



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ

БЭРЭССЭДЭЭТЭЛ

Жирков Александр Николаевич

Ярославского ул., 24/1, г. Якутск, 677022 Тел. (4112) 43-51-94 Факс (4112) 43-53-33 E-mail: Zhirkov_AN@iltumen.ru

«24» 02 2014 г.

№ 120-811

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

Уважаемый Сергей Леонидович!

В ответ на Ваше письмо от 6 февраля 2014 года № 3.2-11/186 направляю предложения Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) для использования в интернет-обсуждении на тему «Проблемы законодательного обеспечения устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения».

Приложение: на 7 листах.

А.Н.Жирков

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

ГОСУДАРСТВЕННОГО СОБРАНИЯ (Ил Тумэн) РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ)

1. О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере государственного регулирования отношений недропользования

Наличие значительных запасов стратегических и дефицитных видов полезных ископаемых, содержащихся в недрах Российской Федерации, континентального шельфа, исключительной экономической зоны России влияют на национальную экономическую безопасность нашего государства.

Основной системой пользования недрами является государственная собственность на недра, при этом вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Между тем разграничение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации и уровней управления фондом недр осуществлено на основе статуса участков недр федерального и местного значения: Российская Федерация осуществляет владение, пользование и распоряжение недрами, участками недр федерального значения, а субъекты Российской Федерации – владение, пользование и распоряжение недрами на своих территориях, то есть участками недр местного значения, к которым отнесены участки, содержащие общераспространенные полезные ископаемые. При подобной методике разделения (участки, содержащие общераспространенные полезные ископаемые, – собственность субъектов Российской Федерации, все остальные – федеральная собственность) в собственности субъектов Российской Федерации остаются участки, имеющие самую низкую стоимостную оценку и, как следствие, низкую экономическую и социальную значимость.

Дополнительно отметим, что существующее распределение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации не учитывает положения статей 69 и 130 Конституции Российской Федерации, согласно которым Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, а местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока практически не принимают участия в процессе недропользования. Закон Российской Федерации «О недрах» не учитывает их интересов в полной мере, а имеющиеся нормы носят декларативный характер.

Так, например, статьей 5 указанного закона предусматривается участие органов местного самоуправления в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование, а также с развитием минерально-сырьевой базы для предприятий местной промышленности. Однако дальнейшее применение данных норм не отрегулировано, в связи с чем их применение неэффективно.

Согласно части 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Закон Российской Федерации «О недрах» признает такой основой лишь недра, но не ресурсы.

В части рационального использования недр субъекты Российской Федерации опять оказались ущемлены в правах: Законом Российской Федерации «О недрах» не предусматриваются какие-либо полномочия по контролю за рациональным использованием недр на своих территориях, кроме как по участкам, содержащим общераспространенные полезные ископаемые.

Действующая нормативно-правовая база в области недропользования, построенная на принципах централизации управления, нарушает права субъектов Российской Федерации, а механизмы управления и распоряжения фондом недр далеко не всегда могут быть адекватно реализованы с соблюдением государственных интересов.

В связи с этим предлагаем пересмотреть вопрос разграничения государственной собственности на недра, а именно вернуть принцип совместного регулирования отношений в области недропользования, то есть восстановить механизм взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов при владении, пользовании и распоряжении недрами.

2. О проблемах законодательного обеспечения территориальных основ местного самоуправления в Российской Федерации

При сохраняющихся направлениях развития административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации периодически возникает необходимость в преобразовании городского населенного пункта в сельский. В некоторых случаях такое изменение влечет последующее изменение статуса соответствующего муниципального

образования с городского поселения на сельское (в том случае, если в состав преобразуемого городского поселения входит только один городской населенный пункт).

Однако возможность преобразования городского поселения в сельское Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предусмотрена.

Вместе с тем в ряде субъектов Российской Федерации приняты законы, предусматривающие вышеуказанное преобразование (например, часть 2 статьи 1 Закона Приморского края от 18 ноября 2011 года № 855-КЗ «Об изменении категории некоторых населенных пунктов, о преобразовании некоторых городских поселений, входящих в состав Кавалеровского муниципального района Приморского края, и внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края»).

В связи с фактически имеющейся необходимостью в осуществлении такого преобразования целесообразно рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части установления правовой возможности преобразования городского поселения в сельское.

Учитывая наличие тенденции к миграции населения из сельских населенных пунктов в городские, актуальным является вопрос упразднения муниципальных образований, в которых количество постоянного населения снизилось до минимума, позволяющего ставить вопрос о целесообразности их существования. Так, в соответствии с частью 1 статьи 13.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» решение об упразднении поселения принимается на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. Однако на практике возникают ситуации, когда в поселении, юридически существующем, не зарегистрирован по месту постоянного жительства ни один гражданин Российской Федерации. Провести в этом случае сход граждан не представляется возможным. При отсутствии такой инициативы в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» упразднение поселения невозможно.

В связи с существованием на территории субъектов Российской Федерации указанных выше поселений целесообразно рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» в части установления механизма их упразднения.

Мониторинг действующего законодательства выявил проблемы объединения муниципальных образований в границах муниципального района в городское поселение, наделения его статусом городского округа и упразднения муниципальных районов.

В настоящее время возможность упразднения муниципального района в федеральном законодательстве отсутствует. Закрепляя как самостоятельный вид преобразования объединение муниципальных районов (часть 4 статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), законодатель не определяет порядок упразднения объединившегося муниципального района.

На практике необходимость упразднения муниципального района возникает в ситуации, когда все поселения, входившие в состав района, выдвигают инициативу об объединении с городским округом и фактически выходят из состава муниципального района.

На сегодняшний день не считаются вновь образованными муниципалитеты, появившиеся в результате изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа (часть 7 статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Статус вновь образованного муниципального образования позволяет установить переходный период, решить вопрос исполнения бюджета, формирования единого правового пространства, определить срок полномочий органов местного самоуправления, способ избрания главы и другое.

В действующем законодательстве отсутствует прямая норма о возможности объединения муниципального района и городского округа. Хотя опосредованно, с последовательным применением нескольких форм преобразования, такая процедура реализуема. В целях упрощения ее применения в статье 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» необходимо предусмотреть отдельную форму преобразования по объединению городского округа и муниципального района.

В статье 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предлагается

установить статус вновь образованных муниципальных образований для всех муниципалитетов, созданных в результате преобразований, и предусмотреть возможность объединения муниципалитетов одного уровня в качестве одной из форм преобразования.

Анализ проблем развития местного самоуправления показывает, что в ряде случаев существенно повысить качество управления возможно либо путем изменения границ муниципальных образований, либо путем их преобразования. В условиях снижения численности населения, финансового и кадрового дефицита именно изменение территориальной организации местного самоуправления является одним из немногих механизмов, когда при минимальных затратах можно существенно повысить качество муниципального управления, оптимизировать бюджетные расходы.

В целях оптимизации территориальной организации местного самоуправления изменение границ, преобразование зачастую требуются в отношении сельских поселений.

В целях соблюдения требования об общей территории границ сельских поселений, установленного статьей 2 и пунктом 6 части 1 статьи 11 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», установление границ данных поселений на практике осуществляется фактически, по межселенной территории.

Вместе с тем установление таким образом границ сельских поселений нарушает положения пунктов 2 и 3 части 1 статьи 11 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которым территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения и (или) на территориях упраздняемых поселений межселенные территории входят в состав муниципальных районов; территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения.

Кроме того, создаются проблемы при внесении границ муниципальных образований в государственный кадастр недвижимости во исполнение Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» в связи с тем, что установленные границы муниципальных образований нарушают границы внесенных в кадастр земельных участков.

В целях решения данной проблемы целесообразно внести изменения в Федеральный

закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», допускающие возможность установления границ сельских поселений, состоящих из нескольких населенных пунктов и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации с низкой плотностью населения, без соблюдения требования об общей территории.

Согласно статье 49 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» экономическую основу местного самоуправления составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Анализ финансового положения муниципальных образований свидетельствует о том, что доходы местных бюджетов не соответствуют потребностям органов местного самоуправления для реализации ими собственных полномочий, осуществления капитальных вложений для развития и модернизации объектов жилищно-коммунального хозяйства, образования и других объектов социальной инфраструктуры.

Более того, нестабильность доходных источников местных бюджетов привела к потере органами местного самоуправления мотивации к среднесрочному и долгосрочному планированию социально-экономического развития муниципальных образований. Необходимо укрепление финансовой базы местных бюджетов, которая в первую очередь зависит от объема налоговых поступлений. За местными бюджетами необходимо закреплять те налоги, на развитие налоговой базы которых могут влиять органы местного самоуправления.

Таким образом, главной проблемой остается недостаточное обеспечение финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований. Эта проблема включает в себя комплекс вопросов, решаемых как на государственном, так и на муниципальном уровне. К ним относятся вопросы формирования муниципальной собственности (в том числе муниципальной собственности на землю), создания условий для формирования полноценных местных бюджетов (в том числе учета специфики муниципальных образований при распределении государственных финансовых ресурсов), создания стабильной нормативной основы экономической деятельности муниципальных образований и другие.

В ситуации финансовой неопределенности, вызванной перераспределением ряда расходных обязательств и отсутствием достаточных дополнительных доходных

источников, возрастает роль межбюджетного регулирования, и в этой связи требуется реализация нового этапа развития межбюджетных отношений.

В связи с изложенным в предстоящие годы необходимо завершить работу по перераспределению полномочий между уровнями публичной власти. Вместо практики делегирования субъектам Российской Федерации исполнения федеральных полномочий следует осуществлять передачу полномочий субъектам Российской Федерации на постоянной основе, обязательно предусмотрев и передачу субъектам Российской Федерации постоянных источников доходов в экономически обоснованном объеме.

Кроме того, необходимо рассмотреть вопрос о возможности закрепления дополнительных доходных источников за бюджетами субъектов Российской Федерации, в том числе в целях компенсации их расходов на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года. Передача дополнительных доходов должна в первую очередь решать проблему покрытия (реструктуризации) накопившихся долгов и недофинансирования действующих расходных обязательств.

Необходимо обеспечить выполнение плана поэтапной отмены льгот, установленных на федеральном уровне, применение которых приводит к недополучению доходов региональными и местными бюджетами. А если введение льготы на федеральном уровне признано целесообразным, то должен быть продуман механизм компенсации выпадающих доходов соответствующих бюджетов.

Следует отметить, что полномочия, осуществляемые различными уровнями публичной власти, в настоящее время реализуются в условиях, когда продолжают сохраняться полномочия, дублируемые на различных уровнях публичной власти. При этом при принятии отдельных отраслевых федеральных законов продолжает сохраняться ведомственный подход, в том числе и в отношении разграничения полномочий, что в отдельных случаях может привести к нарушению базовых принципов разграничения полномочий между уровнями публичной власти.

Для дальнейшего совершенствования разграничения полномочий, сформированных в законодательстве Российской Федерации, необходимо подготовить реестр полномочий всех уровней публичной власти, которые осуществляют их в рамках своей компетенции. Этот реестр необходимо сделать открытым, что позволит гражданам ориентироваться в объемах полномочий каждого из уровней публичной власти, определять при необходимости тот уровень власти, который отвечает за исполнение соответствующего полномочия.