



Заместитель
председателя Правительства
Забайкальского края - министр
экономического развития
Забайкальского края

Чайковского ул., д. 8, г. Чита, 672021

тел.: (302-2) 35-49-14

факс: (302-2) 35-47-89

e-mail: mineconom@economy.e-zab.ru

27 февраля 2014 г. № 08-03-747

на № 3.2-11/186 от 06.02.2014 г.

Председателю
Комитета Совета Федерации по
федеративному устройству,
региональной политике, местному
самоуправлению и делам Севера

С.М.Киричуку

Уважаемый Степан Михайлович!

Направляю Вам предложения по вопросам совершенствования законодательства для проведения интернет-обсуждения по теме «Проблемы законодательного обеспечения устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения».

Стимулирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к наращиванию собственного экономического потенциала

Финансовое обеспечение субъектов Российской Федерации и муниципальных образований зависит от объема доходных источников, закрепленных за органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по установленным нормативам отчислений. Низкая финансовая обеспеченность не позволяет осуществлять расходные обязательства в соответствии с установленными полномочиями, перечень которых постоянно увеличивается. Вместе с тем, перечень местных налогов остается прежним, а объем их поступлений не обеспечивает финансовую самостоятельность органов местного самоуправления, негативно отражается на финансировании социально-значимых мероприятий.

В целях формирования сбалансированных местных бюджетов, увеличения объема доходных источников консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации предлагается внести изменения в бюджетное и налоговое законодательство Российской Федерации:

- в статью 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части увеличения норматива отчислений в бюджеты субъектов Российской Федерации

Федерации по налогу на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде природных алмазов) с 60 до 80 процентов.

Предлагаемое изменение позволит увеличить доходную базу консолидированного бюджета Забайкальского края в условиях 2013 года на 224,0 млн. рублей;

- в статью 57 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части установления норматива отчислений по таможенным платежам, установленным в соответствии с таможенным законодательством Российской Федерации, в размере 100 процентов в бюджеты субъектов Российской Федерации, на территориях которых находятся приграничные районы, для развития их инфраструктуры.

Предлагаемое изменение позволит увеличить доходную базу консолидированного бюджета Забайкальского края более чем на 10428,1 млн. рублей для создания условий для экономического развития Забайкальского края;

- в статью 78 Налогового кодекса Российской Федерации по осуществлению возврата сумм излишне уплаченных платежей в размере, не превышающем 20 процентов поступлений среднемесячного объема налоговых доходов в соответствующий бюджет;

- ускорить поэтапную отмену льгот по налогу на имущество организаций для инфраструктурных объектов естественных монополий, установленных на федеральном уровне, перенеся срок полного прекращения их действия с 2019 года на 2015 год, что позволит увеличить доходы бюджета Забайкальского края на 1857,7 млн. рублей.

Данные изменения позволят увеличить доходную часть консолидированного бюджета Забайкальского края на 12509,8 млн. рублей.

Развитие местного самоуправления

Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) ввел в оборот понятие «перечень вопросов местного значения», под которыми понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования (статья 2 Федерального закона № 131-ФЗ).

Вопросы местного значения разграничены по видам муниципальных образований и перечислены в статьях 14, 15, 16 Федерального закона № 131-ФЗ. За период действия Федерального закона № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения не зависимо от уровня муниципальных образований постоянно увеличивается, так на момент принятия Федерального закона № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения поселения насчитывал 23, а на конец 2013 года – 38 (увеличение на 15), по муниципальному району 15 и 23 соответственно (увеличение на 18).

Анализ формулировок вопросов местного значения показал, что законодатель, утверждая данный перечень, пытался установить **сферу или направление деятельности органов местного самоуправления**. Несмотря на различие формулировок, все они определяют «**вопросы местного значения**»

как более общую правовую категорию по отношению к категории «полномочия», что соответствует замыслу законодателя, разделившего оба понятия (полномочия обозначены в статье 17 Федерального закона № 131-ФЗ). Однако этот замысел реализован непоследовательно, а в отдельных случаях полномочия выходят за пределы установленных вопросов местного значения.

В последние годы из-за недостаточной четкости вопросов местного значения в перечне вопросов местного значения появились нормы, определяющие конкретные полномочия органов местного самоуправления. Например, «предоставление помещений для работы на обслуживаемом административном участке сотруднику, замещающему должность участкового-уполномоченного полиции», «выдача разрешений на установку рекламных конструкций и аннулирование таких разрешений». Первоначальная редакция Федерального закона № 131-ФЗ уже содержала в себе возможность слишком широкого толкования терминов и понимания разграничения категории «вопросов местного значения» и «полномочий» как чисто условного, так в разряд вопросов местного значения попало присвоение наименований улицам, площадям и иным территориям поселений и городских округов и установление нумерации домов. В некоторых статьях Федерального закона № 131-ФЗ одно понятие подменяется другим, например: в статье 18 «Принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления» речь идет о регулировании вопросов местного значения и финансовых обязательствах, возникающих в связи с этим регулированием, а о полномочиях в данной статье нет ни слова; в соответствии со статьями 14, 15, 16 Федерального закона № 131-ФЗ утверждение местного бюджета, установление, изменение и отмена местных налогов и сборов относятся к вопросам местного значения, тогда как согласно статье 35 Федерального закона № 131-ФЗ они находятся в исключительной компетенции представительных органов муниципальных образований уже в качестве полномочий этих органов.

В первоначальной редакции статья 17 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривала, что перечень полномочий устанавливается Федеральным законом № 131-ФЗ и уставами муниципальных образований, но после введения Федерального закона № 131-ФЗ в действие стало ясно, что в одном акте невозможно установить все права и обязанности органов местного самоуправления, и тогда статья 17 была дополнена положением о том, что полномочия органов местного самоуправления могут предусматриваться другими федеральными законами.

По отдельным вопросам местного значения появились отсылки к отраслевым федеральным законам, например, вопросу об организации образования соответствует Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», вопросу об обеспечении пожарной безопасности – Федеральный закон «О пожарной безопасности» и т.д.

Однако, некоторые вопросы местного значения, не связаны отсылками на федеральное законодательство. Анализ содержания федеральных законов, касающихся правоотношений в системе местного самоуправления, показывает, что отсылки к ним во многих случаях были бы бессмысленными, поскольку

конкретных полномочий органов местного самоуправления в них мало или нет вообще. Десятки действующих отраслевых федеральных законов не содержат достаточного правового регулирования полномочий органов местного самоуправления, «уходят» от него.

В статье 7 «Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды» Федерального закона «Об охране окружающей среды» перечислены существующие вопросы местного значения, закрепленные в Федеральном законе № 131-ФЗ.

В ряде случаев федеральные законы, дают самую общую характеристику полномочий, не раскрывая их конкретного содержания. Так в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности» говорится, что органы местного самоуправления участвуют в противодействии экстремистской деятельности (формулировка Федерального закона № 131-ФЗ). Затем указывается, что эти органы в приоритетном порядке осуществляют профилактические, в том числе воспитательные, пропагандистские меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности. И на этом все.

В других случаях в федеральных законах перечислены некоторые полномочия, нужные для решения вопросов местного значения, а за остальными отсылают к федеральному законодательству. Так, в Федеральном законе «Об экологической экспертизе» устанавливается ряд полномочий органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области экологической экспертизы, а затем сделана оговорка о том, что органы местного самоуправления осуществляют «иные полномочия в данной области в соответствии с законодательством Российской Федерации». Какие «иные» полномочия и к какому конкретно закону надо обращаться неясно.

Нередко отраслевые федеральные законы, упоминая органы местного самоуправления, оперируют формулами «действуют в пределах своих полномочий», «в пределах своей компетенции», тем и ограничиваясь. Хотя именно они и могут определить эти полномочия и компетенцию.

Кроме того, органы местного самоуправления муниципальных районов и поселений сталкиваются с проблемой нечеткого разделения полномочий по схожим вопросам местного значения. Например, к вопросам местного значения поселения относятся «участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселений», за муниципальным районом закреплено «участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района». Следует, что вопрос местного значения идентичен, различие лишь в территориальной подведомственности. Федеральный закон «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в статье 11 устанавливает перечень полномочий органов местного самоуправления, но без разведения по уровням муниципальных образований. Такая ситуация складывается по всем отраслевым федеральным законам, при установлении

полномочий необходимо разделять компетенцию органов местного самоуправления поселения, муниципального района.

Формирование и реализация государственной политики в области расселения населения как факторе устойчивого социально-экономического развития регионов.

Расселение населения охватывает широкий круг вопросов, так как именно расселение является основой территориального развития, при этом в составе понятия территориального планирования отсутствует вопрос о планировании расселения населения. Поэтому предлагается внести изменения в Градостроительный кодекс в части включения в понятие территориального планирования вопроса планирования расселения населения.



А.В.Сидоров