

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Комитет по вопросам местного самоуправления

Материалы заседаний
Совета по местному самоуправлению
при Председателе Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации
пятого созыва

Издание Государственной Думы
Москва • 2011

УДК 342.532: 352
ББК 67.400
М 34

Под редакцией председателя Комитета Государственной Думы
по вопросам местного самоуправления,
первого заместителя Председателя Совета по местному самоуправлению
при Председателе Государственной Думы В. С. Тимченко

Составители:

И. В. Бабичев, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы
по вопросам местного самоуправления, ответственный секретарь Совета
по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы;
А. М. Панасюк, заместитель руководителя аппарата Комитета
Государственной Думы по вопросам местного самоуправления

М 34 **Материалы заседаний Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва.** – М.: Издание Государственной Думы, 2011. – 96с.

УДК 342.532: 352
ББК 67.400



Вступительное слово Председателя Государственной Думы, председателя Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Б. В. Грызлова

Сегодня перед органами власти, работающими в системе местного самоуправления, стоят ответственные задачи, связанные с обеспечением эффективного социально-экономического развития соответствующих территорий, обновления инфраструктуры, включая дороги и жилищно-коммунальное хозяйство, в целом – повышения качества жизни граждан.

Для того, чтобы эти задачи решались профессионально и результативно, муниципалитетам необходимы финансовые источники, достаточные для осуществления их полномочий, и современное законодательство, чётко и детально регламентирующее их деятельность.

Со своей стороны, депутаты Государственной Думы уделяют именно этим вопросам первоочередное внимание в своей законотворческой работе.

Совершенствование законодательства в данной сфере входит в число наших безусловных приоритетов, и только за период пятого созыва Государственная Дума более 20 раз вносила поправки в базовый Федеральный закон 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Формулируя новые правовые нормы, депутаты Государственной Думы опираются, прежде всего, на мнение и экспертные предложения самого муниципального сообщества. Взаимодействие с ним – один из наиболее важных для парламента каналов обратной связи. В целях координации усилий и повышения качества такого взаимодействия и был создан Совет по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы.

Материалы, наработанные при участии нашего Совета, безусловно, уже помогли депутатам в практической работе. Надеюсь, что и в дальнейшем они будут полезны как в законодательной деятельности, так и в правоприменительной практике.



Предисловие редактора

Уважаемые коллеги!

В настоящем сборнике Вашему вниманию представляются результаты работы Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее также – Совет) в период пятого созыва Государственной Думы (в 2008–2011 годах).

Деятельность Совета была возобновлена 12 февраля 2008 года в соответствии с Распоряжением Председателя Государственной Думы от 8 февраля 2008 года № 27р-1.

Совет является совещательным и экспертным органом, обеспечивающим анализ и оценку состояния правового регулирования и практики применения законодательства в области местного самоуправления.

Целью деятельности Совета является обсуждение проблем правового регулирования и практики применения законодательства в области местного самоуправления, подготовка предложений и рекомендаций по совершенствованию законотворческой деятельности Государственной Думы и формированию более эффективной государственной политики в области местного самоуправления.

Основными задачами Совета являются анализ и оценка состояния правового регулирования и практики применения законодательства в области местного самоуправления, подготовка предложений и рекомендаций по правовому регулированию вопросов организации местного самоуправления и по формированию государственной политики в области местного самоуправления, анализ и обобщение положительного опыта работы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по развитию местного самоуправления, а также содействие распространению такого опыта, обсуждение проектов законотворческих предложений и инициатив, регулирующих правоотношения в области местного самоуправления, подготовка рекомендаций по рассмотрению указанных предложений и инициатив депутатами Государственной Думы.

В состав Совета вошли депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации, руководители и депутаты законодательных (представительных) органов го-

сударственной власти субъектов Российской Федерации, главы муниципальных образований, депутаты представительных органов местного самоуправления, члены Общественной палаты Российской Федерации, представители союзов и ассоциаций муниципальных образований, учёные, эксперты работающие в сфере местного самоуправления – всего 75 человек (по состоянию на 7 июля 2011 года).

По распоряжению Председателя Государственной Думы деятельность Совета обеспечивалась Комитетом Государственной Думы по вопросам местного самоуправления.

В период пятого созыва Государственной Думы (в 2008–2011 годах) было проведено семь заседаний Совета, из которых одно организационное и одно – выездное. По результатам этих заседаний Председателем Государственной Думы, Председателем Совета было утверждены рекомендации, которые и представляются Вашему вниманию. Кроме того, мысли, идеи, обсуждения нашли своё отражение в законотворческой работе Государственной Думы и готовящихся законопроектах.

Полная информация о каждом из заседаний Совета размещена на официальном сайте Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления в международной информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru>. Учитывая актуальность тем, обсуждавшихся на заседании Совета, там же неоднократно осуществлялись прямые трансляции заседаний.

Уверен, что настоящий сборник позволит не только представить широкой общественности итоги состоявшихся на заседаниях Совета обсуждений самых разных вопросов муниципальной жизни, но и станет реальным подспорьем для дальнейшего практического развития институтов местного самоуправления в нашей стране.

Первый заместитель Председателя
Совета, председатель Комитета
Государственной Думы по вопросам
местного самоуправления

В. С. Тимченко

*Заседание 12 февраля 2008 года,
г. Москва*

**Заседание носило организационный характер
и было посвящено актуальным вопросам развития
законодательства о местном самоуправлении**

Заседание прошло под председательством Председателя Государственной Думы, Председателя Совета Б. В. Грызлова, который обратился к собравшимся с программным выступлением, а также заместителя Председателя Государственной Думы Л. К. Слиска.

На заседании Совета также выступили председатель Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, первый заместитель председателя Совета В. С. Тимченко, депутат Государственной Думы, заместитель председателя Совета В. В. Гальченко, Министр регионального развития Российской Федерации Д. Н. Козак, статс-секретарь – заместитель Министра регионального развития Российской Федерации В. В. Шипов, председатель комиссии по региональному развитию Общественной палаты Российской Федерации, член Совета В. Л. Глазычев, мэр города Нижнего Новгорода, член Совета В. Е. Булавинов, мэр города Хабаровска, член Совета А. Н. Соколов, мэр города Новосибирска, президент Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, член Совета В. Ф. Городецкий, глава города Покрова Владимирской области, член Совета В. М. Рогов, глава города Нягани Ханты-Мансийского автономного округа, член Совета А. В. Рыженков, председатель городской Думы города Тольятти, председатель Координационного совета Союза представительных органов местного самоуправления муниципальных образований России, член Совета А. Н. Дроботов.

Рекомендации по итогам заседания не утверждались.

**Из выступления на заседании Совета Председателя
Государственной Думы, Председателя Совета Б. В. Грызлова**

Уважаемые коллеги!

Сегодня мы начинаем работу Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Для пятого созыва Думы – это наше первое заседание. И думаю, что оно будет во многом определяющим характер нашего дальнейшего взаимодействия.

Думаю, что в прошлом году депутаты четвёртого созыва приняли одно важное решение – оно касается закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». И мы продлили переходный период для реализации этого закона.

Но наступил 2008 год – в рамках принятого закона последний для переходного периода. Сегодня опять есть разные мнения о возможности продолжения этого переходного периода, то есть его удлинение.

Поэтому вопрос о готовности регионов к реализации законов в полном объёме сегодня, естественно, остаётся в повестке дня. Это один из самых важных, актуальных сегодняшних моментов.

Хотел бы обратить внимание на то, что на недавнем расширенном заседании Государственного Совета Президент России Владимир Владимирович Путин говорил

о необходимости планирования, о необходимости пошаговой стратегии в достижении поставленных целей. Многие присутствовали на этом выступлении. Но, безусловно, все, кто сегодня здесь, знакомы с этим выступлением.

Мы говорим об исключительно амбициозных целях, которые поставлены в рамках стратегического развития нашей страны до 2020 года. Задачи у нас сформулированы и перед местным самоуправлением. И поэтому участие в работе нашего Совета по местному самоуправлению – это как раз возможность внести вклад в стратегию развития страны. Мы можем выработать те предложения, которые, безусловно, должны потом быть положены в этот пошаговый план.

Новые возможности связаны и с экспертизой положения дел в бюджетно-финансовой сфере, и с подготовкой предложений по совершенствованию бюджетного процесса. Думаю, что наравне с переходом в полном объёме на закон, важнейшей задачей является насыщение бюджетов органов местного самоуправления, принятие решений: как они должны наполняться, как они могут расходоваться?

Сегодня у нас нет общепризнанных критериев оценки. Счётная палата, Министерство финансов, анализируя общую ситуацию с бюджетами муниципальных образований, зачастую приходят к совершенно разным выводам, имея одну и ту же исходную информацию. Поэтому разговор о критериях оценки тоже важен для нас.

Понятно, что далеко не все органы местного самоуправления обладают достаточной финансовой базой для того, чтобы самостоятельно решать весь круг перспективных задач. Поэтому, особенно на первых порах, потребуется финансовое содействие со стороны федерального центра, и оно оказывается.

Механизмы такого взаимодействия отработывались в рамках национальных проектов, которые получают и дальнейшее продолжение. Это все проекты, связанные с здравоохранением, образованием, с развитием аграрного сектора, с жильём и так далее.

Особо хотел отметить, что одна из сфер, где, наверное, необходимо самое большое участие федерального центра для местного самоуправления – это сфера ЖКХ. Местное самоуправление в одиночку с этой задачей, конечно, не справится, поэтому, реализуя Послание Президента, Государственная Дума приняла Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». А в составе Наблюдательного совета фонда работают, и будут работать, в том числе, и представители парламента, и, безусловно, защищать те интересы, которые особо важны для органов местного самоуправления. А вот постоянный контакт с органами местного самоуправления как раз позволит сделать эту работу максимально эффективной и целенаправленной.

Мы, безусловно, должны добиться того, чтобы децентрализация полномочий сопровождалась и решением финансовых вопросов и стимулированием развития территорий. Все полномочия должны обязательно дополняться и финансовыми возможностями.

Кроме финансовой поддержки, необходима и выверенная кадровая политика. Повышая эффективность власти на местах, она будет способствовать и поиску новых управленческих решений, и противодействию коррупции, и ротации кадров.

При этом очень важно, чтобы между различными муниципальными образованиями, между органами местного самоуправления и органами государственной власти не было непреодолимых преград для продвижения кадров.

Надо сделать так, чтобы ответственные, талантливые, энергичные специалисты могли получать продвижение не только в рамках того муниципального образования, где они начинали работу, но и в других органах власти. Тем более что у нас есть муниципальные образования, которые по численности населения, по экономическому потенциалу превосходят некоторые субъекты Федерации, либо сравнимы с ними.

Я уже дал поручение начать разработку программы содействия подготовке и продвижению кадров в сфере местного самоуправления. Российским муниципалитетам необходимы тысячи специалистов. Возможности парламентского большинства, наших интеллектуальных центров, Всероссийского совета местного самоуправления будут задействованы для решения этой задачи.

Развитие местного самоуправления исключительно важно для будущего России, в этом нет ни у кого сомнения. Понимая это, разделяя ценности местного самоуправления, депутаты парламентского большинства в прошлом созыве не поддержали инициативу, которая витала в воздухе и которая продавливалась – об изменении формата наделения властью мэров городов. То есть я говорю о схеме, когда было предложено переходить от избрания к назначению мэров. Считаю, что формат избрания мэров должен сегодня оставаться. Муниципальные образования должны быть активными участниками процессов развития страны на всех этапах: выработка, обсуждение, реализация стратегии развития России, местное самоуправление может и должно сыграть очень важную роль в этом.

Говоря на заседании Государственного совета Российской Федерации о системе госуправления, которая необходима России, президент подчеркнул необходимость таких характеристик, как самостоятельность и ответственность, динамичное движение вперёд, следование общей идеологии развития страны, эффективное использование ресурсов, смелые и неординарные решения, поддержка инициативы и инноваций. Всем этим требованиям должно в полной мере отвечать и российское местное самоуправление. Как этого добиться? Предмет как раз нашей общей работы, в которой, я убеждён, мы сможем обеспечить необходимый результат.

Самое главное – не забывать, что органы местного самоуправления так же, как государственная власть, должны работать для людей, для граждан России.

Из выступления Министра регионального развития Российской Федерации Д. Н. Козака

Я, прежде всего, хотел выразить благодарность руководству Государственной Думы, профильному Комитету, Председателю Государственной Думы за организацию сегодняшнего заседания, а всех участников – за внимание к такому важнейшему институту публичной власти в Российской Федерации как местное самоуправление. И, я думаю, нет необходимости в этой аудитории говорить о важнейшей миссии, которую он выполняет в большинстве стран мира и призван выполнить в Российской Федерации.

Несмотря на всю противоречивость процесса становления местного самоуправления в Российской Федерации, на сегодняшний день можно говорить, и статистика, во всяком случае, это подтверждает, что местное самоуправление в его обновлённом виде после 2003 года укрепляется и уверенно набирает силу. Нам необходимо продолжить эту работу, нам необходимо совершенствовать механизмы функционирования этого института с тем, чтобы местное самоуправление стало и важнейшим органом публичной власти, и важнейшим институтом формирования гражданского общества, привлечения граждан к управлению делами государства. Именно через этот самый близкий к гражданам институт открываются максимальные возможности для реализации права граждан на управление делами государства.

И если говорить о дальнейшем направлении совершенствования механизмов функционирования института местного самоуправления, то необходимо вырабатывать, совершенствовать механизмы, обеспечивающие подотчётность органов местно-

го самоуправления, их прозрачность для граждан, подконтрольность гражданам Российской Федерации с тем, чтобы они, каждый житель каждого населённого пункта, каждого района, каждого города чувствовал свою сопричастность к решению, прежде всего, вопросов местного значения – важнейших вопросов, связанных с жизнеобеспечением населённых пунктов. И эта задача остаётся для нас актуальной.

Вы все прекрасно понимаете, что деполитизация граждан Российской Федерации, которая производилась целенаправленно в советские времена, привела к тому, что по всем мелким вопросам жизнеобеспечения места жительства соответствующего гражданина, люди обращаются к центральной власти, сетуют на неё, вместо того, чтобы самостоятельно через институты непосредственной или выборной демократии решать эти вопросы. Мы должны это преодолеть.

К сожалению, за последние более чем четыре года мы делали очень много противоречивых шагов в законодательном регулировании, не в совершенствовании даже, а в изменениях законодательных механизмов функционирования института местного самоуправления. Часто было это два шага вперёд, шаг назад, или наоборот, шаг вперёд, два шага назад вместо того, чтобы последовательно в одном направлении двигаться. Как говорил известный специалист в области управления, особенно в области государственного управления: лучше ошибочное, но последовательное, доведённое до конца решение, чем правильное, но не доведённое до конца.

Нам, если говорить о конкретных направлениях совершенствования механизмов функционирования института местного самоуправления, необходимо обеспечение прозрачности, подотчётности, подконтрольности органов местного самоуправления гражданам Российской Федерации и в этом направлении мы будем работать. И здесь пока больших проблем не существует. Проблемы имеются во взаимоотношениях органов местного самоуправления с органами государственной власти. Конфликты, которые возникают, вытекают из предложений выстраивания административной вертикали до последней деревни из десяти человек. Они, прежде всего, обусловлены неурегулированностью взаимоотношений между государством и муниципальной властью. Нам необходимо чётко определить зоны ответственности каждой из этих властей, механизмы распределения материальных ресурсов, необходимых для обеспечения тех публичных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления, органы государственной власти.

И необходимо самое главное – определить механизмы реальной, не декларируемой, ответственности и органов государственной власти и органов местного самоуправления за выполнение своих полномочий. Этому во многом мешал стереотип, который у нас сложился со времён принятия новой Конституции Российской Федерации, когда гипертрофировали отделённость органов местного самоуправления от органов государственной власти и публичной власти вообще. Это тоже недопустимо. Я об этом неоднократно говорил, если помните, ещё в тот период, когда мы принимали соответствующий закон. Местное самоуправление – это не только общественная самодеятельность, это важнейший орган публичной власти, который и распоряжается значительными материальными ресурсами, и обладает огромными властными полномочиями, способен определять судьбы не только людей, но и целых населённых пунктов, в том числе миллионных городов. Поэтому эти механизмы ответственности за выполняемые полномочия нам тоже необходимо оттачивать, совершенствовать.

И когда будут законодательно установлены процедуры принятия решения о взаимной ответственности и органов государственной власти, и органов местного самоуправления, неразрешимых конфликтов будет значительно меньше. Не будет возникать желания выстроить административную вертикаль до последней деревни с тем,

чтобы в индивидуальном порядке на основе субъективных представлений о том, как должна функционировать муниципальная власть, какие функции она должна выполнять, принимались соответствующие решения.

Нам необходимо совершенствовать механизмы решения как региональных, так и местных вопросов.

В последнее время много говорится о пространственном развитии Российской Федерации, о необходимости совершенствования механизмов планирования, размещения, прежде всего, общественной инфраструктуры. Это касается в полной мере и местного самоуправления.

На сегодняшний день Градостроительный кодекс Российской Федерации в части разработки схем территориального планирования, то есть планирования размещения общественной инфраструктуры, предъявления обществу и бизнесу, прежде всего, наших с вами планов по развитию инфраструктуры для того, чтобы развивать и территорию Российской Федерации, и субъектов Российской Федерации, и муниципалитетов, необходимо выполнять.

Сегодня, исходя из закреплённых законом положений, переходный период, который был установлен Кодексом для разработки генеральных планов городов, схем территориального планирования субъектов Федерации и Российской Федерации, уже затягивается на шесть лет. Первоначально было установлено два года, до 2006 года, потом до 2008, теперь мы пришли к 2010 году. Несмотря на это, требования о разработке таких схем, я ещё раз говорю, важнейшее требование, у нас выполнено на муниципальном уровне на 12 процентов, на региональном уровне на 8 процентов, а на федеральном – 0 процентов. Ноль процентов! Мы ничего не сделали для исполнения закона, важнейшего, соответствующего мировой практике.

Мы сегодня предпринимаем усилия, вырабатываем комплекс мер, который направлен на то, чтобы придать дополнительный импульс этой работе. Необходимо, прежде всего, этот импульс придать нам, федеральному правительству, с тем, чтобы мы сформулировали для субъектов Российской Федерации, муниципалитетов и бизнеса ясные ориентиры, как мы намерены в долгосрочном плане развивать федеральную инфраструктуру. Это существенно устранит препятствия для разработки долгосрочных планов по развитию инфраструктуры, как региональной, так и местной.

Необходимо выработать реалистичные механизмы, которые позволят это сделать. Во многом причина невыполнения этого – отсутствие внимания к этому процессу. А это важнейшее мероприятие. Отсутствие должного внимания к этому, отсутствие иногда необходимой политической воли на уровне органов исполнительной власти. С другой стороны, очень часто нереалистичны требования технического плана к подготовке таких документов. Их технически просто часто тяжело выполнить не только на муниципальном, но даже и на федеральном уровне.

Сдерживает этот процесс также отсутствие ресурсов (об этом мы поговорим чуть позже) для такой работы. Она тоже требует финансирования, особенно на уровне небольших поселений, у которых нет необходимой и достаточной финансовой базы.

Многие говорят об отсутствии кадров. Я в это не верю. Есть субъекты Федерации, в которых живут такие же россияне, как и в других субъектах, где успешно с этой работой справляются. Это тоже отдельный вопрос.

И поэтому мы намерены уже в ближайшее время на заседании правительства рассмотреть этот вопрос, предложить Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о софинансировании из федерального бюджета работы по планированию развития федеральной, муниципальной и региональной инфраструктуры с точки зрения разработки схем территориального планирования.

Нам необходимо продолжить работу по совершенствованию межбюджетных отношений. Объективные условия в настоящее время сложились такие, что уровень дифференциации налогового потенциала, экономического потенциала и регионов, и в особенности муниципалитетов, сегодня огромный. И поэтому ещё достаточно длительное время сохранится механизм дотирования значительной части и субъектов Российской Федерации, и муниципалитетов. Но этот механизм должен быть прозрачен, понятен. Дотации из вышестоящего бюджета должны быть такими же, как налоговые и неналоговые доходные источники муниципалитета. Соответствующие справедливые и понятные формулы по предоставлению дотаций необходимо тоже выработать.

Эти дотации, кроме минимально необходимой части, должны иметь большую составляющую, которая стимулирует органы местного самоуправления к наращиванию собственного потенциала.

И, я повторюсь, что выравнивание бюджетной обеспеченности должно быть минимальным, а значительная часть дотаций должна быть поощрительной за достижения позитивной, превышающей среднероссийский или среднерегionalный уровень наращивания собственного экономического потенциала, собственной налоговой базы муниципалитетов. В некоторых регионах – не во многих, к сожалению, где эти механизмы применяются, это дает фантастический, я бы сказал, результат.

Если все муниципалитеты (а их множество, и так и должно быть, мы никуда от этого не уйдем – это наша Конституция, это основы конституционного строя, это мировое правило), если 200–300 муниципалитетов через соответствующие механизмы, не через палку административную, а через механизмы экономического, финансового характера будут нацелены на единую цель, на наращивание собственного экономического потенциала, в целом потенциала субъекта Российской Федерации, результат будет совсем другой, чем дадут наши призывы, заклинания, угрозы.

Эту работу нам также необходимо продолжить. И выработать, прежде всего, законодательный механизм. Мы не должны строить иллюзии, что отсюда из Москвы или даже с уровня областного центра можно дотянуться и увидеть, что творится в каждом конкретном населенном пункте, поправить своей «мудрой» рукой ситуацию. Мы не сможем этого сделать. Это должны делать те многочисленные, избранные людьми, ответственные перед ними органы и сами жители соответствующих муниципалитетов. И в этом направлении мы также продолжим работу, будем предлагать конкретный механизм межбюджетных отношений и на муниципальном уровне. Потому что практика показывает, что одни призывы и заклинания к региональным властям не срабатывают. Прозрачные, понятные, стимулирующие к развитию правила, к сожалению, внедряют и имеют очень положительный результат только в единичных регионах. Другие, видимо, надеются на административную палку.

Необходимо не забывать о совершенствовании налоговой системы. Она – не табу, не догма. К сожалению, несмотря на бюджетный федерализм, который последовательно реализуется в нашей стране, налоговая система остается системой унитарного государства, когда в ней нет налогов, которые могли бы обеспечивать каждый уровень бюджетной системы собственными доходами.

Как минимум надо начать сегодня с модернизации того же земельного налога, налога на доходы физических лиц. Что касается земельного налога, налога на имущество, необходимо устранить многочисленные льготы, которые предусмотрены с федерального уровня.

Огромное множество земель, которые могли бы служить источником доходов муниципальных бюджетов, выведено из-под налогообложения. Ладно, ещё предоставлены какие-то льготы, тогда хоть эти земли учитываются налоговыми органами. А ког-

да они вообще не являются объектом налогообложения, когда не подлежат учёту, это влечёт не только ущерб местным бюджетам – этот ущерб можно возместить за счёт вышестоящего бюджета – это ведёт к бездумному, бесхозяйному использованию этих земель. Это касается, прежде всего, федерального уровня.

Я могу сказать, что по тому же Южному федеральному округу он не самый показательный, 12 процентов земель выведено из-под налогового учета. И нам необходимо установить хотя бы минимальные ставки налога на землю. Все без исключения земельные участки, ни один сантиметр не может не облагаться этим налогом, ни один сантиметр земли не должен быть выведен из-под государственного учёта. Тогда федеральным органам, которые содержат эти огромные угодья, десятилетиями не вовлекая их в хозяйственный оборот, хотя бы будет необходимо здесь, в Министерстве финансов, в правительстве доказывать, что им эти сотни тысяч гектаров нужны для выполнения каких-то своих функций.

Сегодня даже такого побудительного мотива нет. И я, прежде всего, с этих позиций говорю о необходимости налогообложения и земли, и имущества, которое сегодня выведено из-под налогового учёта. Это, в конце концов, требование Конституции – равенство всех форм собственности. Почему частная и муниципальная собственности подлежат налогообложению, а федеральная, значительная её часть, выведена даже из-под налогового учёта?

Нам необходимо также продолжать работу по децентрализации полномочий, в том числе в отношении органов местного самоуправления. Сегодня мы много говорим о необходимости улучшения инвестиционного климата, снятия административных барьеров. На самом деле инвестиционный климат в субъекте Федерации, в муниципалитете, его качество находится в руках органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Фактически это так. Юридически совсем по-другому. И на том, и на другом уровне вся экономическая политика сосредоточена в многочисленных территориальных органах федеральных органов исполнительной власти.

И эти противоречия между фактическим и юридическим положением чрезвычайно вредны. Это размывает ответственность, прежде всего, руководителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, которые, я ещё раз говорю, реально влияют на всё. От мэра города, от главы района зависит очень много, но формально и юридически спросить его не за что. И механизмы ответственности, о которых я говорил выше, в силу этого противоречия внедрить чрезвычайно сложно.

Поэтому мы считаем, что необходимо реалистично посмотреть на ситуацию и наделить те органы, которые могут выполнять соответствующие социально-экономические функции на региональном и местном уровне, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, этими полномочиями. Если мы должны сохранять общероссийские стандарты, то сохранять эти полномочия как федеральные, устанавливая эти стандарты, но делегировать их на низовой уровень, на уровень субъектов Российской Федерации, муниципалитетов. Но это означает только одно – мы должны будем тогда и фактически, и формально юридически делегировать ответственность за выполнение этих полномочий, ответственность за социально-экономическое развитие, за создание инвестиционного климата на соответствующей территории, и сможем внедрить механизмы ответственности и политической, и юридической за конечный результат. Сможем реально поощрять тех, кто добивается позитивной динамики в социально-экономическом развитии соответствующей территории.

Мы много в последнее время говорим об оценке эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Но вот этот огромный массив федеральных органов, которые разрознены, не скоординированы, разбросаны по территории – вот к ним придумать какой-то механизм, чтобы они тоже отвечали за территорию, довольно сложно. Это тоже одно из направлений нашей работы, которая касается не только субъектов Российской Федерации, но и муниципалитетов.

**Из выступления председателя Комитета Государственной Думы
по вопросам местного самоуправления, первого заместителя
председателя Совета В. С. Тимченко**

Уважаемые коллеги!

Сегодня уже упоминалось состоявшееся заседание Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, которое было посвящено вопросам повышения качества дошкольного общего и дополнительного образования. Оно дополнена в последнее время рядом политических заявлений нашего президента, его поручениями, выступлениями первого вице-премьера Дмитрия Анатольевича Медведева, а также рядом документов, в которых сформулированы основные выводы и доводы.

Я не буду останавливаться подробно, потому что многие из присутствующих здесь сами были участниками этого заседания Совета. К тому же вопросы, которые рассматривались, достаточно подробно освещены на страницах нашей прессы.

Но почему мы все время возвращаемся к этому заседанию? Потому что обсуждавшиеся на нём вопросы находятся в сфере влияния, ведения органов местного самоуправления.

Да, как отмечает президент, у нас в целом есть успехи в вопросах дошкольного, школьного и дополнительного образования. Но есть и недостатки – нам много ещё предстоит сделать. Вот сегодня хоть напрямую и не прозвучали эти вопросы в выступлении коллег наших, но красной нитью через все проблемы местного самоуправления проходили в том числе и вопросы, которые поднимались и рассматривались на заседании Президентского совета по местному самоуправлению.

Как я уже говорил, президент подготовил проект поручения, который безусловно будет ещё дополнен. Но он звучит примерно так: разработать и представить предложения по внедрению новых организационно-правовых форм в учреждениях дошкольного, общего и дополнительного образования. Совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проработать вопросы совершенствования финансирования учебных учреждений дошкольного и дополнительного образования путем введения новых форм финансово-хозяйственных механизмов. И рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации принять меры по реализации этих проектов на своих территориях.

Поручение достаточно общее, но вместе с тем всё это укладывается в общую идеологию, в политику дальнейшего развития нашей страны, нашего государства. Это не сиюминутное желание – это, как говорится, требование времени. Это столбовая дорога по пути к дальнейшему развитию, социально-экономическому благополучию нашей страны.

Совет, который был первоначально воссоздан Валерием Владимировичем Гальченко осенью прошлого года, сегодня, в новой Думе пятого созыва, стал более широким. И сам принцип формирования путем представительства всех ассоциаций, всех

организаций и союзов, в ведении которых находятся вопросы местного самоуправления, является, на наш взгляд, очень правильным. Таким образом, как уже отмечали сегодня выступающие, мы сможем не просто услышать представителей муниципальных образований, но услышать мнения целых ассоциаций и целых союзов.

И мы хотели бы сегодня, подводя некоторые итоги нашего сегодняшнего Совета, сообщить вам следующее.

Мы планируем действительно активно использовать возможности нашего Совета. Через деятельность всех членов Совета и экспертов, которых мы будем привлекать к работе, через механизм рабочих групп.

Я сегодня хотел бы обратиться к вам с просьбой: все свои предложения и пожелания, независимо от того, что вы, возможно, их уже направляли, ещё раз повторно продублировать и направить в аппарат Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления.

Аппарат Комитета у нас в данном случае – исполнительный орган нашего Совета. Безусловно, в дальнейшем, если понадобится какой-то новый формат работы – мы посмотрим, но пока будем работать так, и руководитель аппарата Комитета Бабичев Игорь Викторович у нас не случайно является ответственным секретарём нашего Совета.

Более того, мы хотели бы установить более тесную связь. Мы знаем, что у нас с Всероссийским Советом местного самоуправления оперативная связь и Валерий Владимирович Гальченко любезно готов предоставить возможность общения буквально с каждым мэром в Российской Федерации. Но тем не менее мы попросили сегодня заполнить анкеты, которые мы вам раздали и наряду с теми предложениями, которые у вас имеются, сегодня ли вы их сдадите, или дополнительно в течение ближайшей недели, мы их обобщим, сформируем по группам вопросов. В консультациях с Министерством регионального развития сформируем рабочие группы внутри нашего Совета. Потом путём консультаций с вами сформируем из вашего состава по вашим пожеланиям состав этих рабочих групп и приступим к конкретной работе.

Хотя в положении о Совете написано, что он предполагает заседать не реже, чем раз в полгода, я думаю, что мы по инициативе рабочих групп можем проводить и внеочередные заседания нашего Совета при Председателе Государственной Думы. Мы такую возможность рабочим группам предоставим: наработка материала внутри группы, плюс консультации с министерством, не только с Министерством регионального развития, но и с Министерством экономического развития, с Министерством финансов, то есть со всеми, кто заинтересован в этих вопросах, а потом – рассмотрение вопроса на Совете.

Я думаю, что такой формат работы позволит нам более эффективно совершенствовать законодательство и учесть те наработки, которые есть сегодня и появляются в муниципальных образованиях в ходе реализации 131-го Федерального закона.

*Заседание 3 июля 2008 года,
г. Москва*

**Проблемы финансового обеспечения
муниципальных образований и пути их решения
на основе повышения эффективности деятельности
органов местного самоуправления**

Внимание участников заседания было сосредоточено на обсуждении двух вопросов: решение проблем финансового обеспечения муниципальных образований и повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления.

В рамках обсуждения указанных вопросов значительное внимание было уделено вопросам совершенствования бюджетной и налоговой систем, а также механизмов управления муниципальными финансами.

Высокая актуальность темы обсуждения определяется также тем, что Совет проходит в завершающий период подготовки органов местного самоуправления к вступлению в силу Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Заседание прошло под председательством Председателя Государственной Думы – Председателя Совета по местному самоуправлению Б. В. Грызлова.

На заседании Совета выступили: Председатель Государственной Думы, председатель Совета Б. В. Грызлов; депутат Государственной Думы, член Совета И. П. Горькова; депутат Государственной Думы, член Совета Н. С. Максимова; аудитор Счётной палаты Российской Федерации С. Н. Рябухин; директор Департамента государственного управления, регионального развития и местного самоуправления Правительства Российской Федерации В. В. Шипов; статс-секретарь – заместитель Министра регионального развития А. В. Ракова; заместитель Министра финансов Российской Федерации А. Г. Силуанов; глава Республики Мордовия Н. И. Меркушкин; губернатор Новосибирской области В. А. Толоконский; председатель Законодательного Собрания Камчатского края Б. А. Невзоров; председатель Государственной Думы Астраханской области А. Б. Клыканов; депутат Законодательного собрания Ленинградской области Ю. В. Соколов; депутат Законодательного собрания Свердловской области, член Совета Г. Н. Артемьева; первый заместитель главы города Краснодара, директор департамента финансов А. Н. Домбровский; председатель городской Думы города Тольятти, председатель Координационного совета Союза представительных органов местного самоуправления муниципальных образований России, член Совета А. Н. Дроботов; глава города Глазова Удмуртской Республики, президент Ассоциации малых и средних городов России, член Совета В. Ю. Перешеин; глава города Перми, член Совета И. Н. Шубин; глава Печорского сельского поселения Смоленской области А. Г. Козлов.

По результатам заседания Совета Председателем Совета были утверждены рекомендации.

Рекомендации

Совет по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы отмечает, что в целях обеспечения устойчивого и комплексного социально-

экономического развития муниципальных образований необходимо как решение проблем финансового обеспечения муниципальных образований, так и повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления. При этом решение указанных задач становится ещё более актуальным в условиях окончания переходного периода реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон).

Для повышения эффективности деятельности важной задачей органов местного самоуправления является переход к бюджетированию, ориентированному на результат, что должно привести к увеличению объема и улучшению качества предоставляемых населению муниципальных услуг.

Правовая основа для осуществления оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления заложена в статье 18¹ Федерального закона и Указе Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

Установление критериев оценки эффективности деятельности будет стимулировать органы местного самоуправления к внедрению прогрессивных методов управления и хозяйствования в экономике и социальной сфере муниципальных образований.

Повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления невозможно без создания эффективной системы управления муниципальными финансами. В этих целях Правительству Российской Федерации поручено разработать и утвердить до 1 сентября 2008 года перечень дополнительных показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе показателей, необходимых для расчёта неэффективных расходов местных бюджетов.

Основным условием перехода муниципальных образований к бюджетированию, ориентированному на результат, является обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе реальной оценки финансового положения муниципальных образований.

По данным Министерства финансов Российской Федерации (далее – Министерство финансов России) за 2007 года 59 процентов местных бюджетов исполнены с профицитом, 36 процентов – с дефицитом и только 5 процентов сбалансированы по доходам и расходам.

Вместе с тем наличие значительной доли профицитных местных бюджетов не свидетельствует о достаточности их доходов, поскольку мониторинг финансового положения муниципальных образований проводится Министерством финансов России на основе данных годового отчёта об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. В этих данных отражаются только фактически произведённые расходы местных бюджетов, но не учитываются реальные потребности органов местного самоуправления в финансовом обеспечении возложенных на них полномочий по решению вопросов местного значения.

При этом на федеральном уровне отсутствуют методики определения реальных финансовых потребностей муниципальных образований при решении вопросов местного значения.

В период с 2005 по 2007 год произошло расширение перечня вопросов местного значения для всех типов муниципальных образований, что привело к увеличению объёма расходных обязательств муниципальных образований.

Однако доходная база местных бюджетов в связи с решением органами местного самоуправления указанных вопросов не была увеличена.

Учитывая изложенное, нельзя сделать вывод о том, что расходные обязательства муниципальных образований по решению вопросов местного значения в целом обеспечены доходными источниками. При этом на федеральном уровне необходимо разработать методические рекомендации для органов местного самоуправления по установлению стандартов предоставления муниципальных услуг населению и порядку формирования муниципальных заданий.

Согласно данным Министерства финансов России общий объём расходов местных бюджетов в 2007 году составил 1933,8 млрд рублей, что выше уровня 2006 года на 27,9 процента или 422,4 млрд рублей, в том числе расходы на решение вопросов местного значения – 1372,2 млрд рублей или с ростом к уровню 2006 года на 27,8 процента или 298,2 млрд рублей.

В связи с повышением с 1 января 2009 года минимального размера оплаты труда до 4330 рублей в месяц и переходом к отраслевым системам оплаты труда субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям потребуются дополнительные финансовые средства для исполнения соответствующих расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В настоящее время исполнение расходных обязательств муниципальных образований обеспечивается в основном за счёт предоставления финансовой помощи местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации. По данным Министерства финансов России за 2007 год только в 16,6 процента местных бюджетов доля межбюджетных трансфертов (без субвенций) и доходов от федеральных и региональных налогов, переданных по дополнительным нормативам отчислений, в собственных доходах местных бюджетов составляла менее 10 процентов. В 64,4 процента местных бюджетов указанная доля составляла более 50 процентов, в том числе в 47,6 процента местных бюджетов – свыше 70 процентов.

В условиях окончания переходного периода важно создать систему стимулирования муниципальных образований к развитию собственной доходной базы местных бюджетов, в первую очередь, к росту налогового потенциала соответствующих территорий, к повышению собираемости местных налогов.

В 2007 году по данным Министерства финансов России налоговые доходы составляли 45,1 процента (517 млрд рублей) в структуре доходов местных бюджетов. При этом в общей сумме налоговых доходов местных бюджетов основную долю занимали отчисления от налога на доходы физических лиц – 66,8 процента, а доходы от местных налогов составляли лишь 12,3 процента (63,7 млрд рублей), в том числе земельный налог – 11,3 процента, налог на имущество физических лиц – 1,1 процент.

В связи с этим важное значение имеет введение новых местных налогов, увеличение нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты, усовершенствование порядка взимания земельного налога и налога на имущество физических лиц, а также расширение налогооблагаемой базы по данным налогам.

Необходимо продолжать создание законодательных, экономических и организационных условий для формирования полноценной системы муниципальных финансовых органов.

Внедряемая в настоящее время система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления неизбежно столкнётся с отсутствием достоверной муниципальной статистики для анализа экономического положения и прогнозирования социально-экономического развития муниципалитетов.

Полагаем, что Правительство Российской Федерации должно создать организационные и правовые условия для ведения качественного и достаточного по объёму информации мониторинга финансового состояния муниципальных образований, создания эффективной системы информационного и методического обеспечения муниципальных образований на основе укрепления их взаимодействия с органами статистического учёта и налоговыми органами.

Совет по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы **считает необходимым:**

1. Рекомендовать Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

1.1. Предусмотреть в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» средства на софинансирование расходов местных бюджетов:

по учёту, инвентаризации, оформлению технической документации на земельные участки и муниципальное имущество;

по составлению генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки территорий, документации по планировке территорий;

на профессиональную переподготовку и повышение квалификации депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих;

на поощрение большего числа субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, добившихся существенного улучшения качества управления общественными финансами, а также на формирование у них стимулов для проведения реформы местного самоуправления;

на проведение поэтапной паспортизации государственных и муниципальных бюджетных учреждений в целях оценки эффективности затрат бюджета соответствующего уровня на содержание конкретного бюджетного учреждения;

на модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры муниципальных образований (тепло, электро, водо, газоснабжения и водоотведения, канализации), а также на проведение капитального ремонта зданий и объектов муниципальной собственности в сферах образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта.

1.2. Ускорить принятие проекта Федерального закона № 51763-4 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» (в части введения местного налога на недвижимость) при условии установления системы налоговых вычетов в целях сохранения налогового бремени в отношении малообеспеченных граждан на существующем уровне.

1.3. Принять федеральный закон, исключаящий требование об осуществлении органами местного самоуправления отчуждения или репрофилирования муниципального имущества до 1 января 2009 года, установленное в федеральном законе, а также указывающего на необходимость установления в качестве одного из показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления использование ими имущества в соответствии с его целевым назначением, установленным в федеральном законе.

2. Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

2.1. Рассмотреть возможность внесения в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные нормативные правовые акты о бюджетных правоотношениях изменений, предусматривающих:

установление механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации исходя из необходимости достаточного финансового обеспечения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации конституционных гарантий, касающихся предоставления гражданам общественных услуг в сферах образования, здравоохранения, в социальной сфере;

увеличение нормативов отчислений от федеральных налогов и специальных налоговых режимов, закреплённых за местными бюджетами на постоянной основе, на развитие налоговой базы которых могут влиять органы местного самоуправления (от налога на доходы физических лиц, от единого налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения);

введение механизма стимулирования органов местного самоуправления к повышению собираемости местных налогов путём увеличения объёма межбюджетных трансфертов, направляемых из регионального бюджета в местные бюджеты, при превышающей средний уровень по субъекту Российской Федерации доле местных налогов в собственных доходах местного бюджета конкретного муниципального образования;

обеспечение закрепления за местными бюджетами дополнительных источников доходов в случае принятия федеральных законов, увеличивающих объём расходных обязательств муниципальных образований;

расширение использования механизмов поощрения муниципальных образований, обеспечивающих реализацию приоритетных национальных проектов и программ социально-экономического развития;

усовершенствование системы муниципального финансового контроля, разграничение функций по контролю и надзору, запрет на проведение финансового контроля и надзора в отношении одного объекта одновременно контрольными органами различного уровня публичной власти;

увеличение с 10 процентов до 20 процентов доли финансовой помощи из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам, при превышении которой органы местного самоуправления не смогут самостоятельно устанавливать расходы на оплату труда выборных должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих, а также определение указанной доли финансовой помощи без учёта целевых поступлений из федерального бюджета в соответствии с федеральными целевыми программами и субсидий из Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства;

снижение минимальной стоимости оценки инвестиционного проекта для финансирования его за счёт средств Инвестиционного фонда Российской Федерации;

установление возможности использования остатков бюджетных средств на счетах местных бюджетов на начало очередного финансового года не только на финансирование дефицитов местных бюджетов, но и на финансирование в текущем финансовом году расходных обязательств муниципальных образований по решению вопросов местного значения;

установление обязанности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации компенсировать расходы местных бюджетов, возникающие в связи с недофинансированием ими переданных органам местного самоуправления государственных полномочий;

предоставление права (а не установление обязанности) органам местного самоуправления поселений на перечисление субсидий на решение вопросов межмуниципального характера из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных

районов, представительные органы которых состоят из глав поселений и из депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района.

2.2. Рассмотреть вопрос о целесообразности включения в Бюджетный кодекс Российской Федерации отдельных положений Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», устанавливающих особенности формирования и утверждения проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на 2006–2008 годы.

2.3. Рассмотреть возможность внесения в Налоговый кодекс Российской Федерации и иные нормативные правовые акты о налогах и сборах изменений, предусматривающих:

установление 1,5 процента размера ставки налога на прибыль организаций, по которой налоговые поступления зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации при условии зачисления их части в местные бюджеты за счёт уменьшения ставки налога, по которой налоговые поступления зачисляются в федеральный бюджет;

установление порядка и условий включения в состав объектов налогообложения налога на имущество физических лиц объектов незавершенного строительства, по которым истёк нормативный срок строительства;

исключение практики установления в Налоговом кодексе Российской Федерации льгот по региональным и местным налогам с одновременной отменой существующих льгот по таким налогам, установленных в Кодексе, или обеспечение компенсации из федерального бюджета выпадающих доходов региональных и местных бюджетов в случае необходимости предоставления таких льгот, осуществление инвентаризации предоставленных льгот;

дополнение пункта 3 Правил взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12.08.2004 г. № 410, в целях установления обязанности по предоставлению территориальными органами Федеральной налоговой службы финансовым органам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований необходимой информации о суммах задолженности, недоимки, отсроченных (рассроченных), реструктурированных и приостановленных к взысканию налогов, сборов, пеней и штрафов, подлежащих зачислению в местные бюджеты для конкретных налогоплательщиков;

улучшение администрирования налогов, отчисления от которых поступают в местные бюджеты:

а) в части земельного налога:

установление единого задания на разработку программ и создание единой базы по учёту земель и начислению земельного налога, разработку общей концепции формирования сведений о земельных участках;

обеспечение информационного обмена между заинтересованными государственными органами и органами местного самоуправления для своевременного налогообложения земельных участков в соответствии с фактическим их использованием;

усовершенствование механизма взаимодействия Федеральной службы земельного кадастра, органов местного самоуправления и налоговых органов в случае обнаружения ими нецелевого использования земельных участков;

совершенствование методики кадастровой оценки земельных участков, инвентаризацию и межевание земельных участков, находящихся в общей долевой собственности (включая финансирование), оформление в собственность или в пользование (включая аренду) всех земельных участков, проведение работ по закреплению бесхозных земель в пользование или в собственность;

уточнение порядка, условий и периодичности кадастровой оценки земельных участков, в частности, в случае изменения вида фактического функционального использования земельных участков;

б) в части налога на имущество физических лиц и транспортного налога:

предложить территориальным налоговым органам и органам Росрегистрации направлять органам местного самоуправления сведения о налогоплательщиках и объектах налогообложения (в частности, из реестра собственников транспортных средств) по местным налогам и транспортному налогу;

в) в части налога на доходы физических лиц:

вести отчётность по налогу на доходы физических лиц для отслеживания полноты поступлений по данному налогу в бюджетную систему, так как задолженность по данному налогу в настоящее время выявляется и взыскивается налоговыми органами только в результате проводимых ими проверок.

2.4. Разработать и внести в Государственную Думу проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в целях повышения эффективности использования бюджетных средств, предусматривающих совершенствование порядка формирования реестра недобросовестных поставщиков, уточнение процедур проведения аукционов, в том числе в электронной форме, установление процедур разработки и применения требований (экономических стандартов) при размещении заказов на оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и так далее;

о порядке ведения муниципального статистического учёта.

2.5. Принять нормативные правовые акты, обеспечивающие:

реализацию Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»;

разработку комплексного мониторинга, осуществляемого в целях отражения социально-экономического положения муниципальных образований, с учётом фактического объёма исполняемых органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

разработку методических рекомендаций для органов местного самоуправления по расчету объёма расходных обязательств муниципальных образований, связанных с решением вопросов местного значения, а также по определению порядка формирования реестра бюджетных услуг и нормирования расходов местных бюджетов на их предоставление;

определение состава информации, необходимой для прогнозирования и планирования органами местного самоуправления социально-экономического развития муниципальных образований и порядка её предоставления органам местного самоуправления налоговыми органами и органами статистики, а также порядка взаимодействия налоговых органов и органов местного самоуправления в целях улучшения администрирования местных налогов;

усовершенствование методических рекомендаций по оптимизации расходов местных бюджетов, включая комплекс мер по выявлению нерациональных расходов и ограничению расходов в случае их низкой эффективности;

разработку и принятие методических рекомендаций, предусматривающих преобразование муниципальных бюджетных учреждений, способных самостоятельно функционировать в условиях рынка, в автономные учреждения.

3. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

3.1. Разработать и принять:

меры по мобилизации доходной базы местных бюджетов, включающие мероприятия по обеспечению полноты учёта налогоплательщиков;

меры по выявлению собственников имущества, не оформивших имущественные права на принадлежащие им объекты собственности в установленном порядке;

меры по проведению разъяснительной работы с физическими лицами, являющимися потенциальными плательщиками налога на имущество физических лиц;

методические рекомендации по оценке объёма бюджетных средств, необходимых для обеспечения расходных обязательств муниципальных образований и сбалансированности местных бюджетов, на основе аналогичных методических рекомендаций, подготовленных на федеральном уровне;

методические рекомендации по определению штатной численности и формированию организационных структур органов местного самоуправления;

типовое соглашение финансового органа субъекта Российской Федерации с органами местного самоуправления о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета.

3.2. Оказывать органам местного самоуправления методическую и организационную помощь:

в освоении муниципальными образованиями базовых методов и процедур управления муниципальными финансами;

в разработке и реализации планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований;

в организации сбора, обработки и формирования данных, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципальных образований, эффективности деятельности органов местного самоуправления.

3.3. Предусмотреть возможность включения в бюджеты субъектов Российской Федерации на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов:

субсидии местным бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

выделение грантов городским округам и муниципальным районам в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов;

иные межбюджетные трансферты местным бюджетам, в том числе на оказание поддержки вновь образованным муниципальным образованиям в освоении базовых методов и процедур управления муниципальными финансами, на осуществление учёта плательщиков местных налогов (включая программное обеспечение).

3.4. Рассмотреть возможность увеличения (установления) в законах субъектов Российской Федерации размеров единых нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, в том числе норматива отчислений от транспортного налога в размере 50 процентов, в целях сокращения дотационности муниципальных образований и укрепления их финансовой самостоятельности.

4. Рекомендовать Общероссийскому Конгрессу муниципальных образований, Всероссийскому Совету местного самоуправления, иным объединениям муниципальных образований:

на основе мониторинга правоприменения федерального законодательства в области местного самоуправления и смежных отраслях, а также анализа социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях разрабатывать и вносить в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обоснованные предложения по повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления, а также оказывать им методическую помощь в решении указанных вопросов.

*Заседание 24 марта 2009 года,
г. Москва*

Вопросы перехода муниципальных образований к устойчивому и комплексному социально-экономическому развитию в современных условиях, а также вопросов развития законодательства о местном самоуправлении

Также в сфере внимания участников заседания были вопросы преодоления экономического кризиса.

Это первое заседание Совета, проходившее в условиях действия Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вступившего в силу 1 января 2009 года. Закон создал необходимую правовую основу для становления и развития института местного самоуправления. Однако для создания достаточных условий перехода муниципальных образований России на режим устойчивого развития необходимы как дальнейшее совершенствование законодательства о местном самоуправлении и смежных отраслей права, включая развитие правовой основы для совершенствования и распространения программно-целевых методов управления, так собственно сама разработка новых технологий управления социально-экономическим развитием территории и их применение органами местного самоуправления.

Высокая актуальность основной темы обсуждения обусловлена также тем, что Совет проходил в период подготовки Комитетом по вопросам местного самоуправления пакета законодательных инициатив, направленных на дальнейшее совершенствование законодательства о местном самоуправлении и смежных отраслей права.

Заседание проходило под председательством В. С. Тимченко.

На заседании Совета выступили: председатель Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, первый заместитель председателя Совета В. С. Тимченко; депутат Государственной Думы, член Совета Г. К. Леонтьев; депутат Государственной Думы, член Совета Н. С. Максимова; депутат Государственной Думы, член Совета В. Н. Федоткин; Министр регионального развития Российской Федерации В. Ф. Басаргин; директор Департамента государственного управления и местного самоуправления Правительства Российской Федерации В. В. Шипов; депутат Законодательного собрания Свердловской области, член Совета Г. Н. Артемьева; депутат Законодательного собрания Калужской области Т. М. Котляр; мэр города Хабаровска, член Совета А. Н. Соколов; мэр города Ярославля, президент Союза городов Центра и Северо-Запада России, член Совета В. В. Волончунас; глава Чернореченского сельского совета Оренбургской области, президент Ассоциации сельских поселений Российской Федерации, член Совета А. Н. Митин; глава Угличского муниципального района Ярославской области, член Совета Э. М. Шереметьева; заместитель главы города Пущино Московской области В. В. Шорохов; депутат муниципального совета Ярославского муниципального района Ярославской области И. В. Зайцев; руководитель Центра экономики федеративных отношений Института экономики Российской академии наук, член Совета С. Д. Валентей; заведующий лабораторией Центрального экономико-математического института Российской академии наук М. В. Глазырин.

Также в работе Совета приняли участие председатель Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления, президент Единого общероссийского объединения муниципальных образований (Конгресса) С. М. Киричук; полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе Г. В. Минх; полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Государственной Думе А. В. Логинов; председатель Комиссии Общественной палаты по местному самоуправлению и жилищной политике Л. В. Давыдов; председатель комиссии по региональному развитию Общественной палаты Российской Федерации, член Совета В. Л. Глазычев.

По результатам заседания Совета Председателем Совета были утверждены рекомендации.

Рекомендации

Совет по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет) отмечает, что в целях обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований необходимо:

- осуществление стратегического и долгосрочного планирования;
- решение проблем финансового и материального обеспечения муниципальных образований;
- повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления;
- создание благоприятного инвестиционного климата на соответствующих территориях.

Реализация указанных задач становится еще более актуальной в условиях вступления в действие Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон).

Стратегии развития муниципальных образований

Для реализации стратегических задач социально-экономического развития территорий в каждом муниципальном образовании необходимо разработать и приступить к исполнению соответствующих муниципальных планов и программ. На их основе органам местного самоуправления следует планировать доходы и расходы местных бюджетов, а также осуществлять свою экономическую деятельность, поддержку социального сектора.

В соответствии с указанными планами и программами органы местного самоуправления должны обеспечить комплексное развитие основных отраслей муниципального хозяйства, частного сектора производства и потребления, социальной сферы муниципальных образований.

Кроме того, данные планы и программы должны способствовать решению задач, вытекающих из Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, и из других государственных решений стратегического характера.

Для создания необходимых условий перехода муниципальных образований России на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития необходимы дальнейшее совершенствование законодательства о местном самоуправлении, бюджетного законодательства и смежных отраслей права в целях создания условий для применения органами местного самоуправления эффективных программно-целевых методов управления и бюджетного планирования, а также раз-

работка новых технологий муниципального управления социально-экономическим развитием территории.

При разработке рекомендаций участники заседания Совета исходили из того, что к настоящему времени в России ещё не накоплены в должной мере необходимый опыт и знания для осуществления такого перехода. Становление института комплексного социально-экономического развития муниципальных образований связано с дальнейшим совершенствованием государственной региональной политики и федеративных отношений.

К наиболее проблемным вопросам перехода муниципальных образований на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития следует отнести:

недостаточную определённость государственной региональной политики в отношении развития системы особых экономических зон и организации новых зон опережающего социально-экономического развития, значительной части городов с высокой концентрацией интеллектуального, научно-технического и инновационного потенциала (наукоградов), моногородов, городских агломераций и других территорий, имеющих недостаточную устойчивость в отношении внешних кризисных явлений;

недостаточность существующей правовой и методологической основы для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, в частности, неопределённость содержания понятий «комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований», «устойчивое развитие муниципальных образований», «планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования», «программы развития муниципальных образований», «муниципальные долгосрочные целевые программы» (далее – программы);

отсутствие единых методологических подходов к вопросам разработки и принятия программ;

несоответствие объёма компетенции органов местного самоуправления (перечня вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления по их решению, а также прав органов местного самоуправления по решению вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения) задачам перехода муниципальных образований на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития;

недостаточность информационного обеспечения органов местного самоуправления для составления реалистичных прогнозов социально-экономического развития территории муниципального образования, включая доступность информации о проведённых операциях по учёту поступлений в бюджет муниципального образования, а также о всех доходах, собираемых с территории муниципального образования;

отсутствие опыта организации муниципального управления, обеспечивающего устойчивое и комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования (в том числе, отсутствие достаточного информационного и методического обеспечения, необходимого для оптимизации структуры органов местного самоуправления, организации межмуниципального сотрудничества, в особенности в городских агломерациях);

наличие противоречий в законодательстве Российской Федерации, регулирующем вопросы разработки, принятия и реализации планов и программ, в частности, имеет место противоречие между нормами Федерального закона и Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс) в отношении порядка принятия и выполнения долгосрочных целевых программ (подпрограмм), а также компетенции органов местного самоуправления по их утверждению;

отсутствие опыта взаимодействия органов местного самоуправления с населением и общественными объединениями граждан в процессе разработки и реализации

планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований;

низкая эффективность контроля со стороны населения за деятельностью органов местного самоуправления, в том числе в процессе реализации муниципальных планов и программ;

отсутствие должного опыта и недостаточное правовое регулирование порядка взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти с субъектами экономической деятельности, заинтересованными в социально-экономическом развитии муниципальных образований (в том числе за счёт развития муниципально-частного партнёрства);

недостаточность экономической основы муниципальных образований для их устойчивого и комплексного социально-экономического развития (отсутствие бюджетов развития в бюджетах муниципальных образований, неопределённость состава муниципального имущества, недостаточность объёма и неопределённость пределов компетенции органов местного самоуправления в экономической сфере, в том числе в содействии занятости населению, в развитии инновационной деятельности и инновационной инфраструктуры на территории муниципального образования).

Большинство муниципальных образований объединяют типичные проблемы: слабость экономической базы, низкий уровень собственных доходов местного бюджета, отсутствие чётких стратегических целей и приоритетов в социально-экономическом развитии соответствующих территорий.

Таким образом, совершенствование законодательства, регулирующего вопросы разработки и реализации планов и программ социально-экономического развития территорий остаётся чрезвычайно актуальным.

В этих целях необходимо разработать и закрепить в законодательстве Российской Федерации научно обоснованный смысловой формат, характеризующий понятие «комплексное социально-экономического развитие муниципальных образований», установить чёткий порядок разработки и согласования программ, включая порядок формирования и утверждения долгосрочных целевых программ, разрабатываемых органами публичной власти различного уровня, приоритетных национальных проектов и программ развития отраслей экономики России.

В связи с этим предлагается разработать комплекс документов (Типовой макет планирования), регламентирующих работу муниципального образования по стратегическому планированию, оперативному управлению, систематизирующих комплекс показателей и индикаторов по реализации обозначенных планов и программ, а также определяющих порядок ведения мониторинга достижения установленных показателей.

В целях реализации инновационного пути развития муниципальных образований необходимо создать условия для формирования бюджетов развития в составе местных бюджетов, повышения эффективности использования бюджетных средств, а также совершенствования механизма отбора инвестиционных проектов.

Разработка программ невозможна без наличия долгосрочных планов и программ развития соответствующих субъектов Российской Федерации и Российской Федерации в целом с учётом приоритетов российской экономики, имеющих свою инфраструктуру на территории муниципальных образований или намеревающихся её создать в целях развития соответствующих отраслей.

Представляется целесообразным ускорить процесс формирования долгосрочной государственной политики в отношении закрытых административно-территориальных образований, наукоградов, приграничных территорий, а также моногородов.

Стратегическое планирование невозможно осуществлять без оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Правовая основа для осуществления оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления заложена в статье 18¹ Федерального закона и Указе Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

Помимо этого Правительство Российской Федерации разработало и утвердило перечень дополнительных показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе показателей, необходимых для расчёта неэффективных расходов местных бюджетов (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 года № 1313-р).

В целях стимулирования повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления в федеральном бюджете и бюджетах субъектов Российской Федерации целесообразно ежегодно предусматривать средства на поощрение муниципальных образований, достигших наилучших значений показателей своей деятельности и на содействие достижению указанных значений.

Повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления невозможно без создания эффективной системы управления муниципальными финансами. Для повышения эффективности деятельности важной задачей органов местного самоуправления является переход к бюджетированию, ориентированному на результат, введению муниципальных заданий, преобразованию части бюджетных учреждений в автономные учреждения, в целях увеличения объёма и улучшения качества предоставляемых населению муниципальных услуг.

Финансовое обеспечение муниципальных образований. Особенности формирования и исполнения местных бюджетов в условиях финансового кризиса.

Основным условием стабильного функционирования муниципальных образований является обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе реальной оценки финансового положения муниципальных образований.

По данным Министерства финансов России в целом по итогам 2008 года муниципальные образования исполнили свои бюджеты с дефицитом 10,6 млрд рублей. В 44 субъектах Российской Федерации местные бюджеты исполнены с профицитом, а в 39 субъектах – с дефицитом. Для сравнения: консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации исполнены с дефицитом более 50 млрд рублей, то есть почти в 5 раз больше.

В связи с экономическим кризисом в значительном числе субъектов Российской Федерации произошло снижение доходов местных бюджетов. Поэтому в 2008 году оставалась высокая зависимость местных бюджетов от межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней, которые составили в 2008 году (с учётом субвенций) 1 412,7 млрд рублей или 58,6 процента доходов местных бюджетов. При этом доля налоговых доходов в доходах местных бюджетов составила 29,9 процента, неналоговых доходов – 11,5 процента.

Очевидно, что важной задачей является преодоление муниципальными образованиями проблем, возникших в условиях экономического кризиса, и создание условий для последующего инновационного развития.

Решение этой задачи необходимо осуществлять в рамках реализации антикризисной политики государства. В результате её проведения осуществлен ряд мер в сфере реализации налоговой и бюджетной политики. В частности, на 4 процентных пункта был снижен налог на прибыль организаций (400–500 млрд рублей), уве-

личен имущественный вычет по налогу на доходы физических лиц для граждан при приобретении жилья, снижены ставки налога на малый бизнес (100 млрд рублей), на развитие малого и среднего бизнеса выделено 6,2 млрд рублей, на увеличение пособий по безработице – 35 млрд рублей.

Развитие малого и среднего бизнеса – одно из перспективных направлений устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований. Успешное и эффективное функционирование малых и средних предприятий на территориях муниципальных образований позволяет в значительной степени обеспечить удовлетворение основных жизненных потребностей населения на соответствующих территориях в работах, услугах и товарах, создание новых рабочих мест, приток инвестиций в экономику.

В соответствии с Планом действий Правительства Российской Федерации в 2009 году будет осуществлено направление части дополнительных ресурсов на кредитование малого бизнеса, включая предоставление займов до 1 млн рублей, а также обеспечен доступ субъектов малого и среднего предпринимательства к получению заказов при размещении государственного заказа и закупках товаров (услуг) субъектами естественных монополий и государственными корпорациями.

Нормами Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» субъектам малого и среднего предпринимательства было предоставлено преимущественное права на возмездное приобретение арендуемого ими недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности.

Вместе с тем полагаем целесообразным дополнительно проработать вопрос о необходимости подготовки изменений в федеральный закон №159, продлевающих срок, в течение которого субъекты малого и среднего предпринимательства могут реализовать преимущественное право по выкупу арендуемого ими недвижимого имущества, а также уточняющих условия предоставления таким субъектам указанного преимущественного права, установленные нормами федерального закона №159.

В результате мирового финансового кризиса у субъектов Российской Федерации и муниципальных образований появились дополнительные финансовые проблемы, в том числе в связи со снижением поступлений от налога на прибыль организаций, с ростом безработицы, влекущей за собой сокращение поступлений от налога на доходы физических лиц, являющегося основной составляющей налоговых доходов региональных и местных бюджетов.

В целях обеспечения наполняемости региональных и местных бюджетов необходимо ввести механизм предоставления им из бюджетов вышестоящего уровня адресной финансовой помощи для решения задач, возникших у них в период мирового финансового кризиса. Не менее актуально при осуществлении корректировок региональных и местных бюджетов использовать следующие принципы – безусловное выполнение всех социальных обязательств, а также пересмотр инвестиционных проектов на основе анализа эффективности их реализации, безотлагательности и возможности использования в качестве «локомотивов» стабилизации экономики.

Ключевой задачей антикризисных мер является не только объём бюджетных средств, выделенных на их реализацию, но и обеспечение прозрачности, эффективности использования таких средств. Таким инструментом могли бы стать муниципальные правовые акты, устанавливающие необходимость ежеквартального пред-

ставления местной администрацией в представительные органы муниципальных образований информации о мерах, осуществляемых для преодоления кризиса.

Кроме того, в условиях финансового кризиса особенно актуально обеспечить совершенствование порядка и условий осуществления государственного и муниципального финансового контроля за счёт принятия в новой редакции соответствующей главы Бюджетного кодекса.

В результате принятия целого ряда федеральных законов в период с 2005 по 2008 год произошло расширение перечня вопросов местного значения для всех типов муниципальных образований, что привело к увеличению объёма расходных обязательств муниципальных образований.

Однако доходная база местных бюджетов в связи с решением органами местного самоуправления указанных вопросов не была увеличена. Снижение собственной налоговой базы бюджетов субъектов Российской Федерации, особенно налога на прибыль организаций, может повлечь невозможность предоставления финансовой помощи местным бюджетам на исполнение первоочередных расходных обязательств муниципальных образований.

Одной из основных задач комплексного социально-экономического развития муниципальных образований является укрепление налоговой базы местных бюджетов.

В 2008 году, по данным Министерства финансов России, налоговые доходы составляли 32,3 процента (720,4 млрд рублей) в структуре собственных доходов местных бюджетов. При этом в общей сумме налоговых доходов местных бюджетов основную долю занимали отчисления от налога на доходы физических лиц – 68,6 процента, а доходы от местных налогов составляли лишь 11,5 процента (82,7 млрд рублей), в том числе земельный налог – 10,3 процента и налог на имущество физических лиц – 1,2 процента.

Реальным источником расширения доходной базы местных бюджетов является увеличение поступлений от местных налогов, в том числе за счет совершенствования порядка и условий взимания земельного налога и налога на имущество физических лиц.

Значительное количество земель, которые могли бы служить источниками доходов муниципальных бюджетов, освобождено от уплаты земельного налога в результате принятых на федеральном уровне решений. При этом часть земель вообще не учитывается как объект налогообложения. В целях исправления такого положения необходимо исключить практику предоставления на федеральном уровне льгот по региональным и местным налогам с одновременной оптимизацией существующих льгот по этим налогам, установленных на федеральном уровне. Такой подход позволит вести полный государственный учёт земель и создаст стимулы у федеральных органов государственной власти вовлекать их в хозяйственный оборот.

Совершенствование законодательного регулирования земельных отношений может осуществляться в следующих направлениях:

предоставление органам местного самоуправления поселений права распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена;

улучшения порядка разграничения государственной собственности на землю с тем, чтобы установить больше оснований для отнесения земельных участков к муниципальной собственности, а также установить критерии для разграничения свободных, не занятых имущественными объектами земель.

Поступления от налога на имущество организаций частично направляются по установленным субъектом Российской Федерации нормативам отчислений в местные бюджеты. Установленные федеральным законодательством льготы по налогу на имущество организаций, в частности, в отношении железнодорожных путей общего пользования,

магистральных трубопроводов, линий электропередач, а также сооружений, являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов, ведут к значительной потере доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

В целях увеличения налоговой базы по налогу на имущество организаций было бы целесообразно рассмотреть вопрос о возврате к прежнему порядку уплаты налога, то есть по месту нахождения имущества (как движимого, так и недвижимого), а также чётко определить критерии отнесения имущества к движимому и недвижимому при уплате данного налога.

На протяжении ряда лет доля поступлений в местные бюджеты от налога на имущество физических лиц остаётся незначительной. В целях увеличения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц целесообразна разработка законодательного акта по установлению сроков регистрации объектов строительства, включая земельные участки, и внесению изменений в законодательство в целях установления механизма привлечения физических лиц к ответственности за уклонение от регистрации имущественных прав на объекты недвижимости.

Требуется немедленного решения вопрос о закреплении за местными бюджетами налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, по нормативу 90 процентов. При передаче указанного налога в местные бюджеты общий объем их налоговых доходов возрастет на 10,3 процента.

В целях установления дополнительных доходных источников местных бюджетов требуется корректировка положений Бюджетного кодекса.

Для обеспечения устойчивого социально-экономического развития муниципалитетов требуется совершенствование порядка формирования муниципальной собственности.

Федеральный закон установил принцип целевого назначения муниципального имущества. Органы местного самоуправления до 1 января 2012 года должны осуществить в порядке, предусмотренном законодательством о приватизации, отчуждение или репрофилирование муниципального имущества, находящегося в муниципальной собственности на 1 января 2006 года и не соответствующего требованиям статьи 50 Федерального закона.

Однако в настоящее время у органов местного самоуправления возникают проблемы с связи с тем, что перечни вопросов местного значения не полностью соответствуют перечню имущества, которое может находиться в муниципальной собственности. В то же время практика показывает, что в населённых пунктах с низким уровнем социально-экономического развития, особым географическим положением и климатическими факторами органы местного самоуправления не могут обеспечить предоставление населению общественных услуг частным бизнесом в отдельных отраслях экономики и социальной сферы.

Сохранение права органов местного самоуправления на включение в состав муниципальной собственности имущества, непосредственно не предназначенного для решения вопросов местного значения, имеет важное значение для формирования доходной базы местных бюджетов. В собственных доходах местных бюджетов 15 процентов составляют неналоговые доходы, основная часть которых (46,2 процента) приходится на доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Продажа объектов муниципальной собственности, не входящего в установленный статьей 50 федерального закона перечень, может привести к потере значительного стабильного источника доходов местных бюджетов и необходимости оказания дополнительной финансовой помощи из региональных бюджетов для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

В связи с этим необходимо рассмотреть вопрос о внесении изменений в положения статьи 50 федерального закона, предусматривающих возможность нахождения в муниципальной собственности имущества, необходимого для решения всего перечня вопросов местного значения, установленного федеральным законом, а также возможность включения в состав муниципального имущества объектов собственности, используемых для получения неналоговых доходов местных бюджетов.

Федеральным законом от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ установлен порядок безвозмездного перераспределения имущества между уровнями публичной власти, а также между муниципальными районами, поселениями и городскими округами. Вместе с тем остается неурегулированным порядок передачи в собственность муниципального образования непригодного для эксплуатации имущества или имущества, требующего капитального ремонта, в том числе порядок возмещения местным бюджетам дополнительных расходов, возникающих в связи с принятием указанного имущества.

Кроме того, процесс безвозмездного перераспределения имущества между уровнями публичной власти, а также между муниципальными районами, поселениями и городскими округами значительно затруднен в связи с отсутствием в местных бюджетах необходимых средств на проведение инвентаризации, оценки, оформления технической документации на передаваемые в муниципальную собственность земельные участки и имущество. В целях урегулирования указанных вопросов требуется внесение соответствующих изменений в федеральное законодательство.

Для комплексного социально-экономического развития муниципальных образований необходимо решение и ряда других взаимосвязанных проблем

Внедряемая в настоящее время система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления неизбежно столкнется с отсутствием достоверной муниципальной статистики для анализа экономического положения муниципальных образований и прогнозирования их социально-экономического развития.

В частности, статистикой и налоговиками не предоставляется органам местного самоуправления необходимая информация по единому сельскохозяйственному налогу, транспортному, налогу на имущество физических лиц.

Полагаем, что Правительство Российской Федерации должно создать организационные и правовые условия для ведения качественного и достаточного по объёму информации мониторинга финансового состояния муниципальных образований, создания эффективной системы информационного и методического обеспечения муниципальных образований на основе укрепления их взаимодействия с органами статистического учёта и налоговыми органами.

В связи с вышеизложенным участники заседания Совета считают необходимым **рекомендовать:**

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации:

1.1. Разработать комплекс законодательных мер, направленных на улучшение финансового положения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечивающих:

совершенствование бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации в целях стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного налогового потенциала;

скорейшее завершение реформы системы имущественных налогов, которая должна обеспечить более справедливое перераспределение налогового бремени, снижая уровень налоговых изъятий у менее обеспеченных слоев населения, и в то же время превратить эти налоги в реальный доходный источник регионов и муниципалитетов;

совершенствование системы специальных налоговых режимов, применяемых субъектами малого и среднего предпринимательства (упрощенная система налогообложения, система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, единый сельскохозяйственный налог), в направлении дальнейшего улучшения налоговых условий их деятельности при одновременном предотвращении возможных злоупотреблений и неправомерного использования налоговых преференций, а также в целях создания у органов местного самоуправления стимулов по поддержке развития малого и среднего предпринимательства на соответствующих территориях;

оптимизацию инвестиционных расходов, пересмотр ведомственных и долгосрочных целевых программ;

реализацию проектов «Чистая вода» и газификации сельских поселений, а также доработку и скорейшее принятие концепции устойчивого развития сельских территорий до 2020 года;

поддержку мероприятий по повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления, по сокращению неэффективных расходов местных бюджетов, по увеличению занятости населения в малом и среднем бизнесе.

1.2. Разработать и принять федеральные законы:

о внесении изменений в положения статьи 50 федерального закона, предусматривающих возможность нахождения в муниципальной собственности имущества, необходимого для решения всего перечня вопросов местного значения, установленного федеральным законом, а также возможность включения в состав муниципального имущества объектов собственности, используемых для получения неналоговых доходов местных бюджетов;

о внесении изменений в федеральный закон, устанавливающих предоставление права (а не установление обязанности) органам местного самоуправления поселений на перечисление субсидий на решение вопросов межмуниципального характера из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов, представительные органы которых состоят из глав поселений и из депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района;

о внесении изменений в главу IX Бюджетного кодекса «Государственный и муниципальный финансовый контроль» и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в целях повышения эффективности осуществления бюджетного контроля и применения мер ответственности за нарушение бюджетного законодательства;

о внесении изменений в пункт 10 статьи 3 Федерального закона от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», предусматривающих наделение органов местного самоуправления поселений правом распоряжаться находящимися на их территории земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена;

о внесении изменений в статью 4.1 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» в целях установления обязанности собственника земельного участка в строго определённый срок обращаться в соответствующие органы по вопросу оформления изменения разрешённого вида использования земельного участка;

о внесении изменений в федеральный закон, раскрывающих содержание понятий «комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований», «устойчивое развитие муниципальных образований», «планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования», «программы развития муниципальных образований», «муниципальные долгосроч-

ные целевые программы», определяющих порядок их принятия и реализации, а также разграничивающих компетенцию представительных органов муниципальных образований и местных администраций по утверждению таких программ.

2. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

2.1. Ускорить принятие проектов федеральных законов:

№ 51763-4 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» (в части введения местного налога на недвижимость) при условии установления системы налоговых вычетов в целях сохранения налогового бремени в отношении малообеспеченных граждан на существующем уровне.

№ 445126-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в части установления кадастровой оценки).

3. Правительству Российской Федерации:

3.1. Рассмотреть возможность подготовки изменений в Бюджетный кодекс и иные нормативные правовые акты о бюджетных правоотношениях изменений, предусматривающих:

установление механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации исходя из необходимости достаточного финансового обеспечения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации конституционных гарантий, касающихся предоставления гражданам общественных услуг в сферах образования, здравоохранения, культуры, в социальной сфере, на основе определения базовых принципов формирования нормативов на оказание муниципальных услуг и (или) минимального уровня расчётной бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

увеличение нормативов отчислений от федеральных налогов и специальных налоговых режимов, закреплённых за местными бюджетами на постоянной основе, на развитие налоговой базы которых могут влиять органы местного самоуправления (от налога на доходы физических лиц, от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения);

совершенствование порядка определения доли межбюджетных трансфертов в собственных доходах местных бюджетов, при превышении которой вводятся меры, ограничивающие финансовые права муниципальных образований, только на основании учета дотаций из вышестоящих бюджетов на выравнивание бюджетной обеспеченности (без учёта всех целевых поступлений – субсидий и субвенций);

улучшение администрирования налогов, доходы от которых поступают в местные бюджеты: земельного налога (установление единого задания на разработку программ и создание единой базы по учёту земель и начислению земельного налога); налога на имущество физических лиц и транспортного налога (направление территориальными налоговыми органами и органами Росрегистрации органам местного самоуправления сведений о налогоплательщиках и объектах налогообложения); налога на доходы физических лиц (улучшение отчетности по налогу на доходы физических лиц для отслеживания полноты поступлений по данному налогу в бюджетную систему);

установление порядка и условий включения в состав объектов налогообложения налога на имущество физических лиц объектов незавершённого строительства, по которым истёк нормативный срок строительства;

улучшение порядка взаимодействия органов местного самоуправления с налоговыми органами в целях повышения эффективности сбора местных налогов и увеличения поступлений от них в местные бюджеты.

3.2. Принять нормативные правовые акты, обеспечивающие:

разработку комплексного мониторинга, осуществляемого в целях отражения социально-экономического положения муниципальных образований, с учётом фактического объёма исполняемых органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

разработку и принятие методических рекомендаций, предусматривающих преобразование муниципальных бюджетных учреждений в автономные учреждения;

определение кадастровой стоимости объектов недвижимости и порядка проведения их государственной кадастровой оценки, разработку методик определения кадастровой стоимости объектов недвижимости;

совершенствование методики кадастровой оценки земельных участков, порядка инвентаризации и межевания земельных участков, находящихся в общей долевой собственности, проведение работ по закреплению всех бесхозных земель в собственность;

разработку методических рекомендаций для органов местного самоуправления по установлению муниципальных заданий, по определению порядка формирования реестра бюджетных услуг и нормирования расходов местных бюджетов на их предоставление;

определение состава информации, необходимой для прогнозирования и планирования органами местного самоуправления социально-экономического развития муниципальных образований и порядка её предоставления органам местного самоуправления налоговыми органами и органами статистики, а также порядка взаимодействия налоговых органов и органов местного самоуправления в целях улучшения администрирования местных налогов;

актуализацию методики, по которой рассчитываются межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в связи с сокращением в 2009 году налоговой базы региональных и местных бюджетов, которая определялась по итогам 2007 года;

установление обязанности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации компенсировать расходы местных бюджетов, возникающие в связи с недофинансированием ими переданных органам местного самоуправления государственных полномочий.

3.3. Разработать и внести в Государственную Думу проекты федеральных законов:

о внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (в целях повышения эффективности использования бюджетных средств), предусматривающих совершенствование порядка формирования реестра недобросовестных поставщиков, уточнение процедур проведения аукционов, в том числе в электронной форме, установление процедур разработки и применения требований (экономических стандартов) при размещении заказов на оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и так далее;

о порядке ведения муниципального статистического учета.

3.4. Осуществлять мониторинг реализации Федерального закона от 22 июля 2008 г. №159-ФЗ в различных субъектах Российской Федерации и при необходимости подготовить законодательную инициативу о продлении срока, в течение которого субъекты малого и среднего предпринимательства могут реализовать преимущественное право по выкупу арендуемого ими недвижимого имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, а также о «смягчении» условий предоставления субъектам малого и среднего предпринимательства указанного преимущественного права, установленных федеральным законом от 22 июля 2008 г. №159-ФЗ.

3.5. Рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», устанавливающих чёткие критерии разграничения земель, находящихся в государственной собственности, между уровнями публичной власти, на которых не расположена какие-либо строения, здания или сооружения.

4. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

4.1. Разработать и принять:

меры по мобилизации доходной базы местных бюджетов, включающие мероприятия по преодолению последствий финансового кризиса, включая меры по обеспечению полноты учёта налогоплательщиков;

методические рекомендации по оценке объёма бюджетных средств, необходимых для обеспечения расходных обязательств муниципальных образований и сбалансированности местных бюджетов, на основе аналогичных методических рекомендаций, подготовленных на федеральном уровне;

типовое соглашение финансового органа субъекта Российской Федерации с органами местного самоуправления о мерах по мобилизации бюджетных средств в условиях финансового кризиса и повышению эффективности их использования, увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов в местные бюджеты.

4.2. Оказывать органам местного самоуправления методическую и организационную помощь:

в освоении муниципальными образованиями базовых методов и процедур управления муниципальными финансами, в том числе в условиях секвестирования бюджета;

в организации сбора, обработки и формирования данных, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципальных образований, эффективности деятельности органов местного самоуправления;

в организации разработки и реализации программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований и долгосрочных целевых программ.

4.3. Предусмотреть возможность включения в бюджеты субъектов Российской Федерации на 2009 год и последующие годы межбюджетных трансфертов местным бюджетам на оказание поддержки вновь образованным муниципальным образованиям в освоении базовых методов и процедур управления муниципальными финансами, на осуществление учёта плательщиков местных налогов (включая программное обеспечение).

4.4. Рассмотреть возможность:

увеличения (сохранения) в законах субъектов Российской Федерации размеров единых нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, в том числе от транспортного налога, налога на имущество организаций, в целях преодоления последствий финансового кризиса, сокращения дотационности муниципальных образований и укрепления их финансовой самостоятельности;

введения механизма стимулирования органов местного самоуправления к повышению собираемости местных налогов путем увеличения объёма межбюджетных трансфертов, направляемых из регионального бюджета в местные бюджеты, при превышающей средний уровень по субъекту Российской Федерации доле местных налогов в собственных доходах местного бюджета конкретного муниципального образования;

расширения использования механизмов поощрения муниципальных образований, обеспечивающих эффективную реализацию программ и приоритетных национальных проектов.

4.5. Предусмотреть в законах субъектов Российской Федерации право Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации на участие в бюджетном процессе на уровне субъектов Российской Федерации, в части согласования вопросов, связанных с формированием местных бюджетов.

5. Органам местного самоуправления принять меры по:

формированию доходов местных бюджетов путём уточнения прогноза доходов на основе оценки конкурентоспособности налогоплательщиков и повышения собираемости налогов, направления дополнительных доходов бюджетов не на увеличение расходных обязательств, а на формирование в составе их резервов, используемых в случае сокращения доходных источников;

оптимизации и сокращению расходов на предоставление бюджетных услуг на основе учёта потребности в них, формирования муниципальных заданий, сокращения объёмов инфраструктуры (в том числе перевод бюджетных учреждений в автономные учреждения);

разработке мер по оптимизации расходов местных бюджетов на оплату труда работникам бюджетных учреждений;

разработке системы раннего предупреждения появления непредвиденных расходов местных бюджетов (в том числе на основе контроля за финансовым состоянием муниципальных предприятий и организаций);

повышению качества финансового менеджмента посредством упорядочения льгот по уплате местных налогов, улучшения качества управления муниципальной собственностью, муниципальным долгом, сокращения кредиторской задолженности местных бюджетов.

6. Общероссийскому Конгрессу муниципальных образований, Всероссийскому Совету местного самоуправления, иным объединениям муниципальных образований:

на основе мониторинга правоприменения федерального законодательства в области местного самоуправления и смежных отраслях, а также анализа социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях разрабатывать и вносить в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обоснованные предложения по повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления, а также оказывать им методическую помощь в решении указанных вопросов;

развивать межмуниципальное экономическое сотрудничество на основе межмуниципальных программ;

проводить работу по выявлению, обобщению и распространению лучших практик организации разработки, принятия и реализации планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, а также антикризисных управленческих решений, прежде всего, по созданию новых рабочих мест, развитию малого и среднего бизнеса в муниципальных образованиях.

Вопросы развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества, осуществляющегося в целях выражения общих интересов муниципальных образований, объединения их финансовых, материальных и иных ресурсов для эффективного решения вопросов местного значения

Данное направление приобретает особую значимость в условиях современной социально-экономической ситуации. Расширение правовых и финансовых возможностей различных форм межмуниципальных объединений будет способствовать повышению экономической устойчивости местных сообществ.

По поручению Председателя Государственной Думы, Председателя Совета заседания Совета открыла заместитель Председателя Государственной Думы С. С. Журова.

Основные доклады сделали председатель Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, первый заместитель председателя Совета В. С. Тимченко и статс-секретарь – заместитель Министра регионального развития Российской Федерации Ю. В. Осинцев. На заседании Совета также выступили: аудитор Счётной палаты Российской Федерации С. Н. Рябухин; директор Департамента государственного управления и регионального развития местного самоуправления Аппарата Правительства Российской Федерации М. Г. Решетников; председатель Законодательного Собрания Иркутской области, член Совета Л. М. Берлина; председатель комиссии по региональному развитию Общественной палаты Российской Федерации, член Совета В. Л. Глазычев; мэр города Гуково Ростовской области В. В. Шубин; председатель совета депутатов Мытищинского района Московской области С. А. Скрыбин; руководитель исполнительного секретариата Единого общероссийского объединения муниципальных образований (Конгресса), член Совета В. Н. Панкращенко; президент фонда «Институт экономики города», член Совета Н. Б. Косарева; директор по развитию корпорации «Красноярск-2020» В. И. Полищук; директор форума «Муниципальная Россия – 2009» В. Г. Лысенко.

По результатам заседания Совета Председателем Совета были утверждены рекомендации.

Рекомендации

Заслушав и обсудив выступления, Совет отмечает, что одной из важных правовых новаций Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ) является институт межмуниципального сотрудничества – взаимодействие муниципальных образований в целях выражения и защиты своих общих интересов, а также объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения.

В зарубежной практике накоплен богатый опыт межмуниципального сотрудничества. Многие организационные формы взаимодействия между муниципальными образованиями сходны с российскими: это давно известные российскому праву ассоциации, союзы муниципальных образований, договоры о сотрудничестве, и от-

носителем новые для отечественного законодательства межмуниципальные некоммерческие организации и хозяйственные общества. Однако за рубежом правовые возможности и практика использования данных форм муниципалитетами значительно шире. Это касается сотрудничества как в управленческой, так и в экономической сферах. За рубежом ассоциации муниципальных образований играют весьма активную роль в обсуждении и принятии национального и субнационального законодательства, в их рамках также осуществляется создание коммерческих и некоммерческих организаций, обслуживающих несколько муниципальных образований. В зарубежной практике в отличие от российской достаточно широко применяется покупка услуг одним муниципалитетом (с меньшей инфраструктурной обеспеченностью) у другого (с большей инфраструктурной обеспеченностью).

Применимость конкретных зарубежных моделей межмуниципального сотрудничества в современных российских условиях различна, при этом целесообразность и эффективность многих из них требует внимательного изучения. На данном этапе в нашей стране не в полной мере реализуется потенциал даже разрешенных законодательством способов взаимодействия.

Возможность осуществления межмуниципального сотрудничества предусмотрена в Европейской Хартии о местном самоуправлении. Её положения развиты в федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, исходя из положений которого можно выделить три формы межмуниципального сотрудничества: ассоциативное, договорное и хозяйственное.

В рамках ассоциативной формы реализуются как прямо регламентированные федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ варианты взаимодействия, так и варианты, способ реализации которых хотя и допускается законом, но требует дополнительной детализации со стороны самих участников. Так, в каждом субъекте Российской Федерации предусматривается образование советов муниципальных образований субъекта Российской Федерации, помимо этого может быть образовано единое общероссийское объединение муниципальных образований. Все это реализовано в Российской Федерации как на уровне субъектов Российской Федерации (где повсеместно созданы советы муниципальных образований), так и на федеральном уровне (где действует Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс)). Однако Совет констатирует, что, несмотря на поддержку законодателя, а также организационную помощь, оказываемую органами государственной власти субъектов Российской Федерации, потенциал советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации в вопросах межмуниципального хозяйственного сотрудничества пока реализован не полностью.

Не во всех субъектах Российской Федерации приняты законы, определяющие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по взаимодействию с соответствующими советами муниципальных образований. Кроме того, наряду с осуществляемой советами муниципальных образований основной представительской функцией (организация взаимодействия, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований), действующее законодательство даёт возможность создавать на их базе различные формы хозяйственной кооперации в целях предоставления услуг муниципалитетам в решении вопросов местного значения, обучения муниципальных служащих и тому подобное. Данная деятельность могла бы осуществляться как самими советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации, действующими в организационно-правовой форме ассоциации, так и некоммерческими организациями, учредителями которых, в свою очередь, могут выступить указанные ассоциации.

Согласно части 4 статьи 8 федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов муниципальных образований для решения вопросов местного значения органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения.

Договорная форма межмуниципального сотрудничества находит применение в разных сферах общественных отношений: культурный обмен, обмен опытом, информационный обмен, создание коллегиальных органов без образования юридического лица. Эти формы взаимодействия опираются на гражданское законодательство. Сегодня в качестве вариантов такого межмуниципального взаимодействия развиваются в основном различного рода соглашения о намерениях, договоры о сотрудничестве, по обмену опытом, оказанию методической и консультативной помощи по различным вопросам, отнесённым к ведению муниципалитетов. Но имеется потенциальная возможность и объединения ресурсов для решения вопросов местного значения через обычные хозяйственные договоры. Причины слабого применения межмуниципального сотрудничества в договорной форме лежат в различных плоскостях. Среди этих причин могут быть названы и нехватка квалифицированных кадров, и недостаточность финансовых ресурсов участников, и необходимость соблюдения в ряде случаев конкурсных процедур, и даже сам необязательный характер заключаемых соглашений. Однако Совет уверен, что существующие затруднения не требуют для их преодоления корректировки законодательства и, несомненно, будут преодолены по мере накопления муниципальными образованиями соответствующего практического опыта.

Наряду с ассоциативной и договорной формами межмуниципального сотрудничества действующее российское законодательство предусматривает и ещё один способ взаимодействия – межмуниципальное хозяйственное сотрудничество, реализуемое путём создания юридических лиц совместно несколькими муниципальными образованиями.

Одной из организационно-хозяйственных форм межмуниципального сотрудничества является создание межмуниципальных хозяйственных обществ. Совет отмечает, что вызывает различные толкования вопрос о возможных участниках таких обществ, а именно, могут ли быть таковыми только муниципальные образования либо также и иные лица (физические или юридические). Кроме того, Совету представляется, что развитию межмуниципального хозяйственного сотрудничества в форме хозяйственных обществ в России препятствует определённая несогласованность положений законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении с нормами гражданского законодательства, а также недостаток специальной правовой регламентации форм межмуниципального хозяйственного сотрудничества. Это подтверждается и практикой. По информации Министерства регионального развития из 83 субъектов Федерации лишь в 18 имеются межмуниципальные хозяйственные общества и, как правило, не более пяти на каждый субъект Российской Федерации. При этом в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах межмуниципальные хозяйственные общества отсутствуют.

Наряду с коммерческими организациями в соответствии с нормами статьи 69 федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ представительные органы муниципальных образований могут принимать решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов.

Совет отмечает, что межмуниципальные хозяйственные общества, фонды и автономные некоммерческие организации нельзя рассматривать как наиболее приемлемые организационно-правовые формы для осуществления межмуниципального

сотрудничества. Основным недостатком данных видов юридических лиц является то, что муниципальное образование утрачивает право собственности на имущество, передаваемое этим организациям. Особенности этих юридических лиц также ограничивают механизмы контроля со стороны органов местного самоуправления за функционированием данных организаций. Кроме того, основная деятельность хозяйственных обществ направлена на получение прибыли, и юридическая конструкция соответствующей организационно-правовой формы ориентирована скорее на решение частных, а не публичных задач, что не характерно для межмуниципального сотрудничества, основной целью которого является совместное решение вопросов местного значения несколькими муниципальными образованиями.

Следует признать, что в настоящее время хозяйственное межмуниципальное сотрудничество в значительной мере вытеснено такой формой взаимодействия муниципальных образований, как заключение соглашений между муниципальными районами и поселениями о передаче полномочий по решению вопросов местного значения. Именно в силу того, что вышеназванные соглашения допустимо заключать только между муниципальным районом и входящими в этот район поселениями, через такой способ межмуниципального взаимодействия не могут быть решены все задачи объединения усилий нескольких муниципальных образований (в первую очередь, муниципальных образований одного вида). Более того, получившая широкое распространение практика передачи полномочий преимущественно от поселений муниципальным районам подменяет собой межмуниципальное сотрудничество и устраняет объективные основания для такового.

Указанные недостатки в известной степени снижают привлекательность хозяйственных форм межмуниципального сотрудничества, в то время, как, по мнению Совета, потенциал такого сотрудничества достаточно велик. В реальной же практике вполне возможно наличие совместных интересов нескольких поселений, нескольких соседних муниципальных районов (даже относящихся к различным субъектам Российской Федерации), а также городского округа и соседних муниципальных образований других видов (например, в складывающихся городских агломерациях).

Во-первых, по мнению Совета, наряду с уже существующими способами реализации межмуниципального хозяйственного сотрудничества, полезным могло бы оказаться создание межмуниципальных учреждений (как бюджетных, так и автономных) и межмуниципальных предприятий, в том случае, если такая юридическая конструкция будет признана позитивным правом. Данные юридические лица могут создаваться и действовать на основе лишь одной формы собственности – государственной или муниципальной, а передаваемое предприятию или учреждению имущество в этом случае не переходит в собственность третьих лиц. Во-вторых, собственник имущества предприятия имел бы ряд полномочий по управлению данным предприятием. В-третьих, могла бы быть обеспечена некоммерческая, социальная направленность таких организаций.

В связи с вышеизложенным Совет **рекомендует:**

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации:

изучить вопрос о введении в законодательство и последующую практику таких организационно-правовых форм межмуниципального сотрудничества как межмуниципальное предприятие и межмуниципальное учреждение (бюджетное, автономное), для чего провести адаптацию существующих юридических конструкций муниципальных учреждений и муниципальных унитарных предприятий для указанных це-

лей. Одновременно изучить вопрос о замене фондов и автономных некоммерческих организаций межмуниципальными учреждениями (как бюджетными, так и автономными) при осуществлении межмуниципального сотрудничества;

провести мониторинг с целью изучения возможностей межмуниципального хозяйственного сотрудничества в организации решения вопросов местного значения сельскими и городскими поселениями, другими муниципальными образованиями, в том числе являющихся моногородами;

провести мониторинг с целью изучения возможностей межмуниципального хозяйственного сотрудничества в организации решения вопросов местного значения муниципальными образованиями, входящими в городские агломерации. Продолжить изучение городских агломераций и вопросов их развития, в том числе, возможного законодательного регулирования этих вопросов;

устранить несогласованность между нормами федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и Гражданского кодекса Российской Федерации в части форм акционерных обществ, которые муниципальные образования могут создавать для осуществления межмуниципального сотрудничества (закрытые или открытые акционерные общества);

рассмотреть вопрос о необходимости внесения изменений в законодательные акты Российской Федерации, предусматривающих уточнение статуса межмуниципальных некоммерческих организаций и хозяйственных обществ (в том числе, возможность создания особых организационно-правовых форм), расширение возможностей органов местного самоуправления по формированию уставного капитала некоммерческих организаций и хозяйственных обществ (в том числе межмуниципальных, за счёт средств местных бюджетов и имущества муниципальных образований).

2. Правительству Российской Федерации:

обобщить имеющийся в 18 субъектах Российской Федерации опыт создания и деятельности межмуниципальных хозяйственных обществ в существующей системе правового регулирования;

подготовить рекомендации по осуществлению совместного территориального планирования муниципальными образованиями различного уровня;

при подготовке схем территориального планирования на уровне Российской Федерации использовать предусмотренную Градостроительным кодексом Российской Федерации возможность подготовки таких схем совместно с региональными и местными властями с целью повышения координации территориального планирования на различных уровнях.

3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

оказывать органам местного самоуправления, советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации методическую и организационную помощь в целях осуществления договорных и хозяйственных форм межмуниципального сотрудничества. Учитывая, что развитие межмуниципального сотрудничества требует существенных финансовых затрат, масштабных аналитических исследований и разработки научно-методических подходов, предложить в качестве механизма поддержки на региональном уровне разработку и реализацию региональных целевых программ развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества.

4. Единому общероссийскому объединению муниципальных образований (Конгрессу):

провести мониторинг потребностей и возможностей межмуниципального сотрудничества для решения муниципальными образованиями вопросов местного значения;

оказывать методическую помощь советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации по организации межмуниципального хозяйственного сотрудничества в субъектах Российской Федерации;

проводить работу по выявлению, обобщению и распространению лучших практик организации межмуниципального сотрудничества.

5. Советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации:

развивать, в том числе через самостоятельное создание хозяйствующих субъектов, и организовывать межмуниципальное сотрудничество в субъектах Российской Федерации в тех случаях, когда это востребуется для решения вопросов местного значения и комплексного, устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований;

содействовать развитию межмуниципального хозяйственного сотрудничества в субъектах Российской Федерации;

проводить работу по выявлению, обобщению и распространению лучших практик организации межмуниципального сотрудничества.

**Особенности организации, практика и проблемы
осуществления местного самоуправления в малонаселенных,
отдаленных и труднодоступных местностях**

В соответствии с распоряжением Председателя Государственной Думы от 28 июня 2010 года №196р-1 4-8 июля сего года в г.Анадыре было проведено выездное заседание Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы для обсуждения вопросов, связанных с особенностью организации и осуществления местного самоуправления в малонаселённых, отдалённых и труднодоступных местностях. В выездном заседании Совета приняли участие также представители Комитета по проблемам Севера и Дальнего Востока (В. Н. Пивненко, В. И. Усольцев, П. А. Яхменев).

Депутаты Государственной Думы и члены Совета провели встречи и обмен мнениями с руководителями Чукотского автономного округа – исполняющим обязанности губернатора Л. Э. Горенштейном, первым заместителем председателя Чукотской окружной Думы А. Д. Деллакьяном, главой города Анадыря А. Г. Щегольковым, руководителями подразделений администрации округа, депутатами Чукотской окружной Думы, депутатами Совета депутатов городского округа г. Анадырь, представителями общественности.

Депутаты Государственной Думы и члены Совета посетили государственные и муниципальные объекты: Чукотскую окружную больницу, Чукотский многопрофильный колледж, окружной детский дом, музейный центр «Наследие Чукотки», пищевой комбинат «Полярный», православный храм Святой Живоначальной Троицы (самый северный храм в стране), а также сельское поселение Канчалан и оленеводческую бригаду.

На заседании Совета состоялся заинтересованный и профессиональный разговор об особенностях организации местного самоуправления в малонаселённых, отдалённых и труднодоступных местностях с учетом опыта Чукотского автономного округа, о проблемах развития Русского Севера. На заседании Совета выступили: заместитель председателя Комитета по вопросам местного самоуправления А. В. Сарычев; председатель Комитета по проблемам Севера и Дальнего Востока В. Н. Пивненко; исполняющий обязанности губернатора Чукотского автономного округа Л. Э. Горенштейн; глава города Анадыря, исполнительный директор ассоциации «Совет муниципальных образований Чукотского автономного округа» А. Г. Щегольков; члены Совета И. В. Бабичев, Р. В. Бабун, Ю. Б. Захватова, О. А. Уржа.

По итогам обсуждения выработан проект рекомендаций Совета, утверждённый Председателем Совета.

Депутаты Государственной Думы и члены Совета отметили, что социально-экономическая ситуация в Чукотском автономном округе стабильная, округ, несмотря на существующие трудности, обусловленные известными географическими, климатическими, демографическими условиями, транспортной логистикой, общими кризисными явлениями в экономике страны, имеет на сегодняшний день положительный вектор развития. Представители местных элит, широкой общественности связывают позитивную динамику с эффективными методами руководства округом, успешными решениями партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» по преодолению тех кризисных явлений в экономике и социальной сфере, которые имели место на Чукотке в 90-х годах.

Рекомендации

С 1 января 2009 года вступил в силу в полном объеме Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ) – основной закон, регулирующий местное самоуправление в стране.

В части территориальной организации местного самоуправления федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ предусматривает разграничение территорий субъектов Российской Федерации в первую очередь между городскими и сельскими поселениями. Формирование территорий поселений осуществляется исходя из установленных законом требований. Поселения входят в состав муниципальных районов.

Для обеспечения оптимальной организации местного самоуправления в отдельных регионах России федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ предусмотрел такие категории, как территории с низкой, а также высокой плотностью сельского населения. При этом введён критерий для отнесения территорий к той или иной категории. Кроме того, предусмотрена возможность признания территориями определённой плотности как всей территории субъектов Российской Федерации, так и отдельных муниципальных районов. Утверждение данного перечня регионов отнесено к полномочиям Правительства Российской Федерации, которое 25 мая 2004 года приняло распоряжение № 707-р, утвердив соответствующий перечень.

Согласно указанному перечню территории шести субъектов Российской Федерации (Магаданская область, Мурманская область, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ) признаны территориями с низкой плотностью населения, ещё в 21 субъекте Российской Федерации территориями с низкой плотностью населения признаны отдельные районы. При этом данные территории присутствуют в регионах, расположенных в шести из восьми федеральных округов.

В целях достижения указанной цели органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе определять отдельные территории как отдалённые и труднодоступные местности, при этом определение территорий таковыми осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

Для названных видов территорий федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ предусмотрены исключения из общих требований, установленных при определении территорий, на которых осуществляется местное самоуправление. Введение указанных исключений позволяет органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

- не включать в состав территорий поселений территории с низкой плотностью населения;

- формировать межселенные территории, которые входят непосредственно в состав муниципальных районов;

- наделять статусом сельского поселения сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек;

- не применять требования о пешеходной доступности до административного центра сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, а также транспортной доступности до административного центра муниципального района.

Кроме того, на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ предусмотрена возможность упразднения поселения, если численность населения со-

ставляет не более 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан. В этом случае территория упраздняемого поселения входит в состав муниципального района как межселенная территория.

На сегодняшний день по данным органов государственной власти субъектов Российской Федерации межселенные территории образованы на территории 108 муниципальных районов. Общее количество поселений с численностью населения менее 1000 человек составляет порядка 7500, из которых около 40 являются городскими поселениями.

Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ для малочисленных поселений предусмотрена особенность и в части структуры органов местного самоуправления: в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом не более 100 человек, представительный орган не формируется, а его полномочия осуществляет сход граждан. По данным субъектов Российской Федерации в 36 поселениях с численностью жителей до 100 человек полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, при этом в 7 из них образован представительный орган, состоящий из 7 депутатов.

В связи с этим Совет отмечает, что в настоящее время федеральный закон содержит вполне однозначные требования относительно формирования органов местного самоуправления в таких поселениях: представительный орган в них не формируется, а глава муниципального образования должен избираться на муниципальных выборах, поскольку сход представительным органом не является, а лишь осуществляет его полномочия.

Вместе с тем Совету ясно, что подобные шаги предприняты в различных субъектах Российской Федерации осознанно, и причиной тому послужили практические трудности в обеспечении регулярной явки на сход граждан, расселённых на значительной территории. Признавая безусловную необходимость соблюдения законодательства, Совет видит пути разрешения данной ситуации как в оптимальной территориальной организации в субъекте Российской Федерации, так и в рассмотрении вопроса о внесении изменения в федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в части порядка формирования органов местного самоуправления на малонаселённых территориях.

Нельзя не признать, что в ряде субъектов Российской Федерации территориальная организация местного самоуправления, в том числе, поселений, расположенных в малонаселённых, отдалённых и труднодоступных местностях, установлена без учёта социально-экономического потенциала соответствующих территорий. В настоящее время существуют поселения, которые практически не имеют какой-либо собственной доходной базы. В связи с этим сложившаяся территориальная организация местного самоуправления сегодня претерпевает некоторые изменения, прежде всего за счёт объединения малочисленных поселений.

Предложения по совершенствованию территориальной организации местного самоуправления вносятся и некоторыми его органами. В их числе как предложения по простому укрупнению муниципальных образований, так и более глобальные предложения о формировании на малонаселённых территориях местного самоуправления по одноуровневому принципу. При этом имеются две противоположные позиции. Первая заключается в том, чтобы сохранить только нынешние муниципальные районы и городские округа, вторая в том, чтобы сохранить только поселенческий уровень. В первом случае глава района должен возглавить местную администрацию, в которую администрации населённых пунктов районов будут входить как структурные подразделения. Сюда же можно отнести предложение наделить

статусом «общины» отдалённые населённые пункты с незначительным населением, в которых не формировать администрацию, а ввести институт старост, подчинив такие общины напрямую муниципальному району. Еще один подход состоит в том, чтобы, сохраняя существующие сегодня принципы территориальной организации местного самоуправления дать возможность на малонаселённых, отдалённых и труднодоступных местностях упразднить поселения с численностью жителей менее 1000 или 500 человек с передачей управления данной территорией администрации муниципального района.

Принятие подобных решений следует признать на данном этапе преждевременным, но требующим дальнейшего обобщения и осмысления практики осуществления местного самоуправления. При этом в любом случае территориальное деление на муниципальные образования в субъектах Российской Федерации должно производиться, во-первых, с учётом мнения населения, а во-вторых, исходя из объективного фактора – способности органов местного самоуправления на соответствующей территории успешно решать вопросы местного значения, эффективно и качественно предоставлять муниципальные услуги. В то же время следует отметить, что при осуществлении такого деления должны учитываться исторические и иные местные традиции осуществления местного самоуправления на определенных территориях. При этом в данном случае должны учитываться не только формальные признаки, как численность и плотность населения, административно-территориальное устройство или транспортная доступность, но и ряд иных, более масштабных, факторов, включая распределение природных ресурсов, географию экономических мощностей, демографические закономерности и миграционные потоки и тому подобное.

Органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных в малонаселённых, труднодоступных и отдалённых местностях, исполняются полномочия по решению всех вопросов местного значения, предусмотренных федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Для муниципальных образований, расположенных на территориях с низкой плотностью сельского населения, труднодоступных и отдалённых местностях, в целом характерны те же проблемы, что и для иных муниципальных образований, особенно малочисленных, однако острота проблем существенно выше, что обусловлено соответствующим климатическими, географическими, демографическими особенностями. Кроме того, названными особенностями обусловлены и определенные проблемы в реализации полномочий органов местного самоуправления.

Предоставленная органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на указанных территориях, информация позволяет сделать вывод о том, что наиболее затратным для них является комплекс вопросов, связанных с жилищно-коммунальным хозяйством. Строительство и содержание жилищного фонда, электро-, тепло-, газо- и водоснабжение, благоустройство и освещение, осуществление мероприятий по обращению с отходами указываются как вопросы, требующие наибольшего расхода бюджетных средств. Дорожная деятельность называется сложной для осуществления как с финансовой, так и с организационной стороны. Аналогичные оценки получены и от органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Такая ситуация связана со спецификой удалённых и труднодоступных местностей, характеризующейся слабым развитием дорожной сети, высокими затратами на строительство новых дорог, а также сложными погодными условиями, отрицательно влияющими на сохранность дорог существующих. При этом, в отличие от того же коммунального хозяйства, затраты на которое также высоки, расходы на эксплуатацию дорог полностью ложатся на местный бюджет, по-

сколько прямые платежи граждан за предоставляемые услуги здесь отсутствуют. По той же причине затруднено и привлечение инвестиционных капиталов в дорожное строительство.

Органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на малонаселённых, труднодоступных и отдалённых территориях, в качестве предложений, требующих урегулирования, названы следующие:

увеличение отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов;

отмена или компенсация установленных на федеральном уровне льгот по местным налогам;

зачисление в местные бюджеты административных штрафов за правонарушения, совершённые на соответствующей территории;

осуществление распределения дотаций не только с учётом численности населения соответствующих муниципальных образований, но и их инфраструктурных особенностей, в том числе, количество составляющих поселения населённых пунктов, количество учреждений того или иного профиля в каждом из них;

наделение органов местного самоуправления поселений правом распоряжаться находящимися на их территории земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Данное предложение поступило от органов местного самоуправления муниципального района, то есть именно того уровня муниципальной власти, который в настоящее время осуществляет распоряжение указанными земельными участками;

расширение перечня имущества, которое может находиться в муниципальной собственности и использоваться как для оказания муниципальных услуг, так и для пополнения местного бюджета, включение в этот перечень объектов социально-бытового назначения (бань, прачечных);

предоставление главам отдалённых и труднодоступных сельских поселений права наложения административных взысканий;

сокращение перечня вопросов местного значения (как вариант – установление федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации отдельного перечня для малонаселённых, отдалённых и труднодоступных местностей) или выделение дополнительного финансирования на решение существующих вопросов (введение соответствующих районных коэффициентов).

Проблемой, связанной с реализацией полномочий, можно назвать отсутствие объективных методик и критериев расчёта финансовых потребностей, определяющих необходимый объём средств для исполнения расходных обязательств местных бюджетов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. При этом применение некорректной среднероссийской методики определения прогнозных параметров расходов «от достигнутого» с учетом коэффициентов-дефляторов приводит к искажению информации о состоянии бюджетной обеспеченности расходов муниципальных образований.

Таким образом, вопросы социально-экономического развития малонаселённых, отдалённых и труднодоступных территорий остаются чрезвычайно актуальными и их решение должно стать одним из важных направлений государственной политики. Только в этом случае можно стимулировать проживание на таких территориях местного населения в необходимом количестве. Также на федеральном уровне следует проработать вопрос о дополнительной финансовой поддержке указанных муниципальных образований, в том числе за счёт разработки и принятия соответствующих федеральных целевых программ.

Основной проблемой для большинства поселений, расположенных на малочисленных, труднодоступных и отдалённых территориях в сфере муниципального заказа, является сложная транспортная схема, отсутствие помещений для проживания подрядчиков из других населенных пунктов. Эти факторы влияют на своевременное заключение договоров, оплату, соблюдение сроков подачи сведений о заключении муниципальных контрактов и сведений об исполнении муниципальных контрактов. Кроме этого, количество организаций, желающих принять участие в торгах, ограничено, либо претенденты вовсе отсутствуют. При осуществлении муниципального заказа в соответствии с федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в отдалённых и труднодоступных поселениях возникают проблемы из-за того, что завоз товаров и материалов на муниципальные нужды возможен в ограниченный период времени (январь–апрель, июль–сентябрь), а сроки проведения торгов от 45 дней и выше, в связи с чем возникают сложности с заключением контрактов и доставкой материалов.

Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в качестве особенностей осуществления полномочий органами местного самоуправления в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) предусмотрено, что полномочия по размещению и исполнению муниципального заказа на поставку товаров и оказание связанных с такими поставками услуг осуществляются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Перечень субъектов Российской Федерации с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2000 года № 402. Данная норма позволяет регионам утвердить перечень топливно-энергетических ресурсов, продовольственных товаров и продукции производственно-технического назначения, поставка которых будет осуществляться в централизованном порядке для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, расположенных в указанных местностях. При этом включение в указанный перечень иных товаров и услуг не допускается. Таким образом, полномочия по размещению и исполнению заказа на поставки иных товаров и оказание иных услуг реализуются органами местного самоуправления самостоятельно.

В то же время Совет обращает внимание и на то, что не все труднодоступные территории расположены в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. В связи с этим, учитывая общую актуальность обозначенных выше проблем, Совету представляется целесообразным изучить вопрос об установлении упрощённой процедуры осуществления муниципального заказа, либо увеличении предусмотренной законом суммы для сделок путём проведения запроса котировок для районов со сложной транспортной схемой.

Совет неоднократно отмечал, что повышение уровня финансового обеспечения поселений и расширение их собственной доходной базы является необходимым условием для обеспечения комплексного и устойчивого социально-экономического развития поселений. В настоящее время можно отметить следующие показатели структуры доходной базы местных бюджетов.

Удельный вес местных налогов в доходах бюджетов муниципальных образований составляет 3,8 процента (91,8 млрд рублей), в том числе земельного налога – 3,4 процента (81,8 млрд рублей), налога на имущество физических лиц – 0,4 процента (10,0 млрд рублей). Такой объём налоговых доходов местных бюджетов не может обеспечить их финансовую самостоятельность.

Остаётся высокая зависимость местных бюджетов от межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней. В целом по плановым показателям 2009 года в среднем по Российской Федерации межбюджетные трансферты из бюджетной системы Российской Федерации, которые предоставляются в форме дотаций, субсидий и иных трансфертов, составляют 46,1 процента собственных доходов местных бюджетов. При этом основной объём дотаций (57,5 процента или 167,4 млрд рублей) планируется передать в бюджеты муниципальных районов. Данные средства необходимы органам местного самоуправления муниципальных районов для выравнивания уровня расчётной бюджетной обеспеченности поселений, в том числе, расположенных в малонаселённых, отдалённых и труднодоступных местностях, поскольку подавляющее большинство таких муниципальных образований имеет низкий уровень собственных доходов местных бюджетов и слабо развитую социально-экономическую инфраструктуру.

Согласно имеющимся данным в бюджетах городских округов сосредоточено 63,8 процента (468,1 млрд рублей) налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – 26,8 процента (196,6 млрд рублей) и лишь 9,4 процента (69,5 млрд рублей) в бюджетах поселений. Основная доля расходов большинства бюджетов сельских поселений состоит из расходов на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений и выплату заработной платы их работникам. В этих условиях органы местного самоуправления вынуждены финансировать многие другие расходные обязательства по остаточному принципу.

На основе анализа указанных данных можно сделать вывод о том, что в 2010 году в большинстве поселений местные бюджеты будут исполняться в основном за счёт финансовой помощи из бюджетов субъектов Российской Федерации и их финансовое положение существенно не улучшится.

По данным Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления в подавляющем большинстве таких муниципальных образований доля собственных доходов в местных бюджетах составляет менее 20 процентов. В целом по субъектам Российской Федерации, имеющим территории с низкой плотностью населения, доля собственных доходов в общих доходах местных бюджетов поселений по итогам 2009 года не превышает 30 процентов. К тому же в малочисленных поселениях практически отсутствует собственная доходная база. По данным субъектов Российской Федерации собственные доходы бюджетов таких муниципальных образований (без учёта межбюджетных трансфертов) редко превышают 100 тысяч рублей. При этом в указанных муниципальных образованиях в силу факторов их удалённости, либо труднодоступности, либо малонаселённости в настоящее время имеется не так уж много экономических механизмов, которые позволили бы увеличить уровень собственных доходов соответствующих местных бюджетов.

В связи с этим следует уделять особое внимание вопросам обеспечения сбалансированности бюджетов поселений, расположенных в малонаселённых, отдалённых и труднодоступных местностях, поскольку данная категория имеет незначительный объём налоговых доходов, низкий экономический потенциал и недостаточно развитую налоговую базу.

Основным условием стабильного функционирования муниципальных образований является обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе реальной оценки финансового положения муниципальных образований. Для этого необходимо проводить мониторинг финансового положения муниципальных образований не только в целом, но и отдельно по их основным типам: сельские, городские поселения, городские округа и муниципальные районы. Учитывая специфику географического и климатического положения муниципальных образований, расположенных в малона-

селённых, отдалённых и труднодоступных местностях, такой мониторинг можно было бы проводить отдельно также в отношении данных муниципальных образований.

Вопрос о расширении налогооблагаемой базы местных бюджетов, в том числе бюджетов поселений, расположенных в малонаселённых, отдалённых и труднодоступных местностях, следует решать за счёт:

отмены либо «монетизации» федеральных льгот по указанным налогам. Так, в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010–2012 годах предлагается рассмотреть вопрос о разработке механизма компенсации выпадающих доходов в связи с льготами и изъятиями из объекта налогообложения по региональным и местным налогам, установленным федеральным законодательством;

установления порядка и условий включения в состав объектов налогообложения налога на имущество физических лиц объектов незавершенного строительства, по которым истёк нормативный срок строительства;

совершенствования методики кадастровой оценки земельных участков, порядка инвентаризация и межевания земельных участков, находящихся в общедолевой собственности, проведение работ по закреплению всех бесхозных земель в пользование или в собственность.

По мнению Совета, также целесообразно рассмотреть вопрос о закреплении за местными бюджетами поступлений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения. Об этом говорится в Бюджетном послании Президента Российской Федерации, а также в рекомендациях расширенного заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований», проведенного в Государственной Думе 24 марта 2009 года.

Перспективным в смысле расширения доходной базы местных бюджетов могло бы стать закрепление за муниципалитетами определенной доли отчислений от налогов на прибыль и на имущество организаций, а также половины доходов от транспортного налога.

Следует отметить, что субъекты малого и среднего предпринимательства в основном применяют упрощённую систему налогообложения, отчисления от применения которой в настоящее время поступают в региональные бюджеты в размере 90 процентов. В то же время в соответствии с нормами федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ к вопросам местного значения поселений, городских округов и муниципальных районов отнесены вопросы соответственно по поддержке и развитию малого и среднего предпринимательства в поселении, а также по содействию его развития на территории муниципального района. При этом именно на местном уровне власти возможно учесть многие особенности и специфику деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства на территориях соответствующих муниципальных образований, а также эффективно применять к ним механизмы налогообложения, меры финансовой и имущественной поддержки.

Передача указанных налоговых доходов на уровень местного самоуправления позволила бы стимулировать органы местного самоуправления к развитию налогооблагаемой базы по указанному налогу, а также увеличить уровень налоговых доходов местных бюджетов. Можно также рассмотреть возможность передачи органам местного самоуправления ряда полномочий по налогообложению субъектов малого и среднего предпринимательства. Например, органам местного самоуправления возможно предоставить право устанавливать налоговые ставки по упрощенной системе налогообложения в пределах, определённых Налоговым кодексом Российской

Федерации. Передача указанных налоговых полномочий органам местного самоуправления позволит более эффективно учитывать многие особенности и специфику деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства на территориях соответствующих муниципальных образований, а также эффективно применять к ним те или иные механизмы налогообложения.

Нормами федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ установлен принцип целевого назначения муниципального имущества. Согласно указанным нормам органы местного самоуправления до 1 января 2012 года должны осуществить в порядке, предусмотренном законодательством о приватизации, отчуждение или репрофилирование муниципального имущества, находящегося в муниципальной собственности на 1 января 2006 года и не соответствующего требованиям данного федерального закона, устанавливающим перечень видов имущества, которое может находиться в муниципальной собственности. При этом данный перечень не содержит многих видов имущества, необходимого для решения всех вопросов местного значения.

Например, не предусмотрены виды муниципального имущества для решения таких вопросов местного значения поселений и муниципальных районов, как содействие в развитии сельскохозяйственного производства, организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью, создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания и некоторых других.

В то же время практика показывает, что в населённых пунктах с низким уровнем социально-экономического развития, особым географическим положением и климатическими факторами предоставление населению общественных услуг в отдельных отраслях экономики и социальной сферы не всегда может быть обеспечено частным бизнесом. В большинстве поселений, расположенных в малонаселённых, отдалённых и труднодоступных местностях, объекты муниципальной собственности являются единственно возможным экономическим механизмом, за счёт которого органы местного самоуправления могут обеспечивать решение социальных и иных жизненно важных проблем населения соответствующих муниципальных образований.

В связи с этим следует рассмотреть вопрос о внесении изменений в федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, предусматривающих возможность нахождения в муниципальной собственности (в особенности, в поселениях, расположенных в малонаселённых, отдалённых и труднодоступных местностях) имущества, необходимого для решения всего перечня вопросов местного значения, установленного данным федеральным законом, а также возможность включения в состав муниципального имущества объектов собственности, используемых для получения неналоговых доходов местных бюджетов.

Совет отмечает, что профессиональная подготовка муниципальных служащих в условиях реализации федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ приобретает чрезвычайно актуальный характер. От квалификации муниципальных служащих во многом зависит эффективность решения вопросов местного значения. Вместе с тем в малонаселённых, труднодоступных и отдалённых муниципальных образованиях ощущается нехватка квалифицированных кадров не только для осуществления муниципального управления, но и для всех основных отраслей экономики, для которой в целом характерна проблема быстрого старения экономически активного населения.

Всё это подтверждается информацией, поступившей в Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления. Так, органами местного самоуправления неоднократно отмечалась нехватка квалифицированных специалистов, прежде всего, подготовленных по таким специальностям как экономика и правоведение.

И если недокомплект врачебных или преподавательских кадров не носит массового, систематического характера, то отсутствие инженерных специалистов в гражданском и дорожном строительстве, коммунальном хозяйстве, тепло- и электроэнергетике отмечен практически повсеместно.

Таким образом, в целях обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития поселений, расположенных в малонаселённых, отдалённых и труднодоступных местностях, необходимо обеспечить:

осуществление стратегического и долгосрочного планирования социально-экономического развития соответствующих территорий;

решение проблем финансового и материального обеспечения муниципальных образований;

повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления и их ответственности за устойчивое и комплексное развитие муниципальных образований;

создание благоприятного инвестиционного климата на соответствующих территориях;

решение демографических проблем, привлечение кадров и молодежи для проживания в такие местности.

В связи с вышеизложенным Совет **рекомендует:**

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации совместно изучить целесообразность включения регионального компонента регулирования в федеральное законодательство (в первую очередь, в федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ) с учётом специфики районов Крайнего Севера, малонаселённых, труднодоступных и отдалённых местностей, имея в виду вопросы:

оптимальной территориальной организации местного самоуправления в малонаселённых, труднодоступных и отдалённых местностях исходя из мнения населения; исторических и иных местных традиций; способности органов местного самоуправления на соответствующей территории эффективно решать вопросы местного значения, качественно предоставлять муниципальные услуги; распределения природных ресурсов, географии экономических мощностей; демографических закономерностей и миграционных потоков;

необходимости внесения изменения в федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ по вопросу структуры и порядка формирования органов местного самоуправления в малонаселённых муниципальных образованиях;

необходимости внесения изменения в федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ по вопросу ликвидации муниципальных образований – увеличение допустимой численности жителей, при которой может приниматься такое решение, со 100 человек до 500 (для поселений, находящихся в малонаселённых, труднодоступных и отдалённых местностях);

корректировки перечня вопросов местного значения для удалённых, малонаселённых и труднодоступных муниципальных образований (федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации), установления упрощённой процедуры осуществления муниципального заказа в таких муниципальных образованиях, расширения перечня имущества, которое может находиться в муниципальной собственности и использоваться для оказания муниципальных услуг и пополнения местного бюджета, включения в этот перечень объектов социально-бытового назначения;

наделения органов местного самоуправления поселений правом распоряжаться находящимися на их территории земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена;

обеспечения органов местного самоуправления необходимой статистической информацией; обеспечение размещения территориальных органов всех федеральных органов государственной власти в каждом из субъектов Российской Федерации, относящихся к территориям с низкой плотностью населения;

отмены или компенсации установленных на федеральном уровне льгот по местным налогам, закрепления за местными бюджетами поступлений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, определённой доли отчислений от налогов на прибыль и на имущество организаций, а также половины доходов от транспортного налога;

внесения изменений в бюджетное законодательство для осуществления распределения дотаций не только с учётом численности населения соответствующих муниципальных образований, но и их инфраструктурных особенностей;

принятия на федеральном уровне целевых программ развития малонаселённых, отдалённых и труднодоступных местностей, содействия внутренней трудовой миграции (включая совершенствование системы предоставления государственной поддержки гражданам и членам их семей, переселяющимся для работы в северные и дальневосточные регионы страны); закрепление гарантий государства по защите прав граждан, проживающих в ликвидируемых населённых пунктах.

2. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

обобщать практику осуществления местного самоуправления в муниципальных образованиях, находящихся в удалённых, малонаселённых и труднодоступных местностях;

проводить работу по оптимизации бюджетно-налоговой системы и межбюджетного регулирования (в части своих вопросов ведения) для муниципальных образований, находящихся в удалённых, малонаселённых и труднодоступных местностях;

оказывать органам местного самоуправления, муниципальных образований, находящихся в удалённых, малонаселённых и труднодоступных местностях, советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации соответствующую методическую и организационную помощь.

3. Единому общероссийскому объединению муниципальных образований (Конгрессу), Всероссийскому Совету местного самоуправления, другим ассоциациям муниципальных образований:

провести мониторинг потребностей и возможностей муниципальных образований в части осуществления местного самоуправления в малонаселённых, труднодоступных и отдалённых местностях;

оказывать методическую помощь советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации по организации решения вопросов местного самоуправления в особых условиях;

проводить работу по выявлению, обобщению и распространению лучших практик организации и осуществления местного самоуправления в малонаселённых, труднодоступных и отдалённых местностях в особых географических и (или) климатических условиях.

Вопросы реформы муниципальных бюджетных учреждений

Основная цель заседания – обсуждение вопросов реформы муниципальных бюджетных учреждений в связи с принятием Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

По поручению Председателя Государственной Думы, Председателя Совета заседание Совета открыл Первый заместитель Председателя Государственной Думы О. В. Морозов.

С докладами на заседании Совета выступили статс-секретарь – заместитель министра регионального развития Российской Федерации Ю. В. Осинцев, директор департамента бюджетной политики и методологии Министерства финансов Российской Федерации А. М. Лавров, и член Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, член Совета Н. С. Максимова.

Также в ходе заседания Совета выступили: заместитель директора Департамента развития медицинского страхования Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации Л. А. Васильева; заместитель директора Департамента регионального развития Министерства образования и науки Российской Федерации Н. А. Пугачёва; председатель комиссии Общественной палаты Российской Федерации по вопросам развития гражданского общества И. Е. Дискин; заместитель министра финансов Челябинской области А. А. Гриб; глава города Перми, член Совета И. Н. Шубин; мэр города Губкинский Ямало-Ненецкого автономного округа В. В. Лебедев; глава Дмитровского района Московской области, член Совета В. В. Гаврилов; председатель Контрольно-счётной палаты Якутской городской Думы И. А. Николаев; первый заместитель главы города Красноярск В. В. Шевченко; глава администрации города Пензы Р. Б. Чернов; директор по развитию, научный руководитель направления «Бюджетная политика» Центра фискальной политики А. С. Ковалевская.

В работе Совета также приняли участие ответственные работники Министерства образования и науки, Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

По результатам заседания Совета Председателем Совета были утверждены рекомендации.

Рекомендации

Совет по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы (далее – Совет) отмечает, что основными причинами проведения реформы государственных и муниципальных учреждений являются недостаточная эффективность и низкое качество оказания ими гражданам значительной части государственных и муниципальных услуг, а также неэффективное использование бюджетных средств, выделяемых им из бюджетов всех уровней для обеспечения предоставления таких услуг. При этом общее количество учреждений, входящих в указанную систему, весьма велико: на федеральном уровне по состоянию на 1 апреля 2009 года насчитыва-

лось 25 287 учреждений, на региональном и муниципальном уровнях по состоянию на 1 января 2009 года – 302 660 учреждений.

В этих условиях Президентом Российской Федерации в Бюджетном послании от 25 мая 2009 года Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2010–2011 годах» была поставлена задача по совершенствованию правового положения государственных (муниципальных) учреждений. Для решения данной задачи был принят Федеральный закон от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – федеральный закон № 83-ФЗ).

Федеральный закон № 83-ФЗ направлен на повышение качества предоставления государственными и муниципальными учреждениями услуг путём создания условий и стимулов для повышения эффективности деятельности таких учреждений и привлечения ими внебюджетных источников финансового обеспечения, а также создания условий и стимулов для органов власти всех уровней для оптимизации находящейся в их ведении сети государственных и муниципальных учреждений.

Нормы федерального закона № 83-ФЗ предусматривают изменение правового положения существующих бюджетных учреждений, а также создание казённых учреждений, которые будут являться новым видом государственных (муниципальных) учреждений. При этом статус казённых учреждений в значительной степени совпадает с закреплённым в действующем законодательстве Российской Федерации нынешним статусом бюджетных учреждений.

При этом нормы федерального закона № 83-ФЗ не изменяют основополагающий принцип о том, что всё имущество государственного и муниципального учреждения, закреплённое за ним собственником, а также приобретённое в процессе его деятельности, принадлежит ему на праве оперативного управления. Собственником имущества этого учреждения является соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование. Таким образом, все имущество, закреплённое за государственным и муниципальным учреждением, по-прежнему остаётся в собственности соответствующего публично-правового образования и его приватизация в связи с реализацией федерального закона № 83-ФЗ не произойдет.

В целях совершенствования правового положения государственных и муниципальных учреждений федеральным законом № 83-ФЗ внесены изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ), Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ), Федеральные законы «О некоммерческих организациях», «Об автономных учреждениях», от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – федеральный закон № 131-ФЗ) и в ряд других законодательных актов. Кроме того, федеральным законом № 83-ФЗ вносятся изменения в законодательные акты, которые регулируют особенности организации и деятельности государственных и муниципальных учреждений в отдельных сферах, в том числе в закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральные законы «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», «Об архивном деле в Российской Федерации».

Основные изменения в правовом регулировании статуса государственных и муниципальных учреждений заключаются в следующем.

1. Федеральным законодателем уточняются понятия «автономное учреждение» и «бюджетное учреждение», вводится новое понятие «казённое учреждение», а также определяется их статус и особенности организации и осуществления деятельности.

При этом федеральным законом № 83-ФЗ предусмотрена процедура перевода бюджетных учреждений в казённые учреждения, которая позволяет обеспечивать минимизацию организационных мероприятий, связанных с изменением статуса таких учреждений, поскольку она сводится только к внесению изменений в их устав. Согласно нормам федерального закона № 83-ФЗ не требуется переназначение руководителей и иных работников существующих бюджетных учреждений (в том числе при изменении их типа). Поэтому принятие и реализация федерального закона № 83-ФЗ не приведёт к массовому сокращению работников бюджетной сферы.

2. Автономные, бюджетные и казённые учреждения наделяются различным объёмом полномочий по вопросам распоряжения имуществом, находящимся у них на праве оперативного управления. Наибольшим объёмом полномочий по данным вопросам будут обладать автономные учреждения. Вместе с тем, несмотря на то, что повышается ответственность автономных и бюджетных учреждений в вопросах осуществления своей финансово-хозяйственной деятельности и распоряжения закреплённым за ними имуществом, – собственник имущества автономного и бюджетного учреждения не несёт ответственности по их обязательствам.

Нормами федерального закона № 83-ФЗ ограничивается возможность произвольного распоряжения государственными и муниципальными учреждениями значительной частью имущества, закреплённого за ними на праве оперативного управления. Совершение таких сделок будет осуществляться с согласия и под контролем соответствующих органов публичной власти или уполномоченных ими органов.

3. Для бюджетных и автономных учреждений, а также отдельных казённых учреждений формируется государственное (муниципальное) задание. Учреждения осуществляют свою основную деятельность в соответствии с этим заданием и не вправе отказаться от выполнения такого задания.

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества учреждения. При этом законодательно установлено, что в случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закреплённого за бюджетным или автономным учреждением учредителем или приобретённого соответствующим учреждением за счёт средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется. Уменьшение объёма субсидии, предоставленной бюджетному или автономному учреждению на выполнение государственного (муниципального) задания, в течение срока его выполнения осуществляется только при соответствующем изменении государственного (муниципального) задания.

Таким образом, нормы федерального закона № 83-ФЗ не предусматривают отказ государства от бюджетного финансирования бюджетных учреждений и автономных учреждений. Установление в отношении бюджетных и автономных заданий государственных (муниципальных) заданий учредителем, а также законодательно закреплённая необходимость финансового обеспечения содержания недвижимого и особо ценного движимого имущества бюджетных и автономных учреждений служит гарантией сохранения бюджетного финансирования бюджетных и автономных учреждений.

4. Основной деятельностью автономного, бюджетного и казённого учреждений признаётся деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых они созданы. Учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана

в его учредительных документах. Исчерпывающий перечень видов деятельности, которые данные учреждения могут осуществлять в соответствии с целями их создания, определяется учредительными документами этих учреждений.

Бюджетное и автономное учреждение вправе оказывать платные услуги либо в рамках государственного (муниципального) задания (только в случаях, когда это предусмотрено федеральными законами), либо сверх установленного задания – на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. Таким образом, обязательный объём бесплатных и платных услуг бюджетного учреждения, определяемый государственным (муниципальным) заданием для бюджетного учреждения, прямо регулируется органами государственной власти (органами местного самоуправления).

Казенное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность в соответствии со своими учредительными документами. Доходы, полученные автономными и бюджетными учреждениями от указанной деятельности, поступают в их самостоятельное распоряжение, а доходы казённого учреждения – в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, нормы федерального закона № 83-ФЗ не предусматривают сокращение объёма бесплатных государственных (муниципальных) услуг, предоставляемых гражданам в соответствии с законодательством Российской Федерации, а наоборот, ограничивают возможность оказания государственными и муниципальными учреждениями платных услуг пределами своей основной уставной деятельности, а также предусмотренными федеральными законами случаями оказания услуг на платной основе.

Основные проблемы реализации федерального закона № 83-ФЗ

Большинство положений Федерального закона № 83-ФЗ вступили в силу с 1 января 2011 года. С 1 января 2011 года до 1 июля 2012 года устанавливается переходный период.

В течение переходного периода органы местного самоуправления должны создать условия для обеспечения деятельности муниципальных учреждений всех типов в новых условиях, а также разработать и принять в кратчайшие сроки большое количество муниципальных нормативных правовых актов, обеспечивающих приведение правового положения муниципальных учреждений всех типов в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации. Осуществление органами местного самоуправления необходимых мероприятий в целях реализации Закона № 83-ФЗ сопряжено с рядом проблем – как правовых, требующих изменения ряда положений федерального законодательства, так и организационно-технических.

1. Федеральное законодательство, предусматривающее оказание государственными (муниципальными) учреждениями услуг на платной основе в различных отраслях (сферах деятельности), содержит лишь общие указания возможности их предоставления, конкретные перечни таких услуг не определены в каких-либо нормативных правовых актах Российской Федерации. В данном случае исключением является только Постановление Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2009 года № 984, которым утверждён перечень платных услуг, оказываемых организациями в целях предоставления федеральными органами исполнительной власти отдельных государственных услуг.

Нормами федерального закона № 83-ФЗ автономным учреждениям и бюджетным учреждениям предоставляется возможность оказывать платные услуги как в рамках, так и сверх государственных (муниципальных) заданий. При этом установлено, что в государственные (муниципальные) задания могут включаться платные услуги только в случаях, когда законодательством Российской Федерации предусмотрено оказание услуг на платной основе.

В этой связи остается неопределённым вопрос о том, какие платные услуги должны включаться в государственное (муниципальное) задание: все услуги, предоставляемые на платной основе – в тех случаях, когда в федеральных законах предусмотрена возможность оказания их за плату, либо только те платные услуги, возможность оказания которых в рамках государственного (муниципального) задания непосредственно предусмотрена федеральным законодательством. Регламентирование данного вопроса важно также в связи с тем, что при оказании платных услуг наряду с оказываемыми на бесплатной основе, в существующей системе учёта достаточно сложно отделить расходы на оказание платных от расходов на услуги, оказываемые за счёт бюджетных средств.

2. Из определений понятий бюджетных и автономных учреждений следует, что, в отличие от казённого учреждения, они не могут создаваться для исполнения государственных (муниципальных) функций. В этой связи следует отметить отсутствие в законодательстве Российской Федерации чёткого определения государственных и муниципальных функций, услуг, работ, а также критериев, позволяющих отделить функции от услуг и работ.

В соответствии с федеральным законодательством выделяются две основные категории государственных (муниципальных услуг).

Так, БК РФ определяет государственные (муниципальные) услуги (работы) как услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами. При этом оказание таких услуг (выполнение работ) бюджетными и автономными учреждениями всех уровней осуществляется в соответствии с государственным (муниципальным) заданием (статья 69² БК РФ). В то же время Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных (муниципальных) услуг» определяет государственную (муниципальную) услугу, как деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий соответствующего органа публичной власти.

Таким образом, в законодательстве Российской Федерации в настоящее время отсутствует единое определение государственной и муниципальной услуги. Кроме того, федеральное законодательство не раскрывает понятия «государственные и муниципальные функции», хотя этот термин непосредственно связан с понятием государственных и муниципальных услуг. Законодательство Российской Федерации не предусматривает возможности выполнения бюджетными и автономными учреждениями государственных и муниципальных функций (в отличие от казенных учреждений). Однако в ситуации отсутствия четкого определения функций однозначно ответить на вопрос, правомочно или неправомочно функционирование автономного и бюджетного учреждения в ряде сфер, не представляется возможным.

Указанные случаи некорректности законодательства порождают неопределённость, во-первых, при формировании административных регламентов и стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг, затрудняя тем самым их внедрение в практику государственного и муниципального управления, и, во-вторых, при разграничении государственных и муниципальных услуг для целей реформирования государственных и муниципальных учреждений.

В результате, названные проблемы могут привести к усложнению работы органов государственной власти и местного самоуправления по разработке административ-

ных регламентов и стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг, поскольку не дают однозначного ответа в отношении обязательности разработки административных регламентов значительного числа услуг, например, в сфере образования и здравоохранения.

3. В соответствии с федеральным законом № 83-ФЗ финансирование автономных учреждений и бюджетных учреждений за счёт средств бюджетов соответствующих уровней должно осуществляться посредством субсидий на возмещение нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) с учётом затрат на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества, закреплённого за учреждениями. Таким образом, закреплённый в законодательстве Российской Федерации новый принцип финансирования бюджетных и автономных учреждений состоит в том, что финансироваться из бюджета должно не содержание учреждения, а его деятельность – состоящая в оказании государственных (муниципальных) услуг и выполнении работ в соответствии с государственным (муниципальным) заданием.

Однако существующая в России система учёта не позволяет выделить в объёме финансирования учреждений затраты на оказание отдельных услуг (выполнение отдельных работ). Стоимость конкретной услуги, оказываемой учреждением, в условиях действующей системы учёта и отчётности возможно лишь аналитическим путем – что не позволяет эффективно решать задачу перехода к финансированию деятельности, а не содержания государственных и муниципальных учреждений.

4. Согласно пункту 8 статьи 31 федерального закона № 83-ФЗ первоначальные нормативы затрат на оказание федеральным бюджетным учреждением, тип которого не изменяется, услуг физическим и (или) юридическим лицам определяются федеральным органом исполнительной власти – главным распорядителем средств федерального бюджета в отношении каждого из подведомственных ему бюджетных учреждений исходя из размера бюджетных ассигнований, определённых на обеспечение деятельности федерального бюджетного учреждения в 2010 году с возможным увеличением нормативов на содержание вновь вводимых в 2011 году объектов социальной сферы.

Требований о сохранении после 1 января 2011 года объемов бесплатных услуг, оказываемых государственными учреждениями субъектов Российской Федерации и муниципальными учреждениями, законодательно не установлено, что повышает вероятность недопущения сокращения объемов бесплатных услуг (работ), предоставляемых этими учреждениями населению.

В целях создания дополнительных гарантий для сохранения объемов бесплатных услуг (работ), предоставляемых государственными учреждениями субъектов Российской Федерации и муниципальными учреждениями после 1 января 2011 года, и в отношении финансового обеспечения этих учреждений в федеральном законе № 83-ФЗ следовало бы установить требование относительно определения первоначальных нормативов затрат на оказание ими услуг на уровне не ниже 2010 года.

5. Согласно нормам федерального закона № 83-ФЗ решение вопроса о типе государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образований относится в компетенции субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны будут самостоятельно определить, какие учреждения следует перевести в казённые, а какие оставить в статусе бюджетных, за исключением случаев, когда тип учреждений прямо устанавливается нормами федеральных законов. Например, федеральным законом № 83-ФЗ внесены изменения в нормы федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающие, что органы местного самоуправления, которые в соответствии с федеральным законом № 131-ФЗ и уставом

муниципального образования наделяются правами юридического лица, статусом муниципальных казённых учреждений, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 29 июля 2010 года «О бюджетной политике в 2011–2013 годах» указывается, что необходимо со всей серьёзностью подойти к совершенствованию правового положения государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений, чтобы в результате реально повысилось качество предоставляемых ими государственных и муниципальных услуг, а затраты на эти цели были оптимальными. При этом в данном Послании перед Правительством Российской Федерации поставлена задача оказать методологическую помощь в этой работе органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, в том числе по определению критериев изменения типа существующих бюджетных учреждений с учётом их сферы деятельности и выработке рекомендаций по внесению в трудовые договоры с руководителями бюджетных учреждений изменений, которые следуют из федерального законодательства.

В целях реализации этой задачи распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2010 года № 1505-р утверждены методические рекомендации по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с учётом сферы их деятельности. В них для решения вопроса по изменению типа данных учреждений предлагается учитывать их экономический и управленческий потенциал. В данных рекомендациях также отмечается, что с учетом особенностей правового положения казённых учреждений целесообразно относить к таким типам учреждений только созданные в сфере управленческой деятельности, либо учреждения, отнесённые к казённым в соответствии с законом. Вместе с тем данных рекомендаций явно недостаточно для организационного и методического обеспечения реформы учреждений на региональном и муниципальном уровне. В частности, Правительству Российской Федерации необходимо разработать методические рекомендации по определению критериев изменения типа муниципальных учреждений в приоритетных отраслях экономики и социальной сфере с учётом особенностей и специфики создания и деятельности в них соответствующих учреждений (наука, образование, здравоохранение, культура, социальная защита, занятость населения, физическая культура и спорт, и некоторые другие), установлению порядка формирования муниципальных заданий для муниципальных учреждений и контролю за их выполнением, определению нормативных затрат на оказание данными учреждениями муниципальных услуг и ряд других.

При этом в настоящее время большое количество городских и сельских поселений обладают ограниченными кадровыми, финансовыми и материально-техническими ресурсами для решения указанных вопросов. В связи с этим Правительству Российской Федерации следует осуществлять мониторинг реализации федерального закона № 83-ФЗ органами местного самоуправления в различных муниципальных образованиях и в случае необходимости проработать вопрос о продлении срока действия указанного переходного периода для органов местного самоуправления, а также рассмотреть возможность оказания органам местного самоуправления организационной, методической и финансовой помощи по организации проведения реформы муниципальных учреждений и разработки муниципальных правовых актов, необходимых для правового обеспечения этой реформы на муниципальном уровне. Федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации также необходимо уделить особое внимание оказанию

содействия органам местного самоуправления за счёт средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации по профессиональной переподготовке или повышению квалификации специалистов, обеспечивающих проведение реформы, в первую очередь руководителей бюджетных и автономных учреждений.

6. Следует отметить, что согласно нормам федерального закона № 83-ФЗ основные сферы деятельности, в которых могут быть созданы автономные и бюджетные учреждения, а также основные характеристики их правового статуса в значительной степени совпадают. Такая ситуация усложняет выбор типа муниципального учреждения, увеличивает объём необходимого правового регулирования и приводит к ненужному дублированию положений законодательных актов, определяющих статус государственных и муниципальных учреждений. Данные обстоятельства могут отрицательно сказаться на реализации положений федерального закона № 83-ФЗ. В связи с этим, Совет полагает, что в перспективе с учётом правоприменительной практики следует рассмотреть возможность более чёткого разграничения правового статуса указанных видов государственных и муниципальных учреждений либо сохранения только одного из указанных типов этих учреждений.

7. Нормы федерального закона № 83-ФЗ предусматривают, что решение о создании, реорганизации и ликвидации муниципального бюджетного или казённого учреждения принимаются в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования. К компетенции местной администрации также отнесено установление порядка утверждения уставов таких учреждений и внесение в них изменений. В целях устранения правовых коллизий внесены изменения в нормы пункта 6 части 10 статьи 35 федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которыми из исключительной компетенции представительного органа муниципального образования были изъяты полномочия по определению порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных учреждений. Правовое регулирование указанных вопросов будет осуществляться местной администрацией.

Вместе с тем необходимо учитывать, что в большинстве муниципальных образований проведение организационно-технических мероприятий по созданию муниципальных организаций осуществляется, как правило, единственным органом местного самоуправления – администрацией муниципального образования. Поэтому правовое регулирование указанных вопросов будет осуществляться местной администрацией в отношении собственной деятельности, а представительные органы муниципальных образований будут исключены из данного процесса и не смогут регламентировать своими актами решение этих вопросов. Такое разграничение компетенции нельзя признать полностью обоснованным, поскольку оно не позволяет обеспечить баланс полномочий указанных органов и необходимую «прозрачность» при регулировании упомянутых вопросов. В связи с этим установление порядка создания, реорганизации, упразднения, изменения типов всех муниципальных учреждений, определение их перечня в муниципальных образованиях следует вернуть в сферу ответственности представительных органов муниципальных образований, а на местные администрации необходимо возложить только принятие индивидуальных правовых актов по данным вопросам и проведение соответствующих организационно-технических мероприятий.

8. В настоящее время понятие, основополагающие принципы, порядок и условия организации и деятельности, особенности правового статуса всех типов государственных и муниципальных учреждений определены в нормах различных законодательных актов Российской Федерации. К ним относятся Гражданский кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральные законы «О не-

коммерческих организация», «Об автономных учреждениях» и другие. Одновременно реализация положений этих законодательных актов может вызвать значительные трудности, а также различные трактовки и споры относительно их толкования. Поэтому в перспективе было бы целесообразно рассмотреть возможность комплексного регулирования указанных вопросов и установления основополагающих принципов, понятий, порядка и условий организации и деятельности всех типов государственных и муниципальных учреждений в одном законодательном акте Российской Федерации. В других вышеперечисленных законодательных актах в таком случае возможно было бы предусматривать отсылочные нормы, а также нормы, определяющие отдельные особенности правового статуса отдельных типов государственных и муниципальных учреждений. Такая система правового регулирования позволит устранить повторы и противоречия в законодательстве по указанным вопросам.

9. В рекомендациях расширенного заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы, проведенного 10 декабря 2009 года, Правительству Российской Федерации и Государственной Думе было предложено рассмотреть вопрос о внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации, предусматривающих возможность создания органами местного самоуправления двух и более муниципальных образований в целях осуществления межмуниципального сотрудничества межмуниципальных предприятий и учреждений для совместного решения вопросов местного значения.

В рекомендациях, в частности, отмечалось, что указанные организационно-правовые формы наиболее приемлемы для осуществления межмуниципального сотрудничества, поскольку они создаются и действуют на основе лишь одной формы собственности – муниципальной, передаваемое им собственником имущество не переходит в собственность третьих лиц, а их основную деятельность можно ориентировать на удовлетворение общественных, социальных потребностей населения муниципальных образований. При этом собственник имущества муниципального предприятия и учреждения имеет ряд существенных полномочий по управлению данными организациями и осуществлению контроля за их деятельностью. В связи с этим члены Совета считают, что следует продолжить проработку вопроса создания межмуниципальных бюджетных и автономных учреждений, как новой организационно-правовой формы межмуниципального хозяйственного сотрудничества и внесения изменений в соответствующие законодательные акты Российской Федерации, определяющих особенности их правового статуса.

10. Из норм федерального закона № 83-ФЗ следует, что бюджетные и автономные учреждения в отличие от казённого не могут быть созданы для исполнения государственных (муниципальных) функций. В отличие от бюджетных учреждений сферы, в которых могут быть созданы автономные учреждения (помимо, перечисленных в новой редакции части 1 статьи 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях») должны прямо определяться федеральными законами. Например, положениями статей 29 и 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусматривается возможность создания автономных учреждений для проведения государственной экспертизы проектов документов территориального планирования, проектной документации, результатов инженерных изысканий.

Нормами пункта 14 статьи 31 федерального закона № 83-ФЗ предусмотрено, что автономные учреждения, созданные (в том числе путем изменения типа) до дня вступления в силу данного федерального закона для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуп-

правления в сферах, не предусмотренных частью 1 статьи 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» (в редакции федерального закона № 83-ФЗ), подлежат реорганизации или ликвидации в течение одного года со дня официального опубликования федерального закона № 83-ФЗ.

Вместе с тем в настоящее время в ряде муниципальных образований были созданы и эффективно функционируют автономные учреждения в иных сферах (например, муниципальные средства массовой информации, многофункциональные центры, учреждения, обеспечивающие реализацию молодежной политики и тому подобное).

В связи с этим Совет считает необходимым решить вопрос о расширении сфер, в которых федеральными законами будет допускаться создание автономных учреждений, в том числе с учётом сложившейся правоприменительной практики по данным вопросам на местном уровне, либо сохранение существующих автономных учреждений.

В связи с вышеизложенным Совет считает необходимым **рекомендовать:**

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

уточнения определения в федеральном законодательстве понятий «государственная и муниципальная услуга», «государственная и муниципальная функция», а также понятие работ, выполняемых в пределах государственных и муниципальных заданий;

определения 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, определённых федеральными законами, оказывать в пределах установленного государственного (муниципального) задания;

законодательного закрепления 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;

установления с учетом правоприменительной практики реализации федерального закона № 83-ФЗ более чёткого разграничения правового статуса автономных и бюджетных учреждений либо, в перспективе, сохранения только одного из указанных типов учреждений;

отнесения к компетенции представительных органов муниципальных образований установления порядка создания, реорганизация, упразднения, изменения типов всех муниципальных учреждений, а также определения их перечня в соответствующих муниципальных образованиях;

установления 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;

внесения изменений в законодательные акты Российской Федерации, предусматривающих возможность создания органами местного самоуправления двух и более муниципальных образований межмуниципальных бюджетных и автономных учреждений, как новой организационно-правовой формы межмуниципального хозяйственного сотрудничества;

расширения сфер, в которых федеральными законами допускается создание автономных учреждений (средства массовой информации, многофункциональные центры, учреждения, обеспечивающие реализацию молодежной политики и так далее),

в том числе с учётом сложившейся правоприменительной практики по данным вопросам на местном уровне, либо сохранения существующих автономных учреждений.

2. Правительству Российской Федерации (уполномоченным федеральным органом исполнительной власти):

рассмотреть возможность разработки общих для всех уровней публичной власти унифицированных критериев (методических подходов) определения государственных и муниципальных услуг, которые должны носить для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления рекомендательный характер;

осуществлять мониторинг реализации федерального закона № 83-ФЗ органами местного самоуправления в различных видах муниципальных образований разных субъектов Российской Федерации и в случае необходимости проработать вопрос о продлении срока действия переходного периода реализации федерального закона № 83-ФЗ для органов местного самоуправления;

разработать методические рекомендации по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений в приоритетных сферах с учётом особенностей и специфики создания и деятельности в них соответствующих учреждений (наука, образование, здравоохранение, культура, социальная защита, занятость населения, физическая культура и спорт), установлению порядка формирования муниципальных заданий для муниципальных учреждений и контролю за их выполнением, нормативных затрат на оказание данными учреждениями муниципальных услуг и ряд других;

рассмотреть возможность оказания органам местного самоуправления организационной, методической и финансовой помощи по организации проведения реформы муниципальных учреждений и разработки муниципальных правовых актов, необходимых для правового обеспечения этой реформы на муниципальном уровне;

рассмотреть возможность оказания содействия органам местного самоуправления за счёт средств федерального бюджета по профессиональной переподготовке или повышению квалификации специалистов, обеспечивающих проведение указанной реформы, в первую очередь руководителей бюджетных учреждений;

установить порядок предоставления информации о деятельности государственных (муниципальных) учреждений и об использовании закреплённого за ними имущества, её размещения федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, на официальном сайте в сети Интернет, и ведения указанного сайта.

3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

осуществлять мониторинг реализации федерального закона № 83-ФЗ органами местного самоуправления в различных муниципальных образованиях соответствующего субъекта Российской Федерации;

рассмотреть возможность оказания органам местного самоуправления организационной, методической и финансовой помощи по организации проведения реформы муниципальных учреждений и разработки муниципальных правовых актов, необходимых для правового обеспечения этой реформы на муниципальном уровне;

рассмотреть возможность оказания содействия органам местного самоуправления за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации по профессиональной переподготовке или повышению квалификации специалистов, обеспечивающих проведение указанной реформы, в первую очередь руководителей муниципальных учреждений;

рассмотреть возможность разработки методических рекомендаций для муниципальных образований по формированию стандартов муниципальных услуг, оказываемых муниципальными учреждениями, – такого уровня детализации, который позволит рассчитывать необходимые объёмы бюджетных расходов на выполнение соответствующих стандартов.

4. Общероссийскому Конгрессу муниципальных образований, Всероссийскому Совету местного самоуправления, иным объединениям муниципальных образований:

на основе мониторинга правоприменения федерального законодательства в области местного самоуправления и смежных отраслях, а также анализа социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях разрабатывать и вносить в органы государственной власти Российской Федерации, государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления обоснованные предложения по совершенствованию правового статуса муниципальных учреждений, а также оказывать органам местного самоуправления методическую и организационную помощь в решении указанных вопросов;

проводить работу по выявлению, обобщению и распространению лучших практик по организации и проведению реформы муниципальных учреждений, а также оптимизации органами местного самоуправления существующей сети таких учреждений в муниципальных образованиях;

разработать модельные муниципальные нормативные правовые акты и рекомендации по реализации органами местного самоуправления положений федерального закона № 83-ФЗ;

проводить семинары, совещания, конференции с участием руководителей и специалистов органов местного самоуправления по вопросам реформирования системы муниципальных учреждений.

5. Органам местного самоуправления в целях приведения правового положения бюджетных и казённых учреждений муниципальных образований в соответствие с требованиями федерального закона № 83-ФЗ:

обеспечить до 1 марта 2011 года принятие решений об отнесении движимого имущества подведомственных бюджетных учреждений к особо ценному движимому имуществу;

установить порядок создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации муниципальных учреждений, а также утверждения уставов муниципальных учреждений и внесения в них изменений (целесообразно до 1 февраля 2011 года);

утвердить условия и порядок формирования муниципального задания и порядок финансового обеспечения выполнения этого задания муниципальными бюджетными учреждениями (целесообразно до 1 марта 2011 года);

определить порядок составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности муниципальных учреждений (целесообразно до 1 марта 2011 года);

определить порядок составления и утверждения Отчета о результатах деятельности муниципального учреждения и об использовании закреплённого за ним муниципального имущества (целесообразно до 1 марта 2011 года);

установить порядок осуществления контроля за деятельностью муниципальных учреждений (целесообразно до 1 марта 2011 года), а также принять иные муниципальные правовые акты, обеспечивающие реализацию положений федерального закона № 83-ФЗ, в том числе в течение переходного периода.

*Заседание 7 июля 2011 года,
г. Москва*

Вопросы осуществления полномочий органами местного самоуправления по дошкольному и начальному школьному образованию и воспитанию (организационное и материально-техническое обеспечение)

Основная цель заседания – обсуждение вопросов реализации права граждан на образование на муниципальном уровне, в частности, обеспеченность жителей муниципальных образований услугами детских садов, а также деятельность малокомплектных сельских школ.

Заседание прошло под председательством Председателя Государственной Думы, председателя Совета Б. В. Грызлова.

С докладами на заседании Совета выступил статс-секретарь – заместитель министра образования и науки Российской Федерации И.М. Реморенко и депутат Государственной Думы, президент общероссийской общественной организации «Воспитатели России» Е. Ю. Семенова.

Также на заседании Совета выступили: заместитель Председателя Государственной Думы В. В. Жириновский; полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе Г. В. Минх; начальник отдела организации санитарного надзора по гигиене детей и подростков Управления санитарного надзора Роспотребнадзора С. И. Плаксин; президент Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, мэр города Новосибирска, член Совета В. Ф. Городецкий; глава города Омска, член Совета В. Ф. Шрейдер; глава города Кирова В. В. Быков; президент Ассоциации малых и средних городов России, глава Дмитровского района Московской области, член Совета В. В. Гаврилов; глава городского округа Власиха Московской области, член Совета О. В. Агафонова; глава муниципального образования «Мегино-Кангаласский улус» Республики Саха (Якутия) В. И. Птицын; глава Котласского района Архангельской области С. Н. Бральнина; глава города Югорска Ханты-Мансийского автономного округа (Югры), председатель Ассоциации муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа (Югры) Р. З. Салахов; глава администрации Петровского муниципального района Ставропольского края А. А. Захарченко; заместитель главы администрации города Пензы по образованию, культуре и социальной политике Л. Ю. Рябихина; начальник управления образования администрации города Екатеринбурга Е. Л. Умникова.

По результатам заседания Совета Председателем Совета были утверждены рекомендации.

Рекомендации

Совет по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы (далее – Совет) отмечает, что достижение оптимального уровня развития каждого ребёнка дошкольного возраста, который позволит ему быть успешным в школе, – одна из приоритетных задач развития дошкольного образования в Российской Федерации. Её решение невозможно без гибкой, многофункциональной системы дошкольного образования, обеспечивающей конституционное право каждого гражданина России на общедоступное и бесплатное дошкольное образование.

Кроме того, система дошкольного образования является одним из факторов укрепления и сохранения здоровья детей, а также улучшения демографической ситуации в Российской Федерации. Также система дошкольного образования рассматривается сегодня как один из факторов улучшения демографической ситуации, так как именно из-за нехватки указанных учреждений молодые семьи часто откладывают рождение детей или ограничиваются одним ребёнком.

В 2010 году на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном) завершена реализация комплекса мер по развитию дошкольного образования в Российской Федерации на 2007–2010 годы. С целью обновления видового многообразия дошкольных образовательных учреждений для более полного удовлетворения потребностей разных категорий населения в услугах дошкольного образования принято новое Типовое положение о дошкольном образовательном учреждении, утверждённое Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2008 года № 666. Предусмотренные указанным положением нормативные основы деятельности нескольких видов дошкольных образовательных учреждений, а также дошкольных групп разной направленности позволят органам местного самоуправления активнее развивать новые формы дошкольного образования, удовлетворяя потребности граждан; создавать условия для деятельности дошкольных организаций различных организационно-правовых форм; способствовать развитию индивидуального предпринимательства в сфере дошкольного образования; предоставить родителям, в том числе имеющим детей с ограниченными возможностями здоровья, детей-инвалидов, многодетным родителям, возможность трудоустройства в качестве воспитателей семейных дошкольных групп.

Для обеспечения достойного качества дошкольного образования, осуществляемого в образовательных организациях любых организационно-правовых форм и ведомственной принадлежности, утверждены федеральные государственные требования к структуре основной общеобразовательной программы дошкольного образования, определяющие необходимый минимум содержания дошкольного образования, который позволит любому ребёнку дошкольного возраста (не имеющему серьезных ограничений в здоровье) достичь необходимого для успешного освоения программы начального общего образования уровня развития.

На формирование гибкого подхода к созданию комфортных условий пребывания детей в дошкольных учреждениях направлены утвержденные в 2010 году санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы в дошкольных организациях.

С федерального уровня осуществляется поддержка субъектов Российской Федерации, реализующих комплексные региональные программы развития дошкольного образования. При этом вступившим в июне этого года федеральным законом объём средств, выделяемых в текущем году из федерального бюджета на указанные цели, увеличен с 500 млн до 1 млрд рублей.

Для стимулирования создания в субъектах Российской Федерации дополнительных мест для детей дошкольного возраста в образовательных учреждениях, реализующих основные общеобразовательные программы дошкольного образования, 20 мая 2011 года Правительством Российской Федерации принято Постановление № 404, которым утверждены правила предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию комплексных программ поддержки развития дошкольных образовательных учреждений в субъектах Российской Федерации. Основным направлением использования средств субсидий из федерального бюджета является оснащение дополнительно созданных мест для детей до-

школьного возраста в образовательных учреждениях детской мебелью, спортивным инвентарём, играми, игрушками, издательской продукцией, здоровьесберегающим оборудованием, техническими средствами обучения.

В 63 субъектах Российской Федерации разработаны и реализуются названные региональные программы. Они направлены на обеспечение качества и доступности дошкольного образования для разных социальных слоев и групп населения России. Проблема доступности дошкольного образования решается за счёт строительства новых зданий дошкольных образовательных учреждений, возврата в систему образования ранее переданных в другие ведомства зданий детских садов, реструктуризации сети образовательных учреждений, использования возможностей негосударственного сектора дошкольного образования, внедрения различных моделей дошкольного образования.

Одной из форм, используемых для обеспечения населения услугами учреждений дошкольного образования, является частно-муниципально-государственное партнёрство. В рамках партнёрства используется, например, аутсорсинг, при котором для исполнения функций, не связанных с непосредственной организацией воспитательно-образовательного процесса, привлекаются внешние исполнители на основании гражданско-правовых договоров. Заключаются концессионные соглашения, по которым органы государственной власти субъектов Российской Федерации или органы местного самоуправления предоставляют здания дошкольных учреждений, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, частным инвесторам – концессионерам – для реконструкции и организации дошкольного образования в течение времени, установленного данным соглашением.

По сведениям Министерства высшего образования и науки Российской Федерации, в результате реализации региональных и муниципальных программ развития дошкольного образования несколько увеличилась сеть учреждений, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования: на 1 января 2007 года таких учреждений было 54 971, на 1 января 2011 года в Российской Федерации функционирует 56 679 учреждений дошкольного образования (по данным Роспотребнадзора – более 48 тысяч). Большую часть этих учреждений составляют государственные и муниципальные – 77,4 процента от общего количества.

Вместе с тем Совет обращает внимание на то, что проблема предоставления мест в детских дошкольных учреждениях остаётся острой. За последние 3 года в Российской Федерации построено всего 605 дошкольных учреждений (по данным Роспотребнадзора), хотя в списках детей, нуждающихся в устройстве в образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, по данным Министерства образования и науки России на 1 января 2011 года числятся 1,684 млн человек. Необходимо отметить, что этот показатель с 2006 года увеличился на 1 млн человек.

В очереди на получение места в дошкольном образовательном учреждении значительную часть составляют дети в возрасте от полутора до трех лет. Поскольку ежемесячное пособие по уходу за ребёнком выплачивается до достижения ребёнком полутора лет, отсутствие возможности устройства ребёнка в детское дошкольное учреждение и соответственно невозможность вернуться матери на работу приводит к снижению дохода семьи после достижения ребёнком возраста полутора лет.

Совет отмечает, что определённые сложности в обеспечении местами в детских дошкольных учреждениях создает предусмотренная федеральным законодательством обязанность органов местного самоуправления по внеочередному и первоочередному устройству детей работников прокуратуры, судей, сотрудников полиции, военнослужа-

жащих. Так, например в Республике Карелия около 70 процентов мест предоставляется детям указанных лиц.

При этом около 5 тысяч дошкольных учреждений, рассчитанных более чем на 424 тысячи детей, в Российской Федерации было передано для использования не по прямому назначению и перепрофилировано для различных нужд. Возвращено в систему дошкольного образования 1104 дошкольных учреждения на более чем 136 тысяч мест.

По данным Роспотребнадзора, в проведении ремонтов в Российской Федерации нуждается 42,1 процента существующих дошкольных учреждений, из которых в капитальных ремонтах нуждается – 4584 учреждения и в проведении косметических ремонтов – 15667. Все это приводит к переуплотнению в детских образовательных учреждениях и неудовлетворительной санитарно-эпидемиологической обстановке в них. Количество дошкольных образовательных учреждений, в которых группы переуплотнены, составляют 40 процентов. Особенно неблагоприятная ситуация складывается в городских муниципальных учреждениях, где наполняемость групп превышает допустимую на 40,2 процента, а в ряде регионов данные показатели в 2–3 раза выше.

На протяжении ряда лет остаётся неудовлетворительной материально-техническая база многих детских дошкольных образовательных учреждений. Не канализовано 9,6 процента, не имеет центрального отопления – 5,1 процента, отсутствует центральное водоснабжение – в 7,3 процента учреждений.

Требования санитарного законодательства к размещению детских дошкольных учреждений в зданиях, выстроенных по действующим типовым проектам, или в приспособленных помещениях при строгом соблюдении санитарно-гигиенических, противоэпидемиологических требований к ограждению, озеленению участка, оборудованного для игр и занятий детей на свежем воздухе, особенно в условиях крупных мегаполисов, зачастую не выполняются. При современных темпах застройки жилья недостаточно уделяется внимание проектированию и строительству детских учреждений, в том числе дошкольных, без учёта потенциальных потребностей.

По мнению членов Совета, в целях снижения социальной напряженности потребности населения в услугах дошкольных учреждений целесообразно стимулировать развитие вариативных форм дошкольного образования, в том числе системы негосударственных детских учреждений и семейных детских садов. Однако получение лицензии в настоящее время частными дошкольными образовательными учреждениями является серьезной проблемой.

В системе общего образования приняты новые стандарты начального общего и основного общего образования, в которых впервые закреплены требования к условиям предоставления образования. В настоящее время разработан и утвержден федеральный государственный образовательный стандарт общего образования (далее – ФГОС), начального общего образования, ФГОС основного общего образования. Разработаны два проекта ФГОС среднего (полного) общего образования. По новым стандартам с 1 сентября 2010 года начали обучение около 200 тысяч первоклассников (около 15 процентов от их общего количества). Обязательное введение ФГОС начального общего образования в первых классах всех образовательных учреждений Российской Федерации начинается с 2011–2012 учебного года. Обязательный переход на новые стандарты основной школы с 2015 года, а старшей школы – с 2020 года.

В результате Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 годы, реализованной в комплексе с приоритетным национальным проектом «Образование» и комплексными проектами модернизации образования, удалось обеспечить создание основных институциональных механизмов модернизации системы образования, сформировать сеть инновационных образовательных учреждений,

обобщить и распространить опыт российских регионов, участвующих в инновационном развитии системы образования. Были сформированы конкурентная среда, группы лидеров для распространения практики модернизации во всей системе образования Российской Федерации.

По данным Министерства образования и науки Российской Федерации в городских школах обучается 8 939 335 школьников, в сельских – 4 062 468 школьников. С целью обеспечения равных условий для получения качественного образования независимо от места жительства, расширения общественного участия в управлении образованием в 2007–2009 годах реализованы комплексные проекты модернизации региональных систем образования, в рамках которых развивается сеть общеобразовательных учреждений субъектов Российской Федерации.

В 31 регионе, реализовавшем в экспериментальном режиме комплексные проекты модернизации образования, выявлены и апробированы на практике механизмы развития российской школы, обеспечивающие достойную зарплату учителям, повышающие престиж профессии не только для молодежи, но и специалистов высокой квалификации. При этом обеспечены современные условия получения образования более 70 процентов школьников. Дети, проходящие обучение в 8,8 тысяч сельских школ получили возможность пользоваться ресурсами современно оборудованных базовых учреждений.

В настоящее время в связи с существенным сокращением контингента обучающихся увеличивается количество малокомплектных и малочисленных школ. В целях поддержки малокомплектных школ статьей 41 Закона Российской Федерации «Об образовании» установлена возможность финансирования малокомплектных сельских и рассматриваемых в качестве таковых образовательных учреждений по нормативам, учитывающим затраты, не зависящие от количества обучающихся. Согласно пункту 5 статьи 34 Закона Российской Федерации «Об образовании» для ликвидации сельского дошкольного или общеобразовательного учреждения установлена обязательность согласия схода жителей населенных пунктов, обслуживаемых данным учреждением. Статьей 13 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации» предусмотрено проведение обязательной предварительной экспертизы последствий реорганизации или ликвидации образовательного учреждения.

Отдельным направлением деятельности выступает развитие системы дистанционного образования детей-инвалидов. Во всех регионах создаются центры дистанционного обучения детей-инвалидов на дому. В окончившемся учебном году во всех субъектах Российской Федерации обучением с использованием дистанционных образовательных технологий охвачено более 15 тысяч детей-инвалидов. Переподготовку прошли более 4000 учителей, обучено более 6 тысяч родителей детей-инвалидов.

Министерство высшего образования и науки Российской Федерации проводит работу по решению проблемы обеспечения прав детей, проживающих в малых и труднодоступных сельских поселениях, в том числе в районах Крайнего Севера и Сибири. Проблемы обеспечения прав детей, проживающих в малых и труднодоступных сельских поселениях, на получение качественного общего образования особенно актуальны в рамках комплексного обновления системы российского образования, когда вводятся новые механизмы финансирования, нацеленные на системные перспективные преобразования в отрасли.

Удовлетворению запросов обучающихся с высокими образовательными потребностями в качественном образовании способствует выстраиваемая система поиска и педагогического сопровождения одаренных детей и молодежи, основная задача которой – обеспечение возможности самореализации каждым обучающимся общеобразовательной школы.

Национальная образовательная инициатива «Наша новая школа», утвержденная Президентом Российской Федерации 4 февраля 2010 года, стала основным стратегическим ориентиром развития системы общего образования на ближайшие годы. В целях её реализации Правительством Российской Федерации утверждены План первоочередных действий на 2010 год по модернизации общего образования и План действий по модернизации общего образования на 2011–2015 годы, являющиеся логическим продолжением тех значимых системных изменений в отрасли, которые последовательно осуществляются в образовательной практике, в том числе и в рамках приоритетного национального проекта «Образование».

Правительством Российской Федерации утверждена Федеральная целевая программа развития образования на 2011–2015 годы (Постановление Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 год № 61). Одна из стратегических задач Программы – достижение во всех субъектах Российской Федерации стратегических ориентиров национальной образовательной инициативы «Наша новая школа».

В рамках реализуемой в настоящее время президентской инициативы «Наша новая школа» особое внимание уделяется вопросам обеспечения качества общего образования. Для реализации этой цели создаётся общероссийская система оценки качества общего образования, охватывающая федеральный, региональный, муниципальный уровни, уровень образовательного учреждения, а также инструментарий её реализации.

Предусмотрено создание основанной на информационно-коммуникационных технологиях системы управления качеством образования, обеспечивающей доступ к образовательным услугам и сервисам, в том числе включение образовательных учреждений в систему комплексного электронного мониторинга и создание единой системы сферы образования, который будет агрегировать данные о состоянии системы российского образования, начиная с уровня обучающегося.

Вместе с тем Совет отмечает, что в системе общего образования существует целый ряд проблем.

В настоящее время среднемесячная заработная плата учителей, хотя и выросла за последние годы (чему способствовало введение новых систем оплаты труда), но всё же отстает от роста среднемесячной заработной платы в экономике и составляет около 70 процентов от неё. Такой уровень заработной платы не стимулирует деятельность работников общеобразовательных учреждений к повышению качества образования, а также не обеспечивает привлечение молодых специалистов для работы в данной сфере.

Решение вопроса об индексации заработной платы работникам бюджетных учреждений, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и муниципальных бюджетных учреждений относится к компетенции субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. При этом решение указанного вопроса в сфере образования зависит от финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

По данным Федеральной службы государственной статистики за последние пять лет численность государственных городских и сельских общеобразовательных учреждений сократилась более чем на 12 тысяч (1 926 – городские, 10 029 – сельские), а количество обучающихся в них школьников почти на 2 млн (995 тысяч – городские школьники, 873,6 тысяч – сельские школьники).

Ситуация с уменьшением количества общеобразовательных учреждений имеет различную природу. С одной стороны, она отражает объективное отсутствие в пустующих общеобразовательных учреждениях учеников. С другой, вызвана необходимостью удовлетворения потребностей обучающихся и их родителей в качественном

образовании, которое реально можно получить в современном учреждении со штатом квалифицированных педагогов.

При наличии такой динамики не происходит кардинальных изменений в материально-техническом состоянии самих общеобразовательных учреждений.

В 2011 году сохранится динамика закрытия малокомплектных школ. По данным Роспотребнадзора в текущем году будет закрыто 541 малокомплектная школа. Наибольший удельный вес таких школ отмечается в Рязанской (15,4 процента), Пензенской (5,6 процента), Костромской (4,9 процента) областях и Пермском крае (3,8 процента).

Таким образом, сокращение количества действующих школ, как и в предыдущие годы, происходит за счёт малокомплектных школ, а также за счёт школ, в которых не будут закончены капитальный ремонт и работы по реконструкции.

Правовое признание ряда сельских школ малокомплектными, труднодоступными, отдалёнными, приграничными ведёт к увеличению неэффективных расходов в сфере образования. При этом необходимо отметить, что в законодательстве отсутствует определение «малокомплектное образовательное учреждение, расположенное в сельской местности» и критерии отнесения образовательных учреждений разных типов (дошкольного, общеобразовательного) к статусу малокомплектных, что исключает единообразие требований к организации деятельности данного вида учреждений, ставя их в зависимость от возможностей муниципального образования, на территории которого они находятся.

Функционирование сельских школ во многом определяется их материальным и техническим оснащением и коммунальным обустройством.

При подготовке к 2010–2011 учебному году около 9 тысяч сельских школ нуждались в закупке новой школьной мебели и более 6,5 тысячи – в новом технологическом оборудовании для пищеблоков.

Наиболее актуальными остаются вопросы состояния эпидемиологически значимых объектов и, прежде всего – пищеблоков. Наибольший удельный вес сельских учебных заведений относится к таким, в которых пищеблоки работают на сырьё – 68,9 процента, а 31,1 процента пищеблоков школ, находящихся в сельской местности, используют полуфабрикаты.

Спортивными залами оборудовано 85,4 процента сельских школ, при этом 15,5 процента из них не соответствуют санитарным правилам, 12 процентов школ, которые не имеют своих залов, для проведения занятий по физической культуре используют спортивные базы (спортзалы, спортплощадки) других учреждений и организаций. Не менее остро стоит вопрос оборудования сельских школ медицинскими кабинетами.

В настоящее время вопросы организации медицинского обеспечения школьников, обучающихся в школах, не имеющих медицинских кабинетов, решаются путём прикрепления их к ближайшим фельдшерско-акушерским пунктам.

Проблемным вопросом также является организация школьных перевозок в сельской местности. У муниципальных образований собственных средств для этого недостаточно, в связи с чем требуется решение указанного вопроса через соответствующие федеральные и региональные программы.

Члены Совета убеждены, что стратегическим направлением развития малокомплектных школ должно стать межведомственное взаимодействие. Необходима интеграция усилий государственных, муниципальных, общественных, коммерческих структур, науки и практики в реформировании и помощи сельской малокомплектной школе.

В связи с вышеизложенным Совет считает необходимым **рекомендовать:**

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

законодательного закрепления принципа обязательного размещения не менее одного детского сада и одной общеобразовательной школы в каждом поселении;

разработки проекта федерального закона, направленного на создание правовых механизмов в части оказания содействия гражданам в получении дошкольного образования в негосударственных образовательных учреждениях, а также внесения в законодательство изменений, регламентирующих возможность создания учреждений присмотра и ухода за детьми;

внесения изменения в статью 14 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», заменив слова «полугода лет» словами «трёх лет» при одновременном повышении размера пособия;

введения государственного сертификата на получение дошкольного образования; снижения арендных ставок и установления льгот по налогу на имущество для всех типов детских садов;

внесения изменений в Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» с целью введения нормативного определения «малокомплектное образовательное учреждение, расположенное в сельской местности» и критериев отнесения образовательных учреждений разных типов (дошкольного, общеобразовательного) к статусу малокомплектных;

внесения изменений в Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании», предусматривающих обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования посредством выделения субвенций из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных образовательных программ, в части финансирования расходов на оплату труда работников образовательных учреждений, расходные материалы (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов);

уравнивания статуса педагогов дошкольных образовательных учреждений с педагогами общеобразовательных учреждений;

выделения из федерального бюджета дополнительной финансовой помощи региональным и местным бюджетам на проведение индексации заработной платы работникам бюджетных учреждений, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и муниципальных бюджетных учреждений. При подготовке проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» – предусмотреть механизмы решения данного вопроса за счёт осуществления софинансирования из федерального бюджета соответствующих расходов региональных и местных бюджетов;

продолжения реализации мероприятий приоритетного национального проекта «Образование» по направлениям «Укрепление материально-технической базы общеобразовательных учреждений» и «Школьный автобус»;

включения в проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» финансовой поддержки региональных комплексных программ, предусматривающих создание дополнительных мест в дошкольных образовательных учреждениях.

2. Правительству Российской Федерации:

включить в приоритетный национальный проект «Образование» направление «Обеспечение доступности дошкольного образования»;

принять меры, направленные на снижение напряженности ситуации обеспечения детей местами в дошкольных организациях, прежде всего, путём возвращения в му-

ниципальную собственность зданий, отданных под другие нужды, с одновременным выделением средств бюджетов всех уровней на их приведение в нормативное состояние (проведение необходимого ремонта и реконструкции);

разработать по каждому дошкольному учреждению и сельской школе план по перспективному развитию материально-технической базы, обеспечению необходимым оборудованием и инвентарём в достаточном количестве, созданием оптимальных условий для пребывания детей, организации их медицинского обеспечения, занятий физической культурой и спортом, обеспечения качественным и безопасным питанием;

рассмотреть возможность установления компенсационных выплат родителям (законным представителям) за содержание ребёнка в негосударственном дошкольном учреждении;

рассмотреть возможность внесения изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 года № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и в распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 года № 1313-р об эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов:

при расчёте неэффективных расходов не учитывать расходы и показатели, сложившиеся по сельским малокомплектным школам;

при расчёте неэффективных расходов не учитывать расходы по школам, наполняемость классов в которых установлена ниже нормативной на основании заключения Роспотребнадзора, исключив данные классы из подсчета;

при оценке эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления учитывать уровень обеспеченности населения соответствующей территории услугами дошкольных образовательных учреждений;

разработать федеральную целевую программу, направленную на сохранение и развитие сети сельских школ, создание в них условий, обеспечивающих качественное образование;

разработать федеральную целевую программу (подпрограмму), направленную на поддержку строительства образовательных учреждений в регионах, а также реконструкцию существующих для соответствия новым нормативам;

принять необходимые меры по передаче в муниципальные образования на безвозмездной основе проектно-сметной документации по строительству зданий для образовательных учреждений.

3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления:

принимать и реализовывать программы реконструкции старых и строительства новых детских садов, отвечающих современным требованиям, или предоставить под них соответствующие помещения;

направить усилия на создание дополнительных групп (в том числе, при общеобразовательных школах) для детей, которые не посещают детские сады;

рассмотреть возможность разработки региональных и муниципальных целевых программ «Школьный автобус»;

рассмотреть возможность разработки региональных целевых программ, направленных на сохранение имеющейся и совершенствование материально-технической базы малокомплектных сельских школ, дошкольных образовательных учреждений, а также строительство новых учреждений;

в рамках существующих полномочий осуществлять перевод малокомплектного общеобразовательного учреждения в статус филиала общеобразовательного учреждения; создавать разновозрастные классы в рамках малокомплектной школы, организовывать дистанционное обучение;

реорганизовывать в филиалы базовых школ образовательные учреждения с неполным составом учащихся основного общего образования менее 40 человек, среднего общего образования – менее 100 человек.

разработать по каждой сельской школе план по перспективному развитию материально-технической базы, обеспечению необходимым оборудованием и инвентарём в достаточном количестве, созданию оптимальных условий для пребывания детей, организации их медицинского обеспечения, занятий физической культурой и спортом, обеспечения качественным и безопасным питанием;

изучать и осваивать лучшие практики решения задач в сфере обеспечения жителей услугами дошкольных и общеобразовательных учреждений;

продолжить работу по возвращению в муниципальную собственность ранее перепрофилированных зданий детских садов (в первую очередь, из числа находящихся в настоящее время в собственности публично-правовых образований) с одновременным изысканием средств бюджетов всех уровней с целью их реконструкции и модернизации.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПЯТОГО СОЗЫВА

РАСПОРЯЖЕНИЕ
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

8 февраля 2008 г.

№ 27р-1

**О Совете по местному самоуправлению
при Председателе Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации**

1. Образовать при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва Совет по местному самоуправлению (далее – Совет по местному самоуправлению).

2. Утвердить Положение о Совете по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва (приложение 1).

3. Утвердить состав Совета по местному самоуправлению (приложение 2).

4. Возложить на аппарат Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления (И.В.Бабичев) организационно-техническое обеспечение деятельности Совета по местному самоуправлению.

5. Управлению по связям с общественностью и взаимодействию со СМИ Аппарата Государственной Думы (Ю.Е.Шувалов) обеспечить освещение работы Совета по местному самоуправлению в средствах массовой информации, в том числе в еженедельной информационно-просветительской программе телевидения "Парламентский час" и издании Федерального Собрания Российской Федерации "Парламентская газета".

6. Управлению документационного и информационного обеспечения Аппарата Государственной Думы (А.В.Воронцов) и Управлению делами Государственной Думы (О.В.Чепяков) обеспечить изготовление официальных бланков председателя Совета по местному самоуправлению и учесть их в Номенклатуре дел Государственной Думы и Списке индексов структурных подразделений Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

7. Признать утратившим силу распоряжение Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 29 октября 2007 год № 314р-1 "Об Общественном совете по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".



Б.В.Грызлов

Приложение 1

УТВЕРЖДЕНО

распоряжением Председателя

Государственной Думы

Федерального Собрания

Российской Федерации

от 8 февраля 2008 года № 27р-1

ПОЛОЖЕНИЕ

о Совете по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва

I. Общие положения

1. Совет по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет) является совещательным и экспертным органом, обеспечивающим анализ и оценку состояния правового регулирования и практики применения законодательства в области местного самоуправления.

2. Целью деятельности Совета является обсуждение проблем правового регулирования и практики применения законодательства в области местного самоуправления, подготовка предложений и рекомендаций по совершенствованию законотворческой деятельности Государственной Думы и формированию более эффективной государственной политики в области местного самоуправления.

3. Совет в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, а также настоящим Положением.

4. Члены Совета выполняют свои обязанности на общественных началах.

II. Основные задачи Совета

Основными задачами Совета являются:

анализ и оценка состояния правового регулирования и практики применения законодательства в области местного самоуправления;

подготовка предложений и рекомендаций по правовому регулированию вопросов организации местного самоуправления;

подготовка предложений и рекомендаций по формированию государственной политики в области местного самоуправления;

анализ и обобщение положительного опыта работы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по развитию местного самоуправления, а также содействие распространению такого опыта;

обсуждение проектов законотворческих предложений и инициатив, регулирующих правоотношения в области местного самоуправления, подготовка рекомендаций по рассмотрению указанных предложений и инициатив депутатами Государственной Думы;

осуществление взаимодействия по основным направлениям своей деятельности с аналогичными координационными и совещательными органами при Президенте Российской Федерации, Правительстве Российской Федерации, Совете Федерации, законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, советами муниципальных образований и иными объединениями муниципальных образований, международными и иностранными организациями, а также иными заинтересованными организациями.

III. Структура и состав Совета

1. Совет формируется Председателем Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на основании предложений Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, советов муниципальных образований и иных объединений муниципальных образований, общественных объединений, научных (экспертных) организаций и учреждений.

2. Совет формируется из депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, глав муниципальных образований, депутатов представительных органов муниципальных образований, должностных лиц местного самоуправления, представителей советов муниципальных образований и иных объединений муниципальных образований, представителей федеральных органов исполнительной власти, представителей общественных объединений, научных (экспертных) организаций и учреждений.

Депутаты Государственной Думы, в количестве до 20 человек, включаются в состав Совета по предложению фракций в Государственной Думе пропорционально численному составу фракций.

Иные депутаты Государственной Думы вправе присутствовать на заседаниях Совета с правом совещательного голоса.

3. Персональный состав Совета может обновляться ежегодно на одну четверть от общего числа членов Совета распоряжением Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на основании предложений Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, согласованных с советами муниципальных образований и иными объединениями муниципальных образований, общественными объединениями, научными (экспертными) организациями и учреждениями не позднее чем за один месяц до дня проведения первого заседания Совета в текущем году.

4. Работу Совета организуют председатель Совета, первый заместитель председателя Совета, заместители председателя Совета, ответственный секретарь Совета, секретарь Совета.

5. Председателем Совета является Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

6. Первым заместителем председателя Совета является председатель Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления.

7. Заместителями председателя Совета являются руководители крупнейших общероссийских объединений муниципальных образований.

8. Совет может создавать комиссии и рабочие группы по наиболее важным направлениям своей деятельности.

IV. Организация и порядок работы Совета

1. Заседания Совета проводятся не реже двух раз в год, как правило, в начале весенней и осенней сессий Государственной Думы. По решению председателя Совета могут проводиться внеочередные заседания Совета.

2. Заседание Совета правомочно, если на нем присутствует не менее половины его членов. Решение Совета считается принятым, если за него проголосовало большинство членов Совета, участвующих в заседании.

3. Заседания Совета проводятся в открытом режиме. В заседаниях Совета могут принимать участие депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации, депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, главы муниципальных образований, депутаты представительных органов местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления, государственные гражданские служащие Аппарата Государственной Думы, представители советов муниципальных образований и иных объединений муниципальных образований, общественных объединений, научных (экспертных) организаций и учреждений, а также представители средств массовой информации.

4. Материалы Совета оформляются в виде рекомендаций, заключений, решений и рассылаются членам Совета, депутатам Государственной Думы, членам Совета Федерации, в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, исполнительные органы государственной власти, в советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации, в научные организации, в средства массовой информации, а также при необходимости иным заинтересованным организациям и лицам по решению председателя Совета или первого заместителя председателя Совета.

5. Председатель Совета:

представляет Совет во взаимоотношениях с органами государственной власти и органами местного самоуправления, советами муниципальных образований и иными объединениями муниципальных образований, общественными объединениями, научными (экспертными) организациями и учреждениями, а также средствами массовой информации;

утверждает планы работы Совета;

определяет время и место проведения заседаний Совета;

председательствует на заседаниях Совета;

вносит на рассмотрение Совета проект повестки и порядка заседания Совета;

дает поручения своим заместителям и ответственному секретарю Совета;

подписывает рекомендации, заключения, решения и другие документы Совета.

6. Первый заместитель председателя Совета:

осуществляет полномочия председателя Совета по его поручению;

координирует работу заместителей председателя Совета и ответственного секретаря Совета по подготовке и проведению заседаний Совета, выполнению поручений председателя Совета и решений Совета;

координирует работу комиссий и рабочих групп, созданных по решению Совета;

контролирует исполнение решений Совета.

7. Заместители председателя Совета:

осуществляют полномочия председателя Совета по его поручению; обеспечивают работу комиссий и рабочих групп, созданных по решению Совета;

исполняют поручения председателя Совета и первого заместителя председателя Совета и организуют выполнение решений Совета.

8. Ответственный секретарь Совета:

организует подготовку заседаний Совета;

организует ведение стенограммы и протокола заседания Совета, заверяет их своей подписью;

обеспечивает работу комиссий и рабочих групп, созданных по решению Совета;

исполняет поручения председателя Совета и первого заместителя председателя Совета, обеспечивает выполнение рекомендаций и решений Совета;

организует делопроизводство Совета;

оповещает членов Совета, членов комиссий и рабочих групп, созданных по решению Совета, о месте и времени проведения соответствующих заседаний.

9. Секретарь Совета:

оформляет протоколы заседаний, рекомендации, заключения и решения Совета, протоколы заседаний и рекомендации комиссий и рабочих групп, созданных по решению Совета, иные документы Совета;

готовит информационные материалы к заседаниям Совета, заседаниям комиссий и рабочих групп, созданных по решению Совета, информирует членов Совета, членов комиссий и рабочих групп о принятых Советом решениях;

присутствует на заседаниях Совета, заседаниях комиссий и рабочих групп, созданных по решению Совета;

выполняет иные поручения ответственного секретаря Совета по организационно-техническому обеспечению деятельности Совета.

10. Члены Совета:

вносят предложения в план работы Совета и повестки заседаний Совета, а также по созданию комиссий и рабочих групп Совета;

вправе знакомиться со всеми рекомендациями, заключениями, решениями и иными документами Совета, принимать участие в работе комиссий и рабочих групп, созданных по решению Совета;

выступать с докладами и сообщениями на заседаниях Совета;

принимать участие в заседаниях Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления.

11. В состав комиссий и рабочих групп, создаваемых Советом, могут включаться эксперты, не входящие в состав Совета.

Приложение 2

УТВЕРЖДЕН

распоряжением Председателя

Государственной Думы

Федерального Собрания

Российской Федерации

от 8 февраля 2008 года № 27р-1

СОСТАВ

Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Председатель Совета

ГРЫЗЛОВ

Борис Вячеславович

- Председатель Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

Первый заместитель председателя Совета

ТИМЧЕНКО

Вячеслав Степанович

- председатель Комитета
Государственной Думы
по вопросам местного самоуправления

Заместители председателя Совета

ГАЛЬЧЕНКО

Валерий Владимирович

- депутат Государственной Думы,
председатель Всероссийского Совета
местного самоуправления

КИРИЧУК

Степан Михайлович

- председатель Комитета Совета Федерации
по вопросам местного самоуправления,
президент Общероссийского Конгресса
муниципальных образований

Ответственный секретарь

БАБИЧЕВ

Игорь Викторович

- член президиума Общероссийского
Конгресса муниципальных образований

Секретарь

РАЗВОРОТНЕВА

Светлана Викторовна

- член бюро Всероссийского Совета
местного самоуправления

Члены Совета

- АВАКЪЯН**
Сурен Адибекевич
- заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова, доктор юридических наук, профессор
- АРТЕМЬЕВА**
Галина Николаевна
- председатель комиссии Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области по вопросам местного самоуправления
- БАБУН**
Роальд Владимирович
- заведующий кафедрой муниципального управления Новокузнецкого филиала-института Кемеровского государственного университета, кандидат экономических наук, профессор
- БАНЩИКОВ**
Михаил Константинович
- депутат Государственной Думы
- БЕЛИКОВ**
Всеволод Федорович
- глава Финляндского округа города Санкт-Петербурга, председатель Совета муниципальных образований города Санкт-Петербурга
- БЕРЛИНА**
Людмила Михайловна
- заместитель председателя Законодательного Собрания Иркутской области
- БОГОСЛОВСКИЙ**
Владимир Николаевич
- председатель комитета по местному самоуправлению Общероссийской общественной организации «ОПОРА России»
- БУЛАВИНОВ**
Вадим Евгеньевич
- мэр города Нижнего Новгорода, президент Ассоциации «Города Поволжья»
- ВАЛЕНТЕЙ**
Сергей Дмитриевич
- руководитель Центра экономики федеративных отношений Института экономики Российской академии наук, доктор экономических наук, профессор
- ВАРЛЫГА**
Владимир Васильевич
- глава Добрянского муниципального района Пермского края, председатель Совета муниципальных образований Пермского края

- ВАСИЛЬЕВ**
Всеволод Иванович
- главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
- ВОЛОНЧУНАС**
Виктор Владимирович
- мэр города Ярославля, президент Союза городов Центра и Северо-Запада России
- ГАВРИЛОВ**
Валерий Васильевич
- глава Дмитровского муниципального района Московской области
- ГАМАЮНОВ**
Константин Алексеевич
- глава городского поселения «город Минеральные Воды»
- ГЛАЗЫЧЕВ**
Валерий Леонидович
- председатель комиссии по региональной политике Общественной палаты Российской Федерации, доктор искусствоведения
- ГОЛИКОВ**
Георгий Георгиевич
- депутат Государственной Думы
- ГОРОДЕЦКИЙ**
Владимир Филиппович
- мэр города Новосибирска, президент Ассоциации сибирских и дальневосточных городов
- ГОРЬКОВА**
Ирина Петровна
- депутат Государственной Думы
- ДАВЫДОВ**
Леонид Владимирович
- председатель комиссии по вопросам местного самоуправления и жилищной политике Общественной палаты Российской Федерации
- ДРОБОТОВ**
Александр Николаевич
- председатель городской Думы города Тольятти, председатель Координационного совета Союза представительных органов местного самоуправления муниципальных образований России
- ЕГОРОВ**
Сергей Николаевич
- первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления
- ЕРЕМЕЕВА**
Людмила Николаевна
- научный консультант Центра финансовых проблем Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации, кандидат экономических наук

- ЖИЛЯКОВА**
Екатерина Викторовна
- ЗАХВАТОВА**
Юлия Борисовна
- ИВАНОВ**
Валентин Николаевич
- ИЗОТОВА**
Галина Сергеевна
- КАРПОВ**
Евгений Вениаминович
- КАРМАЗИНА**
Раиса Васильевна
- КОСАРЕВА**
Надежда Борисовна
- КУЛИКОВА**
Людмила Николаевна
- КУРЛЯНДСКАЯ**
Галина Витальевна
- ЛЕОНТЬЕВ**
Георгий Карпеевич
- ЛОКОТЬ**
Анатолий Евгеньевич
- МАКАРОВ**
Валерий Леонидович
- МАКСИМОВА**
Надежда Сергеевна
- главный редактор журнала «Муниципальная власть»
 - заведующая отделом региональной политики и местного самоуправления редакции журнала «Российская Федерация сегодня»
 - заместитель директора Научно-исследовательского института комплексных муниципальных исследований Отделения общественных наук Российской академии наук, доктор философских наук, профессор, академик Российской академии естественных наук
 - первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике
 - глава города Магнитогорска
 - депутат Государственной Думы
 - президент Фонда «Институт экономики города»
 - главный редактор журнала «Муниципалитет»
 - генеральный директор Центра фискальной политики
 - депутат Государственной Думы
 - депутат Государственной Думы
 - академик-секретарь Отделения общественных наук Российской академии наук, директор Центрального экономико-математического института Российской академии наук
 - депутат Государственной Думы

- МАСЛЯКОВ**
Виктор Николаевич - глава города Петрозаводска
- МАЧАЕВ**
Абдулхалим Абдулазизович - глава администрации Гунибского муниципального района Республики Дагестан
- МЕДВЕДЕВ**
Сергей Михайлович - глава города Тюмени
- МЕНЩИКОВ**
Владимир Васильевич - глава Шатровского муниципального района Курганской области, председатель Совета муниципальных образований Курганской области
- МИЩЕРЯКОВ**
Юрий Николаевич - глава города Оренбурга, первый вице-президент Международной ассамблеи столиц и крупных городов, председатель Совета муниципальных образований Оренбургской области
- МИХЕЕВ**
Олег Леонидович - депутат Государственной Думы
- МИТИН**
Александр Николаевич - глава Чернореченского сельского совета Оренбургской области, президент Ассоциации сельских поселений Российской Федерации
- ПАНКРАЩЕНКО**
Виктор Николаевич - член Общественной палаты Российской Федерации
- ПЕРЕШЕИН**
Владимир Юрьевич - глава города Глазова Удмуртской республики, президент Ассоциации малых и средних городов России
- ПИМАШКОВ**
Петр Иванович - глава города Красноярска
- ПОДПОВЕТНЫЙ**
Валерий Яковлевич - председатель Городского собрания города Сочи
- РЕЙН**
Виктор Александрович - заместитель председателя Тюменской областной Думы, председатель президиума Совета муниципальных образований Тюменской области
- РОГОВ**
Вячеслав Михайлович - глава городского поселения «город Покров» Петушинского района Владимирской области

- РЫЖЕНКОВ**
Александр Владимирович
- глава городского поселения «город Нягань» Ханты-Мансийского автономного округа – Югры
- САРЫЧЕВ**
Александр Викторович
- заместитель председателя Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления
- СОКОЛОВ**
Александр Николаевич
- мэр города Хабаровска
- СПАЖЕВ**
Владимир Николаевич
- депутат городской думы Верхнесалдинского городского округа Свердловской области
- СТАРОДУБРОВСКАЯ**
Ирина Викторовна
- руководитель направления «Политическая экономия и региональное развитие» Института экономики переходного периода, кандидат экономических наук
- СТЕПАНОВА**
Зоя Михайловна
- депутат Государственной Думы
- ТАРАСЮК**
Василий Михайлович
- заместитель председателя Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления
- УРЖА**
Ольга Александровна
- декан факультета социального управления Российского государственного социального университета, доктор социологических наук, профессор, академик Российской академии естественных наук
- ФАДЕЕВ**
Владимир Иванович
- профессор Московской государственной юридической академии, доктор юридических наук
- ФЕДОТКИН**
Владимир Николаевич
- депутат Государственной Думы
- ФУРМАН**
Александр Борисович
- заместитель председателя Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления
- ЧЕРНЕЦКИЙ**
Аркадий Михайлович
- глава города Екатеринбурга, президент Союза российских городов

ЧЕРНЫШЕВ**Михаил Анатольевич**

- мэр города Ростова-на-Дону, председатель Совета муниципальных образований Ростовской области

ШАКИРОВ**Минсагит Закирович**

- глава Черемшанского муниципального района Республики Татарстан, председатель Совета муниципальных образований Республики Татарстан

ШЕИН**Олег Васильевич**

- депутат Государственной Думы

ШВЕДОВА**Татьяна Александровна**

- глава городского поселения «город Нефтекумск» Ставропольского края

ШЕРЕМЕТЬЕВА**Элеонора Михайловна**

- глава Угличского муниципального района Ярославской области

ШРЕЙДЕР**Виктор Филиппович**

- мэр города Омска

ШУБИН**Игорь Николаевич**

- глава города Перми

ЩЕПАЧЁВ**Виктор Александрович**

- председатель объединения муниципальных юристов Союза российских городов, кандидат юридических наук

ЮРЕВИЧ**Михаил Валерьевич**

- глава города Челябинска, президент Ассоциации муниципальных образований «Города Урала»

ЯКИМОВ**Виктор Васильевич**

- депутат Государственной Думы

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПЯТОГО СОЗЫВА

РАСПОРЯЖЕНИЕ
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

11 марта 20 10 г.

№ 50р-1

О внесении изменений в состав Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденный распоряжением Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 8 февраля 2008 года №27р-1

1. Внести в состав Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет по местному самоуправлению), утвержденный распоряжением Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 08 февраля 2008 года №27р-1, следующие изменения:

а) включить в состав Совета по местному самоуправлению следующих лиц:

АГАФОНОВУ - главу городского округа Власиха Московской области,
Ольгу Владимировну

РУЖИЦКОГО - главу Люберецкого муниципального района Московской области,
Владимира Петровича

ШУТРИНУ - профессора кафедры конституционного и муниципального права России Московской государственной юридической академии имени О.Е.Кутафина, доктора юридических наук,
Екатерину Сергеевну

ЩЕТИНИНА - главу городского округа Ржев Тверской области,
Александра Петровича

б) исключить из состава Совета по местному самоуправлению
В.Н.Иванова, Е.В.Карпова, В.Н.Маслякова, В.В.Менщикова.

2. Настоящее распоряжение вступает в силу со дня его подписания.



В.В.Грызлов

Содержание

Вступительное слово Председателя Государственной Думы Б. В. Грызлова	3
Предисловие редактора	4
Заседание 12 февраля 2008 года <i>Организационное. Актуальные вопросы развития законодательства о местном самоуправлении</i>	6
Заседание 3 июля 2008 года <i>Проблемы финансового обеспечения муниципальных образований и пути их решения на основе повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления</i>	15
Заседание 24 марта 2009 года <i>Вопросы перехода муниципальных образований к устойчивому и комплексному социально-экономическому развитию в современных условиях, а также вопросов развития законодательства о местном самоуправлении</i>	24
Заседание 10 декабря 2009 года <i>Вопросы развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества</i>	38
Заседание 6 июля 2010 года <i>Особенности организации, практика и проблемы осуществления местного самоуправления в малонаселённых, отдалённых и труднодоступных местностях</i>	44
Заседание 6 декабря 2010 года <i>Вопросы реформы муниципальных бюджетных учреждений</i>	55
Заседание 7 июля 2011 года <i>Вопросы осуществления полномочий органами местного самоуправления по дошкольному и начальному школьному образованию и воспитанию (организационное и материально-техническое обеспечение)</i>	67
Приложения	77

Материалы заседаний
Совета по местному самоуправлению
при Председателе Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации
пятого созыва

Редактор Кириленко Ю. П.
Компьютерная вёрстка Колабин Е. В.

Подписано в печать 28.10.2011 г.
Формат 70×100/16. Печ. л. 6. Печать офсетная.
Заказ № 406. Тираж 500 экз.

Издательство и типография ЗАО «Гриф и К»
300062, г. Тула, ул. Октябрьская, 81-а.