



ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГУБЕРНАТОРА ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Россия, 160000, г. Вологда, ул. Герцена, 2, тел. (817-2) 72-46-41, факс (817-2) 72-87-22, 72-99-90,
телетайп 146933 РОЗА, e-mail: Government@gov35.ru

25.02.2014 № ИХ.01-2010/14
На № 3.2-11/186 от 06.02.2014

Первому заместителю председателя
комитета Совета Федерации
Федерального Собрания Российской
Федерации по федеративному устройству,
региональной политике, местному
самоуправлению и делам Севера

С.Л. Катанандову

О направлении материалов
по совершенствованию
системы организации
местного самоуправления

Уважаемый Сергей Леонидович!

В соответствии с Вашим запросом направляю материалы для возможного использования в интернет-обсуждении вопросов совершенствования организации местного самоуправления в рамках темы «Проблемы законодательного обеспечения устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации».

Приложение: на 8 л. в 1 экз.

С уважением

А.Ю. Макаровский

Леонов А.В.
8 (8172) 56-01-10

Аппарат Совета Федерации Управление информационных технологий и документооборота	
Дата: <u>28.02.14</u>	Время: <u>12:32</u>
№ <u>5044</u>	

**Материалы
для проведения интернет-обсуждения вопросов совершенствования
организации местного самоуправления.**

В связи с тем, что многие вопросы местного значения, предусмотренные статьями 14, 15 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», содержат достаточно неопределенные формулировки (например «создание условий», «участие в», «обеспечение условий», «оказание содействия» и «содействие в развитии»), в практике решения органами местного самоуправления соответствующих вопросов местного значения зачастую возникают ситуации, когда четкое определение компетенции и объема полномочий органов местного самоуправления по решению того или иного вопроса местного значения не представляется возможным.

Помимо неопределенности содержания ряда вопросов местного значения, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», сложности в определении субъекта компетенции вызывает также наличие сходных по содержанию с вопросами местного значения полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, закрепленных Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В этой связи считаем целесообразным:

провести инвентаризацию отраслевого законодательства на предмет соответствия полномочий, закрепляемых за органами местного самоуправления, вопросам местного значения, указанным в Федеральном законе № 131-ФЗ;

надлежащим образом урегулировать полномочия, не подпадающие под вопросы местного значения – в установленном порядке передать их на местный уровень как делегированные государственные полномочия, либо изъять из компетенции органов местного самоуправления, либо дополнить перечень вопросов местного значения;

разработать и принять федеральный закон, определяющий критерии и пределы делегирования и субделегирования федеральных и региональных отдельных государственных полномочий на местный уровень.

В целях упрощения процедуры по демонтажу самовольных объектов; сохранение облика сложившейся застройки; предупреждение инфекционных заболеваний; обеспечение безопасности населения считаем целесообразным предоставление органам местного самоуправления и сельским поселениям полномочий по:

пресечению торговли в несанкционированных местах (в том числе определить процедуру демонтажа (сноса) самовольно установленного объекта торговли);

пресечению незаконной установки гаражей, рекламных и других временных сооружений, вплоть до сноса и ликвидации, т.к. торговля в несанкционированных местах, незаконная установка сооружений и рекламных конструкций, создают потенциальную угрозу здоровью, жизни и безопасности населения муниципальных образований, хаотично размещённые объекты ухудшают сложившийся облик населенных пунктов в целом. Решение указанных проблем в судебном порядке не приносит положительного эффекта, т.к. срок рассмотрения дела в суде составляет 4-5 месяцев, без учёта сроков на подготовку заявлений в суд. До решения суда «опасный объект» продолжает функционировать и создавать угрозу.

Органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов обладают полномочиями по осуществлению на своей территории охраны общественного порядка посредством формирования муниципальной милиции (ч.1 ст.132 Конституции Российской Федерации, п.8 ч.1 ст.15, п.9 ч.1 ст.16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Вместе с тем, формирование муниципальной милиции органами местного самоуправления в настоящее время представляется проблематичным, поскольку согласно статье 1 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» организация деятельности в данной сфере возложена на федеральные структуры, а также отсутствует специальный федеральный закон о муниципальной милиции.

Создание муниципальных подразделений, которые могли бы оказывать помощь полиции в охране общественного порядка на местах и одновременно быть источником новых рабочих мест, является актуальным. Установление на федеральном уровне порядка создания органами местного самоуправления муниципальной милиции, в том числе определение основных принципов, гарантий, направлений деятельности муниципальной милиции, правового положения ее сотрудников, а также определения источников ее финансового и материально-технического обеспечения, является необходимым условием для реального исполнения данного полномочия.

В соответствии со статьей 23 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне» прекращение допуска должностного лица или гражданина к государственной тайне является дополнительным основанием для расторжения с ним трудового договора (контракта), если такие условия предусмотрены в трудовом договоре (контракте).

Подобная ситуация в отношении государственных гражданских служащих урегулирована Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», в соответствии со статьей 37 которого служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден

от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы в случае прекращения допуска гражданского служащего к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей требует допуска к таким сведениям. Таким образом, в отношении государственных служащих и лиц, работающих по трудовому договору (в том числе и муниципальных служащих) законодательством данный вопрос урегулирован.

Однако действие данных положений законодательства на главу муниципального образования как на выборное должностное лицо не распространяется. Вместе с тем осуществление полномочий главы муниципального образования по обеспечению жизнедеятельности населения муниципального образования требует доступа к сведениям, составляющим государственную тайну. Используемые при решении вопросов местного значения данные в сфере гражданской обороны и мобилизации, в области экономики, науки и техники, могут относиться к вопросам государственной тайны. Невозможность установления допуска к государственной тайне главе муниципального образования влечет ненадлежащее осуществление им возложенных полномочий. Отнесение отказа в допуске или прекращения допуска к государственной тайне к основаниям для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования.

В настоящее время также законодательно не определено правовое положение руководителей органов местного самоуправления и заместителей (первых заместителей) глав муниципальных образований. Данные лица не отнесены к установленному Федеральным законом № 131-ФЗ перечню муниципальных должностей, и, соответственно, являются муниципальными служащими. Учитывая, что указанные должностные лица местного самоуправления наделены исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и организации деятельности органов местного самоуправления, целесообразно законодательно закрепить возможность отнесения уставом муниципального образования должностей руководителей органов местного самоуправления и заместителей (первых заместителей) глав муниципальных образований к муниципальным должностям.

Федеральным законом от 8 ноября 2007 года № 260-ФЗ на органы государственной власти субъектов Российской Федерации возложено полномочие по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов. В основе надлежащего исполнения указанного полномочия лежит полное и своевременное представление муниципальными органами актов, подлежащих внесению в регистр. Однако законодательно обязанность представления уполномоченным региональным органам муниципальных актов не установлена. Необходимо установление обязанности органов местного самоуправления по представлению муниципальных нормативных правовых актов органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также установление административной ответственности за неисполнение данной обязанности.

Положение о том, что муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации предусмотрено пунктом 3 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Вместе с тем, отсутствие законодательно установленного срока приведения муниципальных актов в соответствие с изменениями федерального и регионального законодательства негативно влияет на процесс обеспечения верховенства закона, укрепления законности, защиты прав и свобод граждан. Необходимо установление органам местного самоуправления срока для приведения муниципальных нормативных правовых актов в соответствие с изменениями федерального законодательства или (и) законодательства субъекта Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 22 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения поселения отнесена организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения. В свою очередь, согласно пункту 17 части 1 статьи 15 Федерального закона года № 131-ФЗ вопросом местного значения муниципального района в области организации похоронного дела является содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг. При этом из формулировки указанной нормы не следует, что организация ритуальных услуг органами местного самоуправления муниципального района осуществляется только применительно к межпоселенческим местам захоронения и, следовательно, должна осуществляться на всей территории муниципального района, включая территории поселений. То есть организация ритуальных услуг является вопросом местного значения одновременно и поселения, и муниципального района. В целях устранения правовой неопределенности предлагаем законодательно предусмотреть решение данного вопроса либо только на поселенческом, либо только на районном уровне.

Согласно пункту 4 статьи 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» органы местного самоуправления определяют границы прилегающих территорий к местам, в которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции. При этом уровень местного самоуправления законом не определен. Исходя из вопросов местного значения, обозначенных Федеральным законом № 131-ФЗ, также не представляется возможным однозначно определить какие именно органы местного самоуправления должны определять границы прилегающих территорий.

Необходимо конкретизировать и определить в качестве уполномоченных органов местного самоуправления на решение указанного выше вопроса либо органы местного самоуправления муниципальных районов и городских

округов, либо органы местного самоуправления сельских поселений и городских округов.

В настоящее время штрафные санкции за самовольное занятие земельного участка или использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю недостаточны для эффективного противодействия процессу самовольного занятия земельных участков. Представляется целесообразным увеличение размера штрафных санкций.

Положительное влияние на состояние законности в муниципальных образованиях окажет наделение органов местного самоуправления полномочиями по привлечению к административной ответственности за:

самовольное занятие земельного участка или использование земельного участка без оформления в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю, а в случае необходимости - без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности;

нарушение установленных законодательством сроков и порядка переоформления права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или сроков и порядка приобретения земельных участков в собственность;

использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием;

невыполнение в установленный срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль, об устранении нарушений законодательства;

препятствование проведению мероприятий по муниципальному земельному контролю;

неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего муниципальный контроль, а равно воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей;

неуплата административного штрафа в срок.

Большой проблемой для органов местного самоуправления является увеличение объема расходных обязательств, не обеспеченных соответствующими источниками доходов, которое происходит в результате принятия ряда федеральных законов в течение последних лет. В частности:

Семейного кодекса Российской Федерации – дача разрешения на заключение брака лицам, не достигшим возраста 16 лет (ст.13);

Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» – распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена (п.10 ст.3);

Налогового кодекса Российской Федерации – обязанность местной администрации в случае отсутствия банка на территории муниципального образования (ч.4 ст.58):

- принимать денежные средства в счет уплаты налогов от налогоплательщиков (налоговых агентов), являющихся физическими лицами, правильно и своевременно перечислять их в бюджетную систему Российской Федерации на соответствующий счет Федерального казначейства по каждому налогоплательщику (налоговому агенту);

- вести учет принятых в счет уплаты налогов и перечисленных денежных средств в бюджетную систему Российской Федерации по каждому налогоплательщику (налоговому агенту);

- выдавать при приеме денежных средств налогоплательщикам (налоговым агентам) квитанции, подтверждающие прием этих денежных средств;

- представлять в налоговые органы (должностным лицам налоговых органов) по их запросам документы, подтверждающие прием от налогоплательщиков (налоговых агентов) денежных средств в счет уплаты налогов;

Трудового кодекса Российской Федерации – регистрация трудовых договоров, заключенных работодателями, не являющимися индивидуальными предпринимателями (ст.303).

В настоящее время также не обеспечены финансовыми средствами:

создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и создание окон приема документов в сторонних организациях в рамках реализации требований Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210 – ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;

создание службы системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб через единый номер 112 во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 1632 «О совершенствовании системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб на территории Российской Федерации» и постановления Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2011 года № 9 «О системе обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112».

Жилищным кодексом Российской Федерации, без выделения соответствующих средств на их осуществление, на органы местного самоуправления возложены:

осуществление муниципального жилищного контроля, признание жилищного фонда непригодным для содержания (ст. 14);

перевод жилого помещения в нежилое и наоборот (ст. 23);

установление размера платы за содержание и ремонт жилого помещения для собственников жилых помещений, которые не приняли решение о выборе способа управления многоквартирным домом (ст. 156);

установление размера платы за содержание и ремонт жилого помещения для собственников жилых помещений в многоквартирном доме, не принявших их общим собранием решение об установлении такого размера (ст. 158);

проведение открытого конкурса по отбору управляющей организации, если в течение года до дня проведения указанного конкурса собственниками

помещений в многоквартирном доме не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано (ст. 161).

В настоящее время финансово не обеспечены наиболее финансово емкие полномочия органов местного самоуправления сельских поселений: по предоставлению жилья, выплаты компенсаций на приобретение жилья, расселение из ветхого и аварийного жилья, ремонт жилого фонда.

В качестве инструмента решения данной проблемы предлагаем внести дополнения в Регламент Государственной Думы о недопустимости принятия к рассмотрению Государственной Думы в первом чтении законопроектов, предусматривающих возложение на органы местного самоуправления новых расходных обязательств либо увеличение имеющихся, но не содержащих соответствующих положений по определению источников и порядка финансирования соответствующих дополнительных расходов.

В отношении примерной оценки расходов на решение вопросов местного значения считаем необходимым отметить, что сложившаяся с области практика заключалась в установлении законом области нормативов расходных потребностей на исполнение полномочий органами местного управления. Данные нормативы устанавливались по принципу «от достигнутого» и соотносились преимущественно с реальным наличием средств в бюджете. Каких-либо теоретических расчетов минимальной или максимальной расходной потребности не проводилось, так как для их проведения необходимы законодательно установленные стандарты (социальные нормативы), которые по многим полномочиям отсутствуют. Нет также единой базовой методики подобных расчетов и адаптационных коэффициентов для учета индивидуальных особенностей каждого муниципального образования.

Считаем, что для формирования четкого понимания как общего объема расходных обязательств, так и расходов по каждому отдельному полномочию такая работа должна быть запланирована и проведена в рамках отдельной федеральной программы.

Важнейшим условием обеспечения реального местного самоуправления является его финансовая самостоятельность. Главным источником доходов муниципалитетов должны быть фискальные поступления, а не целевые трансферты, приоритетным способом покрытия дефицитов должны стать закрепленные за местными бюджетами законами субъектов Российской Федерации дополнительные нормативы отчислений не только от НДФЛ (как это предусмотрено сегодня), но и от всех региональных и федеральных налогов, собираемых на соответствующих территориях и поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации. При распределении доходных источников между уровнями бюджетной системы должен соблюдаться принцип: за местными бюджетами должны закрепляться налоговые доходы, на развитие налогооблагаемой базы которых могут влиять органы местного самоуправления соответствующих территорий. Принципиально важно, чтобы в местные бюджеты поступали налоги, уплачиваемые предприятиями, в первую очередь – предприятиями малого и среднего бизнеса. Это позволит

заинтересовать органы местного самоуправления как в развитии малого и среднего бизнеса, так и производства вообще на соответствующих территориях, станет мощным стимулом для органов местного самоуправления по развитию местной экономики и промышленного производства. В связи с изложенным, предлагается рассмотреть следующие вопросы в сфере налогового законодательства:

о передаче местным бюджетам налоговой ставки налога на прибыль организаций в размере 2 процентов суммы поступлений, от которой в настоящее время зачисляются в федеральный бюджет;

о закреплении за местными бюджетами отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения в размере 100% доходов;

о расширении налоговых полномочий органов местного самоуправления в сфере регулирования налогообложения субъектов малого и среднего предпринимательства, в частности, о предоставлении органам местного самоуправления права регулировать некоторые элементы упрощенной системы налогообложения (в частности, налоговую ставку, налоговые льготы в пределах, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации);

об ускорении введения в качестве местного налога на недвижимость (взамен земельного налога и налога на имущество физических лиц), обеспечив, с одной стороны, более справедливое распределение налоговой нагрузки между объектами недвижимого имущества с разной рыночной стоимостью, а с другой стороны, социально приемлемые размеры ставок и учет сложившегося уровня доходов населения, исключив риск повышения налоговой нагрузки на малообеспеченных граждан;

о зачислении в местные бюджеты всех сумм денежных взысканий (штрафов), установленных законами субъектов Российской Федерации за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также сумм денежных взысканий (штрафов), налагаемых административными комиссиями, созданными органами местного самоуправления в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации (в случае наделения органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями субъекта Российской Федерации).