



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ

454009, г. Челябинск, ул. Кирова, 114
тел.: (351) 239-25-05, 239-88-52, факс 239-25-50

от 26.02.2014 № 268/ВМ

на № _____ от _____

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 направляем предложения по обсуждаемым вопросам в рамках 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».

Приложение: на 6 л.

Председатель
Законодательного Собрания

В.В. Мякуш

Исп. Пустовалова Н.А.
(351) 239-88-32

Аппарат Совета Федерации Управление информационных технологий и документооборота	
Дата: <u>04.03.14</u>	Время: <u>19:23</u>
№	<u>6050</u>

МАТЕРИАЛЫ ПО ОБСУЖДАЕМОЙ ТЕМЕ

1. Развитие местного самоуправления.

Представляется, что совершенствования законодательного обеспечения требует вопрос преобразования муниципальных образований, в частности, объединения всех поселений в составе муниципального района и наделения объединенного поселения статусом городского округа.

Письмом комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 22.10.2012г. №3.20-22/603 в адрес Законодательного Собрания Челябинской области дано разъяснение, что объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, в новое муниципальное образование со статусом городского округа противоречит действующему законодательству. Аналогичная позиция ранее была выражена Государственной Думой в своем издании 2011 года «Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, часть 1, с. 31-32.

Однако, судебная практика складывается в разрез с указанными разъяснениями.

Законом Калининградской области от 29 мая 2013 года № 229 «Об объединении поселений, входящих в состав Гурьевского муниципального района, и организации местного самоуправления на объединенной территории» было осуществлено преобразование муниципальных образований путем объединения поселений и наделения вновь образованного городского поселения статусом городского округа. Гражданин обратился в суд с заявлением об оспаривании указанного закона, указав, что Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) данное преобразование муниципальных образований не предусмотрено.

Решением Калининградского областного суда от 5 июля 2013 года отказано в удовлетворении требований об оспаривании названного Закона.

Суд указал, что статья 13 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает четыре способа преобразования муниципальных образований: объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением

его статуса городского округа, а также допускает возможность объединения поселения с городским округом.

По мнению суда вышеуказанный перечень способов объединения не может быть рассмотрен как исчерпывающий, так как ни статья 13 Федерального закона № 131-ФЗ, ни другие статьи данного Федерального закона и иных федеральных законов не содержат какого-либо запрета проводить одновременно два вида преобразования, например, объединение муниципальных образований и изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа. Осуществление преобразования муниципальных образований одновременно двумя способами не противоречит федеральному законодательству и является допустимым.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации определением от 16.10.2013 № 71-АПГ13-8 оставила без изменения решение Калининградского областного суда от 05.07.2013 по делу об оспаривании Закона Калининградской области от 29 мая 2013 года № 229 «Об объединении поселений, входящих в состав Гурьевского муниципального района, и организации местного самоуправления на объединенной территории».

Аналогичный подход содержится и в определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 06.06.2012 г. № 9-АПГ12-3 по делу о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим Закона Нижегородской области от 01 ноября 2011 года № 153-З «О преобразовании муниципальных образований Шахунского муниципального района Нижегородской области».

В то же время в обоих случаях Верховным Судом Российской Федерации не дана оценка соблюдения требований пункта 5 части 1 статьи 11 Федерального закона о том, что в состав территории городского поселения (а городской округ - это городское поселение) могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями).

В целях единообразного применения норм Федерального закона на всей территории Российской Федерации представляется необходимым либо корректировка

пункта 5 части 1 статьи 11 Федерального закона либо уточнение части 1 статьи 13 данного Федерального закона.

2. Совершенствование Налогового кодекса РФ.

Внести в статью 230 НК РФ изменение в части установления обязанности налоговых агентов по предоставлению ежеквартальной налоговой отчетности о суммах исчисленного, удержанного и перечисленного в бюджет налога на доходы физических лиц.

Основание: В условиях действующего законодательства фактически отсутствует текущий контроль налоговых органов за полнотой и своевременностью перечисления налоговыми агентами удержанного налога на доходы физических лиц, что способствует тому, что организации, по сути, кредитуются за счет не перечисления налога в бюджет. При этом налоговые органы не имеют возможности своевременно взыскивать образовавшуюся задолженность. Цена вопроса для бюджета Челябинской области составляет 2,2 млрд. рублей.

3. Совершенствование Бюджетного кодекса РФ.

1) Внести в статью 85 БК РФ запрет на использование собственных материальных ресурсов и финансовых средств для осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий Российской Федерации, а также на установление и исполнение расходных обязательств, связанных с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти. Аналогичное изменение необходимо внести и в статьи 26.3, 26.3.1, 26.14 Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

Основание: Направление субъектами Российской Федерации, особенно получающими дотации, собственных средств на реализацию федеральных полномочий или переданных регионам федеральных полномочий, приводит к их недостатку на решение региональных вопросов.

Внесение указанных изменений создаст условия для повышения устойчивости и сбалансированности бюджетов субъектов, а также для предоставления гарантированного объема государственных услуг гражданам, независимо от места их проживания.

Привлечение средств бюджетов субъектов на финансирование федеральных полномочий искажает проводимую в рамках внедрения программно-целевых методов

управления оценку эффективности деятельности территориальных подразделений федеральных органов власти.

Кроме того, устранение такой возможности будет способствовать противодействию коррупции на региональном уровне.

2) Внести в статью 242 БК РФ норму, предоставляющую право субъектам РФ направлять остатки неиспользованных на конец года субвенций из федерального бюджета, при условии достижения ими запланированных целей, задач и индикативных показателей, на реализацию полномочий субъектов РФ.

Основание: Данная норма будет стимулировать регионы к повышению эффективности бюджетных расходов в ходе осуществления переданных полномочий Российской Федерации.

4. Изменения в Федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период.

Увеличить долю субсидий, распределяемых между бюджетами субъектов РФ до начала финансового года Федеральным законом о федеральном бюджете.

Основание: Обеспечение субъектам более качественного планирования своих бюджетов.

5. Изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

Внести изменения в статью 26.3 в части передачи на федеральный уровень полномочий субъектов РФ по предоставлению мер социальной поддержки отдельным категориям граждан (ветераны труда, труженики тыла, граждане, пострадавшие от политических репрессий, граждане, имеющие детей).

Основание: Данная мера позволит обеспечить гарантированный на всей территории Российской Федерации уровень государственной поддержки данных категорий населения, независимо от доходных возможностей субъектов РФ, и повысить их социальную защищенность. Одновременно будут высвобождены в региональных бюджетах средства на выполнение социальных решений руководства страны, и в первую очередь, по повышению оплаты труда работников бюджетной сферы.

6. Дополнения в Постановления Правительства РФ «О порядке распределения и предоставления дотаций бюджетам субъектов РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ».

Дополнить цели предоставления дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ предусмотрев ежегодную компенсацию потерь региональных бюджетов от предоставления на федеральном уровне льгот по региональным налогам.

Основание: Начиная с 2013 года из объектов налогообложения налогом на имущество организаций исключено движимое имущество, принятое с 1 января 2013 года на учет в качестве основных средств, что повлекло потери бюджета Челябинской области только в 2013 году в сумме 1,3 млрд. рублей.

Одновременно до 2019 года в результате поэтапной отмены ранее предоставленных на федеральном уровне льгот по налогу на имущество организаций в отношении железнодорожных путей общего пользования, линий энергопередачи и магистральных трубопроводов сохраняются потери бюджетов субъектов РФ. Выпадающие доходы консолидированного бюджета Челябинской области от их предоставления составили за 2012 году – 1,7 млрд. рублей, за 2013 году – около 1 млрд. рублей.

При расчете финансовой помощи субъектам РФ указанные потери не учитываются.

7. Принятие нормативного правового акта, регламентирующего прозрачный механизм распределения бюджетных кредитов бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета и критерии оценки показателей бюджетов субъектов, свидетельствующих о необходимости и (или) целесообразности предоставления такой поддержки из федерального бюджета.

Основание: В федеральном бюджете ежегодно предусматривается поддержка региональных бюджетов в форме бюджетных кредитов.

На фоне массовой регламентации функций органов власти всех уровней процесс распределения бюджетных кредитов, в том числе определения объема данной поддержки конкретному субъекту РФ, остаются не формализованными и не регламентированными.

Из-за отсутствия критериев оценки показателей региональных бюджетов субъекты РФ вынуждены многократно и безрезультатно обращаться в Минфин России с

просьбами о предоставлении бюджетных кредитов, отвлекая значительные ресурсы как финансовых органов субъектов, так и Минфина России.

Указанные обращения субъектов длительное время остаются без ответа, в результате задерживается исполнение решений, принятых на федеральном уровне, в том числе по повышению оплаты труда работников бюджетной сферы.

При этом ответы Минфина России с отказом оказания поддержки из федерального бюджета часто недостаточно обоснованны и аргументированы для субъектов.