

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ДЕЛАМ СЕВЕРА И МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ

103426, Москва, Б. Дмитровка, 26

24 декабря 2010 г.

№ 3. 24-02/862

Руководителям законодательных  
(представительных) и исполнительных  
органов государственной власти  
субъектов Российской Федерации,  
полностью или частично отнесенных к  
районам Севера

Направляем рекомендации парламентских слушаний «О проблемах реализации полномочий органов местного самоуправления в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях».

Приложение на 4 л. в 1 экз.

Председатель комитета



А.С.Матвеев

Законодательное Собрание  
Приморского края  
Управление делопроизводства  
Входящий № 15/18  
Дата: 11.01.2011 Время: 15:39



**РЕКОМЕНДАЦИИ**  
**парламентских слушаний**  
**в Совете Федерации**  
**Федерального Собрания Российской Федерации**

**«О проблемах реализации полномочий органов местного самоуправления в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»**

25 ноября 2010 года

г. Москва

Участники парламентских слушаний отмечают, что в реализации полномочий органов местного самоуправления, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) существует большое число нерешенных проблем. В значительной степени это вызвано тем, что в ходе реформы местного самоуправления при разграничении полномочий между уровнями публичной власти не решены в полной мере вопросы предоставления органам местного самоуправления финансовых ресурсов, достаточных для их исполнения, резко увеличено число муниципальных образований, при этом недостаточно учитывались их экономический потенциал, наличие реальных финансовых, кадровых, имущественных и иных ресурсов, региональные особенности.

На реализацию полномочий органов местного самоуправления в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях дополнительное существенное влияние оказывают специфические для северных территорий климатические, географические, демографические факторы, такие как огромные расстояния, низкая транспортная доступность и плотность населения, моноотраслевой характер экономики, высокий уровень депрессивности многих районов и поселений, особый уклад жизни коренного населения и другие. Муниципальные образования северных регионов имеют и характерные только для них расходные обязательства, например, связанные с обеспечением продукцией, особенно топливно-энергетическими ресурсами и продовольствием, отдаленных районов с ограниченными сроками завоза грузов при почти круглогодичном отопительном сезоне. Однако эти факторы крайне недостаточно учитываются в законотворческой и в правоприменительной деятельности, особенно при распределении доходных источников для обеспечения сбалансированности местных бюджетов на основе реальной оценки финансового положения муниципальных образований в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Одной из основных причин существующих в настоящее время проблем реализации полномочий органов местного самоуправления в северных регионах Российской Федерации является нерациональная территориальная

организация местного самоуправления, слабо учитывающая экономический потенциал и территориальные особенности многих районов и поселений.

Значительная часть северных муниципальных образований не имеет собственной доходной базы и потенциала для экономического развития и не готова осуществлять весь закрепленный за ними объем полномочий. В связи с этим проводится работа по укрупнению муниципальных образований. Например, в Ямало-Ненецком автономном округе, где сейчас 38 сельских поселений, предполагается сократить количество этих поселений на 8 единиц.

В этих же целях заслуживают рассмотрения предложения значительно расширить и законодательно закрепить возможность формирования на малонаселенных территориях местного самоуправления по одноуровневому принципу, сохранив только муниципальные районы и городские округа, либо не формировать в населенных пунктах с незначительным числом населения местную администрацию, а ввести институт старост, либо предоставить возможность упразднить поселения с численностью жителей менее 500 человек с передачей управления такой территорией администрации муниципального района.

Должны получить свое отражение в законодательстве особенности организации местного самоуправления в районах проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, сочетания общинного самоуправления с местным самоуправлением, решения вопросов местного значения для граждан, ведущих кочевой образ жизни. Значительная часть коренных народов Севера, занимаясь в основном оленеводством, ведет кочевой образ жизни, перемещаясь по обширным территориям. Поэтому обеспечение такой категории граждан муниципальными услугами может наиболее эффективно осуществляться только теми муниципальными учреждениями и органами местного самоуправления, деятельность которых распространяется на всю территорию традиционного хозяйствования соответствующих групп населения.

Реальное осуществление органами местного самоуправления своих полномочий невозможно без укрепления финансово-экономических основ местного самоуправления. В настоящее время объем полномочий большинства муниципальных образований в северных регионах не соответствует их материально-финансовым ресурсам. В 2007 году в 33% субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным регионам, бюджеты муниципальных образований были исполнены с дефицитом, в 2008 году – в 45,8%, в 2009 году – в 66,7%. При этом дисбаланс доходов и расходов местных бюджетов увеличивается, в 74 % муниципальных образований указанных регионов темпы роста расходов местных бюджетов в последние годы превысили темпы роста доходов, поскольку их расходные обязательства возрастают из-за действия различных удорожающих факторов при сохранении прежних источников доходов.

Среди проблем повышения уровня финансового обеспечения муниципальных образований северных регионов России наиболее остро стоит вопрос о расширении их собственной доходной базы. Продолжает сохраняться неравномерность в распределении доходов между типами муниципальных образований. В 2008 году в бюджеты городских округов поступило 52,6% всех доходов местных бюджетов северных регионов, в бюджеты муниципальных районов – 39,1%, в бюджеты поселений – 8,3%.

К местным налогам отнесены сложно собираемые и незначительные по объемам земельный налог и налог на имущество физических лиц, на долю которых приходится всего от 6% до 19% общей величины доходов местных бюджетов, а в некоторых регионах – не более 1%. В целом, в 76% северных субъектов Российской Федерации удельный вес всех налоговых доходов в общем объеме доходов местных бюджетах ниже среднего уровня по стране и составляет, например, в Ненецком автономном округе 12,7%, в Чукотском автономном округе – 16,1%, в Республике Тыва – 20,0%, в Республике Саха (Якутия) – 20,5%.

Такой объем налоговых доходов местных бюджетов не может обеспечить финансовую самостоятельность муниципальных образований. Доля безвозмездных перечислений в доходах бюджетов поселений составляет более 80%, бюджетов муниципальных районов – около 65%, бюджетов городских округов – около 42%.

В то же время объем налоговых доходов местных бюджетов может быть увеличен за счет реализации мероприятий, предусмотренных в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010-2012 годах, путем реализации механизма компенсации местным бюджетам выпадающих доходов в связи с установленными федеральным законодательством льготами и изъятиями из объекта налогообложения по региональным и местным налогам, закрепления за бюджетами муниципальных районов и городских округов фиксированной величины отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, расширения участия органов местного самоуправления в осуществлении полномочий по администрированию местных налогов.

Острой проблемой является отсутствие у поселений возможностей по формированию и предоставлению земельных участков. В результате от деятельности органов местного самоуправления поселений фактически не зависит увеличение налогооблагаемой базы земельного налога, который полностью зачисляется в местные бюджеты.

Несбалансированность бюджетов поселений вызвала тенденцию передачи значительной части их полномочий на уровень муниципальных районов. Наиболее часто на уровень муниципального района передаются полномочия по коммунальному хозяйству, формированию и исполнению бюджетов, а также полномочия в области градостроительной деятельности.

Передача полномочий обусловлена также отсутствием надлежащего регулирования механизмов хозяйственного межмуниципального

сотрудничества. Межмуниципальные хозяйственные общества в соответствии со статьей 68 Федерального закона могут быть созданы только в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью. В то же время, действующее законодательство о приватизации допускает отчуждение имущества только при создании открытых акционерных обществ. Таким образом, на практике межмуниципальные хозяйственные общества могут быть созданы только за счет прямых ассигнований, т.е. бюджетных инвестиций, которых в местных бюджетах нет.

Реализация полномочий органов местного самоуправления в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях затруднена отсутствием государственных социальных стандартов и методик расчета финансовых потребностей, что также негативно сказывается на формировании бюджетов муниципальных образований.

Разработка прогнозов и планов, связанных с различными аспектами реализации полномочий органов местного самоуправления, осложняется и нечеткостью законодательных формулировок многих вопросов местного значения. Такие положения Федерального закона, как «участие в решении вопросов», не позволяют должным образом определить степень и объем организационных и финансовых затрат органов местного самоуправления для осуществления этих полномочий.

В недостаточной степени в действующем законодательстве решены вопросы состава и целевого назначения муниципального имущества. Из-за удаленности и неразвитости сети коммерческих услуг во многих районах Севера ряд услуг населению в таких сферах жизни как общественное питание, торговля, бытовое обслуживание и т.п. приходится обеспечивать органам местного самоуправления с использованием соответствующих объектов муниципальной собственности, не входящих в установленный Федеральным законом перечень.

Одним из самых важных условий успешной реализации полномочий органов местного самоуправления в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также острой проблемой, стоящей перед муниципалитетами, является кадровое обеспечение. Значительное число муниципальных служащих не имеет необходимого уровня подготовки, а в местных бюджетах нет средств на их обучение. Поэтому должна быть создана более эффективная система подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для местного самоуправления.

Для решения проблем реализации полномочий органов местного самоуправления в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях участники парламентских слушаний рекомендуют:

- 1. Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации** принять меры, направленные на совершенствование федерального законодательства, устанавливающего принципы территориальной организации местного самоуправления, порядок

создания и деятельности органов местного самоуправления, основы финансового и материального обеспечения реализации их полномочий в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в том числе:

- для районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей увеличить установленную статьей 13.1 Федерального закона численность жителей поселения, при которой может приниматься решение о ликвидации муниципального образования, со 100 человек до 500 человек;
- законодательно закрепить возможность формирования на малонаселенных территориях местного самоуправления по одноуровневому принципу, сохранив только муниципальные районы и городские округа;
- рассмотреть целесообразность внесения изменений в пункт 3 статьи 35 Федерального закона, согласно которым предусмотреть возможность формирования представительного органа поселения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, в котором численность жителей, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек, если созыв схода граждан ввиду территориальных особенностей затруднен;
- определить особенности организации местного самоуправления в районах проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера на основе сочетания общинного самоуправления с местным самоуправлением, а также с учетом кочевого образа жизни значительной части населения таких районов;
- по вопросам местного значения, сформулированным в общей форме Федеральным законом, предусмотреть в отраслевом законодательстве конкретный перечень соответствующих полномочий органов местного самоуправления;
- установить четкое разграничение вопросов местного значения, относящихся к компетенции муниципальных районов и поселений, исключив их дублирование;
- законодательно установить конкретные полномочия органов местного самоуправления по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, традиционного хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера;
- принять меры, направленные на повышение бюджетной обеспеченности муниципальных образований, увеличение источников налоговых доходов, зачисляемых в местные бюджеты, в том числе обеспечить реализацию направленных на эти цели мероприятий, предусмотренных в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010-2012 годах;
- закрепить порядок возмещения в полном объеме недополученных доходов местных бюджетов в связи с предоставлением федеральными законами налоговых льгот по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц;
- рассмотреть вопросы закрепления в качестве доходных источников местных бюджетов налогов, взимаемых по специальным налоговым режимам

с субъектов малого предпринимательства, а также отчислений от налогов и сборов, связанных с использованием природных ресурсов;

- изменить систему налогообложения вертикально-интегрированных компаний, увеличив долю местных бюджетов от поступающих в бюджетную систему доходов от деятельности таких компаний;

- рассмотреть предложения по дополнительному наполнению налоговой базы местных бюджетов за счет увеличения отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, включения в состав объектов налогообложения налога на имущество физических лиц объектов незавершенного строительства, по которым истек нормативный срок строительства, совершенствования методики кадастровой оценки земельных участков, проведения работ по закреплению всех бесхозных земель в пользование или в собственность;

- установить упрощенную процедуру муниципальных и государственных заказов, осуществляемых в целях жизнеобеспечения районов Крайнего Севера и приравненных им местностей с ограниченными сроками завоза грузов;

- определить для труднодоступных территорий и районов с низкой плотностью населения расширенный перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности и использоваться для оказания муниципальных услуг и пополнения местных бюджетов;

- установить право органов местного самоуправления поселений распоряжаться находящимися на их территории земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена;

- рассмотреть практику межмуниципального хозяйственного сотрудничества и внести изменения в действующее законодательство, направленные на совершенствование порядка создания и деятельности организаций межмуниципального хозяйственного сотрудничества;

- изменить методику мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления для муниципалитетов, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, установив поправочные коэффициенты, учитывающие климатические особенности, труднодоступность и отдаленность, плотность населения указанных территорий;

- разработать систему конечных показателей, позволяющих оценить целесообразность передачи отдельных государственных полномочий для осуществления органам местного самоуправления;

- установить обязанность государственных органов статистики обеспечивать органы местного самоуправления бесплатно достоверной статистической информацией для проведения своевременного и качественного мониторинга и осуществления социально-экономического прогнозирования;



**2. Органам государственной власти и органам местного самоуправления субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам:**

- исходя из особенностей конкретных территорий и обеспеченности материально-финансовыми ресурсами, практиковать дифференцированное применение механизма передачи полномочий в вопросах жизнеобеспечения населения;

- развивать существующие формы межмуниципальной кооперации;

- разработать региональные программы подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих органов местного самоуправления согласно требованиям Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;

- обобщать практику реализации полномочий органов местного самоуправления в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Председатель Комитета  
Совета Федерации по делам Севера  
и малочисленных народов



А.С. Матвеев

