

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ
И ПРОБЛЕМАМ СЕВЕРА И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА**

Р Е Ш Е Н И Е

17 мая 2017 г.

№ 22/2

**Об утверждении рекомендаций «круглого стола» на тему
«О законодательном обеспечении государственной региональной
политики в Российской Федерации»**

Заслушав информацию о рекомендациях «круглого стола» на тему «О законодательном обеспечении государственной региональной политики в Российской Федерации», Комитет Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока **р е ш и л**:

1. Утвердить рекомендации «круглого стола» на тему «О законодательном обеспечении государственной региональной политики в Российской Федерации» (прилагаются).

2. Направить указанные рекомендации в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также Комитеты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Председатель Комитета



Н.М.Харитонов

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ
И ПРОБЛЕМАМ СЕВЕРА И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА**

ул. Охотный ряд, д. 1, Москва, 103265 Тел. 8(495)692-38-30 Факс 8(495)692-60-33 E-mail: cregions@duma.gov.ru

_____ 201__ г.

№ _____

РЕКОМЕНДАЦИИ
круглого стола на тему:

**«О ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

18 апреля 2017 года Комитет Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока провел «круглый стол» на тему «О законодательном обеспечении государственной региональной политики в Российской Федерации».

Участники «круглого стола» обсудили состояние, основные проблемы и перспективные направления совершенствования законодательного обеспечения государственной региональной политики.

К настоящему времени в Российской Федерации, в основном, создана нормативно-правовая база для осуществления региональной политики. В целом, разграничены полномочия между различными уровнями власти, упорядочено бюджетное устройство и сформированы принципы межбюджетных отношений, закреплены правовые основы осуществления стратегического планирования, сформированы инструменты «селективной» поддержки регионов, определены организационно-правовые и финансово-экономические условия для развития местного самоуправления, внедрены механизмы стимулирования эффективной деятельности органов

государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Вышеперечисленные меры реализованы комплексом нормативных и правовых актов, включающим в себя основополагающие акты федерального законодательства в области региональной политики, «отраслевые документы» (в том числе кодексы Российской Федерации), а также акты федерального законодательства в отношении отдельных территорий Российской Федерации.

Вместе с тем участники «круглого стола» отмечают, что процесс формирования правовой основы для проведения единой и, в то же время, дифференцированной с учетом реальных территориальных различий государственной региональной политики в Российской Федерации к настоящему времени не завершен.

Предмет региональной политики как таковой сегодня «размыт» в многочисленных нормативных правовых актах федерального уровня.

В этой связи отдельного осмысления требует **вопрос разработки и принятия базового федерального закона** в области региональной политики.

В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находится внесенный 23 октября 2000 года проект федерального закона № 18259-3 «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации». Вместе с тем, за период, истекший со времени принятия законопроекта во втором чтении, значительно изменились нормы законодательства, регламентирующие соответствующие правоотношения. Предлагаемое указанным законопроектом правовое регулирование в области государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации в настоящее время не согласуется с положениями действующего законодательства. В этой связи в предложенной редакции данный законопроект не может быть поддержан.

Тем не менее, вопрос установления в федеральном законодательстве единых правовых основ государственной региональной политики, по мнению

участников «круглого стола, не утратил своей актуальности.

Принципиальным в данном федеральном законе должно стать содержательное смещение акцентов в понимании региональной политики от узкоотраслевого подхода (социально-экономического) к комплексному подходу.

Сохранение существенных дисбалансов в территориальном социально-экономическом развитии и в уровне бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, а также рост долговой нагрузки регионов подтверждают необходимость проведения системной работы в данном направлении.

Анализ представленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации материалов подтверждает необходимость продолжения работы по инвентаризации и финансовой оценке расходных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Результатом данной работы должны стать конкретные предложения по совершенствованию сложившейся системы межбюджетных отношений, а также внесению изменений в действующее законодательство в части уточнения перечня полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (как осуществляемых ими самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, так и переданных им на исполнение на основании федеральных законов и соглашений).

В целях реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации неоднократно ставилась задача по изменению сложившейся пропорции распределения доходов между бюджетами разных уровней, в результате реализации которых должна повыситься роль регионов и муниципалитетов в решении ключевых социально-экономических задач. Достижение соответствия расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по решению собственных государственных полномочий и вопросов местного значения

объемам доходных поступлений в соответствующие бюджеты в настоящее время по-прежнему является одной из ключевых задач.

Необходимо также провести дополнительную работу в части исключения дублирования функций и полномочий между публично-правовыми образованиями, устранить случаи конкуренции норм федерального законодательства, а также закрепления полномочий, не соответствующих принципам разграничения полномочий.

Особое внимание необходимо также обратить на возможность расширения применения и совершенствования инструментов стимулирования регионального развития на основе анализа правоприменительной практики.

Перспективным направлением развития законодательства является принятие федеральных законов и иных правовых актов в части обеспечения условий для развития отдельных территорий Российской Федерации (Арктическая зона Российской Федерации, Дальний Восток, приграничные территории и другие).

Учитывая вышеизложенное, участники «круглого стола» рекомендуют:

Федеральному Собранию Российской Федерации:

1. Завершить работу по проекту федерального закона № 18259-3 «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации» с учетом существенного изменения затрагиваемых законопроектом норм действующего законодательства.

2. При осуществлении парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений на основании статьи 11 Федерального закона от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» исходить из необходимости:

– согласования формируемых и реализуемых соответствующими документами мероприятий с целями и приоритетными задачами

государственной политики регионального развития, сформулированными в Указе Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»;

– соответствия формируемых в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2016 года № 1137 в составе государственных программ и федеральных целевых программ разделов, содержащих информацию о мероприятиях, реализуемых на территории Дальневосточного федерального округа, требованиям опережающего развития Дальнего Востока;

– соответствия формируемых программных документов и мероприятий задачам и целям Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666.

3. Ускорить рассмотрение и принятие Государственной Думой:

– проекта федерального закона № 351626-5 «Об основах приграничного сотрудничества»;

– проекта федерального закона № 66082-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления единого порядка правового регулирования вопросов в сфере стратегического планирования);

– проекта федерального закона № 538033-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования механизма функционирования и управления особыми экономическими зонами).

4. Совместно с Правительством Российской Федерации провести анализ правоприменительной практики Федерального закона от 3 декабря 2011 года № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации»;

Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и рассмотреть вопрос о внесении изменений в указанный федеральный закон с целью повышения эффективности механизмов государственной поддержки депрессивных территорий.

5. В целях обеспечения условий для устойчивого социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации, районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей и Дальнего Востока рассмотреть вопрос создания постоянно действующего Совета под председательством Заместителя Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

6. Совместно с Правительством Российской Федерации и заинтересованными органами государственной власти субъектов Российской Федерации разработать предложения по совершенствованию законодательства о государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в Арктической зоне и на Дальнем Востоке.

7. Обеспечить контроль за исполнением Постановления Государственной Думы от 25 января 2017 года № 832-7 ГД «Об информации Министра Российской Федерации по развитию Дальнего Востока А.С.Галушки».

8. Рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон от 28 июня 2014 года №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», предусматривающих возможность принятия отдельного решения об опережающей разработке и утверждении новой редакции Стратегии социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа, а также формирование в отраслевых документах стратегического планирования разделов, предусматривающих мероприятия по опережающему развитию Дальнего Востока.

Правительству Российской Федерации:

В части систематизации законодательного обеспечения государственной региональной политики:

9. Рассмотреть вопрос разработки проекта федерального закона определяющего основные понятия, цели, принципы, механизмы и инструменты региональной политики, полномочия и процедуры согласования интересов государства, регионов и местных сообществ и взаимодействия на этой основе органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по разработке и реализации конкретных мер государственной политики регионального развития.

10. По результатам инвентаризации доходных источников и финансовой оценки расходных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления разработать предложения по внесению изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другие федеральные законы в целях обеспечения сбалансированного разграничения полномочий и регионального развития.

11. Разработать план реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, включающий в себя, в том числе, комплекс мер организационного и правового регулирования, направленных на повышение бюджетной обеспеченности регионов и сбалансированности региональных бюджетов.

12. Ежегодно, начиная с 2017 года, представлять доклад о результатах реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года в палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

13. При разработке Стратегии пространственного развития Российской Федерации определить механизмы взаимной увязки отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации, схем территориального планирования, государственных программ Российской Федерации, федеральных целевых программ и инвестиционных программ субъектов естественных монополий с точки зрения синхронизации пространства и времени размещения соответствующей инфраструктуры.

14. Активизировать работу по совершенствованию законодательного обеспечения экономического взаимодействия в части межрегиональной кооперации, закрепления отношений субъектов Федерации, объединяющих усилия для эффективной реализации стратегических социально-экономических задач.

15. При проведении федеральными органами исполнительной власти единой политики в отдельных отраслях посредством утверждения нормативов и стандартов предоставления услуг населению учитывать возможности бюджетов субъектов Российской Федерации по их финансовому обеспечению и необходимость оказания дополнительной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации на соответствующие цели.

16. Провести анализ перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации до вступления в силу Федерального закона от 28 декабря 2016 года № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и рассмотреть вопрос о

необходимости дополнительного законодательного урегулирования указанных правоотношений отдельным федеральным законом.

17. Сформировать единый реестр полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в виде постоянно обновляемого интернет-портала.

18. Разработать единые критерии оценки эффективности реализации полномочий на всех уровнях публичной власти.

В части законодательного обеспечения развития отдельных территорий:

19. Ускорить разработку и внесение в Государственную Думу проекта федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации».

20. Рассмотреть вопрос о разработке и внесении в Государственную Думу проекта федерального закона об ускоренном социально-экономическом развитии Дальнего Востока, предусматривающего создание системы управления опережающим развитием Дальнего Востока, систематизацию действующих правовых особенностей государственного регулирования, мер государственной поддержки опережающего развития Дальнего Востока, а также определяющего меры бюджетной, инвестиционной и налоговой политики в целях достижения лучших условий для ведения предпринимательской деятельности и осуществления инвестиций.

21. Рассмотреть вопрос внесения изменений в действующее законодательство в целях обеспечения эффективного и сбалансированного развития городских, сельских и промышленных агломераций в Российской Федерации.

22. Продолжить работу по совершенствованию нормативного и правового обеспечения развития приграничных территорий Российской Федерации и приграничного сотрудничества.

23. Рассмотреть вопрос формирования территориальных разделов в составе государственных программ и федеральных целевых программ, а также приоритетных программ и проектов в отношении всех макрорегионов Российской Федерации с учетом необходимости решения сформулированных Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» целей и задач региональной политики.

24. Ускорить разработку и внесение в Государственную Думу проекта федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» в части отнесения территорий городского округа Хабаровск и Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края, Углегорского муниципального района Сахалинской области, Елизовского муниципального района Камчатского края к свободному порту Владивосток.

25. Учитывать необходимость последовательного применения особого подхода к решению вопросов реализации законодательства Российской Федерации на территориях с экстремальными природно-климатическими условиями, в отдаленных и труднодоступных территориях Российской Федерации, а также на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

26. Рассмотреть вопрос внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающих возможность заключения долгосрочных соглашений о предоставлении субсидий на реализацию инвестиционных проектов на отдельных территориях по решениям Правительства Российской Федерации в пределах средств, предусмотренных государственной программой Российской Федерации (на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств).

27. Рассмотреть вопрос разработки и внесения в Государственную Думу проекта федерального закона о внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающих по решению субъектов Российской Федерации предоставление налоговых льгот инвесторам инвестиционных проектов, реализуемых на Дальнем Востоке, в объеме осуществляемых ими инвестиций в объекты инфраструктуры.

28. В целях поддержки реализации инвестиционных проектов в российских регионах рассмотреть вопрос внесения изменений в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, позволяющих учесть льготы по налогу на прибыль, установленные региональным законодательством на отдельных территориях Российской Федерации.

В части совершенствования институтов и инструментов регионального развития

29. Продолжить работу по совершенствованию системы финансового обеспечения исполнения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и полномочий органов местного самоуправления, предусматривая:

– обеспечение реализации установленного федеральным законодательством требования, в соответствии с которым наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления расходными полномочиями допускается исключительно с одновременной передачей им необходимых материальных и финансовых ресурсов, а также совершенствование правовых механизмов, обеспечивающих предотвращение наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации дополнительными полномочиями без достаточного для их исполнения финансового обеспечения;

– постепенную отмену установленных на федеральном уровне льгот по региональным и местным налогам, федеральным налогам, доля которых зачисляется в бюджеты субъектов Российской Федерации или местные бюджеты, а также отмену положений федеральных законов, устанавливающих изъятия из состава объектов налогообложения по таким налогам, за исключением преференций, которые имеют приоритетное значение для развития Российской Федерации;

– определение дополнительных источников пополнения бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований за счет налоговых и неналоговых поступлений;

– обеспечение компенсации выпадающих доходов субъектов Российской Федерации в связи с созданием и функционированием института консолидированной группы налогоплательщиков с учетом задачи по выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;

– необходимость определения источников и (или) порядка компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, в случае принятия закона либо другого нормативного правового акта, предусматривающего такие последствия.

30. В целях обеспечения предсказуемости, прозрачности и своевременности предоставления субсидий рассмотреть вопрос внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающих необходимость распределения указанных межбюджетных трансфертов между субъектами Российской Федерации в полном объеме законом о федеральном бюджете.

31. Рассмотреть вопрос образования специального фонда поддержки межрегиональных инвестиционных проектов.

32. Рассмотреть вопрос законодательного урегулирования методического обеспечения стратегического планирования на муниципальном уровне.

33. Ускорить разработку и внесение в Государственную Думу проекта федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года №1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» в части совершенствования механизма реализации программ повышения мобильности трудовых ресурсов».

34. Провести инвентаризацию применяемых на федеральном уровне институтов и инструментов регионального развития и выработать критерии оценки их эффективности.

35. Провести анализ правоприменительной практики Федерального закона от 17 июля 2011 года № 211-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из закрывающихся населенных пунктов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» и рассмотреть вопрос о внесении изменений в указанный федеральный закон с целью повышения эффективности реализации его норм.

36. Обеспечить методическое содействие органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по вопросам реализации государственной национальной политики Российской Федерации.

37. Рассмотреть вопрос увеличения финансирования подпрограммы «Развитие малого и среднего предпринимательства» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» с целью расширения перечня направлений государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации и в монопрофильных муниципальных образованиях.

38. Разработать меры нормативного и правового регулирования, направленные на снижение процентных ставок по кредитам, предоставляемым бюджетам субъектов Российской Федерации кредитными организациями.

39. Применять дифференцированный подход при заключении соглашений с органами государственной власти субъектов Российской Федерации на предоставление бюджетных кредитов, учитывая сложившуюся ситуацию с долговой нагрузкой и исходя из уровня бюджетной обеспеченности.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления:

40. В целях обеспечения сбалансированности региональных бюджетов принять меры по повышению качества прогнозирования налоговых и неналоговых доходов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, и бюджетного планирования.

41. Предпринимать меры по увеличению собственной доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации.

42. Принять меры по повышению доходной базы местных бюджетов путем отмены неэффективных льгот и изъятий из объекта налогообложения земельного налога, предоставляемых юридическим лицам. Принять меры по обеспечению эффективного взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при администрировании налогов и других платежей.

43. Рассмотреть возможность введения механизма стимулирования органов местного самоуправления к повышению собираемости местных налогов.

44. В рамках решения задач по обеспечению сбалансированности региональных и местных бюджетов предпринимать необходимые меры для роста региональных экономик, укрепления их налогового потенциала, увеличения собственных доходов бюджетов, а также использования имеющихся внутренних резервов, оптимизации бюджетных расходов.

45. Активизировать работу по повышению эффективности межрегионального взаимодействия в целях сокращения диспропорций в уровне социально-экономического развития территорий.

Председатель Комитета



Н.М.Харитонов