



**ПРАВИТЕЛЬСТВО
СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ**

Ленина пл., д.1, г. Ставрополь, 355025

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

С.Л. Катанандову

06.03.2014 № 09-18/2245

На № _____ от _____

На № 3.2-11/186 от 06.02.2014 г.

О направлении материалов
для интернет-обсуждения

Уважаемый Сергей Леонидович!

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.

Заместитель председателя
Правительства Ставропольского края,
руководитель аппарата
Правительства Ставропольского края

И.Б.Соколова

Сошников А.А.
(8652) 30-63-49

Аппарат Совета Федерации Управление информационных технологий и документооборота	
Дата: <u>17.03.2014</u>	Время: <u>10:46</u>
№	<u>6485</u>

МАТЕРИАЛЫ

для интернет-обсуждения по теме: «Проблемы законодательного обеспечения устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации».

1. Предложения по разграничению полномочий между федеральными органами и органами государственной власти субъектов Российской Федерации

1) в сфере имущественных отношений

Ввиду того, что органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление и нормативно-правовое регулирование в сфере имущественных и земельных отношений, и территориальными органами федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по управлению федеральным имуществом, осуществляются аналогичные по сути функции в отношении имущества и земельных участков, находящихся, соответственно, в государственной собственности субъектов Российской Федерации и федеральной собственности, представляется целесообразной передача функций по управлению государственным имуществом, находящимся в федеральной собственности и расположенным на территории субъектов Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

2) в сфере ветеринарии, охраны окружающей среды и сельского хозяйства

С целью исключения дублирования полномочий предлагаем передать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочия Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору в сфере ветеринарии, оставив за указанной службой только полномочия по контролю и надзору в области карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, обеспечения качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения) и ветеринарный контроль в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации и (или) местах полного таможенного оформления.

Полагаем возможным передать на уровень субъектов Российской Федерации отдельных полномочий в области аквакультуры (рыбоводства): оформление, выдачу, регистрацию разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов и внесение изменений в такие разрешения, приостановление действия и аннулирование разрешений для осуществления промышленного рыболовства в пресноводных водных объектах, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, которые осуществляются территориальными органами Федерального агентства по рыболовству в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2008 г. № 775 «Об оформлении, выдаче, регистрации, приостановлении действия и аннулирова-

нии разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, а также о внесении в них изменений».

Также к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации предлагается отнести осуществление федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов и государственного экологического надзора в отношении всех категорий объектов хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами. В настоящее время основными источниками загрязнения окружающей среды (атмосферного воздуха, водных объектов и земельных ресурсов) на территории Ставропольского края являются хозяйствующие субъекты, которые в соответствии с приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 14 сентября 2010 г. № 406 «Об утверждении перечня объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на территории Ставропольского края и подлежащих федеральному государственному экологическому надзору» подлежат федеральному государственному экологическому надзору. Передача осуществления указанного полномочия органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации позволит повысить эффективность данного вида надзора и оптимизировать деятельность государственных инспекторов в пределах территории одного субъекта Российской Федерации.

В области племенного животноводства в целях упрощения административных процедур возможна передача на уровень субъектов Российской Федерации полномочий по ведению государственной книги племенных животных, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, по регистрации племенных животных и племенных стад, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, соответственно в государственной книге племенных животных и государственном племенном регистре.

3) в сфере защиты прав потребителей

На уровень субъектов Российской Федерации возможна передача полномочий в области защиты прав потребителей в части надзора на потребительском рынке, в том числе контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, услуг) на розничных рынках.

4) в сфере материально-технического обеспечения деятельности мировых судей

Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» определено, что в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации. К судам субъектов Российской Федерации относятся: конституционные

(уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

Статьей 3 указанного Федерального конституционного закона предусмотрено, что единство судебной системы Российской Федерации обеспечивается, в том числе, путем финансирования федеральных судов и мировых судей из федерального бюджета.

При этом подпунктом 40 пункта 2 статьи 263 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что решение вопросов материально-технического обеспечения деятельности мировых судей относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

В целях формирования вертикали судебной власти и обеспечения принципов единства судебной системы Российской Федерации финансирование материально-технического обеспечения деятельности мировых судей предлагается отнести к полномочиям федеральных органов и осуществлять за счет средств федерального бюджета.

2. Предложения по разграничению полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления

1) в сфере охраны труда, социального партнерства и демографической политики

Предлагается передать полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, состоящие в участии в урегулировании коллективных трудовых споров и осуществлении мероприятий в области охраны труда, предусмотренных трудовым законодательством (подпункты 44 и 441 пункта 2 статьи 263 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») на уровень местного самоуправления.

В целях совершенствования федерального законодательства, регулирующего вопросы, касающиеся социального партнерства в сфере социально-трудовых отношений, предлагается включить в Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нормы, закрепляющие право органов местного самоуправления участвовать в организации социального партнерства на своих территориях.

Кроме этого, предлагается отнести к полномочиям органов местного самоуправления разработку основных направлений демографической политики, программ и (или) планов мероприятий, направленных на улучшение демогра-

фической ситуации на территории муниципального района или городского округа.

2) в сфере предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций

Статьями 14, 15, 16 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов отнесено участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах соответствующей территории. При практическом применении указанных законоположений возникают трудности, вызванные тем, что формулировки данных вопросов местного значения не позволяют достаточно четко разграничить компетенцию между органами местного самоуправления различных уровней, в том числе при определении порядка финансирования осуществления данных полномочий.

Нормы Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» также не вносят ясности относительно четкого разграничения полномочий между муниципальными образованиями различных уровней.

В связи с чем, необходимо внесение соответствующих изменений в федеральное законодательство в целях устранения указанных трудностей.

3. Предложения по совершенствованию общих принципов организации местного самоуправления, в части уточнения перечня вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления различных типов муниципальных образований с учетом их финансовой обеспеченности, а также повышение бюджетной обеспеченности муниципальных образований

1) уточнение перечня вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления различных типов муниципальных образований с учетом их финансовой обеспеченности.

В результате проведенной реформы разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти федеральным законодательством определен перечень вопросов, которые должны решать субъект Российской Федерации, органы местного самоуправления в рамках возложенных на них полномочий.

По ряду вопросов местного значения полномочия и ответственность органов местного самоуправления различных типов муниципальных образований оказались размытыми, в нормативных документах отсутствует определение содержания полномочия. К примеру, организация и осуществление полномочий по работе с детьми и молодежью, создание условий для обеспечения услугами по организации досуга и услугами организаций культуры и другие – это вопросы местного значения и для района, и для поселения. При этом отсутствует четкая регламентация осуществления деятельности и функ-

ций органов местного самоуправления муниципалитетов разных типов по реализации данных вопросов, т.е. законодательством четко не определено кто и что должен делать, в результате одно и тоже направление расходов может осуществляться как за счет средств бюджета муниципального района, так и за счет средств бюджетов поселений. Отсутствие единых подходов к формированию расходных обязательств по типам муниципальных образований приводит к необходимости индивидуального учета этих особенностей при распределении межбюджетных трансфертов в целях обеспечения их финансовыми ресурсами на решение вопросов местного значения. В Ставропольском крае этот вопрос решается за счет предоставления дотации на обеспечение сбалансированности местных бюджетов.

Для решения проблемы осуществления полномочий необходима максимально возможная конкретизация предметов ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, и основанное на них распределение доходов между бюджетами различных уровней.

В федеральное законодательство постоянно вносятся изменения, приводящие к расширению и перераспределению расходных полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Так, с 1 января 2012 года:

вопросы оказания медицинской помощи населению переданы в ведение органов субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2010 года № 313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»;

предоставление мер социальной поддержки по оплате жилых помещений, отопления и освещения педагогическим работникам образовательных учреждений, проживающим и работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) отнесено к полномочиям субъектов Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» с 1 января 2014 года обеспечение государственных гарантий на получение общедоступного и бесплатного образования в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях осуществляется путем предоставления субвенций из краевого бюджета.

В целях приближения предоставления услуг к потребителям субъекты Российской Федерации наделяют органы местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями, передавая в местные бюджеты субвенции на их реализацию. Ежегодно объем субвенций в структуре местных бюджетов увеличивается: так, по итогам 2011 года объем субвенций в доходах местных бюджетов составил 17,1 млрд. рублей или 34,5 процента от суммарного объема доходов бюджетов муниципальных

образований края, за 2012 год – 21,5 млрд. рублей или 43,4 процента, за 2013 год - 22,5 млрд. рублей или 41,8 процента.

Увеличение объема средств и количества государственных полномочий, передаваемых на исполнение на муниципальный уровень, не способствует улучшению качества предоставления услуг и оперативности решения возникающих вопросов.

По нашему мнению, необходимо пересмотреть перечень вопросов, осуществление которых возложено на субъекты Российской Федерации, и закрепить отдельные из них за органами местного самоуправления исходя из экономической целесообразности их реализации соответствующими уровнями власти. В первую очередь передать на местный уровень те вопросы субъектов Российской Федерации, реализация которых изначально определена федеральным законодательством посредством предоставления субвенций местным бюджетам:

- обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, в муниципальных общеобразовательных организациях;

- обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях.

Объем субвенций, передаваемых муниципальным образованиям Ставропольского края по указанным направлениям в 2014 году, составит 11,5 млрд. рублей или 60 процентов от прогнозируемых расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

Принятие решений о закреплении отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации за муниципальными образованиями позволит увеличить доходы местных бюджетов, в том числе и путем закрепления дополнительно единых нормативов отчислений от иных федеральных и региональных налогов (транспортного налога, налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения и т.д.), усилить ответственность органов местного самоуправления за качество, своевременность и полноту финансового обеспечения предоставляемых услуг.

Существуют на сегодняшний день и вопросы установления федеральными законами социальных выплат и льгот, реализация которых возлагается на органы власти другого уровня. Например, статьей 65 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" (пункт 5) установлено, что в целях материальной поддержки воспитания и обучения детей, посещающих образовательные организации, реализующие образовательную программу дошкольного образования, родителям (законным представителям) выплачивается компенсация в размере, устанавливаемом нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, но не менее двадцати процентов среднего размера родительской платы

за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях, находящихся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, на первого ребенка, не менее пятидесяти процентов размера такой платы на второго ребенка, не менее семидесяти процентов размера такой платы на третьего ребенка и последующих детей. Средний размер родительской платы в государственных и муниципальных образовательных организациях устанавливается органами государственной власти субъекта Российской Федерации и финансовое обеспечение расходов, связанных с предоставлением компенсации, является расходным обязательством субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, в соответствии с пунктом 2 указанной статьи право по установлению платы, взимаемой с родителей (законных представителей), и ее размера, закреплено за учредителем организации, осуществляющей образовательную деятельность.

То есть, плату за присмотр и уход за детьми в муниципальных образовательных учреждениях устанавливают органы местного самоуправления в соответствии с закрепленными за ними полномочиями (включая и полномочие по созданию условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях) и поступает она в местные бюджеты, а компенсация производится за счет средств субъекта Российской Федерации в установленном им порядке.

По нашему мнению необходимо исключить из федеральных законов, а также отраслевых нормативных правовых актов федерального уровня нормы, устанавливающие льготы и социальные выплаты по полномочиям субъектов Российской Федерации и вопросам местного значения.

Следует отметить, что такие вопросы как профилактика терроризма и экстремизма; гражданская оборона; предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций, деятельность аварийно-спасательных служб; мобилизационная подготовка; осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья являются очень важными для каждого муниципального образования. Вместе с тем, по нашему мнению, их не следует относить к вопросам местного значения, так как при их осуществлении требуется единая методология и гарантированное финансирование, тогда как в настоящее время источники доходов муниципальных образований не позволяют финансировать данные полномочия в достаточном объеме. Поэтому считаем целесообразным эти полномочия из перечня вопросов местного значения исключить и передать органам местного самоуправления в установленном порядке с соответствующим финансированием, как отдельные государственные полномочия.

2) повышение бюджетной обеспеченности различных типов муниципальных образований.

В целях расширения налоговой автономии региональных властей основными стратегическими документами Правительства Российской Федерации по бюджетному и налоговому планированию неоднократно обозначалась

необходимость оптимизации установленных на федеральном уровне льгот по региональным и местным налогам. Так, основными направлениями налоговой политики Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов предусмотрена их поэтапная отмена. В то же время в связи с установлением законодательством Российской Федерации льгот по региональным и местным налогам, ежегодные потери бюджетов регионов весьма значительны.

Учитывая увеличение объема социальных расходов, которые предстоит осуществить субъектам Российской Федерации, предлагаем рассмотреть вопрос не о поэтапной отмене льгот, установленных законодательством Российской Федерации по региональным и местным налогам, а отменить их одномоментно (потери консолидированного бюджета Ставропольского края по данной позиции составили: за 2010 год – 1731,5 млн. рублей, за 2011 год – 1938,7 млн. рублей, за 2012 год – 2282,0 млн. рублей, за 2013 год (оценка) – 2537,8 млн. рублей).

Статьей 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлен принцип сбалансированности бюджетов, определяющий, что все доходы консолидированного бюджета Российской Федерации должны быть распределены пропорционально расходным обязательствам между всеми уровнями бюджетной системы страны.

Для установления реальной ситуации по исполнению регионами и муниципальными образованиями закрепленных расходных полномочий, необходимо определить потребность в средствах на реализацию этих полномочий. Для достижения этой цели, на наш взгляд, необходимо на федеральном уровне разработать нормативы финансовых затрат на исполнение расходных обязательств, которые послужат одним из основных методов оценки обеспеченности бюджетными средствами публично-правовых образований для исполнения полномочий, закрепленных за региональным и местными уровнями власти. Эти финансовые нормативы, по нашему мнению, должны быть экономически обоснованными и использоваться для построения межбюджетных отношений, как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта Российской Федерации.

В условиях, когда на федеральном уровне принимаются решения о повышении заработной платы отдельным категориям работников и реализации других социально значимых обязательств, а на субъекты РФ возлагаются обязательства по их реализации без дополнительного финансового обеспечения в полном объеме за счет средств федерального бюджета (или перераспределения доходов с федерального уровня), потери бюджетов субъектов РФ за счет передачи дополнительных доходов в местные бюджеты недопустимы.

Учитывая изложенное, перераспределение доходов, поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации, в бюджеты муниципальных образований возможно при условии возмещения «потерь» доходов бюджетов субъектов Российской Федерации за счет средств федерального бюджета: в виде дополнительных налоговых доходов, в настоящее время зачисляемых в федеральный бюджет, и (или) межбюджетных трансфертов.

