



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Комитет по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления

**Совещание
на тему «Полномочия органов местного самоуправления, их оптимальный
набор для каждого вида муниципальных образований и вопросы
их реализации»**

г. Хабаровск

5 июля 2019 г.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Обсудив комплекс вопросов, связанных с осуществлением полномочий органов местного самоуправления через призму совокупности прав и обязанностей представительных и исполнительных (распорядительных) органов местного самоуправления, выборных и иных должностных лиц местного самоуправления при решении вопросов местного значения, осуществлении отдельных переданных государственных полномочий, а также в части исполнения полномочий, осуществление которых возложено на органы местного самоуправления по «отраслевым» направлениям деятельности, в том числе с целью выработки предложений по совершенствованию, включая законодательному, системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти на основе их инвентаризации, участники совещания отмечают следующее.

Одной из важнейших основ конституционного строя Российской Федерации является местное самоуправление, которое, в соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации, признается и гарантируется на всей территории России.

Основополагающими элементами местного самоуправления являются его

самобытность и самостоятельность в решении вопросов местного значения, под которыми понимается финансово-экономическая и организационная обособленность муниципальных образований, закрепление в законодательстве предметов ведения и полномочий местного самоуправления.

Понятие предметов ведения вообще, и местного самоуправления в частности, является достаточно сложным. Для определения содержания предметов ведения местного самоуправления в Конституции Российской Федерации и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) используется понятие «вопросы местного значения», под которыми указанным Федеральным законом понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и данным Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Для характеристики совокупности прав и обязанностей какого-либо органа, должностного лица, определяемых Конституцией, законами и иными нормативными правовыми актами, юридическая наука использует термин «полномочия». Это определение полномочий применимо и для характеристики прав и обязанностей органов местного самоуправления (представительных и исполнительных (распорядительных) органов местного самоуправления, выборных и иных должностных лиц местного самоуправления) при решении вопросов местного значения и при осуществлении ими отдельных государственных полномочий.

Как отмечают участники совещания, при регулировании полномочий местного самоуправления, к сожалению, не всегда обоснованно используются разнообразные термины. В законодательстве Российской Федерации при определении полномочий органов местного самоуправления используются такие термины как: «органы местного самоуправления», «представительные органы местного самоуправления», «глава муниципального образования, иные должностные лица местного самоуправления», «глава местного самоуправления», «исполнительный орган местного самоуправления», «уполномоченный орган местного самоуправления», «муниципальное образование» и т.д. В результате, полномочия органов местного самоуправления составляют совокупность прав и обязанностей всех подобных субъектов, закрепленных нормами муниципального права, и необходимых для непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования и решения других вопросов местного значения, а также

осуществления отдельных государственных полномочий.

Классификация полномочий органов местного самоуправления может осуществляться по различным критериям. Основным из них является направленность деятельности органов местного самоуправления по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения муниципального образования и решению других вопросов местного значения, а также по осуществлению отдельных государственных полномочий.

При этом компетенция местного самоуправления устанавливается и регулируется посредством ряда институтов, действующих в сфере конституционного и муниципального права. Это институты вопросов местного значения; полномочий по вопросам местного значения; прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения; разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления; передачи (делегирувания) отдельных государственных полномочий органами государственной власти органам местного самоуправления; перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации; передачи осуществления части полномочий по вопросам местного значения от органов местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, органам местного самоуправления данного муниципального района и от органов местного самоуправления муниципального района органам местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района (статьи 5, 6, 14 – 17, 19 – 21 Федерального закона № 131-ФЗ).

Вопросы местного значения – сферы общественных отношений, в которых органы местного самоуправления обязаны (а не просто вправе) обеспечивать жизнедеятельность населения. За их исполнение данные органы несут политическую и юридическую ответственность. Иными словами вопросы местного значения – это собственные предметы ведения муниципальных образований. Конкретное содержание деятельности органов местного самоуправления, конкретизация их полномочий по решению указанных вопросов местного значения определяются в отраслевом законодательстве.

При этом следует иметь в виду, что обязательность вопросов местного значения не отменяет самостоятельности органов местного самоуправления в планировании и расходовании средств местных бюджетов с соблюдением требований Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ). В условиях, когда доходов местного бюджета недостаточно, для того чтобы

реализовать все полномочия органов местного самоуправления одновременно, а также с учетом принципа самостоятельности местных бюджетов, данные органы вправе самостоятельно определять приоритеты и объемы финансирования конкретных расходных обязательств. В случае недостаточности доходов местных бюджетов для решения вопросов местного значения финансовые средства могут и даже должны предоставляться из доходов вышестоящих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (такова правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная в ряде его решений, например, в Постановлении от 15 мая 2006 г. № 5-П).

В материалах, представленных регионами в ходе подготовки к настоящему совещанию, очень часто высказывается замечание, что при определении многих вопросов местного значения используются формулировки «создание условий», «организация», «обеспечение», точный смысл которых Федеральным законом № 131-ФЗ не определен. При этом участниками совещания отмечается, что понятие «организация» в большей степени указывает на осуществление исполнительно-распорядительных функций; «создание условий» – на осуществление нормативно-правового регулирования и создание правовых и организационных условий, благоприятных для данного вида деятельности; «обеспечение» – на обязательность решения органами местного самоуправления соответствующего вопроса местного значения без конкретизации методов и средств достижения этой цели. Вместе с тем необходимо учитывать, что попытки определения данных понятий в Федеральном законе № 131-ФЗ оказались недостаточно успешными, поскольку сформулировать их простое, четкое и единообразное содержание для применения на практике оказалось затруднительным. В связи с этим значения этих понятий следует определять на основе анализа содержания норм данного Федерального закона, отраслевых федеральных законов, регулирующих соответствующие вопросы, положений иных законодательных актов, регулирующих решение вопросов местного значения, а также уставов муниципальных образований.

Если вопросы местного значения определяют сферы общественных отношений, в которых действуют органы местного самоуправления, и отвечают на вопрос «Что они регулируют?», то полномочия определяют средства и способы их деятельности в данных сферах, и отвечают на вопрос «Как они это делают и в каком объеме?».

С юридической точки зрения полномочия – это права и обязанности властных органов публичной власти, существующие в двуединстве. То есть, как правило, если прямо не предусмотрено иное, наличие того или иного

полномочия означает наделение органа публичной власти не только правом, но и обязанностью по совершению определенных действий. Так, принятие устава муниципального образования – это не только право, но и обязанность органов местного самоуправления.

Вопросы достижения устойчивых темпов экономического роста государства, проведения модернизации экономики, оказания адресной социальной поддержки гражданам не могут быть решены без активного участия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны иметь больше возможностей влиять на формирование инвестиционного климата и решение социальных вопросов на соответствующих территориях. Но для этого им необходимы значительные публично-властные полномочия в различных сферах общественных отношений, которые должны быть характерны для региональной и муниципальной власти, а также стабильная и достаточная финансовая база для их реализации.

Сложившаяся в начале 1990-х годов система законодательства Российской Федерации не позволяла обеспечить четкое разграничение полномочий, финансовых ресурсов и ответственности за их осуществление между уровнями публичной власти. Это сдерживало социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и муниципалитетов и не позволяло обеспечить на необходимом уровне удовлетворение бытовых, социальных, образовательных, медицинских и иных жизненных потребностей населения муниципальных образований.

В связи с этим реализация концепции оптимального и четкого разграничения полномочий и финансовых ресурсов между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления началась в рамках проведения региональной и муниципальной реформ в 2000-е годы. Одна из главных задач, для решения которых проводились указанные реформы, – определение оптимального и достаточного перечня полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и пределов их осуществления, а также обеспечение их решения на каждом уровне публичной власти необходимыми материальными и финансовыми ресурсами.

Принятые в рамках реформы федеративных отношений и местного самоуправления федеральные законы, вносящие изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием

разграничения полномочий, поправки в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации в определенной мере упорядочили полномочия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Одновременно с перераспределением полномочий были установлены и закреплены доходные источники бюджетов, а также определены принципы формирования и распределения финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Вместе с тем, несмотря на масштабы проделанной работы, процесс разграничения полномочий и финансовых ресурсов между уровнями публичной власти в настоящее время нельзя считать завершенным.

Участники совещания обращают внимание на то, что в ходе проведенных реформ не все вопросы удалось решить должным образом, были допущены определенные просчеты и отступления от первоначальных принципов разграничения полномочий между уровнями публичной власти, выявились новые проблемы. В настоящее время к таким проблемам можно отнести следующие вопросы:

1. Увеличение объема расходных обязательств муниципальных образований, не обеспеченных соответствующими источниками доходов

В течение последних лет в результате принятия целого ряда федеральных законов, предусматривающих внесение изменений в статьи 14 – 16 Федерального закона № 131-ФЗ, перечни вопросов местного значения всех видов муниципальных образований увеличились в два раза по сравнению с первоначально установленными вопросами. В частности, согласно статье 14 Федерального закона № 131-ФЗ за поселениями первоначально было закреплено 22 вопроса местного значения. В настоящее время их количество составляет 40 вопросов. В соответствии со статьей 15 Федерального закона № 131-ФЗ к ведению муниципального района первоначально было отнесено 20 вопросов местного значения, а сейчас данный перечень расширен до 40 вопросов. При этом перераспределение налоговых и иных доходных источников между уровнями бюджетной системы Российской Федерации в пользу местных бюджетов не производилось.

С другой стороны, в случае передачи отдельных вопросов местного значения с муниципального на региональный уровень происходила другая ситуация. Так, Федеральным законом от 29 ноября 2010 г. № 313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» с 2012 года оказание скорой и первичной медико-санитарной помощи передано на уровень

субъектов Российской Федерации, а муниципальные районы и городские округа уполномочены лишь на создание условий для оказания медицинской помощи населению. Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» скорректирована компетенция органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования. Так, например, финансовое обеспечение реализации основных общеобразовательных программ в дошкольных учебных заведениях указанным Федеральным законом было отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации.

В связи с передачей указанных полномочий субъектам Российской Федерации были внесены изменения и в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающие снижение с 1 января 2014 года на 10% норматива отчислений от налога на доходы физических лиц, зачисляемого в доходы местных бюджетов, с одновременным увеличением в том же размере норматива отчислений от данного налога, зачисляемого в доход бюджетов субъектов Российской Федерации.

Перечень вопросов местного значения муниципальных районов, городских округов и поселений, не оставался неизменным со времени принятия Федерального закона № 131-ФЗ: одни вопросы местного значения уточнялись, другие исключались, третьи дополнялись. В значительной степени данный процесс связан с объективными обстоятельствами: необходимостью расширения правового регулирования в отдельных сферах общественных отношений, повышения значения субъектов Российской Федерации в реализации региональной социально-экономической политике, изменениями в структуре экономики и социальной сфере Российской Федерации в целом и ее субъектов.

Вместе с тем, в результате регулярных изменений перечней вопросов местного значения всех видов муниципальных образований, в настоящее время не решена важнейшая задача – обеспечение соответствия между размером расходных обязательств муниципальных образований по решению вопросов местного значения и объемом источников доходов, закрепляемых за местными бюджетами. В связи с этим в большинстве муниципальных образований органы местного самоуправления не имеют стимулов для собственного социально-экономического развития. Постоянное изменение указанных перечней нередко приводило к неоднозначному их толкованию на практике, возникновению

споров, а порой и конфликтов, между органами государственной власти, органами местного самоуправления и правонадзорными органами относительно порядка реализации таких вопросов, а также к нарушениям прав граждан.

В настоящее время вопросы местного значения сельских поселений определены в Федеральном законе № 131-ФЗ путем перечисления отдельных вопросов из числа вопросов местного значения городских поселений. Законодатель сократил их число до 13 вопросов. Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ за сельскими поселениями были сохранены только те вопросы местного значения, которые, с одной стороны, наиболее значимы для них, с другой – соизмеримы с их организационными и финансово-экономическими возможностями.

При этом федеральный законодатель учел, что уровень социально-экономического развития сельских поселений, система организации в них местного самоуправления различаются по разным субъектам Российской Федерации и даже по разным муниципальным районам и самим сельским поселениям. В связи с этим Федеральный закон № 131-ФЗ позволяет расширять законами субъектов Российской Федерации перечень вопросов местного значения сельских поселений за счет отнесения к их компетенции иных вопросов из числа вопросов местного значения городских поселений, закрепленных в части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ.

Закон субъекта Российской Федерации о закреплении за органами местного самоуправления сельских поселений отдельных вопросов местного значения может распространяться на всю территорию субъекта Российской Федерации либо на отдельные (поименованные в законе субъекта Российской Федерации) муниципальные районы и (или) сельские поселения или их группы.

Таким образом, в статье 14 Федерального закона № 131-ФЗ определены пределы собственной компетенции сельских поселений:

- вопросы местного значения сельских поселений, непосредственно перечисленные в части 3 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ;
- вопросы местного значения, которые законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставами муниципальных районов и уставами сельских поселений закреплены за сельскими поселениями из числа установленных Федеральным законом № 131-ФЗ вопросов местного значения городских поселений. Федеральный закон не предусматривает других случаев закрепления за сельскими поселениями вопросов местного значения.

Указанные изменения, внесенные в Федеральный закон № 131-ФЗ казалось бы оптимизировали компетенцию сельских поселений, которые в большинстве случаев не обладают финансовыми, материально-техническими, кадровыми ресурсами для решения всех вопросов местного значения,

закрепленных за городскими поселениями.

Вместе с тем нерешенность задачи укрепления доходной базы муниципалитетов, а также стремление упростить территориальное устройство местного самоуправления, привело к тому, что в последние годы в субъектах Российской Федерации возникли процессы, связанные с неоднозначной практикой чрезмерного «укрупнения» муниципальных образований посредством образования городских округов на месте муниципальных районов и входящих в их состав поселений, в том числе по причине отсутствия перспектив самостоятельного социально-экономического развития соответствующих поселений, определяемой субъектами Российской Федерации не всегда по объективным основаниям.

В этой связи участники совещания отмечают, что понятие «городской округ» предполагает, что эта территория должна быть урбанизированной. То есть, она должна строиться в границах единой городской, именно городской, инфраструктуры: транспортной, социальной, коммунальной, инфраструктуры связи; с определенной плотностью населения и застройки. Только такая территория фактически может называться городской – или урбанизированной.

В результате было предложено два вида «одноуровневых» муниципальных образований – городской округ на урбанизированных территориях и муниципальный округ на сельских и смешанных (сельско-городских, но с преобладанием сельских) территориях, которые, при этом, должны иметь возможность преобразовываться друг в друга, если урбанизация территории будет увеличиваться или, наоборот, ослабевать. «Городские округа» на Крайнем Севере и пространствах Дальнего Востока, а также в тех местах, где они созданы из муниципальных районов на неурбанизированных пространствах, надо будет до 1 января 2025 года преобразовать в муниципальные округа.

На основе данной концепции был разработан и принят Государственной Думой Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 87-ФЗ). Федеральным законом № 87-ФЗ внесены комплексные изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, направленные на совершенствование территориальной организации местного самоуправления, в том числе на введение нового вида муниципального образования – муниципального округа.

В частности, новый вид муниципального образования должен обеспечивать возможность консолидации представительских, административных, материально-технических и финансовых ресурсов, в том

числе на сельских территориях, в целях оптимизации расходов на содержание органов управления посредством создания одноуровневой системы местного самоуправления, но только там, где это действительно целесообразно.

В связи с принятием Федерального закона № 87-ФЗ предстоит внести изменения во многие отраслевые законодательные акты, в том числе регулирующие бюджетные и налоговые отношения. Согласно статье 2 Федерального закона № 87-ФЗ со дня вступления его в силу до окончания переходного периода (до 1 января 2025 года), муниципальные округа участвуют в бюджетных, налоговых, гражданских и иных правоотношениях, органы местного самоуправления муниципальных округов решают вопросы местного значения, осуществляют установленные полномочия и права, соблюдают требования и исполняют предписания федеральных законов и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации наравне с городскими округами и органами местного самоуправления городских округов, если иное не предусмотрено указанными федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также переходными положениями или нормами о вступлении в силу законов субъектов Российской Федерации, в соответствии с которыми муниципальные образования наделяются статусом муниципального округа.

Кроме того, создание одноуровневых муниципальных округов без наличия в их составе самостоятельных, но слабых в финансовом отношении поселений, должно укрепить в целом социально-экономический потенциал соответствующих территорий.

В связи с этим участники совещания полагают, что на сегодняшний день нельзя утверждать, что от закрепления за муниципальными образованиями дополнительных источников доходов выиграет только незначительная часть муниципалитетов.

Вместе с тем участники совещания отмечают, что необходимо сохранять и развивать поселенческий уровень управления как базовый элемент местного самоуправления в нашей стране. Представляется необходимым более содержательное определение основных направлений развития сельских территорий, а также малых и исторических городов, имеющих геостратегическое значение для сохранения поселенческого каркаса страны, сбалансированности расселения на ее территории, обеспечения устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности, в том числе продовольственной безопасности Российской Федерации.

В целях применения системного подхода к определению компетенции

муниципальных образований в Федеральном законе № 131-ФЗ необходимо установить требование о том, чтобы внесение изменений в данный Федеральный закон осуществлялось только отдельными федеральными законами, которые не затрагивали бы предметы ведения других, отраслевых федеральных законов.

2. Несоответствие между базовым и отраслевым законодательством в определении компетенции органов местного самоуправления

Согласно части 1 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ перечни вопросов местного значения муниципальных образований являются закрытыми и могут быть изменены, в том числе расширены, только путем внесения изменений в соответствующие нормы самого Федерального закона № 131-ФЗ, за исключением отдельных случаев, установленных данным Федеральным законом. 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, определенные частью 1 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ, и не переданные в установленном порядке в качестве делегированных федеральных либо субъектов полномочий.

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

- полномочия органов местного самоуправления в сфере недропользования, включая приостановление работ, связанных с использованием недрами, 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 г. № 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);

- 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 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»);

- определение органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями вида обязательных работ и объекта, на которых они отбываются (часть 1 статьи 49 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), часть 1 статьи 25 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее – УИК РФ));

- определение органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, мест, в которых осужденный, не имеющий основного места работы, отбывает исправительные работы (часть 1 статьи 50 УК РФ, части 1 статьи 39 УИК РФ);

- осуществление органом местного самоуправления подыскание лица, имеющего необходимые условия для содержания безнадзорных животных, и передачу ему животных;

- и др.

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

Кроме того, существует ряд полномочий, вызывающих сложности в однозначном отнесении к тому или иному предмету ведения субъектов Российской Федерации либо вопросу местного значения, как, например, полномочие в отношении безнадзорных животных, установленное частью 2 статьи 230 Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающее, что по просьбе лица, задержавшего безнадзорных животных, подыскание лица, имеющего необходимые условия для их содержания, и передачу ему животных осуществляют полиция или орган местного самоуправления.

В качестве особого примера несоответствия между базовым и отраслевым законодательством в определении компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления можно привести ситуацию с городскими лесами.

Согласно статье 102 Лесного кодекса Российской Федерации городские леса представляют собой один из видов защитных лесов. При этом городские леса расположены на лесных участках, которые могут находиться

в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, а также на земельных участках, собственность на которые не разграничена. Вместе с тем, в настоящее время в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ организация использования, охраны, защиты и воспроизводства городских лесов, а также муниципальный лесной контроль в таких лесах возложены на органы местного самоуправления поселений и городских округов, вне зависимости от того, в чьей собственности находятся соответствующие лесные участки.

Таким образом, на органы местного самоуправления возлагаются полномочия по организации охраны, защиты и воспроизводства имущества, в том числе по несению соответствующих расходов, которое находится в федеральной и региональной собственности, что не соответствует бюджетному законодательству и законодательству о местном самоуправлении. Более того, возлагая такие обязанности на органы местного самоуправления, законодательство даже не содержит определение понятия городских лесов.

В связи с этим, необходимо привести базовое и отраслевое законодательство во взаимное соответствие, в том числе в необходимых случаях оформить передачу федеральных полномочий субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям. Объем собственных полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения должен быть четко и однозначно определен в законах.

3. Закрепление за органами власти разных уровней, а также за муниципальными районами, муниципальными округами, городскими округами и поселениями одинаковых или однотипных по своему содержанию полномочий и вопросов

В ряде случаев формулировки статей 14, 15 и 16 Федерального закона № 131-ФЗ таковы, что не позволяют разграничить собственные полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения и вопросы местного значения муниципальных образований.

При этом в ряде случаев четкого разграничения компетенции не производится и в отраслевом законодательстве, в результате чего невозможно определить границы ответственности каждого уровня власти в соответствующей сфере. Например, применительно к организации библиотечного обслуживания в качестве такого критерия в Федеральном законе № 131-ФЗ указан вид библиотек – библиотеки поселения или межпоселенческие библиотеки соответственно (пункт 11 части 1 статьи 14 и пункт 19 части 1 статьи 15). Однако в отраслевом Федеральном законе от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле» не содержится детализация полномочий по решению данных вопросов местного значения

в зависимости от вида муниципальных образований. Данный Федеральный закон не дифференцирует библиотеки на поселенческие и межпоселенческие, не определяет различий между ними. В связи с этим представляется затруднительным определить, какие библиотеки, включая их библиотечный фонд, в силу Федерального закона «О библиотечном деле» должны находиться в ведении поселений, а каким может быть придан статус межпоселенческих.

Применительно к поддержке сельского хозяйства, малого и среднего предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций и добровольчества Федеральный закон № 131-ФЗ использует разные термины при формулировке вопросов местного значения поселений и районов: «содействие» и «создание условий». Однако в действительности это не позволяет разграничить компетенцию между муниципальными районами и поселениями в данной сфере, поскольку даже лингвистически приведенные понятия, по сути, синонимичны. Соответствующие отраслевые Федеральные законы (от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации») также не проводят различий между формами поддержки, возможными со стороны органов местного самоуправления различных видов муниципальных образований.

Некоторые вопросы местного значения в Федеральном законе № 131-ФЗ сформулированы совершенно идентично для поселений и муниципальных районов: организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения/муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (пункт 23 части 1 статьи 14 и пункт 21 части 1 статьи 15); создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества (пункт 13¹ части 1 статьи 14 и пункт 19² части 1 статьи 15); осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, по охране их жизни и здоровья (пункт 26 части 1 статьи 14 и пункт 24 части 1 статьи 15); выполнение муниципального лесного контроля (пункт 32 части 1 статьи 14 и пункт 29 части 1 статьи 15); предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения/муниципального района сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции (пункт 33¹ части 1 статьи 14 и пункт 8¹ части 1 статьи 15).

Такая ситуация противоречит не только концепции проводимой реформы по разграничению полномочий, но и конституционным принципам федеративного устройства и самостоятельности местного самоуправления,

которые предполагают закрепление за каждым уровнем власти собственной компетенции. В связи с изложенным участники совещания отмечают необходимость активизировать работу по более четкому разграничению полномочий между уровнями публичной власти, а также вопросов местного значения и полномочий по их решению между муниципальными образованиями разных видов.

4. Недостаточно последовательный учет при разграничении компетенции природы и назначения каждого уровня власти

Участники совещания обращают внимание, что с одной стороны на органы местного самоуправления подчас возлагаются не свойственные им функции, которые по своей правовой природе имеют исключительно общегосударственное, а не местное значение. В ряде случаев к собственной компетенции муниципальных образований относится решение задач, имеющих общегосударственный, а не региональный или местный характер, либо требующих централизованного подхода, решения силами единой государственной системы органов власти. Так, к вопросам местного значения отнесены профилактика терроризма и экстремизма, гражданская оборона, предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций, деятельность аварийно-спасательных служб и формирований, мобилизационная подготовка и т.п.

Второй стороной названной проблемы является, напротив, централизация на федеральном уровне ряда функций, которые могут осуществляться на региональном или местном уровне. Это ведет к росту числа территориальных подразделений федеральных органов государственной власти и к снижению эффективности решения некоторых вопросов. Даная проблема касается в первую очередь контрольно-надзорных полномочий, оказывающих существенное влияние на социально-экономические процессы, инвестиционный климат в муниципалитетах и, как следствие, — в соответствующих регионах.

В этой связи участники совещания полагают необходимым провести инвентаризацию полномочий, осуществляемых территориальными органами федеральных органов исполнительной власти для решения вопроса о целесообразности сохранения их на федеральном уровне или передаче их субъектам Российской Федерации либо муниципальным образованиям, в том числе с учетом принципа субсидиарности.

5. Значительное расширение перечня прав органов местного самоуправления по решению вопросов, не относящихся к вопросам местного значения, в том числе по участию в осуществлении не переданных им государственных полномочий

Статьями 14¹, 15¹, 16¹ Федерального закона № 131-ФЗ установлены перечни прав органов местного самоуправления муниципальных образований на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения данных муниципалитетов. Данные функции не являются ни вопросами местного значения, ни переданными государственными полномочиями, и не обязательны к исполнению органами местного самоуправления. Последние вправе решать их самостоятельно, в добровольном порядке, при этом принуждение органов местного самоуправления к их исполнению неправомерно.

В отличие от установленного Федеральным законом № 131-ФЗ перечня вопросов местного значения данный перечень не является исчерпывающим: в иных федеральных законах могут определяться, и определяются, также иные права органов местного самоуправления.

Во-первых, органы местного самоуправления вправе участвовать в осуществлении иных государственных полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ. Однако это допустимо лишь в случаях, если такое участие прямо предусмотрено федеральными законами. Так, федеральными законами предусмотрены, например, следующие права органов местного самоуправления:

- рассмотрение жалоб потребителей, консультирование их по вопросам защиты прав потребителей, обращение в суды в защиту прав неопределенного круга потребителей (статья 44 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»);

- принятие дополнительных мер по обеспечению чистыми продуктами питания, улучшению материально-бытовых условий, медицинского, торгового и транспортного обслуживания граждан, пострадавших от воздействия радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС (статья 26 Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»);

- поддержка негосударственной части Музейного фонда Российской Федерации и негосударственных музеев в России в различных формах (статья 24 Федерального закона от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»);

- компенсация расходов на оплату жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в соответствии с муниципальными правовыми актами (статья 160 Жилищного кодекса Российской Федерации);

- участие в содействии занятости (статья 7² Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»);

- проведение мероприятий в сфере мелиорации земель – владение, пользование и распоряжение мелиоративными системами и отдельно расположенными гидротехническими сооружениями, находящимися в муниципальной собственности; обеспечение защиты окружающей природной среды при проведении мелиорации земель на соответствующих территориях; координация и регулирование в пределах своей компетенции деятельности граждан (физических лиц) и юридических лиц в области мелиорации земель (статья 16 Федерального закона от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»);

- оказание органами местного самоуправления экономической поддержки некоммерческим организациям (статья 31 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Во-вторых, органы местного самоуправления вправе решать также иные вопросы, но лишь не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из компетенции данного муниципального образования федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Из этого, в частности, следует, что органы местного самоуправления не вправе выполнять функции, отнесенные к компетенции других муниципальных образований, даже в добровольном порядке и за собственный счет (например, сельские поселения – вопросы местного значения муниципального района, в том числе те, которые ранее принадлежали сельским поселениям). В данном случае речь идет о вопросах, не отнесенных ни к чьей компетенции, обнаружив которые, органы местного самоуправления вправе принять их к собственному исполнению.

Очевидно, что принятие таких вопросов к решению должно найти отражение в уставе муниципального образования. Именно устав муниципального образования и другие муниципальные правовые акты, принятые по данному вопросу, являются основанием для организации и финансирования органами местного самоуправления данной деятельности (в частности, для включения соответствующих расходов в реестр расходных обязательств). В этом случае (в отличие от участия в осуществлении государственных полномочий) не требуется указания на принятие таких функций к исполнению в федеральном законе, законе субъекта Российской Федерации или ином государственном правовом акте. Достаточно, чтобы такие вопросы не были прямо исключены из компетенции местных властей федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Однако, при этом необходимо помнить об ограничении, накладываемом частью 3 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Участники совещания полагают, что закрепление значительного объема прав по решению вопросов, не относящихся к основным задачам муниципальных образований, ведет к размыванию ответственности за решение соответствующих вопросов между уровнями публичной власти, перекладыванию политической и социальной ответственности на нижестоящие уровни власти. В условиях недостатка финансовых и материальных ресурсов даже для решения вопросов собственной компетенции это чревато также отвлечением средств местных бюджетов на решение второстепенных задач и, с другой стороны, не решением важных вопросов жизнедеятельности населения. В этой связи напрашивается вывод о необходимости минимизировать перечень указанных прав органов местного самоуправления и законодательно ограничить возможность его расширения, как федеральными законами, так и уставами муниципальных образований.

6. Рост числа государственных полномочий, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления

Содержание части 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод, что характер отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления, не может вступать в противоречие с природой и главными функциями местного самоуправления. Данные полномочия должны быть связаны с решением вопросов местного значения, наделение им органов местного самоуправления должно способствовать (а не создавать дополнительные трудности) успешному осуществлению основных функций местного самоуправления.

На органы местного самоуправления не может быть возложена обязанность решать исключительно вопросы государственного значения, ради которых необходимы государственные полномочия, не связанные с вопросами местного значения. Конституция Российской Федерации предусматривает возможность передачи органам местного самоуправления именно отдельных государственных полномочий. Это означает, что такая передача должна иметь строго ограниченный законодателем характер.

Вместе с тем в последние годы сохраняется тенденция увеличения количества полномочий, которые были делегированы для осуществления муниципальным образованиям с предоставлением из бюджетов вышестоящего уровня субвенций на их реализацию.

Отдельные государственные полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления (делегированные полномочия), можно подразделить на 3 группы:

- полномочия Российской Федерации, делегированные напрямую органам местного самоуправления;

- полномочия Российской Федерации, делегированные органам государственной власти субъекта Российской Федерации с правом их частичного или полного делегирования органам местного самоуправления (субделегирование);

- полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов либо по вопросам исключительного ведения субъектов Федерации, делегированные органам местного самоуправления.

Следует отметить, что количество переданных органам местного самоуправления полномочий Российской Федерации незначительно (первичный воинский учет в местностях, где отсутствуют военные комиссариаты, составление списков кандидатов в присяжные заседатели). Однако объем передаваемых органам местного самоуправления полномочий субъектов Российской Федерации представляется весьма значительным. При этом ряд делегированных субъектам Российской Федерации полномочий Российской Федерации могут передаваться ими далее на местный уровень. Это предусмотрено, например, Федеральными законами «Об актах гражданского состояния» (статья 4), «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи» (статья 9), «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (статья 18), «О ветеранах» (статья 23²), «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (статья 28²), Законом Российской Федерации «О донорстве крови и ее компонентов» (статья 25) и целым рядом других. Данный механизм крайне усложняет и запутывает распределение и реализацию соответствующих функций. Всего 30 федеральных государственных полномочий переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации с правом дальнейшей передачи органам местного самоуправления (субделегирования).

Следует отметить различные подходы регионов к передаче государственных полномочий органам местного самоуправления.

По данным Минфина России в 2017 году 21 субъект Российской Федерации увеличил количество переданных на муниципальный уровень государственных полномочий, а 17 субъектов Российской Федерации его сократили. Максимальное увеличение количества переданных государственных полномочий отмечено в Московской и Костромской областях, Красноярском крае, Республике Бурятия – на 3 полномочия больше, чем в 2016 году. Наибольшее количество переданных на муниципальный уровень государственных полномочий отмечается в 2017 году в Ярославской области – 16, Челябинской области – 16 и Томской области – 14.

Наиболее часто в числе делегируемых органам местного самоуправления

«собственных» полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации оказываются полномочия в административно-деликтной сфере (создание и обеспечение деятельности административных комиссий, а также комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав), полномочия в социальной сфере (здравоохранение, образование, опека и попечительство, социальная защита населения). Муниципальным районам нередко также передаются полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности входящих в их состав поселений. Несколько реже в числе передаваемых муниципалитетам оказываются полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере жилищно-коммунального хозяйства (включая регулирование тарифов на услуги организаций коммунального хозяйства), организации транспортного обслуживания населения, поддержки сельскохозяйственного производства.

Вместе с тем количество передаваемых субъектами Российской Федерации на муниципальный уровень отдельных государственных полномочий остается существенным. Доля субвенций местным бюджетам, предоставляемых из других уровней бюджетной системы Российской Федерации на исполнение переданных полномочий, в общих доходах бюджетов муниципальных образований составила в 2018 году 34,2%.

Выделение значительных финансовых средств из бюджетов вышестоящего уровня бюджетам нижестоящего уровня бюджетной системы свидетельствует о недостаточно четком и эффективном разграничении полномочий между уровнями публичной власти, что ограничивает публично-правовую и финансовую самостоятельность муниципальных образований в связи с необходимостью реализации значительного количества закрепленных за ними делегированных полномочий, налагает в ряде случаев на соответствующие публично-правовые образования обязанности по реализации несвойственных им функций. В связи с этим участники совещания полагают, что необходимо продолжить работу по оптимизации разграничения полномочий и финансовых ресурсов между уровнями публичной власти с учетом того, что каждое полномочия должно быть закреплено за органами власти того уровня, на котором оно должно и может наиболее эффективно решаться.

Реализация делегированных полномочий на основе субвенций не способствует укреплению налогового потенциала субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не стимулирует нижестоящие органы публичной власти к эффективному исполнению переданных (не собственных) полномочий, возложенных на них без их согласия и зачастую без достаточного финансового и материального обеспечения. В данном случае

разграничение полномочий в федеративной системе подменяется административным делегированием таких полномочий «сверху вниз». В результате, федеративные отношения, а также муниципальные правоотношения, основанные на конституционной самостоятельности местного самоуправления, заменяются административными отношениями по выполнению делегированных полномочий вышестоящих органов власти.

Такая практика свидетельствует, во-первых, о недостаточной продуманности и эффективности существующей системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти, и, во-вторых, о недостаточной законодательной урегулированности вопроса о наделении государственными полномочиями, об отсутствии критериев для определения полномочий, которые могут быть переданы, и ограничений на передачу всех или большинства полномочий в определенной сфере.

С другой стороны, необходимо объективно оценить перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации на предмет передачи отдельных полномочий на муниципальный уровень, которые будут относиться к собственной компетенции муниципальных образований.

Так, в настоящее время назрела целесообразность возврата органов местного самоуправления в сферу недропользования. Предоставление органам местного самоуправления права распоряжаться общераспространенными полезными ископаемыми (в первую очередь, песком, глиной, гравием, торфом) не только укрепит минерально-сырьевую базу местного дорожного и гражданского строительства, а также энергетики, но и положительно скажется на доходах муниципальных образований, прежде всего поселенческого уровня. При этом субъекты Российской Федерации своими законами могли бы устанавливать конкретный перечень полезных ископаемых, являющихся на их территории общераспространенными.

Не менее важным является сохранение в законодательстве нормы, предусматривающей участие органов местного самоуправления в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование. Такое участие следует рассматривать в качестве формы реализации конституционного права каждого жителя на благоприятную окружающую среду, и его недопустимо ставить в зависимость от воли органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Еще одной сферой, в которой участие органов местного самоуправления могло бы принести положительный как управленческий, так и социальный эффект, следует считать сферу муниципального экологического контроля.

Осуществление органами местного самоуправления собственных

контрольно-надзорных полномочий (муниципальный земельный, лесной, а до 1 января 2006 года и экологический контроль) имеет существенную особенность. Данная особенность заключается в отсутствии у органов местного самоуправления собственного аппарата принуждения, равно как и иной возможности административным путем самостоятельно добиться исполнения принятых решений. В существующей системе правового регулирования органы местного самоуправления лишены возможности не только рассматривать дела об административных правонарушениях, но и составлять протоколы об административных правонарушениях.

В целях повышения эффективности реализации муниципальных правовых актов, во-первых, следует вернуть в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях ответственность граждан, руководителей организаций, должностных лиц органов государственной власти и должностных лиц органов местного самоуправления за неисполнение решений по вопросам местного значения, принятых на местном референдуме, а также решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятых в пределах их полномочий. Данный институт существовал в административном праве в период со 2 декабря 1996 года по 1 июля 2002 года. Необходимость его возвращения связана еще и с тем, что законы, устанавливающие ответственность за нарушение муниципальных правовых актов (либо в общем, либо по конкретным составам), приняты не во всех субъектах Российской Федерации.

Во-вторых, целесообразно рассмотреть возможность предоставления должностным лицам местного самоуправления составлять протоколы об административных правонарушениях, прежде всего в тех сферах, где предусмотрено осуществление муниципального контроля и надзора (лесной, земельный) или охраны (окружающая среда). Перспективной может быть сфера благоустройства, обращения с отходами и т.п.

Предоставление органам местного самоуправления собственных средств административного принуждения полностью согласуется с конституционным положением органов местного самоуправления как органов публичной власти.

Вместе с тем процессуальное положение муниципальных инспекторов, а также соответствующие процедуры должны находиться в рамках, определенных Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

7. Реализация механизма перераспределения полномочий между

органами государственной власти и органами местного самоуправления

Согласно части 1² статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъекта Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (часть 3 статьи 5) Российская Федерация является федеративным государством, его федеративное устройство основано, в том числе, на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В то же время процедуру перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации следует отличать от конституционной процедуры разграничения полномочий между уровнями государственной власти. Природа компетенций по принадлежности к какому-либо уровню публичной власти, установленная в процессе разграничения компетенций между ними, при перераспределении полномочий не изменяется.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 9 января 1998 г. № 1-П, федеральный закон, как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий. В то же время в результате предусмотренного перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации осуществляется передача уже установленных федеральными законами полномочий от одного уровня публичной власти другому.

Следует отметить, что, помимо разграничения полномочий между уровнями публичной власти, согласно нормам Конституции Российской Федерации (часть 2 статьи 132) предусматривается единственно возможный способ передачи государственных полномочий органам местного самоуправления – путем наделения законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для

их осуществления материальных и финансовых средств, при этом такие делегированные полномочия остаются государственными полномочиями, осуществляемыми органами местного самоуправления. Кроме того, перераспределение полномочий от органов государственной власти субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления возможно только с учетом установленного Конституцией Российской Федерации (статьи 71 – 73) и федеральными законами разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями установлен статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ. Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

В то же время необходимо учитывать, что в нормах Конституции Российской Федерации отсутствует какое бы то ни было указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Между тем из прямого предписания часть 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации (местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения) следует, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. Недопустимость же ограничения прав местного самоуправления и принадлежащих ему полномочий по вопросам местного значения составляет одну из основ конституционного статуса местного самоуправления (статьи 12, 130, часть 1 статьи 132, статья 133 Конституции Российской Федерации).

Из этих положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями ее части 1 статьи 1, части 2 статьи 4, части 1 статьи 71, статьи 72, частей 1 и 2 статьи 76 следует, в частности, что самостоятельность местного самоуправления определяется его компетенцией, которая устанавливается на основании Конституции Российской Федерации в федеральном законе и включает предметные сферы деятельности местного самоуправления и полномочия по решению вопросов местного значения. Данный вывод согласуется с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, изложенными в ряде его Постановлений, в том числе

от 16 октября 1997 г. № 14-П и от 30 ноября 2000 г. № 15-П.

Предоставление возможности перераспределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем их бессрочной передачи законом субъекта Российской Федерации органам государственной власти субъекта Российской Федерации в качестве государственных полномочий этого субъекта Российской Федерации фактически исключало бы из компетенции муниципальных образований часть собственных полномочий по решению вопросов местного значения. А это не соответствует указанным нормам Конституции Российской Федерации и противоречит отраслевым федеральным законам, устанавливающим такие полномочия именно как полномочия по решению вопросов местного значения. С учетом этого Федеральный закон № 131-ФЗ установил, что перераспределение региональных и муниципальных полномочий законом субъекта Российской Федерации осуществляется на определенное время, которое при этом не может быть меньше срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принявшего соответствующий закон (хотя данный срок может быть и более длительным).

Следует отметить, что в Федеральном законе № 131-ФЗ непосредственно не предусмотрены требования о необходимости определения законами субъектов Российской Федерации каких-либо обстоятельств или критериев (например, уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований) для перераспределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем их передачи органам государственной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 19 этого же Федерального закона № 131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с данным Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

Из приведенных норм следует, что перераспределение полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления от одного уровня публичной власти к другому не влечет изменения их правовой природы и соответствия их тому или иному предмету ведения или вопросу местного значения (если при этом не меняется принадлежность тому или иному уровню публичной власти самого предмета ведения или вопроса местного значения).

Таким образом, перераспределение полномочий органов местного

самоуправления по решению вопросов местного значения в пользу органов государственной власти не прекращает их статус полномочий по решению вопросов местного значения. Они по-прежнему остаются полномочиями, осуществление которых направлено на решение вопросов местного значения. Государственными они с точки зрения уровня публичной власти не становятся. Государственными становятся лишь органы, которые после перераспределения должны их осуществлять. Данный вывод подтверждается позицией Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в Апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 30 августа 2016 г. № 46-АПГ16-10.

В связи с изложенным, участники совещания полагают, что положения части 1² статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ нуждаются в доработке. В частности, в Федеральном законе № 131-ФЗ необходимо предусмотреть, что:

- «перераспределение» полномочий от органов государственной власти субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления возможно только путем наделения законом субъекта Российской Федерации органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, а также с учетом установленного Конституцией Российской Федерации (статьи 71 – 73) и федеральными законами разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- законами субъектов Российской Федерации должны быть определены критерии, допускающие возможность перераспределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем их временной передачи органам государственной власти субъекта Российской Федерации;

- перераспределение полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления от одного уровня публичной власти к другому не должно повлечь изменения их правовой природы и соответствия их тому или иному предмету ведения или вопросу местного значения (если при этом не меняется принадлежность тому или иному уровню публичной власти самого предмета ведения или вопроса местного значения).

8. Недостаточная финансовая база муниципальных образований для исполнения закрепленных за ними полномочий по решению вопросов местного значения и предложения по ее укреплению

По данным Минфина России основную долю расходов местных бюджетов в 2017 году составили расходы на управление, образование, ЖКХ, культуру, СМИ, здравоохранение, социальную политику, физическую культуру

и спорт, межбюджетные трансферты, обслуживание муниципального долга. При этом доля прочих расходов, в том числе инвестиционного характера, в общих расходах местных бюджетов составила 12,4%.

Таким образом, в настоящее время расходы инвестиционного характера составляют незначительную часть в объеме расходов местных бюджетов.

В то же время устойчивое и комплексное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований зависит не от наличия в их бюджетах определенных средств на покрытие текущих расходов, а от возможности формирования за счет собственных доходов в составе бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов собственных бюджетов развития. В настоящее время в БК РФ введены понятия резервные фонды, дорожные фонды, определены источники, порядок их формирования и использования.

Федеральным законом от 19 июля 2018 г. № 222-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 4 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» в БК РФ были внесены изменения, предусматривающие создание в структуре федерального бюджета Фонда развития.

Согласно статье 179⁵ БК РФ под Фондом развития понимается часть средств федерального бюджета, которая будет являться источником формирования бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение мероприятий государственных программ Российской Федерации в соответствии с порядком, устанавливаемым Правительством Российской Федерации. Предельный объем Фонда развития будет устанавливаться ежегодно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, до достижения к 2024 году суммы до 3,5 трлн. рублей.

Следует отметить, что в БК РФ не упоминается о бюджетах развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, что препятствует их созданию в региональных и местных бюджетах и лишает органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления важнейшего финансового инструмента для обеспечения комплексного и устойчивого социального-экономического развития регионов и муниципальных образований на основе документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

При этом формирование региональных и местных бюджетов

и обеспечение их сбалансированности только по принципу приоритетности финансирования расходов для обеспечения жизненно важных населению вопросов не может служить основой для перспективного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

По сути, бюджеты развития должны представлять собой группировку доходов и расходов региональных и местных бюджетов, предназначенных для финансового обеспечения инвестиционных и капитальных расходов, необходимых для реализации приоритетных проектов в региональной и муниципальной экономике и социальной сфере в соответствии со стратегиями социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Таким образом, в современных условиях представляется необходимым не только стремление к сбалансированности отдельных финансовых показателей бюджетной системы Российской Федерации и соблюдению пороговых значений безопасного уровня государственного долга, но и к созданию условий поступательного экономического роста, закладывающего ресурсы и резервы для экономической и социальной устойчивости страны в целом с учетом геоэкономических реалий.

В этой связи участники совещания полагают, что необходимо проработать вопрос о внесении в БК РФ изменений, которые предусматривали бы введение понятия «бюджет развития», а также установление принципов его формирования и использования. При этом региональные и местные бюджеты развития могли бы формироваться преимущественно за счет налоговых и неналоговых источников доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, на администрирование которых органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могли бы влиять самостоятельно, что требует внесение изменений в налоговую и бюджетную системы Российской Федерации.

Вместе с тем на сегодняшний день субъекты Российской Федерации и муниципальные образования остаются в сложном финансовом положении и их подавляющее большинство не имеет достаточных источников доходов для формирования в структуре региональных и местных бюджетов полноценных бюджетов развития.

Несмотря на определенные меры, принимаемые в течение последних лет, местным бюджетам были переданы незначительные источники доходов, которые увеличили их доходную базу всего лишь на несколько процентов, что не решает вопрос о необходимом и достаточном обеспечении муниципалитетов.

При этом основная часть налоговых доходов местных бюджетов, как

и прежде, формируется за счет отчислений от налога на доходы физических лиц, на администрирование которого органы местного самоуправления не могут оказывать какого-либо влияния. Поступления от местных налогов (земельного налога и налога на имущество физических лиц), которые по сути должны являться основой для формирования доходной базы местных бюджетов, составили в 2017 году всего лишь 202,3 млрд. рублей или 7,9% всех собственных доходов местных бюджетов.

По данным Минфина России, значительную часть доходов составляют межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы. В общем объеме доходов местных бюджетов в 2017 году доля межбюджетных трансфертов составила 63,7% или 2309,2 млрд. рублей.

В большинстве бюджетов поселений основную долю расходов составляют текущие расходы, которые в основном предназначены для обеспечения предоставления жизненно важных социальных услуг населению, а также на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений и выплату заработной платы их работникам. В этих условиях органы местного самоуправления значительной части поселений вынуждены финансировать многие другие расходные обязательства по остаточному принципу, и не имеют возможности формировать бюджеты развития в составе местных бюджетов, что в свою очередь, не дает возможности органам местного самоуправления формировать реальные стратегии социально-экономического развития муниципалитетов.

В целях разрешения сложившейся ситуации на федеральном уровне, по мнению участников совещания, необходимо принять следующие меры.

1. Изменить порядок зачисления налога на доходы физических лиц. В настоящее время доходы от НДФЛ зачисляются по месту основной работы граждан, а не по месту их жительства. В связи с этим отчисления от этого налога поступают в основном в бюджеты крупных промышленно-развитых городов, в которых работает значительная часть жителей сельских поселений и малых городов, а не в бюджеты муниципалитетов проживания граждан.

Вместе с тем предоставление указанным гражданам необходимых жизненно важных общественных услуг осуществляется именно по месту их жительства. Таким образом, порядок зачисления поступлений от НДФЛ значительно сокращает доходную базу бюджетов поселений и малых городов, а также не стимулирует их социально-экономическое развитие. С учетом того, что НДФЛ – самый крупный налоговый доход для местных бюджетов, можно с большой долей уверенности сказать, что развитие малых муниципалитетов без изменения порядка зачисления НДФЛ (не по месту основной работы, а по месту жительства граждан) невозможно.

2. Передать местным бюджетам 1,0 – 1,5% ставки налога на прибыль организаций. Данная мера позволила бы компенсировать выпадающие доходы бюджетов крупных городов от изменения порядка уплаты НДФЛ. При этом в целях более равномерного распределения поступлений от налога на прибыль организацией между местными бюджетами необходимо проработать вопрос об изменении порядка его взимания, установленного в Налоговом кодексе Российской Федерации.

3. Ввести, помимо курортного сбора, некоторые другие местные сборы (на добычу общераспространенных полезных ископаемых (природного сырья) на территории муниципальных образований, торговый сбор во всех городских и муниципальных округах и муниципальных районах, сбор за право использования участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, за право размещения мусорных полигонов и объектов мусоропереработки, сбор за использование местной символики (брендов и названий муниципалитетов) и за право на рекламу, что представляется особо актуальным для исторических городов и поселений) с обязательным зачислением определенной части местного сбора в бюджеты развития.

4. Внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации, предусматривающие установление в качестве местного налога транспортного налога в отношении физических лиц, на которых зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, с обязательным зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды. При этом поступления от транспортного налога, взимаемого с юридических лиц, по-прежнему могли бы зачисляться в бюджеты субъектов Российской Федерации. Данный налог был бы приемлемым в качестве источника дохода местных бюджетов, поскольку налогооблагаемая база по указанному налогу, наравне с имущественными налогами с физических лиц, наиболее равномерно распределена по территориям муниципальных образований.

Президент России В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 1 марта 2018 года отметил, что «Мы серьёзно обновили федеральные автомобильные трассы. Теперь нужно привести в порядок региональные и местные дороги». Одновременно Президент подчеркнул, что «Нам нужно создать современную среду для жизни, преобразить наши города и посёлки. При этом важно, чтобы они сохранили своё лицо и историческое наследие».

В рекомендациях «круглого стола» на тему «Автомобильные дороги местного значения: вопросы строительства, реконструкции, ремонта

и содержания», проведенного Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления 11 декабря 2017 года, указывается, что значительная часть автомобильных дорог местного значения находится в неудовлетворительном состоянии, а в большинстве местных бюджетов отсутствуют достаточные финансовые средства для обеспечения в полном объеме потребностей муниципальных образований в проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, ремонте и содержании указанных дорог. К настоящему моменту не имеют связи с сетью автомобильных дорог по дорогам с твердым покрытием 43,9 тыс. населенных пунктов. Из них 185 населенных пунктов имеют население более 1000 человек. А нормативным требованиям не отвечают 46,5% общей протяженности дорог местного значения.

Таким образом, введение данного транспортного налога в качестве местного позволило бы увеличить доходную базу муниципальных дорожных фондов и существенно повысить возможности органов местного самоуправления по финансовому обеспечению мероприятий в области дорожной деятельности, а также по благоустройству внутридворовых территорий и въездов на них, на что также могут расходоваться средства муниципальных дорожных фондов.

5. Согласно положениям Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» плата за выбросы загрязняющих веществ, сбросы загрязняющих веществ вносится лицами, обязанными вносить плату, в соответствии с бюджетным законодательством по месту нахождения стационарного источника.

При этом плата за размещение отходов производства и потребления вносится лицами, обязанными вносить плату, по месту нахождения объекта размещения отходов производства и потребления.

Выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов наносят ущерб, в первую очередь, окружающей среде и негативно влияют на жизнедеятельность населения тех муниципальных образований, на территориях которых расположены стационарные источники, осуществляющие такие выбросы и сбросы, а также объекты размещения отходов. В связи с этим представляется, что необходимо проработать вопрос о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части увеличения размера норматива отчислений в местные бюджеты от платы за негативное воздействие на окружающую среду с 55% до 80%.

Кроме того, следует осуществить поэтапную отмену налоговых льгот по местным налогам, установленных на федеральном уровне, что является одним из потенциальных источников пополнения муниципальных бюджетов.

Местные налоги устанавливаются органами местного самоуправления и зачисляются в размере 100% доходов в местные бюджеты, поэтому и льготы по ним должны устанавливаться исключительно органами местного самоуправления.

В целях обеспечения сбалансированности местных бюджетов следует завершить работу по инвентаризации полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, предусмотренных отраслевым федеральным законодательством, в целях проверки их соответствия вопросам местного значения, закрепленным в Федеральном законе № 131-ФЗ.

С целью выявления указанных полномочий в действующих федеральных законах Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления был проведен экспертный анализ «отраслевых» законов на предмет выявления в них полномочий (прав, обязанностей), осуществление которых возложено на органы местного самоуправления, по «отраслевым» направлениям деятельности (соответствующим сферам общественных отношений).

В каждой из сфер общественных отношений был проведен предварительный (выборочный) анализ полномочий с целью определения (выделения) их следующих признаков:

1) положения федеральных законов, содержащие полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (так называемые «собственные полномочия»);

2) положения федеральных законов, предусматривающие полномочия органов местного самоуправления, не относящиеся к вопросам местного значения;

3) положения федеральных законов, содержащие права органов местного самоуправления, предоставленные им за пределами вопросов местного значения.

По итогам проведенной работы было выявлено, что 173 «отраслевых» федеральных закона содержат положения, определяющие 1577 полномочий органов местного самоуправления. Из них 135 отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие 1348 полномочий органов местного самоуправления в рамках решения вопросов местного значения, 55 отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие 229 полномочий органов местного самоуправления за пределами вопросов местного значения, из которых, в свою очередь, 17 содержат как полномочия по вопросам местного значения, так и за их пределами, 38 – только полномочия за пределами вопросов местного значения.

Итогом начала данной работы должно стать, среди прочего, определение фактических расходных обязательств муниципалитетов и расчет их реальной стоимости, детализация бюджетной классификации в отношении муниципальных полномочий, минимизация избыточных, устаревших требований, содержащихся в нормативных правовых актах федерального уровня, регулирующих исполнение органами местного самоуправления собственных полномочий, повышение эффективности муниципального управления, высвобождение финансовых ресурсов для пополнения доходной части местных бюджетов, а как итог всего этого – формирование бюджетов развития в составе местных бюджетов, как финансовой основы для обеспечения реализации стратегий социально-экономического развития муниципалитетов.

Определив уровень расходных обязательств муниципалитетов, будет проще и объективнее решить задачи, связанные с приведением доходных источников бюджетов муниципальных образований в соответствие их расходным обязательствам.

На основе итогов инвентаризации полномочий требуется внести изменения в Федеральные законы от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, направленные на уменьшение дисбаланса между объемами расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, связанных с реализацией собственных и переданных им полномочий, а также на недопущения возможности включения в отраслевые федеральные законы положений, возлагающих дополнительные полномочия на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления без компенсации бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований увеличения расходов на реализацию соответствующих полномочий.

Кроме того, в результате инвентаризации полномочий муниципальных образований следует выработать предложения о внесении изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих исключение (минимизацию) установления на федеральном уровне требований (правил, норм, нормативов, стандартов), непосредственно влияющих на объем расходных обязательств муниципальных образований.

Данный вывод подтверждает и тот факт, что вопрос компетенции местного самоуправления в Российской Федерации является актуальным, среди прочих сфер местного самоуправления, не только на политической арене нашего государства, но и не в меньшей мере затрагивает европейское сообщество, о чем свидетельствуют материалы проекта мониторингового доклада о положении местной и региональной демократии в Российской Федерации, подготовленного по итогам мониторинговых визитов в октябре

2018 года и марте 2019 года в нашу страну представителей Конгресса местных и региональных властей Совета Европы (КМРВСЕ) в рамках миссии Конгресса с целью мониторинга выполнения Российской Федерацией положений Европейской хартии местного самоуправления.

Согласно указанному проекту доклада выработаны определенные предварительные выводы КМРВСЕ относительно компетенции местного самоуправления в Российской Федерации, а также рекомендации с учетом принципа субсидиарности, направленные на:

- исключение закрепления одинаковых или сходных полномочий одновременно за разными уровнями публичной власти;
- исключение из компетенции муниципальных образований излишних, устаревших и несвойственных им функций;
- возврат ранее «изъятых» полномочий (как, например, в сфере здравоохранения), которые традиционно присущи местному самоуправлению;
- ограничение количества полномочий, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления в порядке наделения их отдельными государственными полномочиями, отдав предпочтение закреплению соответствующих полномочий в качестве собственных в случае необходимости их осуществления на местном уровне, руководствуясь при этом принципом субсидиарности, закрепленным в Европейской хартии местного самоуправления;
- расширение механизмов межмуниципального сотрудничества с целью совместного решения вопросов местного значения.

На основании изложенного, с учетом состоявшегося обсуждения, участники совещания считают необходимым рекомендовать:

1. Правительству Российской Федерации и Федеральному Собранию Российской Федерации рассмотреть возможность:

- обеспечить соответствие между положениями Федерального закона № 184-ФЗ, Федерального закона № 131-ФЗ и отраслевого законодательства в части определения собственных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- исключить закрепление одинаковых или сходных полномочий за разными уровнями публичной власти, а также вопросов местного значения и полномочий по их решению между муниципальными образованиями разных видов;
- законодательно предусмотреть, что объем собственных полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения должен быть четко и однозначно определен в отраслевых федеральных законах исключительно в пределах указанных вопросов;

- законодательно ограничить количество отдельных государственных полномочий, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления, отдав предпочтение закреплению соответствующих полномочий в качестве собственных в случае возможности и необходимости их осуществления на местном уровне, руководствуясь при этом принципом субсидиарности, закрепленным в Европейской хартии местного самоуправления;

- в целях обеспечения, среди прочего, сбалансированности местных бюджетов и оптимизации полномочий органов власти, завершить в возможно короткие сроки инвентаризацию полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, предусмотренных отраслевым федеральным законодательством, в целях проверки их соответствия вопросам местного значения, закрепленным в Федеральном законе № 131-ФЗ, а также провести системный анализ предложений по исключению избыточных, устаревших и неактуальных полномочий, с одной стороны, и передачи органам местного самоуправления полномочий, которые наиболее эффективно могут осуществляться именно на этом уровне публичной власти – с другой стороны.

По итогам указанной инвентаризации разработать предложения, направленные на внесение изменений в Федеральные законы № 184-ФЗ и № 131-ФЗ, с целью уменьшения дисбаланса между объемами расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, связанных с реализацией собственных и переданных полномочий, и доходными источниками региональных и местных бюджетов, а также направленные на недопущение возложения дополнительных полномочий на органы местного самоуправления без компенсации расходов на их реализацию;

- в целях исключения размывания ответственности за исполнение полномочий, закрепленных за органами власти разных уровней, и отвлечения финансовых ресурсов местных бюджетов по финансовому обеспечению собственных полномочий, законодательно ограничить расширение перечней прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения муниципальных образований;

- предоставления должностным лицам местного самоуправления права составлять протоколы об административных правонарушениях, прежде всего в сферах, подпадающих под действие муниципального контроля. При этом взимаемые штрафы должны в обязательном порядке зачисляться в бюджет того муниципального образования, на территории которого имело место административное правонарушение;

- в целях применения системного подхода к определению компетенции

муниципальных образований в Федеральном законе № 131-ФЗ установить требование о том, что внесение изменений в данный Федеральный закон осуществляется только отдельными федеральными законами, по аналогии с гражданским и бюджетным законодательством;

- обеспечить создание системы показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, в том числе с точки зрения практической значимости уже установленных показателей, и переоценки возможности их реального влияния на оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления, а также анализ степени административного воздействия на оценку самих показателей со стороны органов местного самоуправления (например, показателя № 13 Перечня, установленного Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 («Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных)»)) и возможности исключения соответствующих показателей из перечня (как, например, было в случае исключения из Перечня показателя № 7 («Доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдавших единый государственный экзамен по русскому языку и математике, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдававших единый государственный экзамен по данным предметам)»));

- обеспечить до 1 января 2025 года приведение положений отраслевых федеральных законов в соответствии с нормами Федерального закона № 87-ФЗ;

- внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривающих, что:

а) «перераспределение» (делегирование) полномочий от органов государственной власти субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления возможно только путем наделения законом субъекта Российской Федерации органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, а также с учетом установленного Конституцией Российской Федерации (статьи 71 – 73) и федеральными законами разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

б) перераспределение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем их временной передачи органам государственной власти субъекта Российской Федерации возможно только законом субъекта Российской Федерации на основании законодательно

определенных критериев, допускающих такую возможность;

в) передача и перераспределение полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления от одного уровня публичной власти к другому, не влечет изменения их правовой природы и соответствия их тому или иному предмету ведения или вопросу местного значения (если при этом не меняется принадлежность тому или иному уровню публичной власти самого предмета ведения или вопроса местного значения);

- дать легальное определение понятий, применяемых в действующем федеральном законодательстве, и описывающих вопросы местного значения: «организация», «создание условий», «участие», «содействие»;

- разработать и принять комплекс мер по совершенствованию бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации в целях стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала, в том числе:

а) внести в Государственную Думу пакет законопроектов, предусматривающих постепенную отмену льгот по местным налогам, установленным федеральным законодательством (по налогам на имущество организаций, имущество физических лиц, земельному);

б) передать местным бюджетам 1,0 – 1,5% ставки налога на прибыль организаций;

в) рассмотреть вопрос о введении в качестве местного налога транспортного налога в отношении физических лиц, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, с зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды в составе местных бюджетов;

г) ввести, помимо курортного сбора, некоторые другие местные сборы (на добычу общераспространенных полезных ископаемых (природного сырья) на территории муниципальных образований, торговый сбор во всех городских округах и муниципальных районах, сбор за право использования участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, за право размещения мусорных полигонов и объектов мусоропереработки, сбор за использование местной символики (брендов и названий муниципалитетов) и за право на рекламу, что представляется особо актуальным для исторических городов и поселений) с обязательным зачислением определенной части местного сбора в бюджеты развития;

д) рассмотреть вопрос о введении порядка уплаты налога на доходы физических лиц, исчисленного и удержанного налоговым агентом

у налогоплательщика, в отношении которого он признается источником дохода, в бюджет по месту регистрации (жительства) налогоплательщика;

е) проработать вопрос о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части увеличения размера норматива отчислений в местные бюджеты от платы за негативное воздействие на окружающую среду с 55% до 80%;

ж) рассмотреть возможность увеличения в федеральном бюджете расходов на премирование победителей Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика»;

з) установить в Бюджетном кодексе Российской Федерации принципы, порядок и условия формирования региональных и муниципальных бюджетов развития;

- разработать единую методику расчета расходных обязательств муниципальных образований, включая нормативы по расходам, связанным с исполнением отдельных переданных государственных полномочий. При этом в методиках расчета нормативов на исполнение переданных государственных полномочий необходимо учитывать в полном объеме особенности, связанные с территорией их исполнения, прежде всего в географическо-климатическом плане (например, учитывать различия на транспортные расходы муниципалитетов по исполнению переданного полномочия в сфере регистрации актов гражданского состояния в развитом в инфраструктурном плане муниципалитете в центральной части Российской Федерации и в муниципальном образовании, расположенном в труднодоступной или отдаленной местности Сибири или Дальнего Востока);

- решить вопросы о необходимости сохранения на муниципальном уровне полномочий в сфере дошкольного и общего образования, разграничения полномочий в области обеспечения функционирования «школьной медицины», а также однозначно разграничить полномочия в части создания и функционирования объектов, оказывающих помощь лицам, находящимся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, утратившим способность самостоятельно передвигаться и ориентироваться в окружающей обстановке;

- решить вопрос расширения участия органов местного самоуправления в системе оказания первичной медико-санитарной и скорой помощи, развитие системы «общественного здравоохранения», в том числе рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в части регламентации института «общественного здравоохранения»: понятие, система, полномочия органов местного самоуправления (в первую очередь) и органов

государственной власти по организации и развитию системы «общественного здравоохранения»;

- законодательно закрепить положение, что при перераспределении полномочий с одного уровня власти на другой обеспечивается сохранение, по меньшей мере, минимально необходимых и достаточных объемов финансирования, ранее предусмотренных на их исполнение, и в первую очередь в части размера заработной платы тех специалистов, которые данные полномочия будут исполнять.

2. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рассмотреть возможность:

- принять меры по повышению доходной базы местных бюджетов путем отмены неэффективных льгот и изъятий из объекта налогообложения по региональным налогам;

- не принимать законодательные акты субъектов Российской Федерации, предусматривающие увеличение расходных обязательств органов местного самоуправления без указания источника и порядка их исполнения;

- сократить количество государственных полномочий субъектов Российской Федерации, которыми наделены органы местного самоуправления, в первую очередь тех государственных полномочий субъектов Российской Федерации, которые вступают в противоречие с природой и главными функциями местного самоуправления;

- определять законами субъектов Российской Федерации критерии, допускающие возможность перераспределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем их временной передачи органам государственной власти субъекта Российской Федерации;

- расширить практики межмуниципального сотрудничества в рамках реализации своих полномочий;

- обеспечить условия для развития доходной базы местных бюджетов, в том числе, путем повышения эффективности использования муниципальной собственности;

- оказывать органам местного самоуправления, советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации методическую и организационную помощь в целях осуществления межмуниципального хозяйственного сотрудничества;

- при рассмотрении спорных вопросов об отнесении тех или иных полномочий к тому или иному уровню публичной власти, ориентироваться на конституционный принцип, согласно которому основная задача органов государственной власти – защита прав и свобод человека и гражданина. Соответственно во всех не решаемых в данный момент спорных ситуациях

субъект Российской Федерации должен принимать такие спорные полномочия к своему ведению, по крайней мере до тех пор, пока данные ситуации однозначно не будут урегулированы на федеральном уровне.

3. Общероссийскому конгрессу муниципальных образований, Всероссийскому совету местного самоуправления, иным объединениям муниципальных образований:

- на основе мониторинга правоприменения федерального законодательства в области федеративного устройства, местного самоуправления и смежных отраслях, а также анализа социально-экономической ситуации в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях разрабатывать и вносить в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обоснованные предложения по повышению эффективности осуществления органами власти возложенных на них полномочий, а также оказывать им необходимую методическую и организационную помощь;

- провести мониторинг потребностей и возможностей межмуниципального сотрудничества для решения муниципальными образованиями вопросов местного значения;

- оказывать методическую помощь советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации по организации межмуниципального хозяйственного сотрудничества муниципальных образований в субъектах Российской Федерации;

- проводить работу по выявлению, обобщению и распространению лучших практик в сфере регионального и муниципального управления, в том числе в части полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (исполнения «собственных» полномочий, осуществления отдельных переданных государственных полномочий и перераспределенных полномочий, осуществления прав по решению вопросов, не отнесенных к «собственным» полномочиям и т.д.).

* * *

