проводимой государством политики в отношении местного самоуправления, в том числе посредством совершенствования территориальной организации местного самоуправления, оптимизации разграничения полномочий, материальных и финансовых ресурсов между различными уровнями публичной власти.**

- **Муниципальным сообществом выдвигается важный тезис о том, что вопросы достижения устойчивых темпов экономического роста государства, проведения модернизации экономики, оказания адресной социальной поддержки гражданам не могут быть решены без активного участия муниципальных образований.**

- **Органы местного самоуправления должны иметь больше возможностей влиять на формирование инвестиционного климата и решение социально-экономических вопросов на соответствующих территориях. Но для этого им требуются необходимые и достаточные публично-властные полномочия в соответствующие сферах общественных отношений, а также стабильная и достаточная финансовая база для их реализации.**

-
- **Коллективным разумом руководителей муниципалитетов, специалистов и экспертов были выделены важнейшие, общегосударственные вопросы развития местного самоуправления в стране, отмечены существующие здесь проблемы и предложены некоторые пути для их решения.**

Важнейшие вопросы повестки дня:

- **Совершенствование и уточнение полномочий между уровнями публичной власти и кардинальное улучшение финансового обеспечения муниципальных образований.**
- **Расходные полномочия местного самоуправления существенно возросли за последние несколько лет – но перераспределения налоговых и иных доходных источников между уровнями бюджетной системы при этом не производилось, то есть бюджетные доходы местного самоуправления остались прежними.**

Разграничение полномочий публичной власти

- В целом ряде федеральных законов установлены полномочия органов местного самоуправления, выходящие за пределы вопросов местного значения и при этом не переданные местному самоуправлению в установленном порядке в качестве делегированных федеральных полномочий (а это значит, что они дополнительно и не финансируются)

Разграничение полномочий публичной власти

- Существует ряд полномочий с неопределенной правовой природой, вызывающих сложности в однозначном отнесении к тому или иному вопросу местного значения (например, отлов и содержание безнадзорных животных; постановка на учет, содержание бесхозного недвижимого имущества, а также оформление права муниципальной собственности на него в случае обнаружения собственника; размещение социальной рекламы и др.).

Разграничение полномочий публичной власти

- В ряде случаев формулировки как базового, так и отраслевого законодательства при описании вопросов ведения разных уровней власти, а также разных типов муниципалитетов практически идентичны или схожи до степени смешения (охрана окружающей среды, поддержка сельскохозяйственного производства, поддержка малого и среднего предпринимательства, культуры, искусства, народных художественных промыслов, деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований, терроризма и экстремизма, работы с детьми и молодежью).

Разграничение полномочий публичной власти

- С одной стороны, на органы местного самоуправления возлагаются не свойственные им функции - имеющие общегосударственный или региональный характер, либо требующие централизованного подхода, решения силами единой государственной системы органов (профилактика терроризма и экстремизма, гражданская оборона, предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций, деятельность аварийно-спасательных служб и формирований, мобилизационная подготовка).
- С другой стороны, в ряде случаев органы местного самоуправления лишаются средств влияния на процессы, от которых напрямую зависит жизнь на местах и на которые эффективнее можно влиять именно с муниципального уровня (некоторые контрольно-надзорные полномочия, охрана общественного порядка, экологический контроль, распоряжение общераспространенными полезными ископаемыми).

Разграничение полномочий публичной власти

- **Статьями 14¹, 15¹, 16¹ Федерального закона № 131-ФЗ закреплено порядка 10 прав каждого типа муниципальных образований (создание музеев поселения, муниципального района, городского округа, совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия в поселении нотариуса, участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству и ряд других), что соответствует трети объема вопросов местного значения муниципальных образований, закрепленных статьями 14, 15, 16 того же Закона.**

Разграничение полномочий публичной власти

- Большую тревогу вызывает заметный рост числа государственных полномочий, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления (в основном, с регионального уровня).
- Доля средств, передаваемых местным бюджетам из бюджетов вышестоящего уровня в виде субвенций в целях финансового обеспечения делегированных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий составляет около 40% консолидированных доходов местных бюджетов или 711,4 млрд. рублей.

Разграничение полномочий публичной власти.

Предлагается:

- **осуществить инвентаризацию отраслевого законодательства как в целях кодификации установленных в нем полномочий по вопросам местного значения, закрепляемых за органами местного самоуправления, так и их соответствия этим самым вопросам;**
- **надлежащим образом урегулировать полномочия, не подпадающие под вопросы местного значения – либо в установленном порядке передать их на местный уровень как делегированные государственные полномочия, либо изъять из компетенции органов местного самоуправления, либо дополнить некоторыми из них перечень вопросов местного значения;**
- **оформить как делегированное федеральное полномочие регистрацию граждан по месту жительства и предусмотреть выделение субвенций на его реализацию;**
- **разработать и принять федеральный закон, определяющий критерии и пределы делегирования и субделегирования федеральных и региональных отдельных государственных полномочий на местный уровень;**

Разграничение полномочий публичной власти.

Предлагается:

- **исключить закрепление одинаковых или сходных полномочий за разными уровнями публичной власти одновременно, для чего провести инвентаризацию таких полномочий;**
- **рассмотреть вопрос об исключении из компетенции муниципальных образований не свойственных им функций и полномочий, в том числе указанных выше;**
- **рассмотреть возможность предоставления должностным лицам местного самоуправления права составлять в ряде случаев протоколы об административных правонарушениях. При этом взимаемые штрафы должны в обязательном порядке зачисляться в бюджет того муниципального образования, на территории которого имело место административное правонарушение;**
- **рассмотреть вопрос о возвращении в ведение органов местного самоуправления полномочий по экологическому контролю, распоряжению общераспространенными полезными ископаемыми (перечень которых для конкретного субъекта РФ может утверждаться региональным законом), распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.**

Необходимое и достаточное финансовое обеспечение деятельности муниципальных образований

- **Муниципалитетам – и это подтвержденный многолетней практикой и широким экспертным мнением факт – собственных доходов значительно не хватает даже на текущую деятельность, не говоря уж о развитии. Отсутствует стимулирующая роль налоговой политики, да и всей системы межбюджетного регулирования. Сохраняется тенденция централизации в федеральном бюджете финансовых ресурсов с последующим перераспределением их части по нижестоящим уровням бюджетной системы.**
- **По данным Минфина РФ, межбюджетные трансферты местным бюджетам, связанные с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в 2011 году составили 1086,8 млрд рублей или 48,3% общего объема собственных доходов местных бюджетов.**
- **По данным того же Минфина РФ, в бюджетах городских округов аккумулируется 64,6% (568,1 млрд руб) налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – 26,3% (209,6 млрд руб) и лишь 9,1% (70,0 млрд руб) – в бюджетах поселений.**

Финансовое обеспечение деятельности муниципальных образований

- В соответствии с финансово-экономическим обоснованием к Федеральному закону №131-ФЗ, сделанном в 2003 году, оценка расходов местных бюджетов составляла 8,1 % от объема валового внутреннего продукта (ВВП).
- В текущем году объем ВВП прогнозируется в сумме 60,6 трлн рублей. Таким образом, должные расходы местных бюджетов можно оценить в сумме 4,9 трлн рублей (те самые 8,1 % к ВВП). В 2011 году доходы местных бюджетов составили, однако, лишь 2,9 трлн рублей, что на 2,0 трлн рублей меньше должных (фактических) потребностей муниципалитетов.
- При этом доля суммарных доходов федерального бюджета в ВВП за 2011 года составила 20,8 %, увеличившись по сравнению с 1997 годом на 7 процентных пунктов, или в 1,5 раза. При этом доля суммарных доходов местных бюджетов в ВВП сократилась в 2011 году по сравнению с 1997 годом с 10,9% до 5,4 % или в 2 раза.

Финансовое обеспечение деятельности муниципальных образований

- 25 июня 2012 года Президентом Российской Федерации подписан Федеральный закон №94-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»: зачисление 100% доходов от налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения в бюджеты муниципальных районов и городских округов; в пользу местных бюджетов предусмотрено распределение сельскохозяйственного налога с 35% до 50 % в бюджеты поселений и муниципальных районов; с 70 до 100 % в бюджеты городских округов. Реализация этих бюджетных новелл принесет в местные бюджеты примерно 800 млн рублей.

Финансовое обеспечение деятельности муниципальных образований

В настоящее время продолжается работа по реализации положений Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 в части:

- оптимизации (сокращения) федеральных льгот по региональным и местным налогам на основе их инвентаризации и анализа эффективности (отмена льгот по местным налогам оценивается на уровне 19,5 млрд. рублей);
- направления в доходы поселений и городских округов 100 % денежных взысканий (штрафов) за несоблюдение правил благоустройства территорий поселений и городских округов;
- возможности зачисления в местные бюджеты поступлений от налога на имущество организаций (поступления оцениваются на уровне 467,6 млрд. рублей).

Финансовое обеспечение деятельности муниципальных образований

Полагаем, что за местными бюджетами также необходимо закрепить отчисления:

- - от налога на прибыль организаций, исчисленного по налоговой ставке 2 % (223,9 млрд. рублей);
- - от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения по нормативу 100 % (142,1 млрд. рублей);
- от налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых (4 млрд руб.).

Финансовое обеспечение деятельности муниципальных образований

- Следует ввести местный транспортный налог в отношении физических лиц, на которых зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения (62,3 млрд. рублей).
- Необходимо увеличить в Бюджетном кодексе долю поступлений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, не менее чем до 50 % (199,5 млрд. рублей).
- Взамен земельного налога и налога на имущество физических лиц ввести местный налог на недвижимость, который предполагается взимать на основе оценки рыночной стоимости недвижимого имущества (сумма составит как минимум 381,3 млрд. рублей).

Финансовое обеспечение деятельности муниципальных образований

- Предлагаемые меры по увеличению доходов местных бюджетов позволят сократить дисбаланс между потребностями местных бюджетов и их реальными доходами примерно на 1 500 млрд. рублей, т.е. полученная сумма доходов при реализации всех этих предложений приблизится к недостающему объему фактических потребностей муниципальных образований.

Программно-целевое управление муниципальным образованием

- **Сложилось понимание того, что эффективное решение вопросов местного значения невозможно обеспечить без установления четких стратегических целей и приоритетов их осуществления в каждом муниципальном образовании («древо целеустремления» муниципалитета), а также определения системных и взаимоувязанных механизмов их реализации.**

Программно-целевое управление муниципальным образованием

- Предлагается внести изменения в Федеральный закон 131-ФЗ и Бюджетный кодекс, устанавливающие:
- содержание понятий «комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований», «планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования», «программы развития муниципальных образований», «муниципальные долгосрочные целевые программы», «ведомственные целевые программы»;
- правовые основы порядка принятия и реализации указанных программ, их цели и содержание, а также компетенцию представительных органов муниципальных образований и местных администраций по утверждению и реализации вышеперечисленных программ, имея в виду повышение роли представительных органов в процессе стратегического планирования развития муниципалитета и в контроле за реализацией планов и программ, осуществляемых муниципалитетом;

Программно-целевое управление муниципальным образованием

- механизмы, за счет которых будет обеспечиваться взаимосвязь указанных программ с бюджетным процессом в муниципальных образованиях, а также программой социально-экономического развития Российской Федерации, программами социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, федеральными и региональными целевыми программами.
- В нормах Бюджетного кодекса следует установить критерии, позволяющие разграничить муниципальные целевые программы на долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные, а также рамочные сроки их действия, которые, полагаем, должны составлять не менее трех лет.

Территориальное планирование

- Проблемы комплексного развития территорий муниципальных образований неразрывно связаны с подготовкой документов территориального планирования, главное назначение которых – определение границ зон планируемого размещения хозяйственных объектов федерального, регионального и местного значения.

Территориальное планирование

Наиболее острые проблемы, возникающие при разработке документов территориального планирования:

- отсутствие концепции территориального планирования Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- отсутствие актуализированной цифровой картографической основы;
- отсутствие утвержденных границ в ряде муниципальных образований;
- отсутствие средств в местных бюджетах на разработку документов территориального планирования;
- отсутствие порядка и условий упрощенного порядка предоставления сведений из государственных фондов, реестров и кадастров для подготовки документов территориального планирования;
- низкое качество подготовки документов территориального планирования.

Территориальное планирование

Предлагается:

- Правительству Российской Федерации принять стратегию пространственного развития в Российской Федерации для создания условий комплексного подхода к организации территории
- Правительству Российской Федерации определить перечень мероприятий по созданию системы территориального планирования в Российской Федерации;
- определить новые принципы территориально-пространственного и градостроительного планирования и развития инфраструктуры (горизонтально-распределенная модель создания (возсоздания) компактных комплексных населенных пунктов как эволюционная альтернатива бесперспективного и противоестественного продолжения наращивания вертикально-сжатых городских агломераций и «сборки» всего населения страны в пару десятков таких агломераций);

Территориальное планирование

Предлагается:

- рассмотреть возможность предоставления субсидий из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в целях оказания финансовой помощи муниципальным образованиям на разработку документов территориального планирования;
- актуализировать цифровую картографическую основу схем территориального планирования Российской Федерации;
- внести изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации в части регламентирования вопросов территориального планирования.

Территориальное устройство муниципальных образований

- Один из главных векторов и бесспорных достижений реформы - повсеместное создание поселенческих муниципальных образований, как первичного уровня местного самоуправления.
- Двухуровневая система местного самоуправления была вызвана к жизни объективными обстоятельствами.
- Деление на муниципальные образования (т.е. очерчиваться границы такой территории) должно производиться, исходя из способности населенной территории эффективно решать вопросы местного значения.
- При любых изменениях территорий муниципальных образований следует соблюдать принципы доступности местной публичной власти для населения и субсидиарности.

Территориальное устройство муниципальных образований

Предлагается:

- на федеральном уровне проработать вопрос об уточнении критериев объединения нескольких населенных пунктов в одно муниципальное образование, особенно в части включения сельских поселений в состав городских округов;
- проработать вопрос о выделении нового типа муниципальных образований для крупных городов;
- вести мониторинг и общественно-политическую оценку целесообразности и обоснованности муниципально-территориальных преобразований в субъектах Российской Федерации, обратив особое внимание на оценку населением проводимых территориальных реформ;

Территориальное устройство муниципальных образований

Предлагается:

- привести в соответствие положения Федерального закона № 131-ФЗ и Градостроительного кодекса в части возможности отражения в генеральном плане городского поселения территорий, предназначенных для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, не входящих на момент составления генерального плана в границы соответствующего городского поселения;
- внести изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, направленные на возвращение к практике учета мнения населения, выражаемого непосредственно, при принятии решений об объединении поселений, в т.ч. поселений с городским округом (например, через установление обязанности представительного органа принимать решение о согласии на преобразование с учетом мнения населения, выраженного на публичных слушаниях или собраниях (конференциях) граждан, а еще правильнее – через голосование населения о преобразовании или объединении муниципалитетов).

Переподготовка и повышение квалификации

- **Переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих, депутатов и выборных должностных лиц – одна из важных задач и сфера совместной ответственности государства и местного самоуправления.**
- **На профессиональную подготовку и переподготовку только муниципальных служащих требуется финансовая поддержка местных бюджетов за счет средств федерального бюджета в размере, не менее чем 500 млн. рублей ежегодно.**
- **Одним из базовых условий успешного развития местного самоуправления является повышение гражданской активности населения и развитие эффективных политических институтов на местном уровне.**

Развитие гражданской активности должно стать составной частью государственной стратегии развития местного самоуправления. В этом направлении необходимо реализовать следующие меры:

- **обеспечить стимулирование глав муниципальных образований к развитию общественной активности через введение соответствующих показателей в оценку эффективности деятельности городских округов и муниципальных районов, проведение региональных и федеральных конкурсов, публикацию рейтингов лучших и худших муниципалитетов по критерию развития общественной активности в СМИ и сети Интернет;**
- **обеспечить принятие федеральных и региональных программ обучения должностных лиц местного самоуправления современным технологиям общественно-муниципального партнерства;**
- **обеспечить внедрение программ массового обучения активистов, лидеров общественных организаций и движений, действующих на местном уровне;**

Развитие гражданской активности должно стать составной частью государственной стратегии развития местного самоуправления. В этом направлении необходимо реализовать следующие меры:

- **организовать в масштабах страны серьезную информационно-просветительскую кампанию, направленную на формирование потребности в гражданском участии на местном уровне, самоорганизации населения в муниципалитетах. Спектр технологических решений подобной кампании может быть широким – от социальной рекламы до организации специальных телепередач (и тематических линий в популярных телепередачах), от конкурсов на информационное освещение местного самоуправления до организации просветительских мероприятий в школах и вузах;**
- **обеспечить широкое информирование граждан через СМИ о задачах местного самоуправления, его развитии, его позитивном значении для обеспечения качества и уровня жизни населения на местах;**
- **расширять институционализацию различных местных сообществ;**
- **повсеместно развивать территориальное общественное самоуправление (ТОС);**
- **расширение предусмотренных законодательством форм участия граждан в решении вопросов местного значения.**

Сфера жилищно-коммунального хозяйства.

В настоящее время эта сфера отношений является источником постоянного социального напряжения и социальных конфликтов, связанных с:

- высокой изношенностью и низкой энергоэффективностью жилищного фонда и коммунальных сетей;
- непрозрачностью процедур установления тарифов на услуги ресурсоснабжающих организаций, слабым распространением практики установления индивидуальных для каждого дома размера платы за жилое помещение;
- слабым развитием конкуренции на рынке управляющих организаций, низким качеством услуг, предоставляемых ими населению, наряду с высокой стоимостью этих услуг;
- насаждением одной организационно-правовой формы объединения собственников – товариществ собственников жилья, наряду с неэффективным функционированием ТСЖ, обусловленным, в том числе, повсеместной пассивностью и низкой правовой грамотностью собственников, а также распространенными злоупотреблениями недобросовестных должностных лиц, стремящихся к подмене реальных ТСЖ их фиктивными аналогами.

Сфера жилищно-коммунального хозяйства.

- **Муниципальные образования не только не имеют реальных финансовых возможностей для решения этих проблем, но и достаточных полномочий по организации надлежащего контроля и регулирования в данной сфере.**
- **Видится целесообразным инициировать целевой государственный заказ на проекты модернизации инфраструктуры, в том числе распространение механизмов государственных гарантий инвестиций в инфраструктуру муниципальных образований и в межмуниципальные инфраструктурные проекты.**
- **В настоящее время четко не определены механизмы дальнейшей, после завершения сроков работы Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, государственной поддержки собственников помещений в проведении капитальных ремонтов многоквартирных домов и модернизации коммунальной инфраструктуры муниципальных образований.**

Сфера жилищно-коммунального хозяйства предлагается:

- **определить базовый объем бюджетных ассигнований на финансирование мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных домов в федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период;**
- **разработать и утвердить методику распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на финансирование мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных домов в разрезе субъектов Российской Федерации;**
- **определить четкий порядок контроля за использованием средств, аккумулируемых в рамках реализации региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов;**

Сфера жилищно-коммунального хозяйства предлагается:

- реализовывать взаимосвязанную систему мер государственной политики в области повышения энергоэффективности при проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах за счет расширения практики комплексной энергоэффективной реконструкции домов массовых серий;
- разработать методические рекомендации для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, определяющие минимальный уровень обязательной платы на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме и схему и подходы в управлении собранными платежами;

Сфера жилищно-коммунального хозяйства предлагается:

- в ходе доработки законопроекта № 59728-6 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ко второму чтению, предусмотреть право выбора собственниками помещений в многоквартирных домах системы финансирования капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме не только путем аккумулирования платы собственников за капитальный ремонт в масштабе субъекта Российской Федерации или муниципальных образований, но и в масштабе одного многоквартирного дома, а также установление дополнительных полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в предоставлении бюджетных субсидий и бюджетных кредитов уполномоченным организациям субъекта Российской Федерации и собственникам жилых помещений;
- законодательно позволить Фонду содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства осуществлять софинансирование региональных адресных программ по капитальному ремонту многоквартирных домов в рамках региональных систем капитального ремонта в период до 2015 года.

Сфера жилищно-коммунального хозяйства предлагается:

- **Необходимо внести в жилищное законодательство Российской Федерации соответствующие положения, предусматривающие расширение рынка арендного жилья, субсидирование государством ставки ипотечного кредита, расширение возможностей муниципальных образований по строительству муниципального жилья, а также внедрение форм жилищной кооперации как организационно-правовой формы приобретения, владения и распоряжения жилыми помещениями.**

Сохранение села как государственная задача.

В современных условиях сельские поселения объединяют типичные проблемы:

- **особенно низкий уровень собственных доходов местных бюджетов;**
- **острая нехватка квалифицированных кадров для осуществления муниципального управления;**
- **общая деградация агропромышленного производства и утрата производственных мощностей;**
- **демографические проблемы: сокращение рождаемости, естественная убыль населения, низкая привлекательность и перспективность жизни и работы на селе для молодежи;**
- **низкое и постоянно ухудшающееся качество сельской инфраструктуры: сокращение сети сельских школ, амбулаторий, объектов культуры и досуга, других социально-значимых объектов.**

Сохранение села как государственная задача.

Предлагается:

- предусмотреть выделение средств для решения задач развития сельских поселений в соответствующих бюджетах отдельной строкой, а также включение отдельных разделов, посвященных развитию сельских территорий, в федеральные и региональные целевые программы;
- изучить опыт реализации комплексных программ развития сельских поселений (в частности, таких программ, как «Уральская деревня» (Свердловская область)) и рассмотреть возможность их учета при планировании государственной политики на федеральном и региональном уровне;
- разработать стратегию пространственного развития в Российской Федерации для создания условий комплексного подхода к организации территории;
- разработать и принять полноценный федеральный закон о становлении и развитии крестьянских (фермерских) хозяйств и государственной поддержки такого развития;
- разработать программу государственной поддержки отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей на очередной период (в том числе с учетом вступления страны в ВТО), включающую сбалансированное ценовое, а также тарифно-таможенное регулирование;

Сохранение села как государственная задача.

Предлагается:

- предоставлять государственные и муниципальные преференции предприятиям, размещающим производственные мощности в сельской местности, включая субсидирование кредитов, налоговые преференции, содействие лизинговым программам, введение льгот при подключении к инженерным сетям и другие меры;
- осуществлять бюджетное софинансирование развития инфраструктуры на сельских территориях, включая социальное жилье, водоотведение, строительство и ремонт дорог, газоснабжение, телекоммуникационные сети;
- разработать меры стимулирования межмуниципального сотрудничества между городами и сельскими поселениями для активизации сбыта и переработки мелкотоварной сельскохозяйственной продукции;
- рассмотреть вопрос о создании особых сельских территорий, специализирующихся на развитии того или иного сельского производства, например, молочного производства;

Сохранение села как государственная задача.

Предлагается:

- разработать программы развития человеческих ресурсов на селе, позволяющих реализовать меры по сохранению человеческого потенциала, повышению качества и привлекательности рабочих мест в сельской местности;
- разработать программы привлечения горожан в сельскую местность, малые города и поселки, программы поддержки переселения в сельскую местность соотечественников из-за рубежа, развития фермерства;
- объявить сохранение школ и амбулаторий в малонаселенной сельской местности приоритетной государственной задачей, превалирующей над задачей оптимизации бюджетных расходов, предусмотреть механизмы их полноценного финансирования и обеспечения квалифицированными кадрами и оборудованием, в том числе с учетом задач дальнейшей трансформации сельской школы в социокультурный центр малого населенного пункта;

Сохранение села как государственная задача.

Предлагается:

- обеспечить сохранение и развитие на селе социально-бытовой инфраструктуры, в том числе – сохранение существующих отделений почты и банков;
- предоставить право сельским поселениям распоряжаться землей, государственная собственность на которую не разграничена, и общераспространенными полезными ископаемыми;
- рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривающих дифференциацию перечней вопросов местного значения для городских и сельских поселений;
- законодательно закрепить возможность создания межмуниципальных предприятий и учреждений;
- разработать и принять федеральный закон о межмуниципальном хозяйственном сотрудничестве.

Проблемы и перспективы реализации реформы муниципальных учреждений.

Предлагается:

- уточнение определения в федеральном законодательстве понятий «государственная и муниципальная услуга», «государственная и муниципальная функция», а также понятие «работ, выполняемых в пределах государственных и муниципальных заданий»;
- определение порядка формирования и утверждения органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления перечня платных услуг, которые автономные и бюджетные учреждения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований вправе в случаях, определенных федеральными законами, оказывать в пределах установленного государственного (муниципального) задания;

Проблемы и перспективы реализации реформы муниципальных учреждений.

Предлагается:

- законодательно закрепить обязанности органов государственной власти и местного самоуправления всех уровней публичной власти утвердить нормативным правовым актом закрытый перечень платных услуг, которые могут (должны) включаться в государственное (муниципальное) задание;
- установление основополагающих принципов, понятий, порядка и условий организации и деятельности всех типов государственных и муниципальных учреждений в одном законодательном акте Российской Федерации в целях комплексного регулирования указанных вопросов;
- расширение сфер, в которых федеральными законами допускается создание автономных учреждений, в том числе с учетом сложившейся правоприменительной практики по данным вопросам на местном уровне, а также сохранения существующих автономных учреждений.

Формирование правовых основ федеральной контрактной системы

Концептуальным дефектом Федерального закона №94-ФЗ является определение максимального снижения начальной цены государственного (муниципального) контракта в качестве основного критерия выбора победителя торгов без учета прочих существенных факторов.

В законопроекте №68702-6 предусмотрено:

- размещение на официальном интернет-сайте для неограниченного доступа не только информации о проведении процедур, но и планов закупок, результатов аудита контракта (публикации будут подлежать все существенные действия заказчика: обоснование цены контракта, выбор процедуры закупки, изменение или расторжение контракта);
- введение института общественного контроля за государственными и муниципальными закупками;

Формирование правовых основ федеральной контрактной системы

- введение института контрактной службы заказчиков - подразделения, отвечающего за реализацию всего цикла закупок;
- изменение подхода к определению исполнителя контракта (перечень возможных процедур расширен таким образом, чтобы заказчик мог определить наиболее адекватный метод оценки предложений участников. Основным способом выбора исполнителя - открытый одноэтапный конкурс. Электронный аукцион сохраняется только для закупок простых, типовых товаров);
- установление запрета на заключение контракта с единственным поставщиком в случае, если процедура торгов не состоялась;
- введение процедуры изменения и расторжения контракта. При этом возможность изменения или расторжения контракта должна быть обоснована заказчиком в плане закупок, оговорена в документации о закупке и в контракте;
- введение качественного аудита результатов исполнения контрактов.

В целом, федеральная контрактная система позволит обеспечить законодательное единство всего цикла государственных и муниципальных закупок, осуществить переход к системному, многоэтапному и более гибкому регулированию данных процессов.

Создание условий для развития инновационно-активных территорий (наукограды, технопарки, ЗАТО и некоторые другие).

- **Сейчас в России действуют 24 особые экономические зоны (в том числе 4 технико-внедренческие), 13 наукоградов, 42 ЗАТО. В 12 субъектах Российской Федерации развиваются технопарки в сфере высоких технологий. В общей сложности в инфраструктуру таких территорий (в дороги, производственные помещения, лаборатории) государство уже вложило значительные средства. В то же время на создание Инновационного центра «Сколково» в федеральном бюджете предусмотрены гораздо большие объемы бюджетных ассигнований: в 2012 году – 22,0 млрд. рублей, в 2013 году – 17,1 млрд. рублей, в 2014 году – 17,1 млрд. рублей.**

Контрольно-надзорные полномочия местного самоуправления

- **Осуществление органами местного самоуправления собственных контрольно-надзорных полномочий (муниципальный земельный, лесной, а до 1 января 2006 года и экологический контроль) имеет существенную особенность – отсутствие возможности непосредственного властного принуждения к исполнению своих решений.**
- **В целях повышения эффективности реализации муниципальных правовых актов, во-первых, следует вернуть в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях ответственность граждан, руководителей организаций, должностных лиц органов государственной власти и должностных лиц органов местного самоуправления за неисполнение решений по вопросам местного значения, принятых на местном референдуме, а также на сходах граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятых в пределах их полномочий.**
- **Во-вторых, целесообразно рассмотреть возможность предоставления должностным лицам местного самоуправления составлять протоколы об административных правонарушениях.**

Проверки органов местного самоуправления

- **Плановые проверки деятельности органов местного самоуправления, муниципальных учреждений должны будут проводиться органами государственного контроля (надзора) не чаще, чем один раз в три года. При этом данные проверки будут проводиться на основании единого плана проверок муниципальных образований субъекта Российской Федерации.**
- **Единый план проверок муниципальных образований формируется прокуратурой субъекта Российской Федерации на основании планов, разрабатываемых органами государственного контроля (надзора) в соответствии с их полномочиями ежегодных планов. Проект единого плана проверок проходит обязательную общественную экспертизу общественного муниципального совета при прокуратуре субъекта Российской Федерации, в который входят представители муниципальных образований субъекта Российской Федерации, региональной ассоциации (совета) муниципальных образований, иных общественных организаций.**

Проверки органов местного самоуправления

- Проект единого плана проверок муниципальных образований утверждается прокурором субъекта Российской Федерации.
- Утвержденный прокурором субъекта Российской Федерации единый ежегодный план проведения плановых проверок доводится до сведения заинтересованных лиц посредством его размещения на официальном сайте органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля в сети «Интернет» либо иным доступным способом не позднее 1 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок.
- Органы прокуратуры субъектов Российской Федерации в срок до 1 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок, направляют единый ежегодный план проведения плановых проверок в Генеральную прокуратуру Российской Федерации для формирования Генеральной прокуратурой Российской Федерации ежегодного сводного плана проведения плановых проверок.

Проверки органов местного самоуправления

- Генеральная прокуратура Российской Федерации формирует ежегодный сводный план проведения плановых проверок и размещает его на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети «Интернет» в срок до 31 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок. В отношении одного органа местного самоуправления, муниципального учреждения общий срок проведения плановых выездных проверок не может превышать пятьдесят часов в год.
- В качестве оснований для проведения внеплановых проверок органов местного самоуправления, муниципальных организаций целесообразно закрепить в законодательстве поступление в органы государственного контроля (надзора) обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти о следующих фактах:
 - возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
 - причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
 - приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

Проверки органов местного самоуправления

- **Обращения и заявления, не позволяющие установить лицо, обратившееся в орган государственного контроля (надзора), а также обращения и заявления, не содержащие сведений о вышеуказанных фактах, не могут служить основанием для проведения внеплановой проверки.**
- **Внеплановые проверки, проводимые органами государственного контроля (надзора) субъекта Российской Федерации, должны будут согласовываться прокуратурой субъекта Российской Федерации.**
- **Органы прокуратуры субъекта Российской Федерации будут осуществлять учет проводимых органами государственного контроля (надзора) внеплановых выездных проверок, а также ежегодный мониторинг внеплановых выездных проверок. Подлежащими отражению в законодательстве основаниями для отказа органов местного самоуправления отвечать на запросы органов государственной власти могли бы быть:**
 - **несоответствие запрашиваемой информации вопросам ведения органов местного самоуправления;**
 - **возможность получения запрашиваемой информации из государственных и муниципальных информационных систем, открытых и \ или служебных источников информации;**
 - **повторные запросы одной и той же информации различными органами государственного контроля в течение года.**

**Адрес сайта
Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления**

<http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/>