



**ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГУБЕРНАТОРА
И ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА
ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ -
РУКОВОДИТЕЛЬ АППАРАТА
ГУБЕРНАТОРА И ПРАВИТЕЛЬСТВА
ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

пл. Ленина, д. 1, г. Орёл, 302021
телефон 47-55-90, факс 41-25-30
e-mail: post@adm.orel.ru
http://orel-region.ru

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

С. Л. Катанандову

06 МАР 2014

№ 3-1178

На № 3А

от ДВ. ДК. 1014

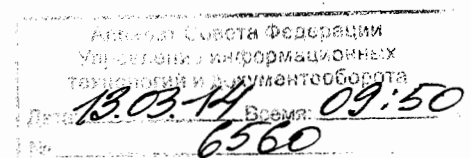
Уважаемый Сергей Леонидович!

В соответствии с Вашим письмом от 6 февраля 2014 года № 3.2-11/186 направляю материалы для 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 8 л. в 1 экз.

С уважением,

И. Ю. Гармаш



Материалы для 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»

1. Одним из направлений совершенствования законодательного обеспечения в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» может выступить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих возмещение субъектам Российской Федерации затрат на создание инфраструктуры индустриальных парков, технопарков и бизнес инкубаторов путем возврата федеральных налогов, поступающих от создаваемых на территории таких регионов новых предприятий, а именно:

налога на прибыль организаций в части суммы налога, зачисляемой в федеральный бюджет;

налога на добавленную стоимость.

По нашей оценке, объем поступлений данных налогов в первые годы реализации инвестиционных проектов будет минимален. Это связано с тем, что в этот период затраты инвесторов наиболее значительны. В результате прибыль будет минимальной, а приобретение и ввод основных средств повлечет снижение базы по налогу на добавленную стоимость.

Соответственно, возврат указанных федеральных налогов, поступающих в течение трех лет от новых предприятий, в виде дополнительных бюджетных трансфертов не обеспечит в полном объеме компенсацию затрат субъектов Российской Федерации на инфраструктуру индустриальных парков, технопарков и бизнес инкубаторов.

В этой связи считаем возможным предложить возмещение затрат субъектов Российской Федерации на создание инфраструктуры осуществлять в два этапа:

1) компенсация 50 % затрат, произведенных при формировании инфраструктуры по факту произведенных затрат, например до 1 марта года, следующего за годом, в котором производились затраты путем предоставления регионам дополнительных межбюджетных трансфертов с условием их дальнейшего использования на развитие инфраструктуры;

2) компенсация оставшихся 50 % затрат, произведенных при формировании инфраструктуры, путем возврата федеральных налогов, поступающих от создаваемых на территории индустриальных парков новых предприятий в виде дополнительных межбюджетных трансфертов в течение срока, по истечении которого затраты регионального бюджета будут компенсированы в полном объеме.

2. Во-вторых, следует отметить, что темпы развития инвестиционных процессов в отдельных субъектах Российской Федерации сдерживает необходимость преодоления конкурентного отставания в борьбе за привлечение инвестиционных ресурсов с ведущими регионами страны. Уже имеющие значительный инфраструктурный и организационный потенциал субъекты Российской Федерации находятся в более выгодном положении в вопросах привлечения стратегических инвесторов.

При наличии неравных условий, конкурентная борьба за инвесторов приводит к неравномерному распределению производств по территории Российской Федерации. В результате возможности для более успешных субъектов Российской Федерации значительно выше, а процесс «расслоения» усугубляется.

Необходима системная политика в этом направлении на федеральном уровне в части поддержки регионов, которые по объективным причинам не имеют возможности одновременно расширять социальные проекты и вкладывать значительные ресурсы в обеспечение инфраструктурой площадок для инвесторов.

Важно более активное вмешательство федерального центра в решение проблемы территориального размещения производительных сил посредством ориентации перспективных инвесторов на размещение производств в субъектах Российской Федерации с более низкими темпами экономического роста. Рациональной идеей является более жесткое вмешательство федерального центра в координацию размещения ряда «якорных» инвесторов на территории Российской Федерации. Структуры непосредственно работающие с потенциальными инвесторами должны ориентировать инвесторов на отдельные, нуждающиеся в инвестициях, регионы.

Принцип оптимизации территориального размещения производительных сил в масштабах государства открывает возможности для выравнивания бюджетных доходов субъектов Российской Федерации за счет формирования собственных налоговых источников.

Необходимо продолжить практику предоставления субсидий на создание инженерной инфраструктуры при реализации региональных инвестиционных проектов за счет ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации. Важным инструментом для повышения конкурентоспособности субъектов Российской Федерации и привлечения в него инвестиций является система налоговых льгот.

Кроме того, целесообразно рассмотреть возможность предоставления налоговых преференций стратегическим инвестиционным проектам на федеральном уровне, учитывая, что этот механизм сегодня используется преимущественно на уровне субъектов Российской Федерации.

Для стимулирования инвестиционной деятельности и обеспечения в субъектах Российской Федерации равных условий в привлечении инвесторов и предотвращения использования отдельными субъектами Российской Федерации демпинга посредством максимально возможных

налоговых преференций рационально адаптировать и распространить на территорию всех субъектов Российской Федерации механизм предоставления налоговых льгот по налогам, подлежащим зачислению в региональный бюджет, для стратегически важных инвестиционных проектов. В качестве критерия определения стратегической важности инвестиционного проекта рационально определить объем инвестиций в процентах от объема собственных доходов регионального бюджета (10-15%). Все стратегически важные инвестиционные проекты рационально включить в единый федеральный реестр. В отношении инвесторов, реализующих такие инвестиционные проекты, федеральным законодательством должны быть установлены одинаковые налоговые преференции.

Использование данного механизма позволит обеспечить более равные условия для всех субъектов Российской Федерации в привлечении инвесторов.

3. В-третьих, подписание Президентом Российской Федерации в 2012 году указов, предусматривающих социальные гарантии и меры социальной поддержки отдельным категориям граждан Российской Федерации, обусловило значительные затраты за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации на их реализацию. Направление субъектами Российской Федерации, особенно получающими дотации, собственных средств на реализацию указанных полномочий приводит к их недостатку на решение региональных вопросов.

Таким образом, необходимо на федеральном уровне закрепить ежегодную компенсацию из федерального бюджета расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию мероприятий, определенных указами Президента Российской Федерации от 2012 года, обеспечивающих не только прирост расходов на исполнение «дорожных карт» в текущем году по сравнению с отчетным годом, но и в объемах, необходимых для поддержания указанных обязательств субъекта на достигнутом в предыдущих годах уровне.

Кроме того, необходимо рассмотреть возможность при расчете средней заработной платы по экономике субъекта Российской Федерации в качестве базового года брать не текущий финансовый год, а отчетный год с индексацией на прогнозируемую инфляцию, а также не учитывать заработную плату работников силовых ведомств, так как они не являются частью экономики региона.

4. Требуется доработки и перечень вопросов местного значения, закрепленный в статьях 14 – 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ), поскольку имеет место несоответствие между рамочным и отраслевым законодательством.

Так, согласно части 1 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения муниципальных образований является закрытым и может быть изменен, в том числе расширен, только путем

внесения изменений в соответствующие нормы. Полномочия, закрепляемые за органами местного самоуправления иными федеральными законами, должны соответствовать указанным перечням либо передаваться муниципальным образованиям в порядке наделения отдельными государственными полномочиями. Однако в ряде отраслевых федеральных законов установлены полномочия органов местного самоуправления, выходящие за пределы, закрепленные Федеральным законом № 131-ФЗ, и не переданные в установленном порядке в качестве делегированных полномочий.

К данной категории относятся, например, следующие вопросы, закрепленные за органами местного самоуправления отраслевым законодательством:

- осуществление отдельных полномочий собственника в отношении государственных земель до разграничения государственной собственности на землю (пункт 10 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»);

- проведение конкурса по выбору управляющей компании, создание органами местного самоуправления условий для управления многоквартирными домами, включая контроль за деятельностью управляющих компаний (часть 4 статьи 161, статья 165 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее - ЖК РФ); установление размера платы за содержание и ремонт жилого помещения для собственников помещений в многоквартирном доме, не принявших решения о выборе способа управления многоквартирным домом (статьи 156 и 158 ЖК РФ); перевод жилых помещений в нежилые, согласование переустройства и перепланировки жилых помещений (пункты 6, 7 части 1 статьи 14 ЖК РФ); формирование земельных участков под многоквартирными домами (статья 16 Федерального закона от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»);

- полномочия органов местного самоуправления в сфере недропользования, включая приостановление работ, связанных с использованием недрами, на земельных участках, контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (статья 5 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах»);

- прием местной администрацией денежных средств от граждан в счет уплаты налогов при отсутствии банка (статья 58 Налогового кодекса Российской Федерации);

- регистрация трудовых договоров, заключаемых работодателями - физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями (статья 303 Трудового кодекса Российской Федерации);

- выдача разрешений на вступление в брак лицам, не достигшим возраста 16 лет (часть 2 статьи 13 Семейного кодекса Российской Федерации);

Федерации);

- участие в обеспечении проведения выборов в органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статьи 16, 17, 19, 61 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Более того, имеются случаи установления полномочий органов местного самоуправления подзаконными правовыми актами - например, ведение похозяйственных книг (приказ Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 11 октября 2010 года № 345 «Об утверждении формы и порядка ведения похозяйственных книг органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления городских округов»).

Следует отметить, что существуют вопросы местного значения, по которым полностью отсутствует отраслевое правовое регулирование, либо оно схематично и недостаточно определяет пределы ответственности органов местного самоуправления в соответствующей сфере. Ряд полномочий с неопределенной правовой природой вызывает сложности в их однозначном отнесении к тому или иному вопросу местного значения (например, отлов и содержание безнадзорных животных, содержание бесхозного недвижимого имущества, а также оформление права муниципальной собственности на него в случае необнаружения собственника и др.).

Так, исходя из перечня полномочий органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в сфере охраны здоровья, установленного статьей 17 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», невозможно понять, какова компетенция органов местного самоуправления по решению соответствующего вопроса местного значения, предусмотренного положениями Федерального закона № 131-ФЗ, а какие из указанных полномочий являются государственными полномочиями.

В ряде случаев формулировки как рамочного, так и отраслевого законодательства при описании вопросов ведения разных уровней власти практически идентичны. В результате сложно определить границы ответственности каждого уровня власти в соответствующей сфере. Это касается, например, охраны окружающей среды, поддержки сельскохозяйственного производства, поддержки малого и среднего предпринимательства, культуры, искусства, народных художественных промыслов, деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований, терроризма и экстремизма, работы с детьми и молодежью.

Таким образом, необходимо привести рамочное и отраслевое законодательство во взаимное соответствие, в ряде случаев оформить соответствующую передачу полномочий. При этом объем собственных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, объем полномочий органов

местного самоуправления по вопросам местного значения должен быть однозначно определен в соответствующих законодательных актах.

На основании изложенного необходимо детализировать вопросы местного значения, закрепленные в статьях 14 – 16 Федерального закона № 131-ФЗ в целях устранения коллизий между рамочным и отраслевым законодательством, 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, а также исключить закрепление сходных полномочий за разными уровнями власти одновременно.

Кроме того, увеличивающееся ежегодно количество полномочий и вопросов местного значения поселений без финансового обеспечения не способствует эффективной реализации органами местного самоуправления поселений данных функций.

В этой связи ключевым моментом эффективного решения вопросов местного значения является соблюдение нормы статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой при возложении на органы местного самоуправления новых расходных обязательств либо увеличении имеющихся, одновременно должны определяться источники и порядок финансирования соответствующих дополнительных расходов. В связи с этим предлагается не принимать к рассмотрению проекты законов, не содержащие соответствующих положений.

Решение данных вопросов положительно скажется на дальнейшем развитии местного самоуправления.

5. Следует обратить внимание на вопрос формирования представительных органов муниципальных районов из числа глав поселений и депутатов, входящих в состав муниципального района.

Так, порядок перехода от прямых выборов депутатов представительного органа муниципального района к формированию его из глав поселений и депутатов представительных органов поселений в составе муниципального района регламентируется пунктом 1 части 4, частью 5 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ.

Согласно пункту 5 части 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ при таком формировании представительного органа муниципального района глава муниципального района исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального района. В соответствии с частью 2 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса. Таким образом, главой администрации муниципального района, в случае формирования представительного органа района из представителей поселений, может быть только лицо, назначаемое на должность главы администрации по контракту.

В связи с чем повсеместное введение системы «делегирования» (формирования представительных органов муниципальных районов из глав и депутатов входящих в их состав поселений) приведет к сокращению расходов на проведение выборов депутатов представительных органов муниципальных районов, но в то же время повлечет дополнительные расходы на содержание главы местной администрации по контракту и главы муниципального района. Экономия денежных средств за счет сокращения «двойных» расходов на содержание главы муниципального образования и главы местной администрации по контракту возможна только в случае, если Уставом муниципального района предусмотрено, что глава муниципального района, исполняющий полномочия председателя представительного органа муниципального района, осуществляет свои полномочия на непостоянной основе.

При переходе на систему делегирования глав и депутатов поселений в состав представительного органа муниципального района следует обратить внимание на положения статьи 142.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которым поселения, входящие в состав муниципального района, представительный орган которого образуется в порядке, предусмотренном пунктом 1 части 4 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ, перечисляют в бюджет муниципального района межбюджетные субсидии на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, определенных Федеральным законом № 131-ФЗ (часть 4 статьи 53), в случаях, установленных уставом муниципального района.

Вместе с тем следует отметить, что принципиально важным становится вопрос выработки единых (по смыслу) изменений в уставы муниципального района и поселения – районного центра по вопросу формирования и функционирования «объединенных администраций», то есть возложение на администрацию муниципального района всех полномочий администрации поселения, в противном случае закрепление несовпадающих наборов полномочий объединённой администрации в учредительных актах муниципальных образований приведёт к коллизии, на разрешение которой Федеральный закон 131-ФЗ ответа не даёт.

Формирование «объединенных администраций» подразумевает единственную схему организации местного самоуправления: главы муниципального района и поселения – районного центра должны исполнять полномочия председателей представительных органов соответствующих муниципальных образований, а местную администрацию возглавляет лицо, замещающее должность по контракту. Если же указанные лица в настоящее время замещают должности глав местных администраций, то реализация новой схемы организации исполнительно - распорядительной власти возможна только после истечения полномочий данных должностных лиц.

На основании изложенного, необходимо рассмотреть вопрос о внесении изменений в часть 6 статьи 36 и часть 10 статьи 37 Федерального закона 131-ФЗ, предусматривающие образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий

местной администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района в качестве оснований для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, в случае, если он возглавляет местную администрацию и полномочий главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта. Указанные изменения способствуют скорейшей реализации формирования «объединенных администраций».

Начальник правового управления Аппарата
Губернатора и Правительства Орловской области



А. Г. Пузанков