

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО ФЕДЕРАТИВНОМУ УСТРОЙСТВУ
И ВОПРОСАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Георгиевский пер., д. 2, Москва, 103265 Тел. 8(495)692-87-94 Факс 8(495)692-32-32 E-mail: clocal@duma.gov.ru

25 июня 2018 г.

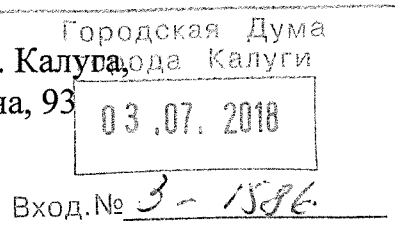
№ 3.20-25/432

На № 2 от 25 мая 2018 г.

Председателю Союза
представительных органов
муниципальных образований
Российской Федерации

А.Г.ИВАНОВУ

248630, г. Калуга,
ул. Ленина, 93



Уважаемый Александр Георгиевич!

В Комитете Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления рассмотрены предложения для включения в перечень основных направлений по дальнейшему обеспечению эффективного развития местного самоуправления в Российской Федерации (далее – предложения), подготовленные по итогам очередного заседания Координационного Совета Союза представительных органов муниципальных образований Российской Федерации (далее – Координационный Совет), состоявшегося 11 -12 мая 2018 года в г. Евпатории, и в пределах вопросов ведения Комитета сообщается следующее.

В части пунктов 1 и 2 предложений следует отметить, что депутаты Государственной Думы – члены Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления неоднократно вносили в Государственную Думу и Правительство Российской Федерации предложения и законодательные инициативы, направленные на расширение собственной доходной базы местных бюджетов, обеспечение финансовой самостоятельности муниципальных образований и создание для органов местного самоуправления стимулов по обеспечению устойчивого и комплексного развития территорий муниципальных образований. Данные предложения и законодательные инициативы в частности предусматривают:

- передачу местным бюджетам налоговой ставки налога на прибыль организаций в размере от 1 до 1,5%, суммы поступлений от которой в настоящее время зачисляются в федеральный бюджет;

- поэтапную отмену всех льгот по местным налогам, установленных федеральным законодательством (по налогам на имущество физических лиц, земельному налогу);

- введение 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;

- закрепление за местными бюджетами отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения в размере 100% доходов (по 50% доходов от этого налога в бюджеты поселений и муниципальных районов);

- зачисление поступлений от налога на доходы физических лиц по месту жительства граждан;

- введение, помимо курортного сбора, некоторых других местных сборов (сбора на добычу общераспространенных полезных ископаемых (природного сырья) на территории муниципальных образований (песок, гравий, глина, торф, известняк и др.), торгового сбора во всех городских округах и муниципальных районах, сбора за использование местной символики, сбора за право использования участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, за право размещения мусорных полигонов и объектов мусоропереработки, за право на рекламу и др.

Однако, на сегодняшний день указанные предложения и законодательные инициативы не нашли поддержки в Правительстве Российской Федерации. В связи с этим многие проблемы в сфере финансового обеспечения муниципальных образований не решены, поэтому Комитет готов продолжить работу по поиску оптимальных и эффективных вариантов распределения налоговых и неналоговых доходов между уровнями бюджетной системы с учетом решения задачи расширения доходной базы местных бюджетов.

По пункту 5 предложений следует отметить, что статьей 12 Конституции Российской Федерации определено, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Статьями 12, 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) регулируются вопросы изменения границ и преобразования муниципальных образований.

Частью 1 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ закреплено, что преобразование муниципальных образований является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа, изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением, присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

Таким образом, преобразование муниципальных образований, в том числе в виде объединения (по сути агломерации) нескольких муниципальных образований уже предусмотрено нормами Федерального закона № 131-ФЗ.

Следует также отметить, что в отечественной и мировой практике в настоящее время отсутствует единообразие в определении понятия «агломерация» и в критериях её образования на конкретных территориях.

В значительной степени полномочия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в связи с формированием и развитием различных форм муниципальных образований и межмуниципального взаимодействия в должной мере регулируются действующим законодательством Российской Федерации.

Возможности создания агломерационного «симбиоза» городских и сельских поселений предусмотрены Федеральным законом № 131-ФЗ в рамках формирования городских округов и городских округов с внутригородским делением, а также в рамках межмуниципального сотрудничества с учетом особенностей организации местного самоуправления на различных территориях страны.

В настоящее время, в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения, согласно части 4 статьи 8 Федерального закона № 131-ФЗ, могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения.

При этом, указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

В условиях реализации положений Федерального закона № 131-ФЗ в России сформировано более 580 городских округов, 3 городских округа с внутригородским делением (г. Челябинск, г. Самара, г. Махачкала), созданные, в том числе, путем агломерирования (объединения поселений), которые могут наглядно демонстрировать опыт реализации и возможности агломерационных объединений и выступать примером (пилотным проектом) развития агломераций подобного рода в перспективе, что не потребует дополнительного финансирования из федерального бюджета.

Таким образом, представляется целесообразным изучение опыта уже созданных и функционирующих агломеративных формирований (в первую очередь городских округов с внутригородским делением) с оценкой ожидаемых и достигнутых позитивных и возможных негативных результатов и эффектов агломерации.

Все эти правовые инструменты могут быть вполне дееспособным механизмом межмуниципального сотрудничества, в том числе выступать инструментом формирования внутриагломерационных связей.

На основании изложенного представляется, что решение проблем территориального устройства агломераций в рамках межмуниципального взаимодействия может решаться на основе имеющейся законодательной базы.

В части пункта 6 предложений сообщаю, что в настоящий момент в Государственной Думе на рассмотрении находится несколько законопроектов, нормами которых предлагается отменить обязанность подачи сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей для некоторых муниципальных депутатов (проекты федеральных законов № 372719-7, № 365722-7, № 347708-7).

Ответственным в работе над законопроектами является Комитет Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции. С текстами указанных законопроектов можно ознакомиться в системе обеспечения законодательной деятельности по адресу: <http://sozd.parlament.gov.ru/>.

В свою очередь, Комитет по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, как комитет-соисполнитель в работе над указанными проектами федеральных законов, в своих заключениях отметил, что полагает возможным отменить обязанность представления сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей только для

депутатов представительных органов сельских поселений, осуществляющих полномочия на непостоянной основе.

Дополнительно информирую, что на сентябрь – октябрь 2018 года запланировано проведение парламентских слушаний на тему «Мониторинг практики применения Федерального закона от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции», организуемых Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и Комитетом Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции. После проведения указанного мероприятия, изучения всех вопросов и проблемных моментов, связанных с реализацией законодательства о противодействии коррупции, в том числе касающегося лиц, замещающих муниципальные должности, анализа предложений представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, будет рассмотрен вопрос о необходимости корректировки соответствующих норм федерального законодательства.

По пункту 7 предложений Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления неоднократно высказывал позицию о целесообразности дальнейшего совершенствования законодательства в сфере обращения с животными, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Одним из таких шагов может послужить скорейшее принятие проекта федерального закона № 458458-5 «Об ответственном обращении с животными», находящегося в Государственной Думе на стадии подготовки ко второму чтению. В частности, данным законопроектом устанавливаются основные принципы правового регулирования в области обращения с животными, требования при обращении с животными, порядок содержания и регистрации животных, обращения с безнадзорными животными, а также определяются полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обращения с животными. Ответственным в работе над указанным законопроектом назначен Комитет Государственной Думы по экологии и охране окружающей среды (решение Совета Государственной Думы от 6 октября 2016 г., протокол № 1, пункт 55).

Работа по данному законопроекту активно продолжается.

В отношении пункта 8 предложений отмечу, что Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления рассматривал на своем заседании проект федерального закона № 228841-7 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», в том числе касающегося лиц, замещающих муниципальные должности, анализа предложений представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, будет рассмотрен вопрос о необходимости корректировки соответствующих норм федерального законодательства.

Федерации» (далее – законопроект), внесенный Законодательным Собранием Вологодской области.

Законопроектом предлагается внести изменения в пункт 1 статьи 363, пункт 1 статьи 397, пункт 1 статьи 387 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающие перенос для физических лиц сроков уплаты земельного налога, налога на имущество физических лиц и транспортного налога (далее – имущественные налоги) с 1 декабря на 1 октября года, следующего за истекшим налоговым периодом.

Согласно пояснительной записке к законопроекту около 50% платежей по имущественным налогам осуществляется физическими лицами в конце ноября – начале декабря года, следующего за истекшим налоговым периодом. По мнению авторов законопроекта указанная ситуация приводит к неравномерности наполняемости дорожных фондов субъектов Российской Федерации и муниципальных дорожных фондов, а также недостаточности средств местных бюджетов в течение финансового года по исполнению возложенных на органы местного самоуправления полномочий и финансовому обеспечению расходных обязательств по решению вопросов местного значения. Таким образом, действующие предельные сроки уплаты имущественных налогов физическими лицами оказывают негативное влияние на обеспечение сбалансированности региональных и местных бюджетов.

В связи с этим, по мнению Комитета, принятие законопроекта будет способствовать повышению финансовой устойчивости и сбалансированности региональных и местных бюджетов, а также позволит создать дополнительные условия для увеличения доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в связи с увеличением срока для проведения работы по погашению задолженности физическими лицами по уплате имущественных налогов.

На основании изложенного, Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, являясь соисполнителем в работе над данным законопроектом, поддержал его принятие. Соответствующее заключение и решение Комитета было направлено в ответственный в работе над данным законопроектом комитет – Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам.

По пунктам 9 и 11 предложений прежде всего следует учитывать, что положения Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» и Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» относятся к вопросам ведения Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям и Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции соответственно.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в Государственную Думу неоднократно поступали предложения по наделению органов местного самоуправления дополнительными полномочиями в сфере регулирования отношений недропользования при добыче общераспространенных полезных ископаемых для нужд муниципальных образований. В июле 2017 года был принят Федеральный закон № 188-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части упрощения порядка предоставления права пользования участками недр местного значения для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых в целях выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования». Однако остальные предложения по изменениям или дополнениям в указанной сфере правоотношений не находили должной поддержки.

В отношении совершенствования вопросов пожарной безопасности следует отметить, что в настоящее время в Государственной Думе разрабатывается законопроект по внесению ряда комплексных изменений в отдельные законодательные акты в части усиления мер пожарной безопасности на объектах с массовым пребыванием людей.

Кроме того, необходимо учитывать, что предложение по переводу подразделений муниципальной пожарной охраны в статус структурного подразделения МЧС России не соотносится с положениями законодательства Российской Федерации. В соответствии с пунктом 8¹ части 1 статьи 14¹ и пунктом 8¹ части 1 статьи 16¹ Федерального закона № 131-ФЗ создание муниципальной пожарной охраны является правом органов местного самоуправления городского, сельского поселения, городского округа, городского округа с внутригородским делением. При этом цель, задачи, порядок создания и организации деятельности муниципальной пожарной охраны, порядок ее взаимоотношений с другими видами пожарной охраны определяются органами местного самоуправления самостоятельно (часть 2 статьи 11¹ Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»).

В части основных проблем, обозначенных в ходе заседания Координационного Совета, следует отметить следующее.

1. В соответствии с пунктом 14 части 1 статьи 15 и пунктом 16 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения муниципальных районов и городских округов отнесено участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на соответствующих территориях. Новая редакция указанного пункта вступила в силу с 1 января 2016 года.

К вопросам местного значения городских поселений относится участие в организации деятельности по сбору (в том числе отдельному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов (пункт 18 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ). При этом указанный вопрос местного значения может быть закреплен за сельскими поселениями законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений (часть 3 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ). Вопросы местного значения, предусмотренные для городских поселений и не отнесенные Федеральным законом № 131-ФЗ к вопросам местного значения сельских поселений, на территориях сельских поселений решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов. В этих случаях данные вопросы являются вопросами местного значения муниципальных районов (часть 4 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ).

Необходимо также отметить, что аналогичные полномочия органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований в сфере обращения с отходами закреплены и отраслевым Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ).

При этом сама организация деятельности по сбору (в том числе отдельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов, а также разработка, утверждение и реализация региональных программ в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, участие в разработке и выполнении федеральных программ в области обращения с отходами отнесены к полномочиям субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами (подпункты 7 – 7² пункта 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статья 6 Федерального закона № 89-ФЗ).

Тем самым, в настоящее время законодательно закреплено только участие органов местного самоуправления в организации деятельности по сбору (в том числе отдельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных образований. При этом организация указанной деятельности отнесена к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должна устанавливаться соответствующими правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Кроме того, по мнению Комитета, при осуществлении органами местного самоуправления всех видов муниципальных образований полномочий в области обращения с отходами необходимо учитывать положения Постановления

Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 г. № 26-П. Согласно пункту 4.2 указанного Постановления, в системе действующего правового регулирования отнесение к вопросам местного значения соответствующего муниципального образования организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов не может рассматриваться как безусловное основание для возложения на органы местного самоуправления обязанностей, касающихся проведения очистки территории муниципального образования от загрязнения отходами, без учета характера предоставленных им полномочий в сфере обращения с отходами, в том числе применительно к расположенным на его территории земельным участкам различной формы собственности, и без правовой оценки качества выполнения таких полномочий, а также вне связи с обязанностями по обращению с отходами, которые возлагаются на юридические лица и физических лиц как на субъектов природопользования.

Конституционный Суд Российской Федерации уже обращал внимание на то, что содержание термина «организация», используемого в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при определении вопросов местного значения, должно раскрываться с учетом специального отраслевого законодательного регулирования, и что в любом случае этот термин не может автоматически трактоваться как предполагающий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 2-П). В противном случае допускалась бы как возможность произвольного возложения на муниципальные образования публично-правовых обязательств, так и возможность выхода самих муниципальных образований за пределы своей компетенции и тем самым – вмешательства в вопросы, относящиеся к предметам ведения и полномочиям иных публично-правовых образований (пункт 5.1 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 г. № 26-П).

Также Конституционный Суд Российской Федерации указал, что анализ отнесенных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к ведению муниципальных районов вопросов в сфере обращения с отходами в их сопоставлении с вопросами в той же сфере, закрепленными за городскими округами, свидетельствует (во взаимосвязи с Федеральными законами «Об охране окружающей среды» (пункт 2 статьи 7) и «Об отходах производства и потребления» (пункт 2 статьи 8)) о том, что законодателем для определения характера участия муниципальных образований этих видов в указанной деятельности использована общая родовая категория «организация» (в прежней редакции) и, соответственно, на муниципальные районы, как и на городские округа, возложена не вся

полнота бремени несения затрат по очистке территории муниципального образования от загрязнения бытовыми и промышленными отходами, а именно осуществление мер организационно-властного воздействия, направленных на создание условий для обеспечения эффективности такой очистки. Это тем более относится к действующей редакции рассматриваемых законоположений, где говорится об «участии в организации» (пункт 3.2 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2016 г. № 13-П).

В пункте 1 резолютивной части указанного Постановления Конституционный Суд Российской Федерации прямо указал, что положения Федерального закона № 131-ФЗ, касающиеся вопроса местного значения об участии органов местного самоуправления в организации деятельности по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов, по своему конституционно-правовому смыслу в системе правового регулирования не предполагали и не предполагают возложения на органы местного самоуправления муниципальных образований обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования отходов, если органы местного самоуправления этих муниципальных образований не были наделены соответствующими государственными полномочиями.

Кроме того Комитетом обращается внимание, что Федеральным законом от 31 декабря 2017 г. № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Федеральный закон № 89-ФЗ внесен ряд существенных изменений. В частности, статья 8 Федерального закона № 89-ФЗ, определяющая полномочия органов местного самоуправления в области обращения с отходами, изложена в новой редакции. В частности данными изменениями как раз и устанавливаются пределы и формы участия органов местного самоуправления при осуществлении ими полномочий в области обращения с твердыми коммунальными отходами. При этом измененная редакция статьи 8 Федерального закона № 89-ФЗ вступает в силу с 1 января 2019 года.

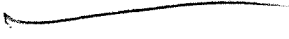
2. В настоящее время наряду с субъектами Российской Федерации значительные затраты местные бюджеты несут в связи с погашением коммерческих кредитов, которые были получены в кредитных организациях под высокие проценты. В связи с этим Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления неоднократно поддерживал предложения о необходимости покрытия дефицитов местных бюджетов или их части не за счет получения коммерческих кредитов, а за счет бюджетных кредитов, предоставляемых из бюджетов субъектов Российской Федерации, а также выпуска в крупных муниципальных образованиях муниципальных облигаций. В тоже время указанные вопросы необходимо решать поэтапно с учетом роста финансовых возможностей конкретных субъектов

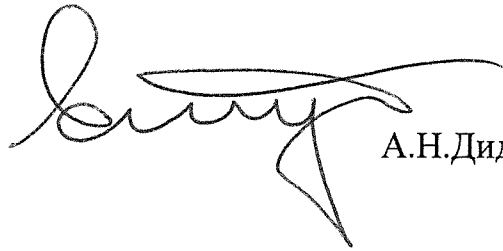
Российской Федерации, а также формирования профессионального опыта и практики выпуска органами местного самоуправления муниципальных облигаций.

В части остальных пунктов предложений и обозначенных на заседании Координационного Совета проблем предложений и замечаний по вопросам ведения Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления не имеется.

Благодарим Вас за обозначенные проблемы в сфере местного самоуправления и предложения по их устранению, которые будут самым внимательным образом проработаны на предмет возможного учета при осуществлении законопроектной и иной деятельности по вопросам ведения Комитета.

С уважением,


Председатель Комитета



А.Н.Диденко