



**ЗАМЕСТИТЕЛЬ
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА
САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

ул. Московская, 72, г. Саратов, 410042

Тел.: (845-2) 21-02-12 Факс: (845-2) 21-09-42

04.03.2014 № 3-12-01/455

на № 53 от 06.02.2014

**Первому заместителю
комитета Совета Федерации
по федеративному
устройству, региональной
политике, местному
самоуправлению и делам
Севера
С.Л. Катанандову**

Уважаемый Сергей Леонидович!

В соответствии с запросом от 6 февраля 2014 года № 3.2-11/186 о представлении материалов к интернет-обсуждению по теме «Проблемы законодательного обеспечения устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации в рамках реализации госпрограммы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» направляем Вам следующую информацию.

Основная цель государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» (далее Программа) - обеспечение сбалансированного развития субъектов Российской Федерации. Одна из главных задач Программы - стимулирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к наращиванию собственного экономического потенциала. Решение этой задачи раскрывается в подпрограмме «Совершенствование федеративных отношений и механизмов управления региональным развитием».

В целях обеспечения эффективной деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации общенациональных задач и создания стимулов для повышения их вклада в региональное социально-экономическое развитие Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. N 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» утверждена система оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в регионах.

Данная система является важным инструментом для оценки проводимой органами государственной власти субъектов Российской Федерации региональной политики и складывается из двух компонентов: оценка результативности деятельности (на основе количественных показателей и их динамики) и оценка удовлетворенности населения деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Система оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации направлена на стимулирование регионов к активизации работы по улучшению качества жизни населения и развитию экономики регионов.

В Саратовской области в целях повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти области, а также оценки выполнения программных обязательств и анализа мер, принятых по достижению целевых показателей, действует ряд нормативных правовых актов:

распоряжение Правительства Саратовской области от 22 февраля 2013 года № 27-Пр «О порядке подготовки ежегодного доклада Губернатора Саратовской области о фактически достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Саратовской области и их планируемых значениях на 3-летний период»;

распоряжение Правительства Саратовской области от 20 мая 2013 года № 106-Пр «О Комплексном плане действий органов исполнительной власти области по реализации Программы социально-экономического развития Саратовской области до 2015 года»;

распоряжение Правительства Саратовской области от 3 июня 2013 года № 123-Пр «О перечне отдельных показателей деятельности органов исполнительной власти области на 2013 год и контроле их выполнения»;

распоряжение Правительства Саратовской области от 24 февраля 2014 года № 21-Пр «О перечне отдельных показателей деятельности органов исполнительной власти области на 2014 год и контроле их выполнения».

Полагаем, что ряд показателей, определенных Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», нуждаются в пересмотре, так как не в полной мере отражают ситуацию по сферам деятельности, в частности:

«Удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда, процент» - показатель изначально лишен динамики для регионов со сложившимся рынком спроса и предложения нового жилья и дисбалансирует комплексную оценку органов исполнительной власти в сфере жилищного строительства;

«Доля детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе переданных неродственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство), в семейные детские дома и патронатные семьи), находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов, а также в детские дома семейного типа (процентов)» - показатель, формулировка которого не соответствует результатам, получаемым при расчете по методике Министерства образования Российской Федерации.

Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принятая постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 г. № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от

21 августа 2012 г. 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» также имеет ряд своих недостатков и требует доработки. Одним из недостатков является отсутствие прозрачности методики расчетов ранжированных индексов и некорректная трактовка действий, выполняемых при ранжировании (пункт 5(1)).

Важнейшим инструментом влияния на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации является развитие на территориях субъектов федеральной производственной и социальной инфраструктуры. Однако в настоящее время применение данного инструмента не позволяет достичь должного эффекта, прежде всего, в силу отсутствия целостной системы стратегического планирования развития общественной инфраструктуры, закрепленной законодательно (в настоящее время проект Федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании» включен в примерную программу законопроектных работ Государственной Думы ФС РФ на февраль 2014 года).

Применяемая в настоящее время политика в налоговой сфере и в области межбюджетных отношений не лишена ряда недостатков, которые в долгосрочном периоде могут стать реальным препятствием на пути динамичного развития субъектов.

В части налоговой системы в наибольшей степени это выражается в чрезмерной концентрации доходных источников на федеральном уровне. Это создает условия для бессистемного, непрогнозируемого перераспределения налоговой базы между регионами, влекущего нарастание дифференциации уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Кроме того, сохранение практики предоставления на федеральном уровне налоговых льгот по региональным и местным налогам усиливает эффект «размывания» финансовой основы региональных и местных бюджетов.

Для создания благоприятного инвестиционного климата, наращивания собственного экономического потенциала и тем самым выравнивания диспропорций социально-экономического развития субъектов Российской Федерации необходим дифференцированный подход (для субъектов с промышленным потенциалом ниже среднего по России) к предоставлению налоговых льгот (налоговых каникул) для вновь создаваемых предприятий реального сектора в части налоговых платежей, передаваемых на федеральный уровень.

В связи с вступлением в силу с 1 января 2012 года изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» и реализацией государственной услуги содействие безработным гражданам в переезде и безработным гражданам и членам их семей в переселении в другую местность для трудоустройства по направлению органов службы занятости (далее – государственная услуга) регионами Российской Федерации подготовлены нормативные акты по исполнению данной государственной услуги. Нормативными актами, в большинстве случаев, определен внутрирегиональный переезд и переселение. Для обеспечения переезда и переселения безработных граждан с целью трудоустройства в

другие регионы целесообразна разработка единой нормативно-правовой базы для всех субъектов Российской Федерации и дополнительное финансирование из федерального бюджета.

Определить порядок финансирования материальных затрат не только безработных граждан, но и граждан, обратившихся в целях поиска подходящей работы в другой местности, в том числе в рамках реализации федеральных целевых программ и инвестиционных проектов. Опыт работы органов службы занятости населения показывает, что, как правило, более мобильны и мотивированы к поиску работы граждане, которые не стремятся встать на учет в центры занятости населения с целью получения пособия по безработице.

Предложения для включения в сводный документ по вопросу развития местного самоуправления

по уточнению перечня вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления различных типов муниципальных образований с учетом их финансовой обеспеченности

Основным направлением уточнения перечня вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления различных типов муниципальных образований должно стать **совершенствование компетенции органов местного самоуправления**. Вопросы местного значения должны соответствовать двум главным критериям: во-первых, составлять повседневный компонент жизнедеятельности населения, во-вторых, предполагать необходимость обеспечения доступности по месту жительства.

При формулировке вопросов местного значения в настоящее время используются конструкции, позволяющие неоднозначно толковать предполагаемые полномочия («организация», «участие», «содействие», «создание условий», «обеспечение условий»). Это не является проблемой в упомянутом случае – если полномочия по данному вопросу местного значения урегулированы федеральным законом и при этом сформулированы более конкретно.

В случае отсутствия федерального отраслевого регулирования полномочий по вопросу местного значения (например, организация транспортного обслуживания, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов, содействие в развитии сельскохозяйственного производства) недопустимо произвольное узкое или расширительное толкование таких вопросов контрольно-надзорными органами.

В случае, когда в отраслевом законе полномочия сформулированы неконкретно и (или), по сути, повторяют формулировку вопроса местного значения (к примеру, «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», Федеральный закон от 29.12.2006 N 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»), такие положения закона целесообразно скорректировать, с тем, чтобы обеспечить более детальный перечень полномочий по решению вопроса местного значения.

Основываясь на публично-правовую природу местного самоуправления и принцип subsidiarity, **должны быть исключены** из перечня вопросов местного значения всех типов муниципальных образований несвойственные местному самоуправлению:

осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности.

Не вполне соответствуют природе местного самоуправления следующие вопросы, в различное время включенные в Закон в силу актуальности тех или иных направлений государственной политики:

- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения / на территории муниципального района;

- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения / на территории муниципального района;

- организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения / муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов (в поселении) / разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального района, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов (в муниципальном районе).

В силу государственной и общественной значимости **указанные вопросы возможно оставить на муниципальном уровне, однако степень участия органов местного самоуправления в их реализации должна быть предельно точно определена в соответствующих отраслевых федеральных законах.** Однако в Федеральном законе от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне», Федеральном законе от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Федеральном законе от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», Федеральном законе от 25.07.2002 № 114-ФЗ

«О противодействии экстремистской деятельности» не предусматривается разделение полномочий в зависимости от уровня муниципального образования, что позволяет выявить еще одну проблему правового регулирования вопросов местного значения, характерную не только для упомянутых законов.

Совпадающие формулировки вопросов местного значения муниципального района и поселений не являются существенной проблемой **при условии, что четко определена компетенция**, указывающая на сферу деятельности органов местного самоуправления *в соответствии с типом муниципального образования*. Важно, чтобы полномочия в этих сферах были конкретизированы в отраслевом законодательстве в зависимости от вида муниципального образования, поскольку пересечение полномочий органов власти, в юрисдикции которых находится одна и та же территория, является недопустимым.

При невыполнении данного условия, логичным было бы **исключить дублирование функций и полномочий**, установив разграничения по отраслям деятельности, закрепив за **муниципальными районами** следующие полномочия:

- в сфере культуры, физкультуры, спорта, туризма и молодежной политики, развития местного традиционного народного художественного творчества, организация библиотечного обслуживания населения;

- по проведению единой политики в части социально-экономического развития территории: оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства, охране окружающей среды.

С точки зрения финансовой обеспеченности «проблемными» для поселений, помимо вышеперечисленных, являются следующие вопросы местного значения:

- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;

- осуществление муниципального лесного контроля.

В целом, важнейшей характеристикой вопросов местного значения является стабильность, которая позволяет более эффективно осуществлять планирование деятельности органов местного самоуправления и, в частности, бюджетное планирование. По этой причине видится целесообразным рассмотрение вопроса о введении на срок до 3 лет «моратория» на законодательное изменение после «корректировки» перечня вопросов местного значения муниципальных образований.

по повышению престижа муниципальной службы, авторитета муниципальных служащих

Большинство муниципальных образований области отмечает, что низкая заработная плата не позволяет привлечь специалистов с высоким профессиональным уровнем на работу в органы местного самоуправления, в особенности сельских поселений. В связи с чем предлагается ввести выплату дополнительных разовых выплат на санаторно-курортное лечение.

Задачами по повышению престижа муниципальной службы должны быть:

- материально-финансовые гарантии, обеспечивающие достойный уровень жизни муниципального служащего, в том числе дополнительного пенсионного обеспечения через механизм получения пенсионных бонусов при наличии стажа не менее 15 лет;

- стабильность муниципальной службы, то есть недопустимость необоснованного изменения кадрового состава органа муниципальной власти при смене политического лидера или руководителя органа местного самоуправления;

- планирование карьеры муниципального служащего.

Целесообразно рассмотреть использование поощрений, не требующих существенных затрат: обеспечение муниципальных служащих бесплатным посещением муниципальных учреждений культуры (музеи, галереи), спорта (физкультурно-оздоровительные комплексы), а также бесплатное оздоровление детей в муниципальных оздоровительных учреждениях.

Помимо стимулов, напрямую связанных с невозвратимыми затратами местного бюджета, выплатой муниципальному служащему денежного вознаграждения, можно предположить такие как выделение беспроцентных кредитов. Данные денежные средства впоследствии будут возвращены в муниципалитет, однако, это позволит привлечь в ряды муниципальных служащих новых сотрудников, поспособствует увеличению конкуренции при замещении вакантных должностей в администрациях муниципальных образований.

В связи с учреждением Дня местного самоуправления предусмотреть возможность введения звания «Ветеран муниципальной службы».

по расширению бюджетного потенциала муниципальных образований

В качестве предложений возможно рассмотрение нескольких вариантов:

- закрепление порядка распределения поступлений налога на добавленную стоимость, мобилизуемого на территории муниципального образования, в пропорции 5% - в местные бюджеты (муниципальных районов и городских округов), 95% - в федеральный бюджет;

- в целях стимулирования развития бизнеса в муниципальных образованиях предусмотреть норматив отчислений от налога на прибыль (в размере не менее 1% в счет налога, зачисляемого в региональный бюджет) в первые 3 года (1 бюджетный цикл) работы вновь созданных организаций приоритетных отраслей деятельности при условии продолжения их деятельности в течение 6 лет с момента создания;

- закрепление практики нормативов отчислений от транспортного налога в доход местных бюджетов путем установления в БК РФ зачисления транспортного налога в бюджеты муниципальных районов и городских округов по нормативу 100%;

- разработать единую методику оценки эффективности налоговых льгот с целью мониторинга целесообразности использования действующих льгот и введения новых.





А. А. Соловьев