

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

№17 (236)
30 АПРЕЛЯ 2012
ISSN 1992-7975
<http://emsu.ru>

ГАЗЕТА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В РОССИИ

Содержание

Тема номера	1
Парламент слушает вопросы	1
Проект рекомендаций парламентских слушаний «Вопросы законодательного обеспечения и совершенствования разграничения полномочий между уровнями публичной власти»	2
Астраханская область предлагает	9
Томская область предлагает	11
Ярославская область предлагает	13
Предложения городского округа Самара	13
Аналитика, рекомендации, разъяснения	14
Прокуратура Волгоградской области разъясняет порядок начисления платы за электрическую энергию	14
Принятие органом МСУ решения об изъятии земельного участка для муниципальных публичных нужд, не лишает собственника прав и гарантий, установленных статьей 63 Земельного кодекса РФ	15
Новая диссертация	16
<i>Г. Костикова.</i> Разграничение компетенции органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления	16
Из судебной практики	18
Городскому поселению придется возместить убытки теплоснабжающей организации, возникшие из-за потерь в бесхозных тепловых сетях	18
Новое издание Института муниципального управления	23
<i>Приложение к журналу «Муниципальная экономика» №2-2012.</i> Споры по вопросам межбюджетных отношений в субъекте РФ. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2012. – 108 с. – (Серия «Арбитражные споры»)	23



www.liveinternet.ru/users/tatasoz/post150026118/

Тема номера

Парламент слушает вопросы

26 апреля 2012 года «Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления провёл парламентские слушания, посвящённые вопросам законодательного обеспечения и совершенствования разграничения полномочий между уровнями публичной власти. **Депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, представители министерств, ведомств и органов исполнительной власти субъектов Федерации, эксперты и члены профессиональных и общественных организаций** обсудили основные направления реализации задач по совершенствованию федеративного устройства, поставленных действующим Президентом Российской Федерации Дмитрием Медведевым и избранным Президентом, Председателем Правительства Российской Федерации Владимиром Путиным.»

Обращаем внимание читателей, что в этом информационном сообщении, размещенном на сайте комитета по адресу <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/050056054124055054055.html> в перечне участников (см. выше текст, выделенный редакцией газеты жирным шрифтом) отсутствуют представители муниципальных образований. Полным списком участников слушаний редакция не располагает, но это отсутствие муниципа-

лов в информационном сообщении очень показательно...

Проект рекомендаций парламентских слушаний «Вопросы законодательного обеспечения и совершенствования разграничения полномочий между уровнями публичной власти»

26 апреля 2012 года Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления совместно с Комитетом Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока провел парламентские слушания на тему «Вопросы законодательного обеспечения и совершенствования разграничения полномочий между уровнями публичной власти».

Обсудив комплекс вопросов, связанных с законодательным обеспечением осуществления органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления полномочий в различных сферах правоотношений, а также подготовкой предложений по перераспределению отдельных государственных полномочий,

участники парламентский слушаний отмечают следующее.

На протяжении последних лет принимаются активные меры по повышению эффективности проводимой государством региональной политики посредством перераспределения полномочий между различными уровнями публичной власти.

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, 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 муниципальных образований 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 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 федеральной и муниципальной реформ в 2000-е годы. Одна из главных задач, для решения которых проводились указанные реформы, – четкое определение 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, предоставляемой из федерального бюджета.

Вместе с тем, несмотря на масштабы проделанной работы, процесс разграничения полномочий в настоящее время нельзя считать завершенным.

Важнейшей на сегодня становится задача повышения качества управления и эффективности принимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления решений в целях повышения уровня жизни граждан, создания равных возможностей для реализации населением своих политических, социальных, экономических прав вне зависимости от места проживания. При этом в силу объективных закономерностей пространственного развития Российской Федерации актуализируется задача проведения дифференцированной государственной поли-

тики для решения обозначенных задач в отношении регионов с различным уровнем социально-экономического развития.

В целях реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации Правительству Российской Федерации дано поручение подготовить предложения по изменению сложившейся пропорции распределения доходов между бюджетами разных уровней, в результате реализации которых должна повыситься роль регионов и муниципалитетов в решении ключевых социально-экономических задач.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2012–2014 годах поставлена задача обеспечить эффективную децентрализацию полномочий между уровнями публичной власти в пользу субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

В соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 27 июня 2011 года № 425-рп в целях расширения полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления образованы рабочие группы по правовым вопросам перераспределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также по финансовым и налоговым вопросам и по межбюджетным отношениям.

Участники слушаний обращают внимание на то, что в ходе 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.

1. Увеличение объема расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не обеспеченных соответствующими источниками доходов.

В течение последних лет в результате принятия целого ряда федеральных законов более чем на треть увеличились по сравнению с первоначально установленными перечни собственных полномочий органов государственной субъектов Российской Федерации (пункт 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; далее – Федеральный закон от 6 ок-

тября 1999 года № 184-ФЗ) и вопросов местного значения всех типов муниципальных образований (статьи 14, 15, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ). При этом перераспределения налоговых и иных доходных источников между уровнями бюджетной системы не производилось.

Для определения достаточности финансового обеспечения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований важна оценка их расходных обязательств по осуществлению собственных полномочий в соответствии с реальными финансовыми потребностями региональных и местных бюджетов на их реализацию. Обеспечение соответствия между размером расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по решению собственных государственных полномочий и вопросов местного значения и объемом источников доходов, закрепляемых за местными бюджетами, остается в настоящее время одной из основополагающих задач. При этом субъекты Российской Федерации и муниципальные образования должны быть обеспечены финансовыми ресурсами таким образом, чтобы органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могли осуществлять финансирование не только текущих расходов, но и формировать бюджеты развития в структуре соответствующих бюджетов.

При распределении доходных источников между уровнями бюджетной системы должен соблюдаться принцип: за бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами закрепляются налоговые доходы, на развитие налогооблагаемой базы которых могут влиять органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления соответствующих территорий. Так, например, закрепление за регионами поступлений от акцизов на этиловый спирт, табачную продукцию, легковые автомобили, спиртосодержащую продукцию, автомобильный бензин и ряда других акцизов увеличит доходную базу региональных бюджетов на 170 миллиардов рублей. Передача местным бюджетам налоговой ставки налога на прибыль организаций в размере 2 процентов, суммы поступлений от которой в настоящее время зачисляются в федеральный бюджет позволит увеличить доходы муниципалитетов более чем на 240 миллиардов рублей.

Принципиально важно, чтобы в местные бюджеты поступали налоги, уплачиваемые предприятиями, в первую очередь – предпри-

тиями малого и среднего бизнеса. Это позволит заинтересовать органы местного самоуправления как в развитии малого и среднего бизнеса, так и производства вообще на соответствующих территориях, станет мощным стимулом для органов местного самоуправления по развитию местной экономики и промышленного производства.

2. Несоответствие между рамочным и отраслевым законодательством в определении компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Согласно абзацу второму пункта 4 статьи 263 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, части 1 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ перечни собственных полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, а равно вопросов местного значения муниципальных образований являются закрытыми и могут быть изменены, в том числе расширены, только путем внесения изменений в указанные нормы. Полномочия, закрепляемые за органами государственной власти и органами местного самоуправления иными федеральными законами, должны соответствовать указанным перечням либо передаваться субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям в порядке наделения отдельными государственными полномочиями. Однако в ряде отраслевых федеральных законов установлены полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, выходящие за пределы, очерченные пунктом 4 статьи 263 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, частью 1 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, и не переданные в установленном порядке в качестве делегированных федеральных полномочий.

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

- регистрационный учет граждан по месту пребывания и жительства при отсутствии органов миграционного учета (статья 4 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»);

- осуществление отдельных полномочий собственника в отношении государственных земель до разграничения государственной собственности на землю (пункт 10 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»);

- проведение конкурса по выбору управляющей компании, создание органами местного самоуправления условий для управления многоквартирными домами, включая контроль за деятельностью управляющих компаний (часть 4 статьи 161, статья 165 Жилищного кодекса Российской Федерации; далее – ЖК РФ); установление размера платы за содержание и ремонт жилого помещения для собственников помещений в многоквартирном доме, не принявших решения о выборе способа управления многоквартирным домом (статьи 156 и 158 ЖК РФ); перевод жилых помещений в нежилые, согласование переустройства и перепланировки жилых помещений (статья 14 ЖК РФ); формирование земельных участков под многоквартирными домами (статья 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»);

- полномочия органов местного самоуправления в сфере недропользования, включая приостановление работ, связанных с использованием недр, на земельных участках, 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 Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 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 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

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 года № 345 «Об утверждении формы и порядка ведения похозяйственных книг органами местного самоуправления

поселений и органами местного самоуправления городских округов»).

Аналогичным образом применительно к компетенции субъектов Российской Федерации имеются существенные разночтения между пунктом 2 статьи 263 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ и положениями Жилищного, Трудового, Семейного, Земельного кодексов и других федеральных законов.

Кроме того, существует ряд полномочий, вызывающих сложности в однозначном отнесении к тому или иному предмету ведения субъектов Российской Федерации либо вопросу местного значения (например, отлов и содержание безнадзорных животных, постановка на учет, содержание бесхозного недвижимого имущества, а также оформление права муниципальной собственности на него в случае обнаружения собственника, размещение социальной рекламы и др.).

Таким образом, необходимо привести рамочное и отраслевое законодательство во взаимное соответствие, в том числе в необходимых случаях оформить передачу федеральных полномочий субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям (например, регистрационный учет граждан по месту пребывания и жительства при отсутствии органов миграционного учета). Объем собственных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, объем полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения должен быть четко и недвусмысленно определен в законах.

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

В ряде случаев формулировки пункта 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ и статей 14, 15 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ таковы, что не позволяют разграничить собственные полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения и вопросы местного значения муниципальных образований. При этом четкого разграничения компетенции не производится и в отраслевом законодательстве, в результате чего невозможно определить границы ответственности каждого уровня власти в соответствующей сфере. Это касается, например, полномочий в сфере охраны окружающей среды, поддержки сельскохозяйственного производства, поддержки малого и

среднего предпринимательства, культуры, искусства, народных художественных промыслов, деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований, терроризма и экстремизма, работы с детьми и молодежью.

Такая ситуация противоречит не только концепции проводимой реформы по разграничению полномочий, но и конституционным принципам федеративного устройства и особенностей местного самоуправления, которые предполагают закрепление за каждым уровнем власти собственной компетенции.

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

С одной стороны, на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления подчас возлагаются не свойственные им функции. В ряде случаев к собственной компетенции субъектов Российской Федерации и муниципальных образований относится решение задач, имеющих общегосударственный, а не региональный или местный характер, либо требующих централизованного подхода, решения силами единой государственной системы органов. 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.

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. Это касается в первую очередь контрольно-надзорных полномочий, оказывающих существенное влияние на социально-экономические процессы, инвестиционный климат в регионах.

В связи с этим необходимо провести инвентаризацию полномочий, осуществляемых территориальными органами федеральных органов исполнительной власти для решения вопроса о целесообразности сохранения их за федеральным центром или передаче субъектам Российской Федерации.

5. Значительное расширение перечня прав органов государственной власти субъектов Российской Федерации по участию в осуществлении полномочий Российской Федерации и прав органов мест-

ного 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 от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ закреплено порядка 10 прав каждого типа муниципальных образований, что соответствует трети объема вопросов местного значения муниципальных образований, закрепленных статьями 14, 15, 16 того же закона. При этом такие права закрепляются не только в базовом, но и в отраслевом законодательстве. Более того, с учетом изложенных выше проблем разграничения компетенции это ведет к тому, что не всегда можно однозначно определить природу той или иной функции – является ли она полномочием по решению вопроса собственной компетенции соответствующего уровня власти, не переданным в установленном порядке государственным полномочием либо правом по участию в осуществлении полномочий вышестоящего уровня власти (например, регистрация граждан по месту пребывания и жительства, прием средств от населения в счет уплаты налогов, выдача документа, подтверждающего ведение гражданином кочевого и (или) полукочевого образа жизни и т.п.).

Закрепление значительного объема прав по решению вопросов, не относящихся к основным задачам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, ведет к размыванию ответственности за решение соответствующих вопросов, переложению политической и социальной ответственности на нижестоящие уровни власти. В условиях недостатка финансовых ресурсов даже для решения вопросов собственной компетенции это чревато также отвлечением бюджетных средств на решение второстепенных задач и, с другой стороны, нерешением важных вопросов жизнедеятельности населения.

6. Рост числа государственных полномочий, передаваемых для осуществления органам власти нижестоящего уровня.

В последние годы значительно увеличилось количество полномочий, которые были делегированы для осуществления субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям с предоставлением из бюджетов вышестоящего уровня соответственно бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований субвенций на их реализацию. Изучение практики показывает, что объем делегированных полномочий, осуществляемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, достигает, а

то и превышает 50 процентов объема их собственных полномочий. Так, во многих отраслевых законах, принимаемых в последнее время, выделяется группа федеральных полномочий, передаваемых для осуществления субъектам Российской Федерации (статья 83 Лесного кодекса Российской Федерации, статья 26 Водного кодекса Российской Федерации, статья 7¹ Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», статья 4¹ Федеральный закон от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», статья 6 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», статья 28¹ Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании», статья 15 Федерального закона 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и др.).

Ситуацию усугубляет то, что ряд таких делегированных субъектам федеральных полномочий могут передаваться ими далее на местный уровень. Это предусмотрено, например, Федеральными законами «Об актах гражданского состояния», «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи», «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Законом Российской Федерации «О донорстве крови и ее компонентов» и др. Это крайне усложняет и запутывает распределение и реализацию соответствующий функций.

Что касается органов местного самоуправления, то количество переданных им федеральных полномочий незначительно (первичный воинский учет в местностях, где отсутствуют военные комиссариаты, составление списков кандидатов в присяжные заседатели), зато велик объем передаваемых им региональных полномочий.

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 самостоя-

тельности 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.

В связи с вышеизложенным участники парламентских слушаний считают необходимым рекомендовать:

Федеральным органам государственной власти Российской Федерации:

- обеспечить соответствие между положениями Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отраслевого законодательства в части определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

- исключить закрепление одинаковых или сходных полномочий за разными уровнями власти одновременно, для чего провести инвентаризацию таких полномочий;

- рассмотреть вопрос об исключении из компетенции субъектов Российской Федерации и муниципальных образований не свойственных им функций;

- провести инвентаризацию полномочий, осуществляемых территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, обеспечить передачу в собственную компетенцию субъектов Российской Федерации ряда таких полномочий, являющихся региональными по своим свойствам;

- законодательно ограничить количество полномочий, передаваемых для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в порядке наделения их государственными полномочиями, отдав предпочтение закреплению соответствующих полномочий в качестве собственных в случае необходимости их осуществления на региональном или местном уровне;

- рассмотреть возможность внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, устанавливающих минимальный уровень финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, для чего разработать методику оценки средней финансовой потребности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на выполнение соответствующих расходных обязательств, то есть провести стандартизацию расходных обязательств с учетом специфики территории и с использованием индексов бюджетных расходов, разработанных Минфином России;

- разработать 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:

рассмотреть вопрос о передаче местным бюджетам налоговой ставки налога на прибыль организаций в размере 2 процентов, суммы поступлений от которой в настоящее время зачисляются в федеральный бюджет, а в бюджеты субъектов Российской Федерации – поступлений от акцизов на этиловый спирт, табачную продукцию, легковые автомобили, спиртосодержащую продукцию, автомобильный бензин и ряда других акцизов;

разработать и внести в Государственную Думу пакет законопроектов, предусматривающих отмену льгот по региональным и местным налогам, установленные федеральным законодательством (по налогам на имущество организаций, имущество физических лиц, земельному налогу);

рассмотреть вопрос о закреплении за местными бюджетами отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения в размере 100% доходов;

рассмотреть вопрос о введении местного 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. Одновременно рассмотреть вопрос о введении регионального транспортного налога в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы

транспортные средства, признаваемое объектом налогообложения;

рассмотреть вопрос о расширении налоговых полномочий органов местного самоуправления в сфере регулирования налогообложения субъектов малого и среднего предпринимательства, в частности, о предоставлении права регулировать некоторые элементы упрощенной системы налогообложения (в частности, налоговую ставку, налоговые льготы в пределах, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации);

ускорить введение местного налога на недвижимость, обеспечив, с одной стороны, более справедливое распределение налоговой нагрузки между объектами недвижимого имущества с разной рыночной стоимостью, а с другой стороны, социально приемлемые размеры ставок и учет сложившегося уровня доходов населения, исключив риск повышения налоговой нагрузки на малообеспеченных граждан;

рассмотреть вопрос о введении порядка уплаты налога на доходы физических лиц, численного и удержанного налоговым агентом у налогоплательщика, в отношении которого он признается источником дохода, в бюджет по месту регистрации (жительства) налогоплательщика;

- рассмотреть вопрос о разработке федерального закона о государственной региональной политике, в части законодательного закрепления основных понятий, целей, задач, принципов, механизмов и направлений государственной региональной политики;

- активизировать разработку государственной программы "Региональная политика и федеративные отношения", как важнейшего документа, определяющего основные направления и инструменты реализации государственной региональной политики, создания условий для эффективного выполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления своих полномочий;

- рассмотреть вопрос о включении в Бюджетный кодекс Российской Федерации требований о проведении ежегодной индексации размера дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, предусмотренных в федеральном бюджете, с учетом прогнозируемого уровня инфляции на соответствующий финансовый год при этом повысить долю межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации, распределение которых утверждается федеральным законом о федеральном бюджете;

- внести изменения в Методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной

обеспеченности субъектов Российской Федерации с целью повышения стимулирования регионов к наращиванию ими собственной доходной базы. При этом необходимо учесть оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительных органов местного самоуправления, в том числе оценку созданных институциональных условий для привлечения инвесторов в регион и муниципалитет соответственно;

- рассмотреть возможность предоставления из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов в объеме не ниже уровня 2009 года (в целях реализации постановления Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2007 года № 859);

- рассмотреть возможность предоставления из федерального бюджета в 2013 году и последующие годы дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на стимулирование развития их налогового потенциала в сумме не менее 10,0 млрд. рублей;

- рассмотреть возможность предоставления из федерального бюджета в 2013 году и последующие годы средств на поддержку муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов и стимулирование органов местного самоуправления по развитию налогового потенциала муниципальных образований в таких же объемах, что предполагается выделить бюджетам субъектов Российской Федерации на указанные цели;

- рассмотреть возможность предоставления из федерального бюджета в 2013 году и последующие годы грантов городским округам и муниципальным районам в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в таких же объемах, что предполагается выделять бюджетам субъектов Российской Федерации на указанные цели;

- рассмотреть вопрос внесения изменений в правовые акты Российской Федерации, определяющие объем финансовой помощи для субъектов Российской Федерации на реализацию переданных федеральных полномочий, предусмотрев в них увеличение объема субвенций на администрирование этих полномочий в полном объеме (включая заработную плату с начислениями и материально-техническое обеспечение).

- рассмотреть возможность выделения средств из федерального бюджета на реализацию мероприятий по составлению докумен-

тов территориального планирования, генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки территорий, документации по планировке территорий, а также софинансирования из федерального бюджета расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального, межмуниципального и местного значения;

- рассмотреть возможность софинансирования из федерального бюджета расходов местных бюджетов на осуществление мероприятий по профессиональной подготовке, переподготовке, повышению квалификации и обучению депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих;

- рассмотреть возможность наделения органов местного самоуправления в законодательном порядке государственными полномочиями по регистрационному учету граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в населенных пунктах, в которых отсутствуют федеральные органы по контролю и надзору в сфере миграции, с предоставлением из федерального бюджета в 2012-2014 годах соответствующих субвенций местным бюджетам на реализацию органами местного самоуправления данных полномочий;

- продолжить работу по консолидации субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках ключевых направлений государственной политики и концентрации их на решении наиболее важных и первоочередных для регионов задач.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления:

- 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 исполнения новых видов расходных обязательств, в том числе, в случае необходимости, порядка передачи финансовых ресурсов на новые виды расходных обязательств в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

- рассмотреть вопрос о расширении практики межрегионального и межмуниципального сотрудничества в рамках реализации своих полномочий;

- обеспечить условия для развития доходной базы региональных и местных бюджетов, путем повышения эффективности использования государственной и муниципальной собственности.

Общероссийскому Конгрессу муниципальных образований, Всероссийскому Совету местного самоуправления, иным объединениям субъектов Российской Федерации и 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;

- рассмотреть возможность разработки методики анализа объективных финансовых потребностей муниципальных образований, связанных с реализацией возложенных на них полномочий, и проведения на основе этой методики репрезентативного мониторинга финансового положения муниципальных образований в стране;

- проводить работу по выявлению, обобщению и распространению лучших практик в сфере регионального и муниципального управления.

Направить настоящие рекомендации Президенту РФ, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство РФ, в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, в Общероссийский Конгресс муниципальных образований, во Всероссийский Совет местного самоуправления, а также в «Российскую газету» и «Парламентскую газету» для опубликования.

К проекту рекомендаций поступили предложения из субъектов РФ и муниципальных образований. Публикуем некоторые из них.

Астраханская область предлагает

Проблема совершенствования межбюджетных отношений в рамках процесса оптимизации разграничения полномочий между уровнями публичной власти достаточно давно об-

суждается и на федеральном уровне, и на уровне регионов. Назрела необходимость изменения принципов бюджетного распределения, придания стимулов для развития территорий.

Налоговые доходы регионов ежегодно увеличиваются, но эффективно исполнять передаваемые федеральные полномочия субъектам Российской Федерации при этом затруднительно. Как показывает практика, это серьезно увеличивает нагрузку на региональный бюджет и не всегда реализуется, как говорится, «копейка в копейку». Например, с 2009 по 2011 год в Астраханской области жилыми помещениями обеспечено 213 лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Всего стоит в очереди на получение жилья около 2000 детей, а по всем регионам Российской Федерации в жилье нуждается более 183 тысяч детей-сирот. В регионах с большими финансовыми возможностями проблема обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не стоит так остро. Но фактически, получается, что возможность обеспечения жильем полностью зависит от доходной базы регионального бюджета.

Субъектами Российской Федерации неоднократно высказывались предложения по передаче части налоговых поступлений на региональный уровень, в частности, по изменению нормативов отчислений по налогу на добычу полезных ископаемых, установлению норматива отчисления от НДС в региональный бюджет, передаче на региональный уровень в полном объеме налога на прибыль, и некоторые другие.

С 1 января 2012 года вступили в силу ряд значимых изменений налогового законодательства, планируется дальнейшая его корректировка, направленная на укрепление налоговой базы регионов и муниципалитетов. Регионы поддерживают введение в налоговое законодательство новаций, связанных с созданием консолидированных групп налогоплательщиков, а также предложения по изменению законодательства, связанные с уплатой НДФЛ по месту жительства налогоплательщика, передаче норматива зачисления налога на прибыль организаций в региональный бюджет, предложения направленные на решение проблемы выпадающих доходов региональных и местных бюджетов в связи с установленными федеральным законодательством льготами по региональным и местным налогам. В частности, по земельному налогу – льготы за земельные участки, предоставленные для обеспечения обороны, безопасности; налогу на имущество организаций – за железнодорожные пути общего пользования, федеральные автомобильные дороги общего пользования,

магистральные трубопроводы, линии энергопередачи.

В результате действия данных льгот бюджет Астраханской области ежегодно недополучает порядка 1,4 млрд. рублей, что составляет около 10 процентов от собственных доходов. В результате отмены таких льгот только по налогу на имущество организаций, его поступления в бюджет Астраханской области вырастут на 50 процентов.

Кроме того, для увеличения доходной базы субъектов Российской Федерации, по нашему мнению, целесообразно рассмотреть вопрос о снижении ставки НДС при одновременном введении налога с продаж и передаче его поступлений в региональные (местные) бюджеты.

Также актуальным остается вопрос межбюджетных трансфертов, в частности, распределение дотации на выравнивание бюджетов регионов. Общий объем фонда финансовой поддержки регионов на протяжении ряда лет остается неизменным, т.е. не учитывает инфляционные процессы в экономике. Поэтому целесообразно применять индекс-дефлятор при расчете объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

С учетом принятых решений на федеральном уровне по передаче полномочий, повышения заработной платы работников бюджетных учреждений и учителей, созданию дорожных фондов, нагрузка на региональные бюджеты в 2012 году возросла. При этом объем дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности по ряду регионов на 2012 году снижается. Так, объем дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности для Астраханской области на 2010 год – 1270,5 млн. рублей, на 2011 год – 1598,6 млн. рублей, на 2012 год – 1100,3 млн. рублей. В связи с этим необходимо рассмотреть вопрос о применении компенсационного механизма путем предоставления дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов.

Кроме того, вопрос совершенствования межбюджетных отношений тесно связан с разработкой стандартов бюджетных расходов.

В настоящее время около 70 субъектов Российской Федерации получают дотацию из федерального бюджета. Однако фактически расходы в расчете на одного получателя бюджетных услуг даже среди регионов, находящихся в равных условиях, значительно отличаются. Поэтому поддерживаем проводимую Министерством финансов Российской Федерации работу по разработке стандартов бюджетных расходов, что позволит, с одной стороны, поставить получателя бюджетных услуг в равные условия независимо от места проживания, а, с другой стороны, за счет оптимизации бюджетных расходов сэкономить

федеральные средства, направляемые на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов.

Предлагаемые меры позволят обеспечить финансовую устойчивость региональных бюджетов, стабильное исполнение принятых обязательств в условиях переходного периода по реализации ряда переданных полномочий и принятых на федеральном уровне решений.

Направлены губернатором области А. А. Жилкиным.

Томская область предлагает

1. В сфере разграничения полномочий

1. Внести изменения в Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и четко разграничить полномочия между уровнями исполнительной власти в сфере внедрения информационно-телекоммуникационных технологий в деятельность государственных и муниципальных органов власти.

2. Привести формулировки полномочий, содержащихся в отраслевых законах, в соответствии с формулировками Федерального закона № 184-ФЗ, Федерального закона №131-ФЗ.

3. Внести изменения в Постановление Правительства РФ от 21.10.2011 № 856 «Программа государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2012 год» в части применения исполнительными органами государственной власти субъектов РФ нормы по установлению подушевых нормативов финансового обеспечения территориальных программ, как рекомендательных.

Согласно подушевым нормативам, установленным Постановлением Правительства РФ от 21.10.2011 № 856, дефицит финансового обеспечения территориальной Программы на 2012 год за счёт консолидированного бюджета Томской области составляет более 2 млрд. рублей. Изменение этой нормы на рекомендательную позволит органам исполнительной власти субъектов РФ устанавливать нормативы с учетом имеющихся источников доходов консолидированного бюджета.

2. В сфере организации межбюджетных отношений

1. Внести изменения в статью 131 Бюджетного Кодекса РФ, в которой предусмотреть индексацию общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

2. Внести изменения в постановление Правительства РФ от 22.11.2004 г № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» в части уточнения методики

распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, исключив из налогового потенциала доходы, направляемые на формирование дорожных фондов.

3. Увеличить объем дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. Установить методику (порядок) их распределения, предусмотрев в составе дотаций на сбалансированность выделение дотаций на следующие цели:

- на создание дорожных фондов и повышение фондов оплаты труда работников бюджетной сферы до уровня повышения, установленного для федеральных государственных учреждений. Это позволит дотационным субъектам РФ частично компенсировать ежегодное увеличение расходов бюджета на исполнение этих расходных обязательств;

- на компенсацию потерь бюджетов субъектов РФ, на территории которых добывается углеводородное сырье, в размерах, обеспечивающих уровень расчетной бюджетной обеспеченности не ниже среднероссийского (равен 1). Это изменение устранит несправедливость по отношению к нефтедобывающим субъектам РФ: именно в этих субъектах РФ высокий уровень перераспределения доходов в федеральный бюджет и низкий уровень бюджетной обеспеченности у отдельных субъектов РФ в этой группе.

Так, объем налогов, перечисленных в 2011 году с территории Томской области в федеральный бюджет (по данным ФНС на 01.01.12 г) составил 76,6 млрд.рублей или 70,2% от общего объема налоговых доходов, мобилизованных на территории области. Это традиционно самый высокий показатель среди субъектов Сибирского федерального округа и один из самых высоких в РФ. При этом также традиционно область является дотационной. А по уровню расчетной бюджетной обеспеченности находится только на 6 месте среди 12 регионов Сибирского федерального округа и на предпоследнем - среди нефтедобывающих территорий РФ. По данным Минфина РФ расчетный уровень бюджетной обеспеченности по Томской области на 2011 год составляет 0,761, не дотягивает даже до среднероссийского уровня, равного 1, фактическая бюджетная обеспеченность складывается еще ниже.

3. В сфере совершенствования бюджетного законодательства и законодательства, регулирующего правовое положение государственных (муниципальных) учреждений

1. Внести изменения в Бюджетный кодекс РФ и Кодекс РФ об административных право-

нарушениях, которые предоставят право должностным лицам субъекта РФ привлекать к ответственности получателей средств бюджета субъекта РФ за нарушения бюджетного законодательства.

На сегодняшний день отсутствует возможность реального применения мер ответственности (как административной, так и бюджетной) за нарушение бюджетного законодательства, что может привести к снижению финансовой и бюджетной дисциплины получателей бюджетных средств, и как следствие, нарушению бюджетного процесса в целом.

2. Предусмотреть в федеральном законодательстве общий порядок оказания платных услуг государственными (муниципальными) учреждениями и установить единый подход при разграничении услуг, оказываемых государственными (муниципальными) учреждениями, на возмездной и безвозмездной основе.

Федеральный закон 08.05.2010 №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» установил возможность оказания государственными (муниципальными) учреждениями услуг на платной основе при соблюдении ряда условий. На сегодняшний день действующее законодательство не регулирует порядок оказания государственными (муниципальными) учреждениями платных услуг, не устанавливает четких критериев отнесения услуги к платной или бесплатной. В целях установления единого подхода и исключения спорных ситуаций, возникающих при оказании услуг учреждениями, считаем необходимым законодательно на федеральном уровне установить общий порядок оказания платных услуг и закрепить критерии разграничения платных и бесплатных услуг.

3. Предлагаем законодательно на федеральном уровне закрепить общие подходы к осуществлению контроля за деятельностью государственных (муниципальных) учреждений.

Реализация Федерального закона №83-ФЗ, регулирующего правовое положение государственных (муниципальных) учреждений, связана с организацией эффективного контроля за деятельностью учреждений. Контроль должен осуществляться по ряду направлений: за совершением крупных сделок; за выполнением государственного (муниципального) задания; за финансово-хозяйственной деятельностью учреждения; за использованием имущества, переданного учреждению в оперативное управление; за вновь возникаемой кредиторской задолженностью. Отсутствие правовых положений, регулирующих на федеральном

уровне организацию контроля за деятельностью учреждений, влечет установление на региональном и муниципальном уровнях различных подходов к регулированию указанного контроля и, как следствие, может привести к неэффективной деятельности учреждений.

4. Считаем необходимым внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусмотрев право субъекта Российской Федерации (муниципального образования) осуществлять кассовые выплаты из бюджетов соответствующего уровня в пределах фактического наличия остатка средств на едином счете бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), включая средства, полученные в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, поступивших из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

А также:

1. Обеспечить финансирование переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений в соответствии с Методикой распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из Федерального фонда компенсаций для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 29.12.2006 № 838. Томской области в соответствии с вышеуказанной Методикой необходимо **442 896,2** тыс. рублей. Федеральным Законом «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» Томской области на исполнение полномочий в области лесных отношений из федерального фонда компенсаций на 2012 год выделено **250 948,0** тыс. руб.

2. Внести изменения в Правила предоставления субвенций из федерального бюджета на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан и осуществления расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 12.12.2007 № 861 (далее – Правила), установив размер ассигнований по расходам на оплату услуг почтовой связи и банковских услуг, оказываемых банками по выплате денежных средств гражданам в рамках обеспечения мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг и на компенсацию затрат на обеспечение деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и учреждений, находящихся в их ведении, в связи с осуществлением переданных им полномочий Российской Феде-

рации в размере 3%. В соответствии с действующими Правилами на указанные расходы предусмотрено 1,5%, что недостаточно для компенсации фактических затрат на обеспечение деятельности учреждений в связи с переходом в 2011 году к предоставлению мер социальной поддержки в денежной форме.

Направлены заместителем губернатора области, начальником департамента финансов А.М. Феденёвым.

Ярославская область предлагает

1. Формирование расходов бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством РФ разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, исполнение которых должно происходить за счет средств соответствующих бюджетов. Распределение полномочий должно отвечать интересам развития регионов, муниципальных образований, соотноситься с их финансовыми и административными ресурсами.

Переход к новой модели межбюджетных отношений с введением единой консолидированной субвенции и предоставлением Правительству РФ или Президенту РФ права принимать решения о передаче конкретных полномочий требует законодательного регулирования. Необходимо законодательно закрепить механизм предварительного согласования таких решений с субъектами РФ в целях учета организационных способностей, уровня бюджетной обеспеченности и иных особенностей регионов, а также для их своевременной подготовки к осуществлению передаваемых полномочий.

2. Решения о передаче отдельных полномочий субъекта РФ на федеральный уровень необходимо принимать с учетом приоритета федерального регулирования тех или иных отношений:

- исходя из конституционного принципа независимости судей, полномочие по материально-техническому и организационному обеспечению деятельности мировых судей, их профессиональной переподготовке следует финансировать только из федерального бюджета;

- меры социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, ветеранов военной службы, тружеников тыла в период Великой Отечественной войны, а также предоставление жилых помещений детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, детям, находящимся под опекой (попечительством), необходимо реализовы-

вать за счет средств федерального бюджета в целях исключения различий в социальной обеспеченности этих категорий граждан в разных регионах и принимая во внимание «общероссийскую» природу их статуса;

- поддержка по оплате жилых помещений, отопления и освещения педагогических работников, проживающих и работающих в сельской местности, не должна зависеть от региональных условий;

- организация предоставления основного общего и среднего (полного) общего образования лицам, отбывающим наказание в виде лишения свободы в исправительных колониях и тюрьмах уголовно-исполнительной системы, должно осуществляться за счет средств федерального бюджета, поскольку функционирование объектов, находящихся в федеральной собственности, за счет средств бюджета субъекта РФ, недопустимо.

3. Передача отдельных федеральных полномочий на региональный уровень важно осуществлять на основе единства финансирования и правоприменительной практики в социально значимых сферах жизни общества на всей территории РФ. Так, отдельные полномочия РФ в сфере здравоохранения, законодательно делегированные субъектам РФ, не могут рассматриваться в качестве собственных полномочий субъектов РФ, поскольку качество здравоохранения на всей территории РФ не должно зависеть от состояния региональных финансов.

Направлены заместителем губернатора области А.В. Бушуевым от имени Правительства Ярославской области.

Предложения городского округа Самара

В соответствии с решением Совета Государственной Думы и запросом Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, представленные предложения от Администрации городского округа Самары состоят из пяти основных разделов:

1. Предложения по формулированию общих принципов распределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.
2. Предложение по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления (создание муниципальной полиции).
3. Предложения по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами испол-

нительной власти субъектов Российской Федерации.

4. Предложения по перераспределению полномочий между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.
5. Предложения по отдельным вопросам налоговой политики и межбюджетным отношениям.

Администрация городского округа Самара выражает надежду, что представленные предложения найдут свое отражение в подготавливаемых изменениях и выражает готовность к дальнейшей работе по перераспределению

полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Направлены Главой городского округа Самара Д. И. Азаровым. Полный текст можно открыть по данной [ссылке](#).

Другие материалы парламентских слушаний можно скачать здесь:

<http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/050056054124055054055.html>

Там же можно посмотреть видеозапись парламентских слушаний (2 часа 20 минут).

Аналитика, рекомендации, разъяснения

Прокуратура Волгоградской области разъясняет порядок начисления платы за электрическую энергию

С учетом результатов прокурорских проверок в сфере надзора за исполнением жилищного законодательства, а также в связи с многочисленными обращениями граждан по вопросам начисления размера платы за коммунальные услуги прокуратура разъясняет следующее.

В соответствии с ч. 1 ст. 157 Жилищного кодекса РФ размер платы за коммунальные услуги (в том числе за электроснабжение) рассчитывается исходя из объема потребляемых коммунальных услуг, определяемого по показаниям приборов учета, а при их отсутствии исходя из нормативов потребления коммунальных услуг.

Согласно разъяснениям Министерства регионального развития РФ количество электрической энергии, подаваемой на работу приборов освещения помещений общего пользования и для работы электрического оборудования, входящего в состав общего имущества в многоквартирном доме, должно оплачиваться в составе платы за коммунальную услугу «электроснабжение».

Правила предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 23.05.2006 № 307, предусматривают 3 способа расчета платы за электрическую энергию в зависимости от наличия приборов учета.

В частности, при отсутствии коллективных (общедомовых), общих (квартирных) и индивидуальных приборов учета размер платы за электрическую энергию в жилых помещениях определяется исходя из количества граждан, проживающих (зарегистрированных) в жилом помещении и норматива потребления (среднемесячный объем, рассчитанный органами государственной власти субъекта РФ).

В настоящее время действуют нормативы потребления электрической энергии, установленные Постановлением Управления по региональным тарифам администрации области от 10.12.2008 №41/2, и составляют от 28 до 196 кВт/ч/человека в месяц в зависимости от наличия в доме стационарных электроплит и лифта.

В норматив потребления уже включен расход электрической энергии на освещение мест общего пользования многоквартирного дома и придомовой территории, работу автоматических запирающих устройств, лифтового оборудования, усилителей телеантенн коллективного пользования, систем противопожарной автоматики и дымоудаления, технологические потери.

При оборудовании многоквартирного дома коллективными (общедомовыми) приборами учета и при отсутствии индивидуальных и общих (квартирных) приборов учета размер платы за электрическую энергию в жилых помещениях рассчитывается путем распределения объема потребленной электрической энергии на всех граждан, зарегистрированных по месту жительства и месту пребывания во всех жилых помещениях дома.

При оборудовании многоквартирного дома коллективным (общедомовым) прибором учета и оборудовании частично или полностью индивидуальными и (или) общими (квартирными) приборами учета размер платы за электрическую энергию, определяется исходя из показаний индивидуального прибора учета или норматива потребления (в случае отсутствия счетчика) с пропорциональным распределением на всех потребителей объема электрической энергии по показаниям коллективного (общедомового) прибора учета.

То есть, к объему, определенному по показаниям индивидуального прибора учета электрической энергии или нормативу потребления, добавляется объем, приходящийся на

места общего пользования согласно коллективному (общедомовому) прибору учета.

Указанный порядок расчета платы за коммунальные услуги установлен Правительством РФ и не может быть изменен органами управления многоквартирного дома, органами местного самоуправления, органами государственной власти субъекта РФ.

В соответствии с Правилами предоставления коммунальных услуг гражданам при наличии коллективных (общедомовых) приборов учета исполнитель (управляющая организация) обязан ежемесячно, в течение последней недели месяца, снимать их показания и заносить в журнал учета показаний коллективных (общедомовых) приборов учета. По требованию потребителя исполнитель в течение одного рабочего дня, следующего за днем обращения, должен предоставить потребителю указанный журнал.

Таким образом, любой житель многоквартирного дома вправе в любое время обратиться в управляющую организацию дома в целях проверки правильности определения исполнителем коммунальной услуги объемов потребленной электрической энергии.

Согласно п. 5 Постановления Правительства РФ от 30.06.2004 № 322 государственный контроль за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

В этой связи, в целях проверки соблюдения управляющей организацией порядка расчета платы за электрическую энергию жители домов могут обращаться в Управление Роспотребнадзора по области.

По мнению прокуратуры области, множество вопросов с начислением платы за электрическую энергию связано с отсутствием надлежащей разъяснительной работы управляющих организаций и органов местного самоуправления.

*Управление по надзору за исполнением
федерального законодательства
<http://volgopro.ru>*

Принятие органом МСУ решения об изъятии земельного участка для муниципальных публичных нужд, не лишает собственника прав и гарантий, установленных статьей 63 Земельного кодекса РФ

Исходя из положений статьи 279 Гражданского кодекса Российской Федерации, решение об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд принимается федеральными органами исполни-

тельной власти, органами исполнительной власти субъекта РФ или органами местного самоуправления в зависимости от того, для каких нужд изымается земля.

Согласно п. 2 ст. 49 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ) изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях, связанных с размещением объектов государственного или муниципального значения, в числе которых названы автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения, при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов.

В соответствии со ст. 55 ЗК РФ изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется по основаниям, установленным ст. 49 названного Кодекса. Принудительное отчуждение земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть проведено только при условии предварительного и равноценного возмещения стоимости земельного участка на основании решения суда.

Собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков не позднее чем за один год до предстоящего изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков должны быть уведомлены об этом исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшими решение об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков. Изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков до истечения года со дня получения уведомления допускается только с согласия собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков (п. 2 ст. 63 ЗК РФ).

В соответствии с п.3 ч.1 ст. 63 ЗК РФ изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется после возмещения в соответствии со ст. 62 указанного Кодекса в полном объеме убытков, в том числе упущенной выгоды.

Исходя из системного толкования данных норм, процедура изъятия земельного участка для муниципальных нужд предполагает несколько этапов: принятие решения об изъятии земельного участка; уведомление лица, у которого подлежит изъятию земельный участок, об изъятии; регистрация решения в органе, осуществляющем регистрацию прав на земельный участок; непосредственное изъятие. Таким образом, принятие органом местного самоуправления постановления об изъятии земельного участка для муниципальных публичных нужд является первым этапом в про-

цессе изъятия земельного участка для муниципальных нужд и служит основанием для уведомления собственника земельного участка о предстоящем изъятии земель.

Поскольку на основании постановления фактическое изъятие земель не осуществляется, его принятие не лишает собственника земельного участка прав и гарантий, установ-

ленных ст. 63 ЗК РФ, а только определяет последовательность действий, совершаемых государственными органами в процедуре изъятия земель для муниципальных нужд.

Отдел по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе Прокуратуры Московской области - <http://www.mosoblproc.ru/explain/?id=104>

Новая диссертация

Г. Костикова. Разграничение компетенции органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления

Работа выполнена Костиковой Галиной Викентьевной на кафедре конституционного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия правосудия» на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право.

Научный руководитель – Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук Гранкин Игорь Васильевич.

Защита состоится 29 мая 2012 года в 16 часов на заседании диссертационного совета Д 170.003.01 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Российская академия правосудия» по адресу: 117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69А, ауд. 910.

Необходимость нахождения эффективного механизма разграничения компетенций между различными уровнями государственной власти в сфере местного самоуправления вызвана тем, что, во-первых, в статье 72 Конституции РФ от 12 декабря 1993 года закреплено, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и органов местного самоуправления. Такой подход к разграничению компетенции обусловлен федеративной природой российского государства. Несмотря на это, реализация данного направления характеризуется отсутствием равных возможностей для органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ для содействия развитию местного самоуправления.

Во-вторых, в условиях процесса формирования сложного и многоуровневого механизма разграничения компетенции в Российской Федерации возникает необходимость законодательного закрепления таких понятий, как «предметы ведения», «полномочия» и «компетенция», научное определение и единообразное применение которых в законодательных и иных нормативных правовых актах является первоочередным в процессе оптимизации разграничения компетенции в Российской Федерации.

В-третьих, анализ проблем разграничения компетенции между различными уровнями государственной власти в сфере местного самоуправления позволяет более детально оценить эффективность правового регулирования местного самоуправления, а также предложить меры по его совершенствованию, в целях активного привлечения граждан Российской Федерации к решению вопросов местного значения.

В-четвертых, в современных условиях возрастают требования, предъявляемые к экономической составляющей органов местного самоуправления. В рамках анализа конституционно-правового регулирования муниципальных общественных отношений преобладающим является влияние федеральных органов государственной власти на органы местного самоуправления, у большинства субъектов РФ отсутствуют имущественные и финансовые ресурсы для его развития. Существенным недостатком является отсутствие сбалансированной системы местных бюджетов в муниципальных образованиях.

Всё это отрицательно сказывается на самостоятельности функционирования муниципальных образований, и предопределяет необходимость исследования вопросов, связанных с разграничением компетенции органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ в сфере местного самоуправления.

Цель диссертационного исследования состоит в осуществлении комплексного анализа конституционно-правовой модели разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов с учетом особенностей полномочий соответствующих органов государственной власти в сфере местного самоуправления.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие **задачи**:

- сформулировать понятие и раскрыть сущность разграничения компетенции федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ в сфере местного самоуправления;

- раскрыть принципы разграничения компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ;

- исследовать этапы становления российского законодательства в сфере местного самоуправления в контексте разграничения компетенции органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ;

- проанализировать федеральное законодательство, регулирующее вопросы местного самоуправления;

- выявить особенности правового регулирования местного самоуправления субъектами РФ;

- систематизировать и обобщить причины и факторы, подтверждающие необходимость совершенствования федерального и регионального законодательства в сфере местного самоуправления, в части разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ.

Анализ содержания законодательных актов Союза ССР и Российской Федерации, регламентирующих организацию местного самоуправления в постсоветский период (после 1990 года), позволили выделить четыре этапа становления законодательства в сфере местного самоуправления.

Первый этап (1990 – 1993 гг.) – влияние правовой системы СССР на законодательный уровень определения компетенции местных органов управления. Местные Советы являлись органами государственной власти.

Второй этап (1993 – 1995 гг.) – конституционный период, определивший новую модель децентрализации власти, разграничив компетенцию между Российской Федерацией и субъектами РФ, и признавший самостоятельность местного самоуправления в пределах своей компетенции.

Третий этап (1995 – 2003 гг.) – принятие Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» заложило основы рамочного регулирования организации местного самоуправления. Названным Законом был дан импульс на децентрализацию власти, выразившийся, в частности, в сужении федерального вмешательства в компетенцию местного самоуправления.

Четвертый этап (2003 г. – настоящее время) – с принятием Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» появилась тенденция к централизации правового регулирования местного самоуправления на федеральном уровне. Органы местного самоуправления сохранили свои прежние компетенционные возможности.

В настоящее время на федеральном уровне установлены не только единые принципы местного самоуправления, но одинаковые организационные, территориальные, экономические основы местного самоуправления. Именно федеральное законодательство определяет пределы компетенции муниципального образования перечнем вопросов местного значения. Таким образом, на федеральном уровне не только устанавливаются общие принципы организации местного самоуправления, но и определены конкретные нормы, регулирующие названную сферу общественных отношений непосредственно. Однако в соответствии со статьей 72 Конституции РФ установление общих принципов организации местного самоуправления относится к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. В связи с чем, имеется основание полагать, что федеральный законодатель вышел за пределы федеральной компетенции и тем самым ограничил компетенцию органов государственной власти субъектов РФ. Данное положение исключает поиск оптимальной модели местного самоуправления с учётом социально-экономических потребностей и возможностей субъектов РФ.

Органы государственной власти субъектов РФ вправе регулировать отношения с органами местного самоуправления только в пределах, определенных Федеральным законом от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а именно: определять полномочия органов местного самоуправления по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах своих полномочий – по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов; передавать органам местного самоуправления от-

дельные полномочия и осуществлять правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления при осуществлении данных государственных полномочий.

В большинстве субъектов РФ приняты нормативно-правовые акты, которые обеспечивают реализацию федерального законодательства в сфере местного самоуправления. Показано, что наиболее важными полномочиями органов государственной власти субъектов РФ в организации местного самоуправления являются следующие: возложение на органы государственной власти субъектов РФ правомочий по определению границ муниципальных образований, изменение границ муниципальных образований, преобразование муниципальных образований, определение порядка проведения муниципальных выборов на основе федерального законодательства, передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Таким образом, установление в Федеральном законе № 131-ФЗ от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядка осуществления субъектами РФ их полномочий в сфере местного самоуправления свидетельствует о тенденции к централизации законодательства на федеральном уровне.

В течение последних лет федеральным законодателем был значительно расширен перечень вопросов местного значения, большая часть из которых привела к увеличению объема расходных обязательств муниципальных образований. Так, число вопросов местного значения поселений было увеличено с 22 до 33; вопросов местного значения муниципальных районов – с 20 до 31; городских округов – с 27 до 40. Однако необходимые доходные источники за местными бюджетами закреплены не были. В связи с этим предлагается внести изменения в Федеральный закон от 06 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусмотрев, что расширение перечня вопросов местного значения допускается при условии одновременного внесения изменений в бюджетное

и налоговое законодательство и закрепления за местными бюджетами дополнительных доходных источников. Для совершенствования экономической основы местного самоуправления автором приведены аргументы о нецелесообразности исключения норм, устанавливающих полномочия органов местного самоуправления из иных федеральных законов, и тем более из кодексов (Бюджетного, Земельного, Жилищного, Градостроительного и иных), поскольку это нарушит целостное правовое регулирование данной группы общественных отношений.

Сбалансированной системы местных бюджетов в настоящее время в муниципальных образованиях пока не создано. В этой связи, статью 50 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», следовало бы дополнить нормой, предоставляющей муниципальным образованиям право иметь в собственности не только имущество, необходимое для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, но и имущество, необходимое для решения иных вопросов, обусловленных потребностями населения.

Совершенствованию федерального и регионального законодательства в сфере местного самоуправления будет способствовать: организационная и консультативная помощь муниципальным образованиям со стороны федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ; принятие федеральной программы подготовки и переподготовки муниципальных кадров ввиду недостатка квалифицированных специалистов по муниципальному управлению, особенно на поселенческом уровне; распространение опыта субъектов РФ по принятию и реализации закона «О мониторинге нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации», ведение мониторинга муниципальных правовых актов.

Полный текст автореферата диссертации можно открыть по данной [ссылке](#).

Источник автореферата –

Официальный сайт ВАК

<http://vak2.ed.gov.ru/catalogue/index>

Из судебной практики

Городскому поселению придется возместить убытки теплоснабжающей организации, возникшие из-за потерь в бесхозных тепловых сетях

**ДВАДЦАТЫЙ
АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД
ПОСТАНОВЛЕНИЕ**
27 апреля 2012 г. Дело № А62-5189/2011
Двадцатый арбитражный апелляционный суд, рассмотрев в открытом судебном заседании апелляционную жалобу общества с ог-

раниченной ответственностью «Смоленскрегионтеплоэнерго» на решение Арбитражного суда Смоленской области от 13 декабря 2011 года по делу № А62-5189/2011, принятое по иску общества с ограниченной ответственностью «Смоленская региональная теплоэнергетическая компания «Смоленскрегионтеплоэнерго» к муниципальному образованию Ельнинское городское поселение Ельнинского района Смоленской области в лице администрации Ельнинского городского поселения Ельнинского района Смоленской области о взыскании убытков,

установил:

общество с ограниченной ответственностью «Смоленскрегионтеплоэнерго» (далее – общество) обратилось в Арбитражный суд Смоленской области с иском к муниципальному образованию Ельнинское городское поселение в лице администрации Ельнинского городского поселения (далее – администрация) о взыскании убытков в виде стоимости потерь в тепловых сетях, возникших вследствие транспортировки тепловой энергии в размере 2 223 654 руб. 72 коп.

Решением Арбитражного суда Смоленской области от 13.12.2011 в удовлетворении исковых требований отказано.

Разрешая спор по существу, первая инстанция пришла к выводу о недоказанности противоправности бездействия ответчика по непринятию мер по признанию права муниципальной собственности на бесхозные тепловые сети.

Не согласившись с такой позицией арбитражного суда области, общество обратилось в Двадцатый арбитражный апелляционный суд с апелляционной жалобой, в которой, ссылаясь на незаконность и необоснованность решения, просит его отменить.

Оспаривая решение, заявитель ссылается на то, что о факте наличия на территории муниципального образования бесхозных тепловых сетей ответчик узнал 19.01.2011, а потому в силу статьи 15 Федерального закона «О теплоснабжении» должен был в течение 30 дней определить субъекта, осуществляющего их обслуживание. Указывает, что согласно пункту 3.19 Методических рекомендаций по регулированию отношений между энергоснабжающей организацией и потребителями, утвержденных Министерством энергетики РФ от 19.01.2002, потери в тепловых сетях от границы балансовой принадлежности до места установки расчетных приборов относятся на владельцев сетей. Обращает внимание на то, что истец не вправе включать в тариф на тепловую энергию расходы на оплату тепловых потерь в сетях сторонних организаций. Утверждает, что вопрос об определении границ балансовой принадлежности и эксплуата-

ционной ответственности судом не рассматривался. В связи с этим представляет в апелляционную инстанцию акты по разграничению балансовой принадлежности и эксплуатационной ответственности, составленные между обществом и администрацией.

Ответчик представил письменные возражения на доводы апелляционной жалобы, изложенные в отзыве. Указывает, что не может оплачивать тепловые потери ввиду того, что тепловые сети не принадлежат ему на праве собственности. Полагает, что истец вправе получить возмещение своих расходов, включив стоимость потерь в тариф на тепловую энергию. Отмечает, что ответчиком принимаются меры по постановке спорных сетей на учет для последующего оформления права муниципальной собственности на них. Считая законным и обоснованным принятый судебный акт, просит оставить его без изменения, а апелляционную жалобу – без удовлетворения.

В судебном заседании второй инстанции представитель истца поддержал свою позицию, изложенную в апелляционной жалобе.

Законность и обоснованность решения Арбитражного суда Смоленской области от 13 декабря 2011 года проверены в порядке статей 266, 268 Арбитражного процессуального кодекса РФ.

Исследовав материалы дела, оценив доводы апелляционной жалобы, отзыва на нее, заслушав представителя истца, суд апелляционной инстанции приходит к выводу о наличии оснований, предусмотренных статьей 270 Арбитражного процессуального кодекса РФ, для отмены принятого решения в силу следующего.

Из материалов дела усматривается, что общество является собственником котельных № 1 по ул. Смоленский большак, № 2 по ул. Глинки, № 3 по ул. Кировская, № 4 по ул. Пролетарская в г. Ельня Ельнинского района Смоленской области. С помощью указанных котельных истцом осуществляется отопление жилых домов, расположенных на территории Ельнинского городского поселения Ельнинского района Смоленской области.

Теплоснабжение осуществляется по тепловым сетям, общей протяженностью 2 117, 5 м, которые непосредственно присоединены к тепловым сетям и котельным общества. Данное обстоятельство сторонами не отрицается и подтверждается письмом администрации № 1051 от 29.09.2010.

Объекты жилого фонда, в которые поставляется отопление, переданы в муниципальную собственность Ельнинского городского поселения.

На направленное истцом в адрес ответчика предложение о заключении договора на возмещение расходов тепловой энергии на ком-

пенсацию потерь в сетях по жилому фонду МО «Ельнинское городское поселение» положительного ответа не получено.

Между тем, поставляя в период с 2010 года по апрель 2011 года тепловую энергию в жилые дома, общество несло убытки в виде стоимости потерь тепловой энергии при ее передаче.

Посчитав, что убытки возникли по причине незаконного бездействия ответчика, выразившегося в невнесении спорных тепловых сетей в реестр муниципальной собственности и непринятии решения об их передаче обслуживающей организации, общество обратилось в арбитражный суд с настоящим иском.

Соглашаясь с позицией истца, апелляционный суд исходит из следующего.

Согласно пункту 1 статьи 15 Гражданского кодекса РФ лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере.

В соответствии с пунктом 2 статьи 15 Гражданского кодекса РФ под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

В силу статей 16 и 1069 Гражданского кодекса РФ вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействий) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, подлежит возмещению.

Гражданско-правовая ответственность органа местного самоуправления, предусмотренная данными нормами, должна наступать при установлении судом наличия состава правонарушения, включающего в себя установление факта причинения вреда, причинно-следственной связи между понесенными убытками и противоправным (виновным) поведением лица, причинившего вред, документального подтверждения размера убытков.

Из материалов дела усматривается, что распоряжением администрации Смоленской области от 24.11.2005 № 964-р/адм и постановлением администрации муниципального образования «Ельнинский район» Смоленской области из государственной собственности Смоленской области, а также муниципальной собственности Ельнинского района Смоленской области в собственность Ельнинского городского поселения был безвозмездно пе-

редан жилищный фонд.

Теплоснабжение указанного жилищного фонда осуществляется по тепловым сетям общей протяженностью 2117,5 м, которые непосредственно присоединены к тепловым сетям и котельным обществу. Данное обстоятельство сторонами не отрицается и подтверждается письмом ответчика №1051 от 29.09.2010.

Кроме того, приложенными к апелляционной жалобе актами по разграничению балансовой принадлежности и ответственности за эксплуатацию теплотехнических устройств и сооружений, ранее подписанными (в 2003 году) между обществом и Комитетом городского и ЖКХ г. Ельня, подтверждается факт нахождения в зоне ответственности потребителя трубопроводов отопления и запорной арматуры после границ балансового разграничения.

Согласно выписке из реестра муниципального имущества № 01 от 18.01.2011 спорные тепловые сети в реестре МО «Ельнинское городское поселение» не зарегистрированы.

Письмом Управления Росреестра по Смоленской области от 29.02.2012 № 3721/17, представленным на запрос Двадцатого арбитражного апелляционного суда, подтверждается факт отсутствия государственной регистрации права (собственности, оперативного управления, хозяйственного ведения и т.д.) на тепловые сети, расположенные по адресу: Смоленская область, г. Ельня.

Доказательств принятия каких-либо решений по постановке на учет тепловой сети в спорный период времени ответчиком не представлено.

На направленное истцом в адрес ответчика предложение о заключении договора на возмещение расходов тепловой энергии на компенсацию потерь в сетях по жилому фонду МО «Ельнинское городское поселение» положительного ответа не получено.

Между тем сам по себе факт отсутствия (неоформления) вышеуказанных документов не может служить основанием для освобождения ответчика от возмещения возникших у истца убытков.

Согласно статье 215 Гражданского кодекса РФ муниципальной собственностью является имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

В соответствии с пунктами 1 - 3 статьи 225 Гражданского кодекса РФ бесхозяйной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен либо,

если иное не предусмотрено законами, от права собственности на которую собственник отказался. Право собственности на бесхозные движимые вещи может быть приобретено в силу приобретательной давности. Бесхозные недвижимые вещи принимаются на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижимое имущество, по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся. По истечении года со дня постановки бесхозной недвижимой вещи на учет орган, уполномоченный управлять муниципальным имуществом, может обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на эту вещь.

В пункте 4 статьи 14 Закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения поселения отнесена организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом.

Аналогичное положение закреплено в подпункте 4 пункта 1 статьи 7 устава Ельнинского городского поселения.

Таким образом, на основании Закона № 131-ФЗ и устава муниципального образования ответчик обязан осуществлять теплоснабжение населения. Тепловые сети, обеспечивающие теплоснабжение поселений, относятся к социально значимым объектам.

В пункте 2 постановления Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» (далее - постановление № 3020-1) предусмотрено, что объекты государственной собственности, указанные в приложении №3 к названному постановлению, независимо от того, на чьем балансе они находятся, передаются в муниципальную собственность городов (кроме городов районного подчинения) и районов (кроме районов в городах).

Согласно пункту 1 приложения № 3 объекты инженерной инфраструктуры городов (за исключением входящих в состав имущества предприятий), а также предприятия, осуществляющие эксплуатацию, обслуживание, содержание и ремонт таких объектов, отнесены к муниципальному имуществу.

Следовательно, спорные тепловые сети подлежали передаче в муниципальную собственность.

Ответчик, как орган муниципальной власти, на котором лежит обязанность по решению вопросов теплоснабжения (статья 14 Закона №131-ФЗ), мог и должен был принять меры по своевременному включению в состав муниципальной собственности спорных тепловых сетей. Факт надления муниципального образования соответствующими полномочиями подтверждается постановлением от 27.12.1991 №3020-1 и Положением об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности и порядке оформления прав собственности, утвержденным распоряжением Президента РФ от 18.03.1992 №114-рп.

Муниципальное образование не приняло необходимых мер своевременно, в связи с чем не смогло передать спорные тепловые сети лицу, которое обеспечивало бы их эксплуатацию и производило бы соответствующие платежи обществу. Постановление об определении организации для осуществления содержания и обслуживания тепловых сетей, не имеющих эксплуатирующей организации, было принято ответчиком лишь 19.09.2011, в то время как предложение заключить договор первоначально направлялось администрации 31.12.2010.

Бездействие органов муниципального образования, выразившееся в длительном неприятии объектов рассматриваемого теплосетевого хозяйства в муниципальную собственность, не может являться основанием для освобождения ответчика от обязанности нести расходы, связанные с эксплуатацией указанного имущества. Иное поставит в неблагоприятное положение теплоснабжающую организацию (общество), которая, поставляя тепловую энергию, вынуждена нести дополнительные расходы по потерям теплоэнергии в сетях, ей не принадлежащих.

Кроме того, бездействие ответчика по определению эксплуатирующей организации в отношении тепловых сетей не позволило истцу включить стоимость потерь в тарифы на тепловую энергию.

Так, согласно пункту 4 статьи 8 Федерального закона «О теплоснабжении», если организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, осуществляют эксплуатацию тепловых сетей, собственник или иной законный владелец которых не установлен (бесхозные тепловые сети), затраты на содержание, ремонт и эксплуатацию таких тепловых сетей учитываются при установлении тарифов в отношении указанных организаций в порядке, предусмотренном основами ценообразования в сфере теплоснабжения, утверждаемыми Правительством РФ.

В соответствии с пунктом 6 статьи 15 ука-

занного Закона в случае выявления бесхозных тепловых сетей (тепловых сетей, не имеющих эксплуатирующей организации) орган местного самоуправления поселения или городского округа признания права собственности на указанные тепловые сети в течение 30 дней с даты их выявления обязан определить теплосетевую организацию в системе теплоснабжения, в которую входят такие тепловые сети и которая осуществляет их содержание и обслуживание. Орган регулирования должен включить затраты на содержание и обслуживание бесхозных тепловых сетей в тарифы соответствующей организации на следующий период регулирования.

В силу пункта 3.19 Методических рекомендаций по регулированию отношений между энергоснабжающей организацией и потребителями, утвержденных Министерством энергетики РФ 19.01.2002, потери тепловой энергии в сетях от границы балансовой принадлежности до места установки расчетных приборов относятся на владельцев сетей.

Согласно Методическим указаниям по расчету тарифов (цен) на электрическую (тепловую) энергию на розничном (потребительском) рынке, утвержденным приказом Федеральной службы по тарифам от 06.08.2004 3 20-э/2, энергоснабжающая организация не вправе включать в тариф на тепловую энергию расходы на оплату тепловых потерь в сетях сторонних организаций.

Как указано выше, актами разграничения балансовой принадлежности, представленными обществом в апелляционную инстанцию и приобщенными к материалам дела, подтверждается факт нахождения в зоне ответственности потребителя трубопроводов отопления и запорной арматуры после границ балансового разграничения.

При таких обстоятельствах вывод судов об отказе в иске ввиду недоказанности бездействия ответчика по принятию в муниципальную собственность спорных тепловых сетей, а следовательно, и недоказанности виновного поведения ответчика, является неправомерным.

При принятии постановления судом учитывается сложившаяся судебно-арбитражная практика по аналогичным делам (постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 15.03.2012 № А11-5446/2010; постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 09.02.2012 № Ф09-9052/11; определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 05.06.2009 № ВАС-6445/09; постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 17.03.2009 № А28-7969/2008-282/30; постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 04.07.2011 № А05-15459/2009).

Необходимо отметить, что общество, осуществляющее теплоснабжение жилого фонда, вправе получать плату за весь объем тепловой энергии, переданной в тепловые сети. При этом лишь владелец тепловых сетей может включить в тариф, определяющий стоимость передаваемой конечным потребителям тепловой энергии, стоимость потерь, возникающих при транспортировке энергии в принадлежащих ему сетях. В отсутствие владельца тепловых сетей, по которым осуществляется поставка тепла конечным потребителям, организации, осуществляющей теплоснабжение, причиняются убытки в виде стоимости потерь тепловой энергии при ее транспортировке (разница между переданной и оплаченной тепловой энергией).

Расчет убытков, представленный истцом, исследован судом апелляционной инстанции. Данный расчет произведен на основании утвержденных регулирующим органом тарифов на 2010-2011 годы и с учетом конкретной длительности отопительного периода (постановления Департамента Смоленской области по энергетике, энергоэффективности и тарифной политике от 08.12.2009 № 216, от 24.11.2010 №380). Контррасчет убытков ответчиком не представлен.

В пункте 2 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса РФ» разъяснено, что, рассматривая иски, предъявленные согласно статье 16, 1069 ГК РФ, судам необходимо иметь в виду, что должником в обязательстве по возмещению вреда, причиненного в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, также является публично-правовое образование, а не его органы либо должностные лица этих органов.

Следовательно, при удовлетворении указанных исков в резолютивной части решения суда должно указываться о взыскании денежных средств за счет казны соответствующего публично-правового образования, а не с государственного или муниципального органа. При этом недопустимо ограничение источников взыскания путем указания на взыскание только за счет средств бюджета, поскольку такое ограничение противоречит статьям 126, 214, 215 ГК РФ. В данном случае действует общее правило об ответственности публично-правового образования всем принадлежащим ему на праве собственности имуществом, составляющим казну.

С учетом изложенного решение суда первой инстанции подлежит отмене, а исковые требования – частичному удовлетворению.

В соответствии с пунктом 3 статьи 271 Арбитражного процессуального кодекса РФ в постановлении арбитражного суда апелляционной инстанции указывается на распределение судебных расходов, в том числе расходов, понесенных в связи с подачей апелляционной жалобы.

Согласно статье 110 Арбитражного процессуального кодекса РФ судебные расходы, понесенные лицами, участвующими в деле, в пользу которых принят судебный акт, взыскиваются арбитражным судом со стороны.

В пункте 5 информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 13.03.2007 № 117 «Об отдельных вопросах практики применения главы 25.3 Налогового кодекса РФ» (в редакции Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11.05.2010 года №139) говорится, что в силу главы 25.3 Налогового кодекса РФ отношения по уплате государственной пошлины возникают между ее плательщиком - лицом, обращающимся в суд, и государством. Исходя из положений подпункта 1 пункта 3 статьи 44 Налогового кодекса РФ отношения по поводу уплаты государственной пошлины после ее уплаты прекращаются.

Согласно статье 110 Арбитражного процессуального кодекса РФ между сторонами судебного разбирательства возникают отношения по распределению судебных расходов, которые регулируются главой 9 Арбитражного процессуального кодекса РФ.

Законодательством не предусмотрены возврат заявителю уплаченной государственной пошлины из бюджета в случае, если судебный акт принят в его пользу, а также освобождение государственных органов, органов местного самоуправления от возмещения судебных

расходов.

В связи с этим, если судебный акт принят не в пользу государственного органа (органа местного самоуправления), расходы заявителя по уплате государственной пошлины подлежат возмещению этим органом в составе судебных расходов (часть 1 статьи 110 Арбитражного процессуального кодекса РФ).

В соответствии со статьей 333.21 Налогового кодекса РФ размер госпошлины при цене иска в 2 223 654 руб. 72 коп. составляет 34 118 руб. 27 коп. Размер госпошлины за подачу апелляционной жалобы равен 2000 руб. Указанные суммы были уплачены истцом, что подтверждается имеющимися в деле платежными поручениями.

В связи с этим госпошлина подлежит взысканию с ответчика в пользу истца в возмещение судебных расходов.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 110, 266, 268, 269, 270, 271 Арбитражного процессуального кодекса РФ, Двадцатый арбитражный апелляционный суд

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Смоленской области от 13 декабря 2011 года по делу № А62-5189/2011 отменить.

Исковые требования ООО «Смоленская региональная теплоэнергетическая компания «Смоленскрегионтеплоэнерго» удовлетворить.

Взыскать с муниципального образования «Ельнинское городское поселение Ельнинского района Смоленской области» за счет казны муниципального образования в пользу ООО «Смоленская региональная теплоэнергетическая компания «Смоленскрегионтеплоэнерго» убытки в сумме 2 223 654 руб. 72 коп., а также в возмещение расходов по уплате госпошлины по делу 36 118 руб. 27 коп.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия.

<http://ras.arbitr.ru/>

Новое издание Института муниципального управления

Приложение к журналу «Муниципальная экономика» №2-2012. Споры по вопросам межбюджетных отношений в субъекте РФ. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2012. – 108 с. – (Серия «Арбитражные споры»).

В сборник включены решения судов по вопросам межбюджетных отношений в субъекте РФ, принятые в период с декабря 2011 года по апрель 2012 года.

Материал сгруппирован в двух разделах:

1. Возмещение убытков от предоставления льгот;

2. Прочие дела, связанные с межбюджетными отношениями.

Тематическая выборка решений проводилась в банке решений арбитражных судов (<http://ras.arbitr.ru/>).

В содержании сборника приводятся фрагменты судебных решений, из которых можно

быстро понять суть дел.

Сборник предназначен для юристов и специалистов органов местного самоуправления, граждан, адвокатов, судей, студентов и преподавателей по специальности «Государственное и муниципальное управление».

СОДЕРЖАНИЕ

1. ВОЗМЕЩЕНИЕ УБЫТКОВ ОТ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЛЬГОТ

1.1. Третий арбитражный апелляционный суд. Постановление по Делу №А33-14349/2011 от 3 февраля 2012 года

ООО «Шилинское коммунальное хозяйство» обратилось в АС Красноярского края с иском к Министерству финансов РФ в лице Управления Федерального казначейства по краю о взыскании убытков, возникших в результате предоставления льгот педагогическим работникам, вышедшим на пенсию.

...

1.2. Арбитражный суд Иркутской области. Решение по Делу №А19-17959/2011 от 20 февраля 2012 года

Арбитражный суд Иркутской области рассмотрел в судебном заседании дело по исковому заявлению Муниципального предприятия «Братское троллейбусное управление». Иск заявлен о взыскании с Российской Федерации в лице Министерства финансов РФ за счет казны РФ убытков, возникших в период сентябрь – декабрь 2008 г. в связи с перевозкой льготной категории по единым социальным проездным билетам граждан, включенных в федеральный регистр в качестве получателей социальных услуг.

...

1.3. Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа. Постановление по Делу №А26-2793/2011 от 12 марта 2012 г.

МУП «Жилищно-Коммунальная служба п. Вяртсиля» обратилось в Арбитражный суд Республики Карелия с иском о взыскании с Российской Федерации в лице Министерства финансов РФ убытков в связи с невозмещением в полном объеме суммы расходов, понесенных в результате предоставления мер социальной поддержки педагогическим работникам государственных образовательных учреждений Республики Карелия и муниципальных образовательных учреждений, работающим и

проживающим в сельской местности.

...

2. ПРОЧИЕ ДЕЛА, СВЯЗАННЫЕ С МЕЖБЮДЖЕТНЫМИ ОТНОШЕНИЯМИ

2.1. Арбитражный суд Иркутской области. Решение по Делу №А19-19514/2011 от 30 декабря 2011 года

Администрация муниципального района муниципального образования (МО) «Нижнеудинский район» обратилась в Арбитражный суд Иркутской области с иском к правительству Иркутской области, министерству финансов Иркутской области о взыскании 3465000 рублей для исполнения 5 вступивших в законную силу решений Нижнеудинского городского суда о предоставлении жилых помещений лицам из числа детей-сирот на основании закона Иркутской области «О дополнительных гарантиях прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на жилое помещение в Иркутской области», закона Иркутской области «О наделении органов местного самоуправления областными государственными полномочиями по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями по договорам социального найма в Иркутской области».

...

2.8. Четвертый арбитражный апелляционный суд. Постановление по Делу №А10-4083/2011 от 19 апреля 2012 года

Администрация муниципального образования сельского поселения «Уоянское эвенкийское» обратилась с требованием к Финансовому управлению администрации муниципального образования «Северо-Байкальский район» Республики Бурятия о признании недействительным приказа №6 «О приостановлении предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального образования «Северо-Байкальский район» бюджету муниципального образования сельского поселения «Уоянское эвенкийское».

...

Полное содержание сборника можно открыть по данной [ссылке](#).

Вы можете заказать получение этой брошюры в PDF-формате на сайте <http://emsu.ru/lm/default.asp> или по электронной почте admin@emsu.ru

«МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ» еженедельная электронная газета №17 (236) 30 АПРЕЛЯ 2012	Учредители: Редакция журнала «Городское управление» Институт муниципального управления ЗАО «Издательский дом»	Издатель: Институт муниципального управления Главный редактор: Ю. В. Кириллов	Зарегистрирована Комитетом РФ по печати 26.09.1997 Свидетельство о регистрации № 016627 ISSN 1992-7975	Почтовый адрес редакции: 249032, Россия, Калужская область, г. Обнинск, а/я 2009 Тел. (48439) 77744 Факс (48439) 73825	E-mail: kirillov@emsu.ru , admin@emsu.ru Сайт газеты: http://emsu.ru/lq/ Центр подписки: http://emsu.ru/lm/
--	--	--	--	---	--