



**АДМИНИСТРАЦИЯ
ВЛАДИМИРСКОЙ ОБЛАСТИ**

Октябрьский пр., д.21,
г.Владимир, 600000
тел.(4922) 33-15-52 факс (4922) 35-34-45
телетайп 218302 «Мир»
е-mail: post@avo.ru
URL:www.avo.ru

ОКПО 00021812, ОГРН 1033302005527,
ИНН/КПП 3328101358/332801001

24.02.2014 № *1093-01/02-05*

на № _____ от _____

Первому заместителю председателя
комитета Совета Федерации по
федеративному устройству,
региональной политике, местному
самоуправлению и делам севера
Федерального Собрания Российской
Федерации

С.Л. Катанандову

О предоставлении информации

Уважаемый Сергей Леонидович!

Направляем Вам информацию по проблемам законодательного обеспечения устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и местного самоуправления».

Приложение: Предложения по развитию системы местного самоуправления в 1 экз. на 4 л.

Заместитель Губернатора
области – госсекретарь

С.М.Невзоров

Аппарат Совета Федерации Управление информационных технологий и документооборота	
Дата: <i>04.03.14</i>	Время: <i>14:34</i>
№ <i>5604</i>	

Предложения по развитию системы местного самоуправления

Предлагается увеличить возможности влияния органов местного самоуправления на формирование инвестиционного климата и решение социально-экономических вопросов на своих территориях, что обусловит предоставление определенных публично-властных полномочий в соответствующих сферах общественных отношений, а также стабильную и достаточную финансовую базу для их реализации.

Вместе с тем органы местного самоуправления указывают на ряд проблем:

1. Отсутствие законодательно установленных понятий «вопросы местного значения», как сферы деятельности и «полномочий органов местного самоуправления», как перечни прав и обязанностей в каждой сфере деятельности.

Так, принятие устава муниципального образования отнесено в Федеральном законе № 131-ФЗ к полномочиям, а принятие бюджета – к вопросам местного значения, принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, установление и регулирование тарифов на отдельные товары и услуги – к полномочиям, а утверждение градостроительной документации – к вопросам местного значения и т.д.

Некоторые из перечисленных в Федеральном законе № 131-ФЗ вопросов местного значения отнесены в других федеральных законах к полномочиям органов местного самоуправления. Например, в Градостроительном кодексе Российской Федерации они отнесены к полномочиям органов местного самоуправления, а в Федеральном законе № 131-ФЗ входят в перечень вопросов местного значения. Аналогичные несоответствия имеют место и в Земельном кодексе РФ.

2. Перечень вопросов местного значения является закрытым и строго ограничен федеральным законом, а установление перечня полномочий по каждому из этих вопросов никак не регламентировано, даётся лишь общий их перечень в отдельной статье, что создает предпосылки для массового и неконтролируемого возложения на органы местного самоуправления не финансируемых государственных полномочий и соответствующих расходных обязательств.

3. Перечни вопросов местного значения, установленные статьями 14, 15, 16 Федерального закона № 131-ФЗ, не соответствуют понятию «вопрос местного значения», установленному в ч.1 статьи 2 данного закона. Согласно этой статье к вопросам местного значения относятся только те вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, которые могут решаться населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно, т.е. без участия органов государственной власти. Согласно ч.2 статьи 53 Закона по вопросам местного значения органы местного самоуправления должны самостоятельно устанавливать муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов.

Следовательно, все те вопросы, по которым минимальные социальные стандарты и нормативы расходов на предоставление соответствующих бюджетных услуг устанавливаются на государственном уровне, должны быть исключены из

перечня вопросов местного значения и признаны вопросами государственного значения. Это должно быть признано в качестве критерия разделения вопросов местного и государственного значения.

При решении вопросов о делегировании органам местного самоуправления отдельных полномочий по решению вопросов государственного значения необходимо руководствоваться положением Европейской Хартии местного самоуправления (ч.3 статьи 4), согласно которому «Осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Предоставление каких-либо из этих полномочий иному органу власти должно производиться с учетом объема и природы поставленной задачи, а также требований эффективности и экономии».

При делегировании полномочий необходимо также учитывать, что всякое полномочие органа публичной власти включает в себя три компонента:

- нормативно-правовое регулирование (включая социальные стандарты и нормативы);
- финансирование (включая установление нормативов бюджетных расходов);
- организационное предоставление тех или иных услуг.

Для вопросов местного значения все эти три компонента должны быть закреплены за органами местного самоуправления.

Для полномочий по предметам ведения органов государственной власти, делегируемых органам местного самоуправления, должны передаваться только полномочия по предоставлению услуг. Уровень власти, осуществляющий нормативно-правовое регулирование в той или иной сфере, устанавливающий нормативы и социальные стандарты предоставления услуг, а также различные социальные льготы, должен учитывать объем затрат обеспечивающий исполнение этих нормативов, стандартов и льгот, и нести ответственность за их финансовое обеспечение.

С учетом изложенного предлагается:

1. Провести инвентаризацию Федерального закона №131-ФЗ и соответствующий мониторинг текущего федерального отраслевого законодательства как в целях кодификации установленных в нем полномочий, закрепляемых за органами местного самоуправления, так и их соответствия вопросам местного значения;

2. Значительная часть вопросов местного значения содержит такие формулировки, как «создание условий», «обеспечение условий», «участие в осуществлении», «содействие развитию» и т.п., что не позволяет точно определить объем полномочий органов местного самоуправления и объем финансирования предоставления муниципальных услуг в соответствующих сферах. Необходимо уточнить правовое содержание данной терминологии.

3. Урегулировать полномочия, не подпадающие под вопросы местного значения – либо в установленном порядке передать их на местный уровень, установив в Федеральном законе №131-ФЗ соответствующий им вопрос местного значения, либо изъять из компетенции органов местного самоуправления, передав

его на соответствующий государственный уровень.

4. Разделить вопросы, относящиеся к предметам ведения органов местного самоуправления, на следующие группы:

1) Собственно вопросы местного значения, которые действительно могут решаться органами местного самоуправления самостоятельно, под свою ответственность, без вмешательства государственных органов, в соответствии с муниципальными минимальными социальными стандартами и нормативами и за счет средств местных бюджетов. Закрытый перечень вопросов, местного значения, удовлетворяющих этим требованиям, будет существенно короче существующего.

2) Вопросы государственного значения, полномочия по практической реализации которых могут более эффективно исполняться органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов на основании государственных минимальных социальных стандартов и нормативов и за счет государственных средств. Это также должен быть закрытый перечень, обозначенный в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Примерный перечень этих вопросов может быть следующим:

- предоставление школьного и дошкольного образования (кроме содержания зданий и коммунальных платежей, индивидуальных для каждой территории и в силу этого относящиеся к вопросам местного значения);

- организация отдыха детей в каникулярное время (также кроме содержания зданий и коммунальных платежей);

- предоставление услуг здравоохранения в объеме, который был закреплен за органами местного самоуправления до 2012 года (кроме содержания зданий медицинских учреждений и коммунальных платежей);

- опека и попечительство;

- строительство новых объектов коммунальной и социальной инфраструктуры в населенных пунктах;

- учет и обеспечение жильем малообеспеченных и льготных категорий граждан, а также граждан, переселяемых из подлежащего сносу жилья (ветхое, аварийное, находящееся на подработанных территориях и т.п.);

- осуществление полномочий собственника в отношении земель населенных пунктов, государственная собственность на которые не разграничена;

- участие в решении вопросов занятости и трудовых отношений;

- участие в обеспечении проведения выборов в органы государственной власти.

Финансирование решения этих вопросов наиболее целесообразно за счет дополнительных налоговых отчислений (их можно рассчитывать, поскольку перечень будет закрытым) и частично за счет субвенций. Определение долей этих источников требует отдельной проработки.

3) Вопросы государственного значения (без их конкретного перечисления в законе), полномочия по исполнению каждого из которых могут быть возложены органами государственной власти субъекта Российской Федерации на органы местного самоуправления (на основе индивидуальных соглашений) и только за счет субвенций. Сюда могут войти такие вопросы, отнесенные в настоящее время к

вопросам местного значения, как участие в профилактике терроризма и экстремизма, организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, создание и содержание в этих целях запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств, создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб или формирований, мобилизационная подготовка муниципальных предприятий и учреждений, предоставление жилья участковым работникам полиции, лесной контроль и надзор и др.

4) Вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения (также без перечисления в законе), которые в настоящее время частично отражены в виде прав на их решение в статьях 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ и которые органы местного самоуправления могут принимать на себя в сугубо добровольном порядке при наличии средств в местных бюджетах.

5. В соответствии с положением, изложенным в Послании Президента Российской Федерации, об усилении экономической самостоятельности крупных и средних городов, в которых сосредоточен экономический потенциал страны и наиболее активные граждане, предлагается принять нормативный правовой акт, позволяющий наделять городские округа, в том числе административные центры субъектов Российской Федерации, дополнительными государственными полномочиями для эффективного решения более широкого круга вопросов. В частности, предусмотреть возможность участия органов местного самоуправления таких городов в осуществлении государственной промышленной политики, в рассмотрении и обсуждении вопросов научно-технического и инновационного развития на территориях. Рассмотреть возможность выделения таких городов в отдельный тип муниципальных образований с правом создания в особо крупных городах внутригородских муниципальных образований.