



АССОЦИАЦИЯ СИБИРСКИХ И ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫХ ГОРОДОВ

630099, г. Новосибирск, ул. Вокзальная магистраль, 16
Тел. (383) 223-85-00, 218-10-05, факс 227-11-08

E-mail: admin@asdg.ru
<http://www.asdg.ru>

Предложения Ассоциации сибирских и дальневосточных городов к Всероссийскому съезду муниципальных образований

Общие положения

Вопросы, поставленные в письме Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, должны рассматриваться не каждый по отдельности, а в системной связи между собой и в рамках общей концепции развития местного самоуправления в России, которая в настоящее время отсутствует.

На всех уровнях государственной власти сегодня господствует подход к местному самоуправлению не как к ресурсу развития государства и общества, основанному на самоорганизации граждан, а как к нижнему уровню публичной власти, которым необходимо управлять. Отсюда нарастающая тенденция «встраивания» местного самоуправления в единую вертикаль власти и ограничения его автономии. Нет понимания того, что в сильном местном самоуправлении содержится огромный и неиспользуемый в настоящее время резерв самоорганизации общества на местном уровне, изыскания и использования невидимых сверху источников повышения уровня благополучия и качества жизни граждан. Это отражается на решении всех отдельных проблем местного самоуправления: правовых, финансовых, кадровых, территориальных и др.

У муниципального сообщества отсутствует ясность в понимании государственной политики в сфере местного самоуправления.

В связи с изложенным предлагается:

1. Разработать и принять Концепцию дальнейшего развития местного самоуправления в России. Определить в ней роль местного самоуправления в развитии государства и общества на современном этапе, основные направления государственной политики в области местного самоуправления, взаимоувязанное решение вопросов объемов полномочий органов местного самоуправления, его финансовой базы, земельно-имущественных отношений, территориальной организации, кадрового обеспечения, взаимоотношения органов местного самоуправления с органами государственной власти. До утверждения проекта Концепции организовать его широкое экспертное и общественное обсуждение.

2. Обеспечить укрепление правовой базы местного самоуправления в направлении реального обеспечения его автономии в решении вопросов местного значения и устранения противоречий Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с другими

федеральными актами, в т.ч. с кодексами, имеющими более высокую юридическую силу. С этой целью предусмотреть необходимую корректировку законодательства о местном самоуправлении с преобразованием Федерального закона № 131-ФЗ в Муниципальный кодекс Российской Федерации.

Рассматриваемые ниже предложения по отдельным вопросам исходят из этих общих положений.

1. Развитие финансово-экономической базы местного самоуправления

Меры по укреплению и развитию финансово-экономической базы местного самоуправления целесообразно разделить на две группы:

1) Меры прямой финансовой поддержки, предусматривающие передачу на муниципальный уровень дополнительных источников доходов или сокращение расходных обязательств без уменьшения источников доходов. Это требует комплексного рассмотрения и перераспределения доходной базы между уровнями публичной власти, возможной компенсации выпадающих доходов других уровней власти и корректировки межбюджетных отношений. Большинство этих предложений неоднократно вносилось ранее.

2) Меры, не требующие такого перераспределения, но создающие условия для изыскания и более эффективного использования имеющихся доходных источников или сокращения расходов.

Меры первой группы (сверх тех, по которым решения уже приняты)

1.1. Не ожидая введения единого местного налога на недвижимость, что требует длительной и сложной подготовки, передать на муниципальный уровень налог на имущество организаций, расположенных в жилых и общественно-деловых зонах населенных пунктов и встроенных в инфраструктуру городов (офисные здания, торговые центры и т.п.), в том виде и в таких суммах, в которых он взимается в настоящее время. Это создаст условия для поэтапного (по мере готовности) перехода на взимание единого местного налога на недвижимость.

1.2. В целях увеличения налоговой базы по земельному налогу необходимо включить представителей органов местного самоуправления в состав комиссии при Росреестре по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости земельных участков, а также наделить субъект РФ полномочиями по созданию комиссий по рассмотрению предварительных результатов кадастровой оценки земли с участием органов местного самоуправления, что позволит предварительно оценить возможные потери доходов бюджета.

В целях недопущения выпадающих доходов по земельному налогу, из-за отсутствия у собственников жилья зарегистрированных прав на долю земельного участка под многоквартирным домом необходимо внести изменения в законодательство и определить, что регистрация права собственности на землю под многоквартирными домами осуществляется Росреестром автоматически (беззаявительный характер) с одновременным определением размера доли каждого собственника.

1.3. В дополнение к уже принятым решениям ускорить решение вопроса о передаче на муниципальный уровень всех видов налогов от малого бизнеса. Одновременно на органы местного самоуправления должна быть возложена основная часть ответственности за развитие малого бизнеса на своих территориях.

1.4. Принять решение о переводе в число объектов налогообложения не только земель, занятых под объектами обороны, безопасности и таможенных служб, по которым решения уже приняты, но и земель железнодорожного транспорта, энергетики и других базовых отраслей экономики, освобожденных в настоящее время от уплаты земельного налога. Рассмотреть вопрос об отмене федеральных льгот по местным налогам в целом или компенсировать из федерального бюджета существующие льготы по этим налогам, установленные на федеральном уровне.

1.5. Передать на муниципальный уровень до 50% налога на доходы физических лиц (НДФЛ) - предложение Всероссийского совета местного самоуправления.

1.6. Предусмотреть передачу на уровень городских округов и муниципальных районов 2% налога на прибыль организаций. Данная мера одновременно будет стимулировать органы местного самоуправления к наращиванию экономического потенциала своих территорий.

Меры второй группы

1.7. Изменить схему покрытия дефицитов местных бюджетов. Приоритетным способом должно быть закрепление за местными бюджетами законами субъектов Российской Федерации дополнительных нормативов отчислений от региональных и федеральных налогов, собираемых на соответствующих территориях и поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации. Дотации использовать только на часть дефицита, не покрываемую дополнительными налоговыми отчислениями. Данная мера позволит резко сократить встречные финансовые потоки между региональным и муниципальным уровнями, активизировать деятельность органов местного самоуправления по пополнению их собственной налоговой базы, усилив тем самым финансовую автономию местного самоуправления, и не требует дополнительных финансовых затрат со стороны государства.

1.8. Внести изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации и иные нормативные акты, предусмотрев право органов местного самоуправления получать от территориальных органов Федеральной налоговой службы информацию о конкретных налогоплательщиках, имеющих задолженность перед местными бюджетами, а от органов Федерального казначейства – информацию о поступлениях от конкретных налогоплательщиков, при обязательном соблюдении предусмотренной законом налоговой тайны. Признать право органов местного самоуправления выступать в судах в качестве истцов по налоговым задолженностям хозяйствующих субъектов перед местными бюджетами. Данное предложение обеспечит существенное пополнение доходной базы местных бюджетов и также не требует дополнительных финансовых затрат со стороны государства.

1.9. Рассмотреть вопрос о возвращении НДС территориям, на которых расположены производственные объекты, в случае регистрации их головных компаний в других регионах.

1.10. Изменить установленный Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» порядок определения и оспаривания кадастровой стоимости земельных участков и объектов недвижимости, расположенных в населенных пунктах. Наделить органы местного самоуправления полномочиями для участия в проведении работ по государственной кадастровой оценке объектов недвижимости (в том числе, в составе межведомственных комиссий), оценке качества и приемке ее результатов.

1.11. Внести изменения в статью 388 Налогового кодекса Российской Федерации, признав налогоплательщиками организации и физические лица, использующие земельные участки без правоустанавливающих документов, после установлении этого факта органами, уполномоченными осуществлять земельный контроль.

1.12. Внести изменения в Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», установив сроки обязательной государственной регистрации правообладателями их собственности, в том числе объектов незавершенного строительства, и постановки их на налоговый учет. Ввести меры административной ответственности за нарушение этих сроков. Одновременно установить обязательность (беззаявительный характер) государственной регистрации прав собственности на земельный участок под многоквартирным домом с определением доли каждого собственника помещений в данном доме.

1.13. Рассмотреть возможность увеличения предельных ставок налога на имущество физических лиц (в будущем - налога на недвижимость) для имущества с высокой кадастровой стоимостью, в т.ч. элитного жилья и при наличии у собственника нескольких квартир.

1.14. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать финансирование передаваемых органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий на уровне не ниже нормативного, включая учет расходов, связанных с администрированием передаваемых полномочий. При этом не допускать ситуаций, когда трансферты выделяются в конце финансового года и денежные средства реально не могут быть освоены.

1.15. При принятии субъектами Российской Федерации бюджетов сроком на три года, предусматривать межбюджетные трансферты на этот же период, с тем, чтобы органы местного самоуправления могли видеть, какие объёмы межбюджетных трансфертов и по каким направлениям они получают в течение трёхлетнего периода.

1.16. Предусматривать поощрение субъектами Российской Федерации органов местного самоуправления за наращивание собственного налогового потенциала по аналогии с тем, как это применяется на федеральном уровне для субъектов Российской Федерации.

1.17. Для решения вопросов содержания и строительства автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах муниципальных образований необходимо отнести транспортный налог к категории местных налогов либо установить норматив отчисления от указанного налога в размере не менее 50 %.

2. Оптимизация полномочий органов местного самоуправления, вопросы делегированных государственных полномочий, их перечень, исполнение и финансирование

Рассмотрение и решение данной проблемы должно быть самой первой задачей, ибо от объемов закрепленных полномочий зависит потребность муниципальных образований в финансовых средствах и имуществе.

В настоящее время имеется терминологическая путаница в понятиях «вопросы местного значения» как сферы деятельности и «полномочия» как перечни прав и обязанностей в каждой сфере деятельности. При этом если перечень вопросов местного значения строго ограничен федеральным законом, то установление перечня полномочий по этим вопросам никак не регламентировано и по сути может устанавливаться многочисленными федеральными органами государственной власти и субъектами Российской Федерации. Это создает предпосылки для массового и неконтролируемого возложения на органы местного самоуправления нефинансируемых расходных обязательств.

Перечни вопросов местного значения, установленные статьями 14, 15, 16 Федерального закона № 131-ФЗ, не соответствуют понятию «вопрос местного значения», установленному в ч.1 статьи 2 данного закона. Согласно данной статье к вопросам местного значения относятся только те вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, которые могут решаться населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно, т.е без участия органов государственной власти. Согласно ч.2 ст. 53 закона по вопросам местного значения органы местного самоуправления должны самостоятельно устанавливать муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов. Иначе и быть не может. Следовательно, все те вопросы, по которым минимальные социальные стандарты и нормативы расходов на предоставление услуг устанавливаются на государственном уровне, должны быть исключены из перечня вопросов местного значения и признаны вопросами государственного значения.

С учетом изложенного предлагается:

2.1. Провести терминологическую экспертизу Федерального закона № 131-ФЗ и связанных с ним законов на предмет четкого разграничения понятий «вопросы местного значения» и «полномочия». На основании такого разграничения при необходимости перенести отдельные вопросы из перечня полномочий в перечни вопросов местного значения и обратно. Одновременно уточнить правовое содержание терминов «создание условий», «обеспечение», «участие в осуществлении» и др.

2.2. Концептуально изменить схему разграничения предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Разделить вопросы, относящиеся к предметам ведения органов местного самоуправления, на следующие группы:

1) Собственно вопросы местного значения, которые действительно могут решаться органами местного самоуправления самостоятельно, под свою ответственность, без вмешательства государственных органов, в соответствии с муниципальными минимальными социальными стандартами и нормативами и за счет средств местных

бюджетов. Закрытый перечень вопросов, местного значения, удовлетворяющих этим требованиям, будет существенно короче существующего.

2) Вопросы государственного значения, полномочия по практической реализации которых могут более эффективно исполняться органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов на основании государственных минимальных социальных стандартов и нормативов и за счет государственных средств. Это также должен быть закрытый перечень, обозначенный в Федеральном законе № 131-ФЗ. Примерный перечень этих вопросов (подлежит обсуждению) может быть следующим:

предоставление школьного и дошкольного образования (кроме содержания зданий и коммунальных платежей);

организация отдыха детей в каникулярное время;

предоставление услуг здравоохранения в объеме, который был закреплен за органами местного самоуправления до 2012 года;

социальная поддержка и социальное обслуживание отдельных групп населения; опека и попечительство;

строительство новых объектов коммунальной и социальной инфраструктуры;

обеспечение жильем малообеспеченных и льготных категорий граждан, а также граждан, переселяемых из подлежащего сносу жилья (ветхое, аварийное, находящееся на подработанных территориях);

осуществление полномочий собственника в отношении земель населенных пунктов, государственная собственность на которые не разграничена;

создание условий для управления многоквартирными домами, включая проведение конкурса по выбору управляющей компании;

участие в решении вопросов занятости и трудовых отношений;

участие в обеспечении проведения выборов в органы государственной власти.

Финансирование решения этих вопросов наиболее целесообразно за счет дополнительных налоговых отчислений (их можно рассчитывать, поскольку перечень будет закрытым) и частично за счет субвенций. Определение долей этих источников требует отдельной проработки.

3) Вопросы государственного значения (без их конкретного перечисления в законе), полномочия по исполнению каждого из которых может быть возложено органами государственной власти субъекта Российской Федерации на органы местного самоуправления только с согласия последних (на основе индивидуальных соглашений) и только за счет субвенций. Сюда могут войти такие вопросы, отнесенные в настоящее время к вопросам местного значения, как участие в профилактике терроризма и экстремизма, организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, создание и содержание в этих целях запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств, создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб или формирований, мобилизационная

подготовка муниципальных предприятий и учреждений, предоставление жилья участковым работникам полиции, лесной контроль и надзор и др.

4) Инициативные вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения (также без перечисления в законе), которые в настоящее время частично отражены в виде прав на их решение в статьях 14¹, 15¹, 16¹ Федерального закона № 131-ФЗ и которые органы местного самоуправления могут принимать на себя в сугубо добровольном порядке при наличии средств в местных бюджетах.

2.3. Провести всесторонний анализ перечня полномочий, закрепленных за органами местного самоуправления в отраслевых федеральных законах. По результатам рассмотрения принять решение о переводе части этих полномочий в число вопросов местного значения городских округов и муниципальных районов, а по всем остальным полномочиям установить порядок наделения ими органов местного самоуправления в соответствии с требованиями статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ.

2.4. Отдельно рассмотреть вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий между муниципальными районами и поселениями. Принятый в настоящее время в Федеральном законе № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения поселения сохранить в основном для городских поселений. Перечень вопросов местного значения сельских поселений свести к минимуму, ограничив его вопросами обустройства и содержания территорий. Необходимо также существенно сократить объем финансовой и статистической отчетности для сельских поселений, на что уходит значительная часть времени работников сельских администраций. Одновременно предоставить право высокоэффективным сельским поселениям на основе соглашений с муниципальными районами принимать на себя решение отдельных дополнительных вопросов местного значения с предоставлением субвенций на их исполнение из бюджетов муниципальных районов.

2.5. В соответствии с предложением Президента Российской Федерации об усилении экономической самостоятельности крупных и средних городов, в которых сосредоточен экономический потенциал страны и наиболее активные граждане (из статьи «Демократия и качество государства») принять федеральный правовой акт, позволяющий наделять крупные города и административные центры субъектов Российской Федерации дополнительными государственными полномочиями для эффективного решения более широкого круга вопросов. В частности, предусмотреть возможность участия органов местного самоуправления таких городов в осуществлении государственной промышленной политики, в рассмотрении и обсуждении вопросов научно-технического и инновационного развития на территориях. Рассмотреть возможность выделения таких городов в отдельный тип муниципальных образований с правом создания в особо крупных городах внутригородских муниципальных образований.

2.6. При решении вопроса о делегировании органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий учитывать, что всякое полномочие органа публичной власти включает в себя три компонента: нормативно-правовое регулирование (включая социальные стандарты и нормативы), финансирование и реальное предоставление тех или иных услуг. Для вопросов местного значения все эти три компонента должны быть закреплены за органами местного самоуправления. Для

вопросов государственного значения, передаваемых органам местного самоуправления, должны делегироваться только полномочия по предоставлению услуг. Уровень власти, осуществляющий нормативно-правовое регулирование в той или иной сфере, устанавливающий нормативы и социальные стандарты предоставления услуг, а также различные социальные льготы, должен знать, с какими затратами связано обеспечение этих нормативов, стандартов и льгот, и нести ответственность за их финансовое обеспечение.