

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В 2011 ГОДУ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО ВОПРОСАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
Вячеслав Степанович Тимченко

В 2011 году намечены масштабные перемены в сфере местного самоуправления. В первую очередь начнется осуществление реформы муниципальных (и государственных) бюджетных учреждений.

Основными причинами для проведения такой реформы стали недостаточная эффективность и низкое качество оказания гражданам значительной части государственных и муниципальных услуг, а также неэффективное использование бюджетных средств, выделяемых на эти цели. Для решения указанных проблем и 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».

Федеральный закон №83-ФЗ направлен не только на создание условий и стимулов для повышения эффективности деятельности государственных и муниципальных учреждений, но и на привлечение внебюджетных источников финансирования.

Нормы Федерального закона №83-ФЗ предусматривают изменение правового положения существующих бюджетных учреждений, а также создание казенных учреждений, которые будут являться новым видом государственных (муниципальных) учреждений. Федеральным законодателем уточняются понятия «автономное учреждение» и «бюджетное учреждение», вводится новое понятие «казенное учреждение», а также определяются их статус и особенности организации и осуществления деятельности. При этом статус казенных учреждений в значительной степени совпадает с закрепленным в действующем законодательстве нынешним статусом бюджетных учреждений.

Все имущество, закрепленное за государственным и муниципальным учреждением, по-прежнему остается в собственности соответствующего публично-правового образования, и его приватизация в связи с реализацией Федерального закона №83-ФЗ не произойдет.

Несмотря на то что повышается ответственность автономных и бюджетных учреждений в вопросах осуществления ими финансово-хозяйственной деятельности и распоряжения закрепленным за ними имуществом, собственник имущества автономного и бюджетного учреждения не несет ответственности по их обязательствам. Нормами Федерального закона №83-ФЗ ограничивается возможность произвольного распоряжения государственными и муниципальными учреждениями значительной частью имущества, закрепленного за ними на праве оперативного управления. Совершение таких сделок будет осуществляться с согласия и под контролем соответствующих органов публичной власти.

Для бюджетных и автономных учреждений, а также отдельных казенных учреждений формируется государственное (муниципальное) задание. Учреждения осуществляют свою основную деятельность в соответствии с этим заданием и не вправе отказаться от его выполнения. Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется за счет субсидий из соответствующих бюджетов с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества учреждения. Таким образом, нормы Федерального закона №83-ФЗ не предусматривают отказ государства от бюджетного финансирования ни бюджетных, ни автономных учреждений.

Большинство положений указанного федерального закона вступили в силу с 1 января 2011 года, и с этой даты до 1 июля 2012 года устанавливается переходный период.

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

Так, в законодательстве Российской Федерации в настоящее время отсутствует единое определение государственной и муниципальной услуги. Кроме того, федеральное законодательство не раскрывает понятие «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 при отсутствии четкого определения функций однозначно ответить на вопрос, правомочно или неправомочно функционирование автономного и бюджетного учреждения в ряде сфер, не представляется возможным.

В Бюджетном послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации от 29 июля 2010 года «О бюджетной политике в 2011–2013 годах» Правительству РФ поставлена задача оказать методологическую помощь органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по определению критериев изменения типа существующих бюджетных учреждений с учетом их сферы деятельности.

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 учетом сферы их деятельности. В них для решения вопроса по изменению типа данных учреждений предлагается учитывать экономический и управленческий потенциал указанных учреждений. 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 учетом особенностей и специфики создания и деятельности в них соответствующих учреждений (наука, образование, здравоохранение, культура, социальная защита



и некоторые другие). Требуется конкретизация порядка формирования муниципальных заданий для муниципальных учреждений и контроля за их выполнением, определения нормативных затрат на оказание данными учреждениями муниципальных услуг и ряд других позиций.

При этом в настоящее время большое количество 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, а также рассмотреть возможность оказания органам местного самоуправления правовой, организационной, методической и финансовой помощи по организации проведения реформы муниципальных учреждений.

Финансирование автономных и бюджетных учреждений за счет средств бюджетов соответствующих уровней должно осуществляться посредством субсидий на возмещение нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), учитывающих и затраты на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества. Таким образом, закрепленный в законодательстве 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 учета не позволяет выделить в объеме финансирования учреждений затраты на оказание отдельных услуг (выполнение отдельных работ). Установить стоимость конкретной услуги, оказываемой учреждением, в условиях действующей системы учета и отчетности возможно лишь аналитическим путем, что не позволяет эффективно решать задачу перехода к финансированию деятельности, а не содержания государственных и муниципальных учреждений.

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 объем 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 закона. В связи с этим в перспективе, с учетом правоприменительной практики, следует рассмотреть возможность более четкого разграничения правового статуса указанных видов государственных и муниципальных учреждений либо сохранения только одного из указанных типов этих учреждений.

Из норм Федерального закона №83-ФЗ следует, что, 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. Нормами пункта 14 статьи 31 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации...» 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 самоуправления в сферах, не предусмотренных частью 1 статьи 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях», 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).

В связи с этим целесообразно решить вопрос о расширении сфер, в которых федеральными законами будет допускаться создание автономных учреждений, в том числе с учетом сложив-



шейся правоприменительной практики по данным вопросам на местном уровне, либо сохранении существующих автономных учреждений.

Также реформе бюджетных учреждений сопутствует реформа системы оказания муниципальных (государственных) услуг.

Повышение качества государственных и муниципальных услуг является одним из основных направлений развития Российской Федерации. Об этом было сказано Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым в Послании Федеральному Собранию в 2010 году. При этом особо подчеркнута значимость внедрения электронных технологий в этой сфере. Президент отметил, что использование таких технологий будет не только удобным для людей, но и должно стать мощным инструментом противодействия коррупции.

Формирование единой системы качества и доступности государственных и муниципальных услуг является также и одной из главных целей проводимой в стране административной реформы. Концепцией социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года для решения этой задачи предусмотрены меры, направленные на четкую регламентацию порядка предоставления государственных и муниципальных услуг, проведение мероприятий по упрощению процедур, снижению временных издержек, затрачиваемых потребителем услуг, а также созданию сети многофункциональных центров обслуживания населения.

Повышение качества государственных и муниципальных услуг является также задачей продолжающейся в Российской Федерации бюджетной реформы, ключевой задачей которой является переход от модели управления затратами к модели управления результатами.

В июле 2010 года был принят Федеральный закон №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», который нацелен на полноценное правовое регулирование данного вопроса. Закон тесно связан с реализацией Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)» и направлен на организацию комплексного предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг, многофункциональных центров, универсальной электронной карты (для физических лиц) и других средств.

Предполагается создание многофункциональных центров (МФЦ) по предоставлению услуг, действующих в режиме «одного окна». Это означает, что для получения услуги заявителю будет достаточно направить в МФЦ запрос, а собирать документы и совершать другие действия, связанные с обращением в госструктуры, не понадобится.

С 1 июля 2011 года начнут действовать положения закона, запрещающие требовать от заявителя документы и информацию, которые находятся в распоряжении других органов, предоставляющих государственные, муниципальные и иные услуги. По общему правилу государственные и муниципальные услуги будут бесплатны, кроме тех, которые сейчас согласно правовым актам облагаются государственной пошлиной или осуществляются за счет средств заявителя. Планируется, что оплата будет проводиться дистанционно в электронной форме через единый портал.

По представленным в Минэкономразвития России субъектами Российской Федерации сведениям, с начала 2010 года в 166 действующих МФЦ обратились и получили услуги свыше 2,5 млн. человек, причем почти 90% посетителей высоко оценивают работу МФЦ и активно поддерживают такую форму предоставления государственных и муниципальных услуг.

Также, по сведениям, представленным субъектами Российской Федерации, в 2011–2012 годах планируется создать порядка 800, в 2013–2015 годах – 1435 МФЦ. Таким образом, к концу 2015 года планируемое количество МФЦ – 2400.

Существенным для повышения эффективности и качества предоставления услуг является требование закона об утверждении административных регламентов, которые должны определить порядок и стандарт предоставления услуг. Эта работа должна быть закончена в течение двух лет.

Вместе с тем для эффективной реализации Федерального закона №210-ФЗ следует решить некоторые проблемы. Первая – это квалифицированные кадры для работы в МФЦ, обученные и подготовленные, так как перевод предоставления услуг в электронный вид – достаточно сложная работа. Вторая – это оказание муниципалитетам методической помощи. Решение указанных воп-



росов невозможно без поддержки со стороны органов федеральной исполнительной власти. И третья – необходимость поиска механизма оптимизации расходов на создание МФЦ.

Существенное значение для организации предоставления муниципальных услуг в электронном виде имеет межмуниципальное сотрудничество. Во многих случаях муниципальным образованиям целесообразнее объединить свои ресурсы, чем в каждом из них организовывать эту работу самостоятельно.

Однако решению данной проблемы препятствует несовершенство федерального законодательства. Поэтому необходимо подготовить соответствующие предложения, которые позволили бы устранить эти препятствия и дать возможность муниципальным образованиям активнее сотрудничать в рассматриваемой сфере. Например, ввести в правовой оборот такую организационно-правовую форму, как межмуниципальные бюджетные и автономные учреждения, именно для использования их в целях межмуниципального хозяйственного сотрудничества.

Еще одна реформа, которая также должна начаться в 2011 году, – реформа муниципальной и региональной систем здравоохранения.

Федеральным законом от 29 ноября 2010 года №313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» предполагаются передача с 1 января 2012 года полномочий по организации первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи из ведения муниципальных образований в ведение субъектов Российской Федерации и закрепление полномочий по организации оказания всех видов медицинской помощи за субъектами Российской Федерации. По мнению Минздравсоцразвития России, это позволит обеспечить преемственность видов медицинской помощи и наиболее эффективно использовать сеть медицинских учреждений. За органами муниципального самоуправления остаются полномочия по созданию условий для оказания медицинской помощи.

Соответствующие изменения вносятся и в статью 50 Федерального закона №131-ФЗ, что означает передачу учреждений здравоохранения из муниципальной собственности в собственность субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем у субъектов Российской Федерации сохраняется возможность делегирования отдельных государственных полномочий по организации оказания медицинской помощи муниципальным образованиям, вплоть до сохранения существующего положения, за исключением того, что в этом случае все финансирование будет осуществляться за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

То, что Федеральным законом «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» упорядочиваются финансирование и сама система оказания медицинских услуг населению, можно только приветствовать.

Однако передача полномочий по организации первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи из ведения муниципальных образований в ведение субъектов Российской Федерации пока не может быть однозначно оценена. Видимо, перед принятием такого системного решения следовало бы провести широкое обсуждение его эффективности со специалистами системы здравоохранения, представителями органов местного самоуправления и общественными организациями.

Большое неудобство при реализации этого закона представляют возможное усложнение бюрократических процедур вследствие значительной удаленности органов управления от лечебных учреждений, а также ухудшение обратной связи с потребителями медицинских услуг. Вероятно, органам государственной власти субъектов Российской Федерации придется создавать в муниципальных образованиях дополнительные управленческие структуры, которые будут руководить процессами обеспечения учреждений здравоохранения услугами ЖКХ, текущего содержания и снабжения, капитального ремонта и реконструкции, строительства зданий и сооружений. Учитывая, что решение всех этих вопросов все равно невозможно без участия местной власти, а участие утратит необходимую формальную основу, возможно создание почвы для всякого рода конфликтных ситуаций, пострадавшим от которых окажется население.



Конечно, возможно и иное развитие ситуации: можно сохранить существующий порядок вещей, наделив органы местного самоуправления теми же полномочиями в области здравоохранения, но уже в качестве отдельных государственных полномочий. То же произошло с полномочиями по опеке и попечительству, переданными из ведения муниципальных образований в ведение субъектов Российской Федерации в 2006 году (в подавляющем большинстве субъектов Федерации указанные полномочия были возвращены в муниципалитеты, но уже путем наделения органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями субъектов Российской Федерации).

В любом случае реализация положений федеральных законов «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» потребует согласованных действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В связи с этим особую важность приобретает методическая помощь реализации реформы. Хотелось бы, чтобы Правительство Российской Федерации и Минздравсоцразвития России своевременно подготовили разъяснения о целях, последствиях и порядке реализации вводимых положений.

Одновременно со сферой охраны здоровья существенные изменения претерпят общественные отношения, связанные с охраной общественного порядка на территории муниципалитетов.

В целях закрепления партнерской, а не доминантной модели взаимоотношений правоохранительных органов и общества, четкого определения обязанностей и прав, а также правового статуса их сотрудников, обеспечения правовых гарантий укрепления законности в правоохранительной деятельности и повышения результативности этой деятельности, усиления антикоррупционной составляющей, освобождения органов МВД России от несвойственных им функций Государственной Думой по инициативе Президента Российской Федерации был принят Федеральный закон «О полиции». Этот закон направлен на создание законодательных основ организации и деятельности полиции в Российской Федерации в соответствии с новыми общественными отношениями.

Законом предусмотрено комплексное решение задач по устранению несогласованности норм, содержащихся в различных нормативных правовых актах Российской Федерации, а также пробелов в правовом регулировании деятельности милиции. На современном этапе полиция должна сосредоточить основные усилия на защите прав и свобод человека и гражданина в соответствии с международными стандартами.

Так, одним из основных направлений деятельности полиции является охрана общественного порядка. Вместе с тем необходимо заметить, что Конституция Российской Федерации (часть 1 статьи 132) устанавливает, что охрану общественного порядка самостоятельно осуществляют органы местного самоуправления, а согласно Федеральному закону №131-ФЗ организация охраны общественного порядка муниципальной милицией относится к вопросам местного значения муниципальных районов и городских округов.

Хотя в законе и не отрицается создание муниципальных правоохранительных органов, его нормы в части охраны общественного порядка еще ждут своего развития с учетом конституционных положений и норм Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ.

Перспективным направлением может стать укрепление такой функции правоохранительных органов, как профилактика правонарушений. Очевидно, что она не может сводиться исключительно к правоохранительной деятельности. Профилактика правонарушений включает комплекс мер как политического, так и экономического, социального, правового и информационного характера, способных эффективно содействовать устранению причин и условий совершения правонарушений и воздействовать на самих потенциальных правонарушителей, поэтому для ее осуществления требуется объединение усилий не только различных ветвей государственной власти и органов местного самоуправления, но и институтов гражданского общества, включая бизнес и СМИ.

Социально эффективная охрана правопорядка возможна лишь при деятельном участии органов местного самоуправления как наиболее близкого к населению уровня публичной власти. Для этого наряду с общественными советами, создание которых предусмотрено законом, необходимо рекомендовать введение в законодательство норм о создании комиссий по



профилактике правонарушений при главах муниципальных образований, в первую очередь муниципальных районов и городских округов, а в дальнейшем – и при главах городских и сельских поселений. Комиссия, с нашей точки зрения, должна быть наделена статусом органа, координирующего деятельность органов местного самоуправления, правоохранительных структур, организаций и общественных объединений по реализации социальных, правовых и иных практических мер, направленных на профилактику правонарушений, устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений.

Немаловажным является и то, что по таким направлениям, как профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, предупреждение преступлений, совершаемых ранее судимыми лицами, профилактика наркомании и предупреждение наркопреступности, привлечение граждан к охране общественного порядка, деятельность органов местного самоуправления возможна в рамках уже установленных Федеральным законом №131-ФЗ вопросов местного значения. Наделение органов местного самоуправления дополнительными полномочиями (кроме полномочий по созданию упомянутых комиссий), а также увеличение нагрузки на муниципальные образовательные, лечебные учреждения, учреждения культуры и т.п. не потребуются. Впрочем, вопрос об участии граждан в охране общественного порядка, например в форме народных дружин, может быть урегулирован и в специальном законе.

В связи с этим следует коснуться предпринимаемых в последнее время попыток принятия проекта федерального закона №146414-5 «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Несмотря на неоднократные изменения текста данного законопроекта, авторы последовательно исходят из заведомо ошибочного видения участия граждан в охране общественного порядка. Вместо создания народных дружин на основе добровольной инициативы граждан, оформляемых в социально ориентированную некоммерческую организацию, которую могут поддерживать органы власти любого уровня, авторами предлагается создание дружин при органах местного самоуправления, в том числе и в отсутствие гражданской инициативы по данному поводу.

Вполне понятно, что укрепление авторитета правоохранительных органов в глазах населения, обеспечение прозрачности в их деятельности при повышении общей эффективности поддержания общественного порядка невозможны без полноценной модернизации существующей правоохранительной системы. В этих условиях реализация на уровне муниципальных образований соответствующих функций может быть весьма результативной именно при формировании профессиональной муниципальной милиции, что и предусмотрено Федеральным законом №131-ФЗ.

Участие граждан в охране общественного порядка должно осуществляться в первую очередь в форме расширенного и систематического взаимодействия с правоохранительными органами с целью выработки у населения правильных стереотипов поведения в ответ на противоправные действия.

Создание же при органах местного самоуправления различного рода дружин может иметь скорее негативные последствия. Во-первых, правовой статус дружин как организаций в законопроекте так и остался неопределенным. Во-вторых, создание дружин неизбежно повлечет дополнительные расходы для местных бюджетов, в то время как этих средств недостаточно для решения существующих вопросов местного значения. Наконец, возможны массовые нарушения гражданских прав со стороны конкретных должностных лиц, формирующих дружины в качестве персональных «боевых отрядов».

Народные дружины должны создаваться в качестве общественных объединений (как отмечено выше – добровольных, самоуправляемых некоммерческих формирований, создаваемых по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей). На регулирование особенностей функционирования общественного объединения в сфере охраны правопорядка и должен быть сделан упор в законопроекте. При этом важно, что для поддержки таких объединений органами местного самоуправления все правовые основания уже имеются.

Положительным примером в смысле законодательного оформления участия граждан в деле обеспечения общественной безопасности может служить внесенный Правительством Российской Федерации проект федерального закона №465958-5 «О добровольной пожарной охране».

Положениями законопроекта определены аспекты социальной и экономической поддержки деятельности добровольных пожарных, установлены их права и обязанности.



С удовлетворением следует отметить, что положения законопроекта вполне согласуются с нормами Федерального закона №131-ФЗ, при этом интересы муниципальных образований законопроект не нарушает.

Так, нормами законопроекта предусмотрено создание общественных объединений пожарной охраны в организационно-правовой форме общественной организации, общественного учреждения. Поскольку законодательство не предусматривает возможность возникновения подобных организаций по воле органов власти, в создании добровольной пожарной охраны упор сделан на реальную инициативу граждан, что весьма ценно. Также к положительным сторонам законопроекта следует отнести предложенный механизм финансирования добровольной пожарной охраны. Здесь находит свое логичное развитие реальная гражданская инициатива, поскольку законопроектом предусматривается финансирование добровольной пожарной охраны в первую очередь за счет собственных средств, добровольных взносов и пожертвований, средств учредителя (учредителей). Поскольку выступать последними органы местного самоуправления не вправе, они получают возможность оказывать поддержку добровольной пожарной охране как социально ориентированной некоммерческой организации в рамках решения соответствующего вопроса местного значения и реализации механизмов, предусмотренных главой 6 Федерального закона от 12 января 1996 года №7-ФЗ «О некоммерческих организациях», сообразно имеющимся финансовым и имущественным возможностям. Положительно можно оценить и предусматриваемые законопроектом льготы и компенсации для добровольных пожарных. К достоинствам законопроекта также следует отнести тот факт, что материальные мотивы не доминируют над мотивами общественного служения.

Параллельно с перечисленными реформами идет создание своего рода вертикали контрольно-финансовых органов на всех уровнях публичной власти вообще и в муниципальных образованиях в частности.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона №433144-5 «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», который предусматривает установление общих принципов организации, деятельности и основных полномочий контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и контрольно-счетных органов муниципальных образований (далее – контрольно-счетные органы) и направлен на совершенствование законодательного обеспечения деятельности органов внешнего государственного и муниципального контроля. Его положения определяют основы статуса контрольно-счетных органов, их состав и структуру, права, обязанности, ответственность и гарантии статуса должностных лиц контрольно-счетных органов, формы осуществления ими внешнего государственного и муниципального финансового контроля.

В целом принятие законопроекта позволит систематизировать вопросы правового регулирования в сфере организации и деятельности контрольно-счетных органов и будет способствовать развитию института независимого внешнего финансового контроля на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и повышению эффективности контроля над использованием субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями финансовых и материальных средств.

В то же время ряд положений законопроекта нуждается в существенной доработке, в частности представляется необходимым устранить несогласованность законопроекта с положениями Федерального закона №131-ФЗ.

В соответствии с законом контрольный орган муниципального образования является органом местного самоуправления, который образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Указанные полномочия законопроектом определены как полномочия контрольно-счетного органа муниципального образования, то есть данный орган по своим функциям рассматривается как аналог контрольного органа муниципального образования, создание которого предусмотрено Федеральным



законом №131-ФЗ. Однако при этом законопроект недостаточно четко определяет правовой статус контрольно-счетных органов муниципальных образований, поскольку в нем прямо не указывается, что они являются органами местного самоуправления, обладающими собственной компетенцией. Такая правовая неопределенность позволяет относить к контрольно-счетным органам также контрольные органы представительных органов муниципальных образований, имеющие статус структурных подразделений данных представительных органов. Данные контрольные органы могут создаваться в соответствии с частью 2 статьи 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ).

Кроме того, в отношении наименования одних и тех же по сути органов в законопроекте, БК РФ и Федеральном законе №131-ФЗ применяется различная терминология, что не создает единство в правовом регулировании указанных вопросов. Так, в статье 38 Федерального закона №131-ФЗ используется понятие «контрольный орган муниципального образования», в статье 157 БК РФ применяется термин «органы государственного и муниципального финансового контроля, созданные законодательными (представительными) органами».

Контрольный орган муниципального образования Федеральным законом №131-ФЗ не отнесен к числу обязательных органов местного самоуправления, которые должны создаваться в каждом муниципальном образовании. Концепция законопроекта основывается на ином подходе, согласно которому контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля, образуемым представительным органом муниципального образования (часть 2 статьи 3 законопроекта). Исключение возможности его создания в муниципальном образовании нормами законопроекта не предусматривается. Кроме того, представляется, что при подготовке законопроекта ко второму чтению необходимо дополнительно обсудить целесообразность создания контрольно-счетного органа во всех муниципальных образованиях, включая небольшие сельские поселения.

Контрольный орган в соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ может формироваться представительным органом муниципального образования или избираться на муниципальных выборах. Законопроектом предусматривается формирование контрольно-счетного органа исключительно представительным органом муниципального образования.

Законопроектом предусмотрено, что должности председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, его заместителя и аудиторов нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования могут быть отнесены к муниципальным должностям (часть 3 статьи 5). Однако следует учитывать, что правовое регулирование данного вопроса не может осуществляться на муниципальном уровне. Перечень лиц, замещающих муниципальные должности, не являющихся муниципальными служащими, устанавливается в части 2 статьи 1 Федерального закона от 2 марта 2007 года №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». В связи с этим необходимо внести соответствующее дополнение в данный федеральный закон.

Нормами законопроекта Счетной палате Российской Федерации и контрольно-счетному органу субъекта Российской Федерации предоставлена возможность осуществлять совместно с контрольно-счетными органами муниципальных образований планирование контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также организовывать их проведение. Вместе с тем правовой механизм организации и проведения указанных совместных мероприятий нуждается в конкретизации. Остается также неясной суть такого полномочия Счетной палаты Российской Федерации, как осуществление координации деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Наряду с созданием контрольно-финансовых органов идет активный процесс расширения участия политических партий в формировании местной власти.

В соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ законами субъектов Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов. При этом законом субъекта Российской Федерации могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. Уставами муниципальных образований из предусмотренных видов определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных вы-



боров в конкретном муниципальном образовании. Таким образом, действующие нормы Федерального закона №131-ФЗ позволяют использовать мажоритарную, пропорциональную и смешанную избирательные системы.

Однако, как было отмечено в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 2010 году, «роль большинства политических партий в работе муниципалитетов пока практически не ощущается». В связи с этим Президентом Российской Федерации 14 декабря 2010 года в Государственную Думу был внесен проект федерального закона «О внесении изменений в статью 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который направлен на формирование правовых условий более активного участия политических партий в муниципальных выборах, что в конечном итоге будет способствовать развитию политической конкуренции и укреплению гражданского общества в стране.

Так, предусматривается, что в представительном органе муниципального района, городского округа с численностью депутатов 20 и более человек не менее половины депутатских мандатов должны распределяться между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться необходимый для допуска к распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов, который не может быть более 5% от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Таким образом, на выборах представительных органов указанных муниципальных образований могут применяться как пропорциональная, так и смешанная (мажоритарно-пропорциональная) избирательные системы.

Регулирование избирательных систем, применяемых на выборах представительных органов иных муниципальных образований, в том числе представительных органов муниципальных районов и городских округов с численностью менее 20 депутатов, будет осуществляться в том же порядке, как и предусмотрено действующими нормами Федерального закона №131-ФЗ, то есть может применяться пропорциональная, смешанная или мажоритарная избирательная система.

Также устанавливаются требования к депутатам, входящим во фракции, и к фракциям в представительных органах муниципальных образований. Эти требования аналогичны тем, которые установлены для депутатов, входящих во фракции, и для фракций в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации. В частности, во фракцию входят все депутаты, избранные в составе списка кандидатов, а также могут входить депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам. Фракция может состоять из одного депутата, избранного в составе списка кандидатов. Депутат, входящий во фракцию, может быть членом только той политической партии, во фракцию которой он входит. Депутат, избранный в составе списка кандидатов, не вправе выйти из фракции. Несоблюдение этих требований влечет за собой досрочное прекращение депутатских полномочий.

Еще одной новацией в части организации власти на местном уровне станет возможность предусматривать уставами муниципальных районов, а также уставами поселений, являющихся административными центрами этих районов, возложение полномочий местной администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района, на местную администрацию муниципального района. Соответствующие изменения внесены Федеральным законом от 29 ноября 2010 №315-ФЗ в часть 4 статьи 34 Федерального закона №131-ФЗ.

Важно отметить, что новыми положениями Федерального закона №131-ФЗ предусматривается безусловное сохранение представительного органа поселения и главы поселения. Кроме того, эти нормы не имеют императивного характера. Их применение возможно только в том случае, если соответствующие решения примут представительные органы и поселения, и муниципального района.

Реализация предложенной законодателем возможности исполнения администрацией муниципального района полномочий администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района, должна осуществляться с соблюдением требований Федераль-



ного закона №131-ФЗ. В частности, изменение устава поселения, связанное с ликвидацией администрации поселения, вступит в силу только по истечении срока полномочий представительного органа поселения, принявшего соответствующее решение, поскольку в данном случае имеет место изменение структуры органов местного самоуправления. Вместе с тем в муниципальном районе создавать новую администрацию не требуется. Новые полномочия возлагаются на действующую администрацию, в то же время с главой этой администрации заключается новый контракт, поскольку содержание этого контракта в данной ситуации существенно меняется.

Применение новых положений Федерального закона №131-ФЗ требует, чтобы главы и поселения, и муниципального района исполняли полномочия председателей представительных органов указанных муниципальных образований. Если в настоящее время они исполняют полномочия глав администраций, то новые положения уставов, изменяющие их полномочия, могут быть реализованы только по окончании полномочий указанных должностных лиц местного самоуправления.

Если местные администрации муниципального района и поселения, являющегося его административным центром, возглавляют главы, замещающие должности по контракту, то расторгнуть с ними контракт досрочно в связи с переходом на новую форму осуществления полномочий администрации поселения невозможно, поскольку Федеральный закон №131-ФЗ такого основания для досрочного расторжения контракта не предусматривает. Следовательно, необходимо учитывать и данный фактор.

Несмотря на то что администрация поселения будет ликвидироваться, ее полномочия должны быть определены в уставе поселения, иначе неясен перечень полномочий, которые должна вместо нее исполнять администрация муниципального района. Но, естественно, одновременно в уставе должно быть положение о том, что указанные полномочия исполняются администрацией муниципального района. Данные полномочия не могут определяться в уставе муниципального района.

Федеральный закон №131-ФЗ не содержит норму, обязывающую главу местной администрации отчитываться перед представительным органом поселения. Однако представляется логичным обеспечить возможность учета его мнения при оценке деятельности главы администрации муниципального района, замещающего должность по контракту. Для этого возможно в уставе муниципального района предусмотреть отчет указанного главы не только перед представительным органом муниципального района, но и перед представительным органом поселения в части исполнения полномочий администрации поселения, установив право представительного органа поселения ставить вопросы перед главой администрации муниципального района. При этом закрепить положение о том, что этот аспект его деятельности также учитывается при оценке ее результатов.

Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в Послании Федеральному Собранию в 2010 году поставил задачу совершенствовать систему государственных и муниципальных закупок, в том числе существенно переработать Федеральный закон от 25 июля 2005 года №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Как указал президент, заложенные в этом законе цели во многом остались декларациями, нецелевые расходы, включая и прямое воровство, и «откаты», составляют не менее 1 трлн. рублей.

В рекомендациях парламентских слушаний, проведенных Комитетом Государственной Думы по вопросам местного самоуправления в октябре 2010 года по данному вопросу, была отмечена необходимость принятия ряд мер по совершенствованию процедуры муниципального заказа. В частности, предлагается утвердить номенклатуру товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд для определения одноименных товаров, работ и услуг; предоставить право одностороннего отказа от исполнения муниципального контракта в случае нарушения одной из сторон его существенных условий; создать при территориальных подразделениях Федеральной антимонопольной службы третейские суды для разрешения споров между участниками размещения государственного и муниципального заказа; разработать официальную методику (рекомендации) по определению начальной (максимальной) цены муниципального контракта; разработать и утвердить официальные критерии для выявления признаков сговора участников торгов и установить порядок действий заказчиков в случае выявления признаков указанных сговоров; разработать официальную методику по расчету полученной при размещении заказа экономии бюджетных средств.



И конечно же весьма важным направлением деятельности является оказание органам местного самоуправления как со стороны федеральных, так и региональных органов государственной власти организационной, методической и финансовой помощи по организации размещения муниципальных заказов в муниципальных образованиях, по профессиональной переподготовке или повышению квалификации специалистов в сфере размещения муниципальных заказов.

Одним из постоянных и кардинальных вопросов развития местного самоуправления является финансовое обеспечение муниципальных образований. Нельзя не отметить, что на сегодняшний день далеко не все финансовые проблемы муниципальных образований решены. В первую очередь не решена задача достижения соответствия между финансовыми потребностями муниципалитетов по решению вопросов местного значения и предоставленными им доходными источниками. О необходимости перераспределения доходных источников между уровнями публичной власти говорилось в Послании Президента Российской Федерации 2010 года.

В современных условиях большинство муниципалитетов объединяют типичные проблемы: низкий уровень собственных доходов местных бюджетов; нехватка квалифицированных кадров для осуществления муниципального управления; слабо развитая материально-техническая база, отсутствие четких стратегических целей и приоритетов в социально-экономическом развитии соответствующих территорий.

В совокупности поступления от местных налогов составляют только несколько процентов от всех доходов местных бюджетов (0,5% от налога на имущество физических лиц и 3,9% от земельного налога). Такой объем налоговых доходов по местным налогам не может обеспечить финансовую самостоятельность местных бюджетов.

В то же время остается высокой зависимость местных бюджетов от межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней. По данным Минфина России, в бюджетах городских округов аккумулируется 63,5% (457 млрд. рублей) налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – 26,5% (190,7 млрд. рублей) и лишь 10,0% (72,1 млрд. рублей) – в бюджетах поселений.

Получается, что наибольшая доля налоговых доходов концентрируется в настоящее время в бюджетах крупных промышленно развитых муниципальных образований, которых всего несколько сотен по России. А самая многочисленная категория муниципальных образований (городские и сельские поселения) имеет очень незначительный объем налоговых доходов. Эти данные свидетельствуют о заметной дифференциации социально-экономического развития муниципалитетов в зависимости от их типа, а также о низком экономическом потенциале и недостаточной налоговой базе большинства городских и сельских поселений.

Значительную долю в доходах местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты, что ограничивает финансовую самостоятельность муниципальных образований и ставит их финансовое положение в зависимость от размеров «финансовых вливаний» из бюджетов вышестоящего уровня. Так, в общем объеме собственных доходов местных бюджетов в 2010 году доля межбюджетных трансфертов составила 45,2%.

Для обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований принципиальное значение имеет не только наличие у муниципальных образований собственных налоговых доходов, но и их объем в общей структуре доходов местных бюджетов. В связи с этим на современном этапе требуется обеспечить увеличение собственных налоговых доходов местных бюджетов, дальнейшее совершенствование механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, а также повышение эффективности управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами. Поэтому в ближайшие годы в целях решения указанных задач потребуются внесение изменений в бюджетное и налоговое законодательство Российской Федерации.

Налоговые доходы местных бюджетов возможно увеличить за счет поэтапной отмены, а точнее, монетизации федеральных льгот по местным налогам. Внесение таких изменений, отменяющих указанные льготы, приведет к увеличению размеров поступлений в местные бюджеты только по земельному налогу на 18,5 млрд. рублей.



Следует отметить, что недвижимое имущество является наиболее стабильным объектом налогообложения и источником доходов местных бюджетов по сравнению с другими видами активов или доходами муниципальных образований. В связи с этим перспективным источником формирования доходов местных бюджетов является налог на недвижимость, который предполагается взимать на основе оценки рыночной стоимости недвижимого имущества. Введение данного налога позволит увеличить доходы местных бюджетов, а также перераспределить налоговую нагрузку по налогообложению недвижимости таким образом, чтобы собственники огромных квартир, дорогостоящих особняков и больших земельных участков платили обоснованные налоги.

В настоящее время законопроект, предусматривающий введение местного налога на недвижимость, принят Государственной Думой в первом чтении. Вместе с тем в целях введения указанного налога необходимо обеспечить создание единого кадастра жилой и нежилой недвижимости, а также системы ее массовой оценки по рыночной стоимости. Полагаем также, что налог на недвижимость может быть введен после проведения апробации механизма взимания указанного налога в отдельных субъектах Российской Федерации, а также установления системы налоговых вычетов в целях сохранения налогового бремени в отношении малообеспеченных граждан на существующем уровне.

Кроме того, необходимо наконец решить вопрос о закреплении за местными бюджетами поступлений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения. Следует отметить, что субъекты малого и среднего предпринимательства в основном применяют упрощенную систему налогообложения, отчисления от применения которой в настоящее время поступают в региональные бюджеты в размере 90%.

В то же время в соответствии с нормами Федерального закона №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 развитию 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, в том числе за счет применения ими различных механизмов поддержки и развития субъектов малого и среднего предпринимательства на соответствующих территориях.

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, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации.

О необходимости внесения указанных изменений в бюджетное законодательство и законодательство о налогах и сборах неоднократно указывалось в бюджетных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, в Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации, а также в рекомендациях заседаний Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы. В то же время следует отметить, что в настоящее время соответствующие законодательные инициативы по увеличению доходной базы местных бюджетов не внесены в Государственную Думу. При этом затягивание решения указанного вопроса негативно влияет на социально-экономическое развитие муниципальных образований.

Таким образом, на основе анализа указанных данных можно сделать вывод о том, что в 2011 году в большинстве муниципальных образований местные бюджеты будут формироваться в основном за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов Российской Федерации и их социально-экономическое положение будет зависеть от ее размеров.



Наконец, по-прежнему остро стоит кадровая проблема – подбор, подготовка, расстановка и повышение квалификации руководителей органов местного самоуправления, депутатов представительных органов, муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений и предприятий, особенно в поселениях, прежде всего в сельских.

Из общего количества муниципальных служащих – а это более чем 340 тыс. человек – как минимум 75% имеют высшее образование и еще не менее 20% – среднее специальное. В органах муниципальной власти по состоянию на 1 октября 2009 года работало 2058 кандидатов и докторов наук.

Вместе с тем еще невелико число специалистов, имеющих юридическое образование (13%), около 3% работников вообще имеют только общее среднее образование. И хотя, например, в 2008 году 13,4% работников сферы муниципального управления получили дополнительное профессиональное образование (прошли переподготовку, повышение квалификации, стажировку), вопрос рано снимать с повестки дня. Напротив, необходимо развивать современные системы их подготовки, включая обучение инновационным технологиям в сфере муниципальных услуг. Для этого нужна современная и эффективная государственная программа подготовки кадров для органов местного самоуправления, муниципальных учреждений и предприятий.

С другой стороны, не следует ожидать, что в сельских советах и администрациях будут заседать и работать доктора или кандидаты наук. Сегодня на всех уровнях власти не менее важной, чем нехватка специальных знаний, является проблема отсутствия перспективы профессионального роста у муниципальных служащих, работающих на местах, и уже упомянутой мотивации общественного служения.

Наконец, нельзя забывать и о развитии местных сообществ и форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления как важнейших институтов развития подлинного народовластия и самоуправления (территориальные органы самоуправления, отчасти товарищества собственников жилья, иные объединения граждан, направленные на участие в осуществлении отдельных вопросов местного самоуправления).

Местное самоуправление должно являться не только первичным уровнем власти, но и важнейшим элементом гражданского общества, реальной школой гражданской активности, инструментом вовлечения граждан в решение вопросов жизнеобеспечения на уровне конкретных муниципальных образований. Именно развитие различных общественных структур, поддержка инициатив населения и есть путь вовлечения населения в самоуправленческий процесс, а через него – и в общеполитический демократический прогресс в нашей стране.