



АССОЦИАЦИЯ
“СОВЕТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО
АВТОНОМНОГО ОКРУГА - ЮГРЫ”

**Доклад
о состоянии местного самоуправления
в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре
в 2015 году**

Содержание

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Общие положения..... | 3 |
| I. Правовые основы местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре..... | 7 |
| 1.1. Принятые изменения и поправки в действующее законодательство Ханты-Мансийского автономного округа - Югры регулирующих отношения в сфере местного самоуправления и порядка формирования органов местного самоуправления..... | 13 |
| 1.2. Реализация вопросов местного значения согласно Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в разрезе по типам муниципальных образований (городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа)..... | 16 |
| 1.2.1. Отдельные проблемы решения органами местного самоуправления вопросов местного значения..... | 19 |
| 1.3. Реализация полномочий органов местного самоуправления согласно Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в разрезе по типам муниципальных образований (городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа)..... | 29 |
| 1.4. Предложения органов местного самоуправления по использованию института делегирования и перераспределения отдельных полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре..... | 35 |
| 1.5. Трудности реализации законов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями..... | 36 |
| II. Экономика и бюджетно-финансовое состояние местного самоуправления..... | 47 |
| 2.1. Мероприятия направленные на повышение собираемости налогов..... | 65 |
| 2.2. Инвестиционная привлекательность муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры..... | 70 |
| 2.3. Оздоровление бюджетно-финансовой сферы местного самоуправления..... | 74 |
| III. Кадровое обеспечение местного самоуправления..... | 76 |
| IV. Развитие территориального общественного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре..... | 83 |
| V. Тенденции и приоритетные направления развития местного самоуправления..... | 87 |
| Предложения органов местного самоуправления по изменению (дополнению) нормативно-правовой базы регулирующей вопросы местного самоуправления в РФ и субъекте РФ..... | 89 |

Общие положения

Ханты-Мансийский автономный округ был образован постановлением ВЦИК от 10 декабря 1930 года «Об организации национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера» и входил в Уральскую область. Первое название региона - Остяко-Вогульский национальный округ. 17 января 1934 года включён в состав Обь-Иртышской области, центром которой был г. Тюмень. 7 декабря 1934 года стал частью Омской области. 23 октября 1940 года переименован в Ханты-Мансийский национальный округ. 14 августа 1944 года он вошёл в состав вновь образованной Тюменской области.

В настоящее время Ханты-Мансийский автономный округ - Югра - это самостоятельный субъект Российской Федерации с численностью населения 1621,1 тыс. человек¹, 32 тыс. человек или примерно 2% - это представители коренных малочисленных народов Севера: ханты, манси и ненцы, половина из которых ведут традиционный образ жизни².

Ханты-Мансийский автономный округ - Югра входит в состав Уральского федерального округа (УрФО) и располагается в центральной части Западной Сибири. Это самый крупный по численности населения регион, территория которого приравнена к районам Крайнего Севера. Округ характеризуется высокой степенью урбанизации. Доля городского населения в 2015 г. составила 92,2%. Более 60% населения автономного округа проживает в моногородах, два из которых являются крупнейшими городами региона (Сургут и Нижневартовск).

В настоящее время в составе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры сформировано 105 муниципальных образования, из которых:

¹ Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 16.10.2015 № 589-рп «О прогнозе социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа - Югры на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов».

² По данным единого официального сайта государственных органов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры www.admhmao.ru / Об округе / Общие сведения

13 городских округов - Когалым, Лангепас, Мегион, Нефтеюганск, Нижневартовск, Нягань, Покачи, Пыть-Ях, Радужный, Сургут, Урай, Ханты-Мансийск, Югорск;

9 муниципальных районов - Белоярский, Березовский, Кондинский, Нефтеюганский, Нижневартовский, Октябрьский, Советский, Сургутский, Ханты-Мансийский;

26 городских поселений и 57 сельских поселений.

Административный центр - г. Ханты-Мансийск.

Административно-территориальное деление Ханты-Мансийского автономного округа - Югры опирается на принципы исторически сложившегося расселения, размещения добывающих предприятий на территориях освоения природных ресурсов, эффективности государственного, местного самоуправления и максимального использования экономического потенциала региона. Все решения вопросов, касающиеся изменений границ населенных пунктов, принимаются с учетом мнения населения.

Ханты-Мансийский автономный округ - Югра занимает лидирующие позиции среди субъектов РФ по объему промышленного производства, производству электроэнергии, добыче нефти и газа, объему инвестиций в основной капитал. На данный момент в Югре добыто более 11 млрд. тонн нефти с начала освоения нефтегазоносной провинции Западной Сибири. По разведанным запасам углеводородного сырья, возможностям добычи, состоянию производственной инфраструктуры и рентабельности освоения автономный округ остается на ближайшие десятилетия основной стратегической ресурсной базой углеводородного сырья России.

Доклад о состоянии местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре за 2015 (далее - Доклад) является первым ежегодным докладом о состоянии местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре, подготовленным Ассоциацией

«Совет муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры» (далее - Ассоциация) и с участием ее членов - муниципальных образований автономного округа.

Задачами подготовки Доклада являются:

1) анализ реализации органами местного самоуправления Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) и иных нормативных правовых актов, устанавливающих требования к деятельности органов местного самоуправления;

2) обозначение фактического финансово-экономического положения муниципальных образований и органов местного самоуправления;

3) констатация наиболее распространенных проблем, возникающих в осуществлении деятельности органов местного самоуправления, и выявление причин возникновения таких проблем;

4) выработка рекомендаций органам государственной власти по принятию мер, направленных на улучшение деятельности органов местного самоуправления.

Представляется, что Доклад будет являться способом систематизации информации, полезной как органам местного самоуправления всех муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры (городские округа, муниципальные районы, городские и сельские поселения), органам государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, организациям межмуниципального сотрудничества (Общероссийский Конгресс муниципальных образований, Всероссийский Совет местного самоуправления) и другим заинтересованным организациям и лицам.

Так, руководителями и представителями органов местного самоуправления в ходе мероприятий и опросов, организуемых Ассоциацией,

часто отмечаются те или иные проблемы развития местного самоуправления, экономической основы муниципальных образований, укрепления кадрового потенциала органов местного самоуправления. Однако озвучивание этих проблем отдельными представителями муниципальных образований не всегда позволяет осознать их глубину и степень распространенности, не всегда способствует поиску варианта их решения, удовлетворяющего большинство муниципальных образований.

С позиций членов Ассоциации «Совет муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» комплекс проблем развития муниципальных образований автономного округа на сегодняшний день таков, что требует выработки методологических подходов, которые бы в том числе нашли отражение в основополагающих документах, принятых или одобренных как на региональном, так и на федеральном уровнях.

I. Правовые основы местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре

Современное состояние института местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, в первую очередь, определяется Конституцией Российской Федерации, а также положениями основополагающего для всей его системы Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Вместе с тем в соответствии с изложенной в его нормах концепцией разграничения полномочий органов публичной власти в области местного самоуправления, определенная часть вопросов его организации регламентирована законами и нормативными правовыми актами органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, а также нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

В их числе Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа 26 апреля 1995 года), законы и иные нормативные правовые акты Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, иные муниципальные нормативные правовые акты.

Глава 9 «Местное самоуправление в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре» Устава (Основного закона) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в его текущей редакции признает и гарантирует местное самоуправление, которое самостоятельно в своих полномочиях.

На территории Ханты-Мансийского автономного округа - Югры также, как и во всех субъектах Российской Федерации действуют региональные законы о наделении муниципальных образований соответствующим статусом и об установлении границ их территорий.

Примерами могут служить следующие законы Ханты-Мансийского автономного округа - Югры:

- от 25.11.2004 № 63-оз «О статусе и границах муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры».

Данный закон в соответствии с Конституцией РФ, федеральным законодательством и Уставом (Основным законом) Ханты-Мансийского автономного округа - Югры в целях реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет состав, статус и границы муниципальных образований автономного округа.

Следует отметить, что с 2006 по 2014 годы в составе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры было 106 муниципальных образований, из которых: 13 городских округов, 9 муниципальных районов, 26 городских и 58 сельских поселений.

В 2014 году по результатам преобразования путем объединения сельских поселений Чеускино и Сингапай входящих в состав Нефтеюганского района в одно муниципальное образование сельское поселение Сингапай, в автономном округе произошло уменьшение количества муниципальных образований до 105 и в настоящее время их количество не изменилось.

Продолжая описывать развитие и становление законодательства автономного округа в сфере местного самоуправления, необходимо также отметить наличие в автономном округе следующих законов:

- закон ХМАО-Югры от 08.04.2010 № 65-оз «О статусе административного центра Ханты-Мансийского автономного округа - Югры». Данный закон устанавливает в соответствии с Уставом (Основным законом) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры статус административного центра автономного округа, в том числе функции административного центра автономного округа, а также определяет источник

финансирования расходов муниципального образования г. Ханты-Мансийск на осуществление им функций административного центра автономного округа;

- закон ХМАО-Югры от 09.12.2004 № 78-оз «О наименованиях органов местного самоуправления и глав муниципальных образований в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре». В рамках полномочий субъекта Федерации данный закон устанавливает названия представительного органа, главы муниципального образования, а также местной администрации (исполнительно-распорядительного органа).

В городских округах и муниципальных районах автономного округа за представительным органом закреплено наименование «Дума», за представительным органом городских и сельских поселений - «Совет депутатов». Следует отметить, что разница в названиях представительных органов никоим образом не влияет на их статус и полномочия, установленные законодательством.

Порядок формирования органов местного самоуправления, полномочия и их срок, а также, многие другие вопросы их организации и деятельности определяется Уставами муниципальных образований.

В рамках сложившейся территориальной организации местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется гражданами путем форм прямого волеизъявления и через органы местного самоуправления.

Законами Ханты-Мансийского автономного округа – Югры нормативно регламентированы такие предусмотренные в федеральном законодательстве формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, как муниципальные выборы и местный референдум, и отражены в следующих законах автономного округа:

- закон ХМАО-Югры от 18.06.2003 № 33-оз «О выборах глав муниципальных образований в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре». Данный закон в соответствии с нормами федерального

законодательства регулирует отношения, связанные с назначением, подготовкой и проведением в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре выборов населением глав муниципальных образований.

- закон ХМАО-Югры от 18.06.2003 №36-оз «О системе избирательных комиссий в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»;

- закон ХМАО-Югры от 11.11.2005 № 104-оз «О местном референдуме»;

- закон ХМАО-Югры от 28.12.2007 № 201-оз «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»;

- закон ХМАО-Югры от 08.06.2009 № 81-оз «Об отдельных вопросах проведения публичного мероприятия в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»;

- закон ХМАО-Югры от 30.09.2011 № 81-оз «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Ханты - Мансийском автономном округе - Югре»;

Принятие некоторых окружных законов было связано с образованием новых муниципальных образований, не имевших на момент создания никаких органов власти местного уровня. Так, были приняты законы:

- закон ХМАО-Югры от 09.06.2005 № 50-оз «О порядке избрания глав вновь образованных муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на первый срок полномочий и их статусе в структуре органов местного самоуправления» и Закон ХМАО - Югры от 09.12.2004 № 79-оз «О численности представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, сроках полномочий представительных органов первого созыва и глав вновь образованных

муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры».

Кроме уже перечисленных, был принят и действуют ряд других законов автономного округа. Например, «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», «О Реестре должностей муниципальной службы в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» и т.д.

Следует отметить, что общественные отношения, складывающиеся в области местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, также имеют свои особенности и традиции. Прежде всего они связаны с проживанием на территории автономного округа коренных малочисленных народов Севера. Эти особенности подкреплены соответствующими полномочиями местных органов власти. Они также учитываются практически в каждом окружном законе, касающемся организации и функционирования системы местного самоуправления, а также в отраслевых законах автономного округа.

Отмечая развитие местного самоуправления в местах компактного проживания коренных малочисленных народов, необходимо отметить наличие в автономном округе следующих наиболее значимых законов и нормативных правовых актов регулирующих правоотношения в данной сфере:

- закон ХМАО-Югры от 19.11.2001 № 73-оз «Об общинах коренных малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» (с изменениями);

- закон ХМАО-Югры от 30.12.2004 № 101-оз «О перечне труднодоступных и отдалённых местностей и перечне территорий компактного проживания коренных малочисленных народов Севера в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре (с изменениями);

- закон ХМАО-Югры от 27.12.2006 № 145-оз «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» (с изменениями);

- закон ХМАО-Югры от 30.01.2011 № 8-оз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры отдельным государственным полномочием по участию в реализации целевой программы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Социально-экономическое развитие коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» на 2014-2020 годы»;

- постановление Правительства ХМАО-Югры от 30.06.2008 № 140-п «О Реестре территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре».

Значительное число норм, определяющих процедуры участия граждан в осуществлении местного самоуправления содержится в муниципальных правовых актах (уставах муниципальных образований, нормативных актах представительных органов местного самоуправления). В уставах муниципальных образований автономного округа при перечислении форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, как правило, дублируются нормы Федерального закона № 131-ФЗ. При этом особо оговаривается, что граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, законам Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и конкретному уставу.

Также следует отметить, что действующая система организации местного самоуправления стала понятной и привычной для жителей Ханты-

Мансийского автономного округа - Югры. Органы местного самоуправления автономного округа также не усматривают в действующей системе организации местного самоуправления факторов, снижающих эффективность их деятельности.

1.1. Принятые изменения и поправки в действующее законодательство Ханты-Мансийского автономного округа - Югры регулирующих отношения в сфере местного самоуправления и порядка формирования органов местного самоуправления

В 2014 году исполняя требования Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 136-ФЗ) Думой Ханты-Мансийского автономного округа – Югры был принят Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26.09.2014 № 78-оз «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре» (далее – Закон автономного округа №78-оз).

Напомним, что Федеральным законом № 136-ФЗ органам государственной власти субъектов Российской Федерации были переданы значительные полномочия в части правового регулирования организации местного самоуправления.

Для подготовки законопроекта распоряжением Председателя Думы ХМАО-Югры от 18.06.2014 № 87-рп была создана рабочая группа под председательством заместителя Председателя Думы, председателя Комитета по законодательству, вопросам государственной власти и местному самоуправлению автономного округа. В состав рабочей группы также входили депутаты окружной Думы, представители Правительства

автономного округа, федеральных органов исполнительной власти, исполнительный директор Ассоциации «Совет муниципальных образований ХМАО-Югры», а также с участием представителей органов местного самоуправления и общественных организаций.

Так, в первоначальной редакции окружным законом № 78-оз был дополнен перечень вопросов местного значения сельского поселения, предусмотренный частью 3 статьи 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», установленными в пунктах 4-8, 11, 13, 13.1, 15, 18, 19 (в части использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения), 20, 22-24, 26, 27, 31, 32, 33.1-34, 36-38 части 1 статьи 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В 2015 году внесенными изменениями в окружной закон № 78-оз, были определены порядки формирования органов местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре.

Установлен порядок формирования представительного органа муниципального района, который в свою очередь определяется в уставе муниципального района по одному из двух вариантов:

1) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании с учетом требований, установленных статьей 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

2) может состоять из глав поселений автономного округа, входящих в состав муниципального района автономного округа, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений автономного округа из своего

состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселений нормой представительства.

Определен порядок избрания главы городского округа и муниципального района, который также определяется в уставе конкретного муниципального образования по одному из двух вариантов:

1) избирается представительным органом муниципального образования автономного округа из своего состава и возглавляет местную администрацию;

2) избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию.

Данные поправки также были разработаны в соответствии с изменениями в федеральном законодательстве и позволят определить единственное должностное лицо, ответственное за реализацию всех вопросов местного значения городских округов и муниципальных районов автономного округа, что также должно повысить качество принимаемых решений, и их исполнения. Кроме того, принятие данного закона позволит оптимизировать расходы муниципальных бюджетов, связанные с организацией органов местного самоуправления. Данные изменения не распространяются на городские и сельские поселения.

В связи с принятием в 2015 году изменений в окружной закон №78-оз уставы всех городских округов и муниципальных районов автономного округа были приведены в соответствие с законом.

Всего в 2015 году на новый порядок избрания главы муниципального образования перешли 9 муниципальных образований из 22 (городские округа и муниципальные районы), остальные муниципалитеты перейдут на новый порядок избрания главы в 2016 году. Напомним, что до 2010 года главы всех муниципальных образований избирались жителями на муниципальных выборах всенародным голосованием и возглавляли местную администрацию.

Что касается избрания глав поселений в автономном округе, то окружным законом 78-оз был определен следующий порядок:

1) избирается на муниципальных выборах, входит в состав представительного органа муниципального образования автономного округа с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя;

2) избирается представительным органом муниципального образования автономного округа из своего состава и исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса;

3) избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию.

Глава сельского поселения автономного округа в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставом муниципального образования автономного округа может исполнять полномочия председателя представительного органа сельского поселения и возглавлять местную администрацию.

Также, окружным законом 78-оз, было определено, что срок полномочий депутатов, членов выборного органа, выборных должностных лиц местного самоуправления устанавливается уставом муниципалитета и не может быть менее двух и более пяти лет.

1.2. Реализация вопросов местного значения согласно Федерального закона № 131-ФЗ в разрезе по типам муниципальных образований: (городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа)

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с

органами местного самоуправления муниципального района о передаче части своих полномочий на районный уровень.

Так, в соответствии с ч. 4 ст. 15 Федерального закона 131-ФЗ, в целях обеспечения более эффективного решения вопросов местного значения и устойчивого социально-экономического развития городских и сельских поселений в границах муниципальных районов автономного округа и в целом, исходя из практики реализации полномочий по решению вопросов местного значения в 2014-2015 годах органы местного самоуправления городских и сельских поселений, входящих в состав муниципальных районов автономного округа, в отчетном периоде осуществляли межмуниципальное взаимодействие с органами местного самоуправления муниципальных районов по соглашениям о передаче осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений, в бюджет своего района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В соответствии с заключенными соглашениями (дополнительными соглашениями) между органами местного самоуправления городских и сельских поселений и муниципальных районов в отчетном периоде передача полномочий в основном осуществлялась в следующих сферах:

- в сфере ЖКХ;
- в сфере архитектуры и градостроительства;
- в области установления тарифов;
- в области организации библиотечного обслуживания населения, комплектования и обеспечения сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;
- в области жилищных отношений и содержания муниципального жилищного фонда;
- в области дорожной деятельности;

- в области ГО и ЧС, пожарной безопасности и др.

Федеральный закон № 131-ФЗ предусмотрел право субъекта Российской Федерации самостоятельно закреплять дополнительные вопросы местного значения за сельскими поселениями. Де юре у субъекта Российской Федерации возникла возможность закреплять вопросы местного значения дифференцированно в зависимости от труднодоступности и отдаленности населенных пунктов.

Вместе с тем в Федеральный закон № 131-ФЗ внесены ряд изменений, согласно которым имущественный комплекс, который не участвует в решении вопросов местного значения, должен быть передан или репрофилирован; доходы и расходы местных бюджетов должны формироваться в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Новые изменения Бюджетного кодекса РФ, а также рекомендации Министерства финансов РФ по формированию межбюджетных отношений не предусматривают дифференцированный подход в межбюджетных отношениях, а такие взаимоотношения складываются исключительно по типам муниципальных образований (в целом по муниципальному району, городскому поселению, сельскому поселению).

Очевидно, что в рамках действующего правового поля применение дифференцированного подхода ограничено особенностями межбюджетного регулирования. Как следствие, в случае закрепления за сельским поселением ограниченного количества вопросов местного значения, часть вопросов местного значения, решаемых муниципальным районом, особенно в труднодоступных и отдаленных населенных пунктах, будут обратно переданы сельским поселениям на основе соглашений. Но при этом, у муниципальных районов и поселений возникнут дополнительные затраты (отчасти не предусмотренные в местных бюджетах), в том числе по регистрации и перерегистрации имущественного комплекса, который согласно новым изменениям Федерального закона № 131-ФЗ, сначала должен

быть передан с одного уровня на другой в собственность, а затем обратно в управление на основе соглашения.

1.2.1. Отдельные проблемы решения органами местного самоуправления вопросов местного значения

1) Обеспечение нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля

В ходе реализации полномочий по обеспечению жилыми помещениями малоимущих граждан муниципальными образованиями выявлены следующие проблемы.

1. Право малоимущих граждан на получение жилых помещений по договорам социального найма установлено Жилищным кодексом Российской Федерации, вступившим в силу с 01 марта 2005 года.

До 01 марта 2005 года учет граждан, нуждающихся в жилых помещениях, осуществлялся по месту жительства в соответствии с Жилищным кодексом РСФСР, согласно которому граждане отдельных категорий имели право на обеспечение жилыми помещениями в первоочередном либо внеочередном порядке, и, соответственно, формировались следующие списки: внеочередной список, первоочередной список, список граждан, подлежащих обеспечению жилыми помещениями в порядке общей очереди.

На основании статьи 6 Федерального закона от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» гражданам, вставшим на учет в органах местного самоуправления в качестве нуждающихся в жилье до 01 марта 2005 года жилые помещения по договорам социального найма предоставляются в порядке очереди.

Установление порядка учета малоимущих граждан отнесено к полномочиям субъектов Российской Федерации и на территории

автономного округа регулируется Законом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 06.07.2005 № 57-оз «О регулировании отдельных жилищных отношений в Ханты-Мансийском автономном округе-Югре», в соответствии с которым малоимущие граждане включаются в список, который является продолжением общего списка, сформированного до 01 марта 2005 года, а внеочередной список малоимущих граждан является продолжением внеочередного списка, сформированного до 01 марта 2005 года.

Согласно разъяснениям Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26.01.2007 норм жилищного законодательства, регулирующих вопросы ведения учета граждан, нуждающихся в жилых помещениях, и предоставления жилых помещений по договорам социального найма, в первую очередь жилыми помещениями обеспечиваются все граждане, имеющие право на внеочередное предоставление им жилья по договорам социального найма, затем граждане, вставшие на учет до 01 марта 2005 года на получение жилого помещения в первоочередном порядке. После обеспечения жилыми помещениями указанных категорий граждан жилые помещения распределяются между гражданами в порядке очередности.

В связи с тем, что в настоящее время жилые помещения предоставляются гражданам, имеющим право на обеспечение жильем вне очереди, и гражданам льготных категорий, включенным в первоочередной список до 01 марта 2005 года, срок ожидания жилья малоимущими гражданами, подлежащими обеспечению жильем на общих основаниях, в отдельных муниципальных образованиях превышает десять и более лет, и имеет устойчивую тенденцию к дальнейшему увеличению, и установить реальный срок реализации малоимущими гражданами права на получение жилья не представляется возможным.

2. Согласно ст. 57 Жилищного кодекса РФ гражданам, страдающим тяжелой формой хронического заболевания, включенного в перечень

заболеваний, утвержденный уполномоченным органом, жилые помещения предоставляются во внеочередном порядке.

Перечень заболеваний утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 16.06.2006 № 378 «Об утверждении перечня тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире».

В соответствии с Жилищным кодексом РФ право на обеспечение жилым помещением вне очереди имеет гражданин, страдающий тяжелой формой хронического заболевания, при которой совместное проживание с ним в одной квартире невозможно.

При этом законодательством не урегулирован порядок реализации данной нормы и порядок обеспечения жильем несовершеннолетних граждан и граждан, признанных в установленном порядке недееспособными, страдающих тяжелой формой хронического заболевания, при котором совместное проживание с ними в одной квартире невозможно, поскольку с одной стороны с указанными гражданами невозможно совместное проживание в силу имеющегося у них заболевания, с другой стороны указанные граждане не могут проживать самостоятельно ввиду несовершеннолетнего возраста либо недееспособности и нахождения под опекой.

3. Статья 53 Жилищного кодекса РФ не содержит четких понятий о том, что следует считать намеренным ухудшением жилищных условий, какие действия квалифицируются как «намеренные», каков порядок определения в действиях граждан факта намеренного ухудшения жилищных условий, отсутствует конкретный список действий, которые квалифицируются как намеренное ухудшение жилищных условий.

Установление такого перечня находится в совместном ведении органов государственной власти РФ и субъекта РФ (определение Верховного Суда РФ от 11.07.2007 № 5-г 07-56). Перечни действий, которые

квалифицируются как намеренное ухудшение жилищных условий, закреплены в региональных нормативных актах (например, в законе города Москвы от 14.06.2006 № 29 «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения»).

Порядок учета в автономном округе граждан, нуждающихся в предоставлении жилых помещений на условиях социального найма, регулируется законом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 06.07.2005 № 57-оз «О регулировании отдельных жилищных отношений в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре».

Поскольку нормативными актами Ханты-Мансийского автономного округа - Югры не определены конкретные действия граждан, которые признаются намеренным ухудшением жилищных условий, при принятии органами местного самоуправления решения об отказе в постановке гражданина на учет в качестве нуждающегося в предоставлении жилого помещения на условиях социального найма каждое муниципальное образование может расценивать действия гражданина как намеренное ухудшение жилищных условий по своему усмотрению.

4. Практика проведения органами муниципального жилищного контроля проверок соблюдения обязательных требований, если в многоквартирном доме имеется хотя бы одно муниципальное жилое (нежилое) помещение (ч.4 ст.2 закона ХМАО-Югры от 28.09.2012 № 115-оз «О порядке осуществления муниципального жилищного контроля на территории Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и порядке взаимодействия органов муниципального жилищного контроля с органом государственного жилищного надзора Ханты-Мансийского автономного округа - Югры», приводит к фактическому перераспределению контрольно-надзорных полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления без соблюдения установленной процедуры наделения ОМСУ отдельными государственными полномочиями.

По мнению отдельных муниципальных образований, необходимо закрепить на федеральном и региональном уровне чёткие критерии, позволяющие однозначно определить предмет муниципального жилищного контроля и разграничить его с государственным жилищным надзором.

5. Проблемы по созданию условий для жилищного строительства городскими и сельскими поселениями:

- обеспечение участков инженерной и транспортной инфраструктурой согласно региональным нормативам;

- отсутствие свободных территорий, так как согласно утвержденным материалам лесоустройства большая часть земель населенных пунктов муниципальных районов отнесена к землям лесного фонда;

- не востребованность сформированных земельных участков из-за заболоченности почвы.

2) Организация деятельности по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов

Для регулирования отношений в области обращения с отходами производства и потребления в рамках полномочий муниципальных образований автономного округа, в целях реализации на территории муниципальных образований Схемы обращения с отходами производства и потребления в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре на период до 2020 года, органами местного самоуправления разработаны и утверждены:

- муниципальные правовые акты, регламентирующие правила обращения с различными видами отходов на территории муниципальных образований (крупногабаритными, ртутьсодержащими отходами, отходами строительства и сноса, отработанными покрышками, оргтехникой, полимерными материалами, отработанными маслами, отходами, загрязненными маслами, отходами бумаги и картона, отработанными аккумуляторами);

- генеральные схемы санитарной очистки территорий муниципальных образований;

- муниципальные программы оздоровления экологической обстановки и обеспечения экологической безопасности.

Централизованный вывоз твердых бытовых отходов (твердых коммунальных отходов) от жилищного фонда производится мусоровозами специализированных предприятий.

К основным проблемам решения указанного вопроса местного значения органы местного самоуправления относят:

1) проблему организации деятельности по сбору и транспортированию твердых бытовых отходов (твердых коммунальных отходов) на территории индивидуальной жилой застройки («частного сектора») в муниципальных образованиях в следствии нежелания большинства собственников частных домовладений заключать договора на предоставление услуги по сбору и вывозу твердых бытовых отходов.

Так как сбор и вывоз ТБО является жилищной услугой, тариф на неё утверждается общим собранием собственников жилья. Собственники индивидуальных жилых домов такие собрания не проводят либо собрания признаны не состоявшимися. При этом, как отмечают муниципалитеты, на законодательном уровне вопрос применения мер воздействия к собственникам частных домовладений не урегулирован, в связи с чем затруднено заключение договоров с собственниками на предоставление услуг по вывозу ТБО. Вывоз мусора от такого жилого фонда как правило осуществляется в контейнера близлежащих многоквартирных домов, либо на несанкционированные свалки.

2) в отдельных муниципалитетах существует необходимость создания новых или усовершенствование действующих полигонов твердых коммунальных отходов;

3) отсутствие мусоросортировочных комплексов в отдельных муниципалитетах, а также отсутствие доступных рынков сбыта каждого вида вторичных ресурсов;

4) необходимость внедрения передовых методов сбора и транспортировки твердых коммунальных отходов;

5) низкая экологическая культура населения.

3) Организация благоустройства территории муниципального образования

Комплекс задач по благоустройству территории муниципальных образований практически целиком и полностью относится к полномочиям органов местного самоуправления, формирует лицо каждого муниципального образования, создает комфортную среду проживания граждан. Уровень комфорта проживания и эффективность работы жилищно-коммунального комплекса в муниципальном образовании касается каждого жителя, напрямую влияет на итоговую оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления.

К применяемым органами местного самоуправления мерам по обеспечению благоустройства территорий муниципальных образований также относятся:

- утверждение правил благоустройства территории муниципального образования;

- принятие муниципальных программ, а также поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций, участвующих в мероприятиях по благоустройству территории;

- организация массовых субботников (месячников) по уборке территории, а также иное вовлечение жителей в проведение работ по благоустройству территории;

- проведение собраний с населением по вопросам надлежащего состояния придомовых территорий;

- привлечение помощи в обеспечении благоустройства индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляющих деятельность на территории соответствующего муниципального образования;

- сотрудничество со службой занятости населения по организации временных рабочих мест, связанных с благоустройством территории муниципального образования.

К основным проблемам решения указанного вопроса местного значения органы местного самоуправления относят:

1) недостаточность финансовых средств, для обеспечения благоустройства территории в той части, которая является наиболее затратной (ремонт и содержание дорог, в том числе внутриквартальных дорог, тротуаров, внутриквартальных пешеходных дорожек, обеспечение требований к внешнему виду фасадов и ограждений зданий и сооружений, обеспечение освещения улиц).

Органами местного самоуправления указывается потребность в финансовом обеспечении выполнения указанных мероприятий в объеме, который существенно превышает доходы соответствующих местных бюджетов. При этом органами местного самоуправления многих муниципальных образований указывается на рост затрат на благоустройство в последние годы. Это связано как с ростом цен на энергоносители (прежде всего речь идет об обеспечении дорожного освещения), так и с тенденцией, выраженной в стремлении улучшить качество жизни населения. Соответственно, в последние годы увеличились затраты на приобретение и устройство детских площадок, ремонт дорог, устройство и модернизацию уличного освещения;

В связи с интенсивной застройкой новых микрорайонов в отдельных муниципальных образованиях, и в частности в крупных городских округах автономного округа денежные средства, предусмотренные бюджетами

муниципальных образований и софинансированием из окружного бюджета в первую очередь направляются на строительство в комплексе автомобильных дорог и наружного освещения в этих микрорайонах, в связи с этим остро стоит вопрос финансирования и приведения в соответствии с требованиями норм существующих автомобильных дорог, на которых ранее из-за дефицита денежных средств не было завершено строительство в полном объеме (тротуары, уличное освещение, ливневая канализация и т.д.);

2) отсутствие у органов местного самоуправления мер по профилактике и предотвращению нарушений в области благоустройства.

Отсутствие соответствующего контроля, не позволяет органам местного самоуправления проводить мероприятия по профилактике и предотвращению нарушений в области благоустройства.

4) Обеспечение первичных мер пожарной безопасности

В 2015 году в муниципальных образованиях автономного округа продолжалась работа по совершенствованию нормативных правовых актов в обеспечении первичных мер пожарной безопасности.

В рамках исполнения муниципальных программ в целях защиты населения от чрезвычайных ситуаций и совершенствование гражданской обороны в муниципальных образованиях осуществлялись мероприятия на проведение противопожарной пропаганды и обучения населения мерам пожарной безопасности.

В ходе проведения совещаний в муниципальных образованиях рассматриваются и принимаются для исполнения решения по участию в обеспечении пожарной безопасности управляющих и обслуживающих жилищный фонд организаций, товариществ собственников жилья, садово-огороднических и гаражных кооперативов, исправности противопожарного водоснабжения, организации тушения лесных пожаров и другие проблемные

вопросы по содержанию в надлежащем противопожарном состоянии объектов и территории муниципальных образований.

В течение календарного года проводятся месячники по предупреждению пожаров в жилищном фонде муниципальных образований. Управляющими компаниями и товариществами собственников жилья выполняются профилактические мероприятия по предупреждению пожаров и инструктаж населения.

К основным проблемам решения указанного вопроса местного значения органы местного самоуправления относят:

1) недостаточность собственных финансовых средств, для обеспечения пожарной безопасности в отдельных муниципальных образованиях, и особенно поселенческого уровня;

2) сельские поселения отдельных муниципальных районов не в полном объёме обеспечены пожарными водоёмами;

3) недостаточность финансовых средств для оказания мер социальной и экономической поддержки членам добровольной пожарной охраны со стороны органов государственной власти.

5) Отдельные проблемы в решении иных вопросов местного значения

К основным проблемам решения вопросов местного значения органы местного самоуправления относят недостаточность собственных средств бюджетов муниципальных образований:

- для строительства инженерных сетей при жилищной застройке;
- для строительства дорог в новых микрорайонах городских округов;
- для строительства объектов образования;
- для обустройства инженерными сетями земельных участков в целях предоставления отдельным (льготным) категориям граждан.

1.3. Реализация полномочий органов местного самоуправления согласно Федерального закона № 131-ФЗ в разрезе по типам муниципальных образований (городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа)

1. Существенные трудности у органов местного самоуправления отдельных муниципальных образований автономного округа возникают при осуществлении полномочий в сфере водоснабжения и водоотведения, предусмотренных Федеральным законом от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении».

В частности органами местного самоуправления отдельных муниципальных районов и поселений отмечаются трудности в части обеспечения строительства очистных сооружений и станций очистки воды на водонапорных скважинах.

По данным Департамента жилищно-коммунального комплекса и энергетики Ханты-Мансийского автономного округа - Югры в настоящее время обеспеченность населения услугой централизованного водоснабжения в целом по автономному округу составляет 90,4%, системой централизованного водоотведения - 85,7%. В городах обеспеченность централизованного водоснабжения составляет 95,7%, централизованного водоотведения - 93,9%.

Основным источником питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения населенных пунктов автономного округа являются подземные воды (75%).

Качество сырой воды подземных источников не соответствует нормативным требованиям, предъявляемым к питьевой воде, по содержанию железа, марганца, цветности; в отдельных скважинах - по мутности, фтору, окисляемости, сероводороду, азоту аммония, меди.

Проектная мощность водопроводных очистных сооружений по автономному округу - 645,4 тыс. куб. м/сут. Основные мощности сооружений сконцентрированы в городах и крупных поселках, тогда как в сельских

населенных пунктах полностью отсутствуют станции водоподготовки. Эффективность водоподготовки, основанной, как правило, на традиционных технологиях, недостаточно высока и не обеспечивает нормативное содержание, в первую очередь железа и кремния, в очищенной питьевой воде. Системы обеззараживания воды также работают недостаточно эффективно. Более 30% потребителей получают воду без необходимой степени очистки.

Также основной проблемой водопроводных сетей является загрязнение питьевой воды продуктами коррозии трубопроводов. Высокий износ сетей может стать результатом высокой аварийности.

В настоящее время в 20 населенных пунктах автономного округа требуется реконструкция действующих канализационных очистных сооружений (КОС), качество очистки сточных вод которых не удовлетворяет действующим требованиям. В 58 населенных пунктах (с численностью населения более 1 тысячи человек) необходимо строительство очистных сооружений. Общая потребность в инвестициях в строительство КОС на 2014 - 2020 годы оценивается в 7570,0 млн. рублей³.

Обеспечение всех населенных пунктов автономного округа канализационными очистными сооружениями за счет бюджетных средств не представляется возможным, в связи с этим в решении данного вопроса будут задействованы механизмы государственно-частного партнерства, в том числе концессионные соглашения с периодом возврата инвестиций 15 и более лет.

2. К основным проблемам осуществления полномочий по вопросам местного значения в части разработки и издания муниципальных правовых актов, а также правовой защиты органов местного самоуправления и интересов муниципальных образований органы местного самоуправления

³ Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 09.10.2013 № 423-п «О государственной программе ХМАО-Югры «Развитие жилищно-коммунального комплекса и повышение энергетической эффективности в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре на 2014 - 2020 годы»

сельских поселений относят отсутствие квалифицированных кадров, обеспечивающих разработку и принятие муниципальных правовых актов, а также представительство интересов органов местного самоуправления в судах и в отношениях с органами государственного контроля (надзора).

Сельские поселения зачастую не обладают финансовыми возможностями по содержанию необходимого штата квалифицированных юристов. При этом органы местного самоуправления многих муниципальных районов берут на себя существенную часть правовой работы в интересах органов местного самоуправления поселений.

3. Отдельными муниципалитетами были отмечены трудности при применении Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее - Федеральный закон № 210-ФЗ).

В частности отмечается, что в целях исполнения требований Федерального закона № 210-ФЗ органам местного самоуправления необходимо обеспечить предоставление в электронном виде услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается муниципальное задание (заказ) и включённых в перечень, установленный распоряжением Правительства РФ от 25.04.2011 №729-р (далее также - услуги учреждений).

Исходя из определения «муниципальной услуги», закреплённого статьей 2 Федерального закона № 210-ФЗ, услуги, оказываемые муниципальными учреждениями и иными организациями, в которых размещается муниципальное задание (заказ), не являются муниципальными услугами и, соответственно, на них формально не распространяется требование статей 12, 13 Федерального закона № 210-ФЗ о разработке административных регламентов.

Вместе с тем, согласно Постановлению Правительства РФ от 24.10.2011 № 861 «О федеральных государственных информационных

системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» в Федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг» подлежит размещению информация об услугах, предоставляемых государственными (муниципальными) учреждениями и иными организациями, в которых размещается государственное (муниципальное) задание (заказ), в частности, наименование и текст административного регламента с указанием реквизитов утвердившего его нормативного правового акта и источников официального опубликования либо наименование и текст проекта административного регламента.

Таким образом, в настоящее время однозначного понимания, требуется ли утверждение административных регламентов для услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями, в которых размещается муниципальное задание (заказ) нет. Вопрос регламентации услуг учреждений особенно актуален по услугам учреждений в сфере образования (например: по услуге «Зачисление в образовательную организацию»).

В соответствии с частью 8 статьи 55 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» Министерством образования и науки РФ утвержден Порядок приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования (Приказ Министерства образования и науки РФ от 22.01.2014 № 32).

Вместе с тем, порядок не регулирует (в необходимом объеме) особенности предоставления данной услуги в электронной форме (например, требования к форме электронного заявления, порядок её подачи и рассмотрения, процедуры приглашения заявителя для ознакомления с уставом и другими документами образовательной организации).

В связи с этим органами местного самоуправления предлагается внести уточняющие изменения, как в Порядок приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, так и в Федеральный закон №210-ФЗ (в части уточнения полномочий по разработке административных регламентов по услугам учреждений).

Вопрос регламентирования услуг учреждений, также является актуальным с точки зрения организации межведомственного взаимодействия.

Так распоряжением Правительства РФ от 25.12.2013 № 2516-р «Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» в примерный перечень услуг, подлежащих первоочередной оптимизации, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления или другими организациями, в которых размещается государственное или муниципальное задание (заказ) включена услуга «Прием заявлений, постановка на учет и зачисление детей в образовательные учреждения, реализующие основную образовательную программу дошкольного образования (детские сады)».

Порядок приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования, утвержден приказом Министерством образования и науки РФ от 08.04.2014 № 293. Вместе с тем, вышеуказанный порядок (точно также как по услуге «Зачисление в образовательную организацию») не регулирует (в необходимом объеме) особенности предоставления данной услуги в электронной форме).

В целях оптимизации оказания услуги Министерством связи и массовых коммуникаций РФ совместно с Министерством образования и науки РФ утверждены «Единые функционально-технические требования к региональному информационному ресурсу, обеспечивающему прием

заявлений, учет детей, находящихся в очереди (электронная очередь в ДОО), постановку на учет и зачисление детей в дошкольные образовательные организации в субъектах Российской Федерации» (далее – ЕФТТ) (размещены http://minsvyaz.ru/ru/pages/zapis_v_doo/).

Приложением 1 к ЕФТТ утвержден порядок предоставления услуги «Прием заявлений, постановка на учет и зачисление детей в образовательные учреждения, реализующие основную образовательную программу дошкольного образования (детские сады)» (далее – Порядок).

Данный Порядок по своей структуре и содержанию представляет типовой административный регламент и включает как процедуры, реализуемые органом местного самоуправления (постановка в очередь) так и процедуры, реализуемые образовательной организацией (непосредственное зачисление в образовательную организацию).

При этом в соответствии с пунктом 3.2.2.4 Порядка при установлении фактов отсутствия документов личного хранения, необходимых для оказания услуги, специалист, ответственный за приём документов, запрашивает подтверждение документов через систему межведомственного электронного взаимодействия.

Вместе с тем, исходя из понятий «муниципальной услуги» и «межведомственного запроса», закрепленного статьей 2 Федерального закона №210-ФЗ не представляется возможным сделать однозначный вывод о возможности направления муниципальным учреждением межведомственных запросов.

Таким образом, уточнение в Федеральном законе № 210-ФЗ вопроса разработки административных регламентов по услугам учреждений, позволит снять правовую неопределенность при предоставлении услуг учреждений и позволит им стать полноценными участниками межведомственного взаимодействия.

1.4. Предложения органов местного самоуправления по использованию института делегирования и перераспределения отдельных полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре

1. По мнению ОМСУ необходимо рассмотреть возможность дополнительной передачи части полномочий субъекта РФ муниципальным образованиям Ханты-Мансийского автономного округа-Югры, таких как:

- осуществление государственного (муниципального) надзора в области обращения с отходами на объектах хозяйственной деятельности (субъекты малого бизнеса), не подлежащих региональному государственному экологическому надзору: данное полномочие позволит усилить контроль за деятельностью по обращению с отходами;

- осуществление приёма отчётности об образовании, утилизации, обезвреживании, о размещении отходов, представляемой в уведомительном порядке субъектами малого и среднего предпринимательства, в процессе хозяйственной и (или) иной деятельности которых образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору, и установление порядка её представления и контроля: наличие данной информации в муниципальном образовании также позволит усилить контроль за деятельностью по обращению с отходами;

- установление нормативов накопления твёрдых коммунальных отходов: в связи с тем, что на каждой территории есть свои особенности, связанные с различной логистикой, жилфондом, наличии объектов размещения отходов и возможности по организации селективного сбора и вовлечению вторичных ресурсов в переработку, устанавливая данные нормативы целесообразно на уровне муниципального образования;

- утверждение порядка сбора твёрдых коммунальных отходов (в том числе их раздельного сбора): все территории округа имеют разработанные схемы по обращению с отходами и уже занимаются их реализацией, в том

числе следуют порядку сбора твёрдых коммунальных отходов, утверждённому схемой;

- разработка и утверждение территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твёрдыми коммунальными отходами: в связи с тем, что все территории разработали и утвердили территориальные схемы обращения с отходами, корректировки данных документов считаем целесообразным утверждать на уровне муниципального образования.

2. По вопросу «Организация деятельности по сбору и транспортированию твёрдых коммунальных отходов», администрация города Сургута предлагает передать полномочия Ханты-Мансийского автономного округа-Югры в части организации деятельности по сбору (в том числе по раздельному сбору), транспортировке, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твёрдых коммунальных отходов органам местного самоуправления, в частности городскому округу город Сургут.

1.5. Трудности реализации законов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

В числе основных вопросов, возникающих в процессе исполнения переданных государственных полномочий, можно выделить следующие:

1. Недостаточность финансового обеспечения отдельных полномочий.

Наиболее финансовоёмкими являются:

- осуществление полномочий по предоставлению жилых помещений специализированного жилищного фонда по договорам найма детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей;

- осуществление полномочий по проведению мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных;

- осуществление полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния;

- осуществление полномочий по образованию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, административных комиссий.

2. Отсутствие в составе отдельных субвенций из бюджета автономного округа бюджетных ассигнований для финансового обеспечения администрирования переданных государственных полномочий.

В их числе, например, переданные полномочия по организации и обеспечению отдыха и оздоровления детей, полномочия по поддержке сельскохозяйственного производства. Исполнение данных полномочий подразумевает формирование и ведение очередности получателей поддержки, заключение договоров, соглашений, осуществление регламентных процедур, ведение бухгалтерского и налогового учета. Однако расходование субвенций на эти цели правовыми актами автономного округа, регулирующими порядок их предоставления, не предусмотрено.

1) Реализация закона ХМАО-Югры от 5.04.2013 № 29-оз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры отдельным государственным полномочием Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по проведению мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных».

С 2013 года в ХМАО-Югре органам местного самоуправления переданы полномочия по проведению мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней общих для человека и животных (в том числе отлов бродячих собак).

При этом утвержденный объем субвенций на исполнение ОМСУ делегированных государственных полномочий, также как и в 2013-2014 годах остается на прежнем уровне (10 млн. руб.), и по оценке муниципалитетов в 10 раз меньше фактических потребностей.

В связи с недостаточностью объема субвенций для исполнения возложенных полномочий органы местного самоуправления городских

округов и муниципальных районов автономного округа ежегодно вынуждены финансировать делегированное полномочие из собственных бюджетов.

При этом, муниципалитетами отмечается динамика увеличения затрат на стоимость 1-го отловленного животного в связи с ростом цен на препараты, энергоносители, и в целом несоответствие затрат фактическим расходам, что в перспективе может привести к отказу поставщиков услуг от исполнения соответствующих муниципальных заказов.

Разница в размере среднего объема затрат по муниципальным образованиям, отчасти объясняется также тем, что на многих территориях отсутствует альтернатива выбора поставщиков соответствующих услуг, имеющих необходимые технические средства и инфраструктуру, либо отсутствие заинтересованности в заключение муниципального контракта по причине низкой рентабельности. При этом методика расчета субвенций на исполнение полномочий не учитывает соответствующих расходов, в т.ч. на неизбежную передержку животных, ветеринарный осмотр, лечение и стерилизацию.

На текущий момент, абсолютное большинство принявших участие в опросе муниципалитетов в меньшей степени отмечают проблемы организационно-технического обеспечения исполнения делегированных полномочий, в сравнении с 2013 годом. Тем не менее, остаются территории на которых отмечается нехватка, либо полное отсутствие инфраструктуры для передержки бродячих животных, специализированной техники для их перевозки, оборудования для утилизации, медикаментов, инвентаря и т.п.

При этом окружным законодательством соответствующие функции с учетом федеральных требований были расширены: информирование населения в СМИ, содержание в пункте передержки (20 дней, и 6 месяцев для животных, имеющих отличительные признаки собственника), обязательные осмотр ветеринаром, учет, регистрация животных и т.д.

В этой ситуации расширяется практика оказания одним поставщиком соответствующей услуги на территории нескольких муниципальных образований, что обуславливает их различную себестоимость в зависимости от территориальной удаленности муниципалитета от исполнителя услуги.

Также, остается открытым вопрос организации администрирования переданных полномочий, в т.ч. полнота компенсации из окружного бюджета расходов на содержание ОМСУ. Так, более 90% муниципалитетов считает сложившуюся ситуацию неурегулированной, а осуществляемую компенсацию формальной.

При расчете расходов на содержание ОМСУ осуществляющих переданное государственное полномочие используется коэффициент 0,05 к ФОТ главного специалиста или 29,3 тыс. руб. в год или 98,5 часов в год, независимо от объема работ по всем муниципалитетам. При этом служащему необходимо подготовить конкурсную документацию для проведения открытого аукциона, осуществлять контроль за наличием безнадзорных животных, оформлять заявки, выезжать в поселения, проверять выполнение работ (количество отловленных животных), вести прием исполнительной документации и т.д.

В соответствии с проведенным анализом исполнения переданного государственного полномочия по нескольким муниципальным образованиям экспертным путем определены трудозатраты соответствующих специалистов. Исходя из объёма трудозатрат минимальная необходимая расчётная штатная численность соответствующих специалистов составила от 0,3 единицы.

Особую актуальность указанный вопрос имеет для муниципальных районов на территории которых находятся географически удаленные и труднодоступные поселения, а техническая и организационная возможность исполнения государственного полномочия органами муниципального района в полном объеме отсутствует. Поэтому в целях эффективного исполнения

государственного полномочия фактический контроль за наличием и количеством безнадзорных животных и ряд иных функций осуществляют специалисты администраций поселений. В тоже время участие поселений в осуществлении исполнения соответствующих полномочий нормативно не урегулирован, в связи с чем их привлечение к сотрудничеству существенно затрудняется.

С учетом предложений муниципальных образований и данных мониторинга практики реализации Закона ХМАО - Югры от 05.04.2013 № 29-оз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры отдельным государственным полномочием Ханты-Мансийского автономного округа - Югры по проведению мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных» предлагаем Правительству автономного округа:

1) Продолжить работу по нормативному регулированию и методическому обеспечению исполнения органами местного самоуправления переданных Законом ХМАО - Югры от 05.04.2013 № 29-оз отдельных государственных полномочий включая разработку и принятие типового регламента исполнения переданных полномочий (в том числе определение требований к обустройству и функционированию пунктов передержки, процедур передачи в муниципальную собственность безнадзорных животных, мероприятий по их содержанию и ветеринарным обследованиям и т.д.).

2) Рассмотреть возможности оптимизации методики расчета субвенций на исполнение переданных ОМСУ отдельных государственных полномочий, в том числе в части:

- необходимости обеспечения учета в составе расчетных затрат расходов на проведение предусмотренных федеральными и окружными

нормативными правовыми актами обязательных ветеринарных мероприятий, в т.ч. стерилизацию и передержку безнадзорных животных;

- применения при расчете объема субвенций экономически обоснованных нормативов расходования средств, либо средней стоимости услуги по отлову, транспортировке, содержанию, учёту, умерщвлению и утилизации безнадзорных животных с учетом фактически сложившихся на практике расходов, а также анализа ценовых предложений поставщиков услуг осуществляющих деятельность на соответствующем функционирующем конкурентном рынке (согласно письму Федеральной антимонопольной службы от 13.07.2011 №АЦ/27041 «О разъяснении законодательства» в части обоснования начальной максимальной цены контракта).

3) В связи с очевидной невозможностью администрирования переданных ОМСУ соответствующих государственных полномочий в рамках действующего единого норматива компенсации расходов на администрирование в размере 0,05 единицы (29,3 тыс. руб. и 98 рабочих часов в год), а также с учетом сложившихся примерных объемов трудозатрат по итогам 2015 года рассмотреть возможности повышения единого норматива до 0,3 единицы.

4) С учетом ранее созданной и отработанной в поселениях практики исполнения соответствующих полномочий рассмотреть обеспечение нормативных возможностей для более широкого и регламентированного участия в их исполнении органов местного самоуправления поселений, включая изучение целесообразности их непосредственного наделения соответствующими отдельными государственными полномочиями в отдельных случаях.

5) Рассмотреть возможности расширения нормативных и организационных условий, в том числе в рамках ведомственной регуляции, привлечения органами местного самоуправления ветеринарных учреждений

с целью осмотра безнадзорных животных на безвозмездной и (или) льготной основе с учетом их проведения на сегодняшний день на основе преysкуранта стоимости платных ветеринарных услуг, а также отсутствия таких расходов в соответствующей методике расчета субвенций.

б) С учетом малого количества поставщиков соответствующих услуг, а также специализированных требований к порядку и условиям осуществления их деятельности рассмотреть возможности по оказанию мер государственной поддержки в части субсидирования и (или) компенсации части расходов на приобретение и (или) содержание инфраструктуры, необходимой для передержки и утилизации безнадзорных животных добросовестным поставщикам услуг, осуществляющих деятельность на межмуниципальной основе.

2) Реализация Закона ХМАО - Югры от 02.03.2009 № 5-оз (ред. от 27.09.2015) «Об административных комиссиях в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре» (принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа - Югры 20.02.2009) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2016).

Законом Ханты-Мансийского автономного округа - Юры № 41-оз от 16.04.2015 года, вступившими в законную силу 01.01.2016 года, в Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры № 5-оз от 02.03.2009 года внесены изменения, согласно которым из перечня переданных отдельных государственных полномочий исключено полномочие по организационному обеспечению деятельности административных комиссий.

В настоящее время с учетом указанных изменений органы местного самоуправления осуществляют полномочия по созданию административных комиссий и определению перечня должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных пунктом 2 статьи 48

Закона ХМАО - Югры «Об административных правонарушениях» (далее - отдельные государственные полномочия).

Указанными изменениями региональный закон приведен в соответствие с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации деятельности этих комиссий, создания административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов РФ.

Формальное отсутствие в федеральном законе полномочий по организации работы административных комиссий фактически не исключает указанное полномочие из компетенции органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Так, во-первых, принцип организации административной комиссии аналогичен принципу организации комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – КДН). По некоторым функциям, например, таким как привлечение лиц к административной ответственности, деятельность комиссии по делам несовершеннолетних аналогична деятельности административной комиссии.

Между тем, полномочие по организации работы КДН указанным федеральным законом регламентировано и относится к полномочиям органов

государственной власти субъекта, в то время, как полномочие по организации работы административной комиссии в федеральном законе не указано и к полномочиям органов государственной власти субъекта не относится.

Во-вторых, при исполнении отдельных переданных государственных полномочий по образованию административных комиссий органы местного самоуправления автономного округа вынуждены фактически выполнять функцию по организационному обеспечению деятельности административных комиссий за счет собственных средств в целях обеспечения возложенных на них Законом автономного округа № 5-оз от 02.03.2009 года «Об административных комиссиях в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре» функций, а именно:

- органы местного самоуправления своим нормативным актом определяют территориальную подведомственность административной комиссии (в случае создания нескольких административных комиссий в одном муниципальном образовании), персональный состав, порядок созыва и проведения заседаний административной комиссии, распределение обязанностей между председателем, заместителем (заместителями) председателя, секретарем и другими членами административной комиссии, в том числе по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 20.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за неуплату административного штрафа, наложенного административной комиссией, а также иные вопросы, касающиеся порядка деятельности административной комиссии;

- выполняют организационные функции в отношении секретаря административной комиссии, поскольку он является муниципальным служащим, работает на постоянной основе в составе органа местного самоуправления;

- организуют распределение, реализацию и отчет о расходовании субвенций на выполнение отдельных государственных полномочий;

- органы местного самоуправления при осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий имеют право:

а) получать разъяснения и методические рекомендации от уполномоченных органов государственной власти автономного округа по вопросам осуществления переданных им отдельных государственных полномочий;

б) вносить предложения в органы государственной власти автономного округа о внесении изменений в нормативные правовые акты автономного округа в части уточнения соответствующего норматива, связанного с исполнением переданных им отдельных государственных полномочий;

в) представлять уполномоченным органам государственной власти автономного округа отчеты об исполнении переданных им отдельных государственных полномочий и использовании предоставленных субвенций.

В связи с изложенным имеется необходимость внесения в пункт 24.1 статьи 26.3 Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации относится не только создание административных комиссий, но и организация деятельности этих комиссий.

Так, в 2015 году в Методику расчета общего объема субвенций, предоставляемых бюджетам муниципальных образований из бюджета автономного округа для осуществления ОМСУ отдельных государственных полномочий по созданию административных комиссий и организационному

обеспечению их деятельности (далее – Методика), были внесены изменения в части расчета объема субвенций для осуществления ОМСУ отдельных государственных полномочий по созданию административных комиссий, начиная с 01 января 2016 года.

По мнению ОМСУ применение коэффициента (0,75) в строгом соответствии с четкой градацией численности населения, не допустимо. Во многом это объясняется с процессами связанными с трудовой миграцией и притоком населения в автономный округ из других регионов РФ и стран СНГ, а также тот факт, что по статистике порядка 20% правонарушений совершается с участием приезжих граждан.

При этом, объем субвенции на 2016 год, рассчитанный по новой Методике, обеспечивает только расходы на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда секретаря административной комиссии со ставкой 0,75.

На данный момент не обеспечены расходы по гарантиям и компенсациям секретаря административной комиссии и организационному обеспечению деятельности административной комиссии, в том числе оплата услуг связи, почтовые услуги и канцелярские принадлежности, не говоря уже про затраты на проведение обучения и медицинского профессионального осмотра секретаря административной комиссии.

По мнению органов местного самоуправления уменьшение объема субвенции влечет за собой риск несоблюдения действующего законодательства и нормативно правовых актов муниципальных образований, в части обеспечения гарантий лицам, замещающим должности муниципальной службы.

II. Экономика и бюджетно-финансовое состояние местного самоуправления

Муниципальные образования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры осуществляют свое социально-экономическое развитие исходя из приоритетов обозначенных Правительством Российской Федерации и Правительством Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

Основные направления и тактика социальных и административных преобразований в муниципальных образованиях основаны на исполнении Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Стратегии социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры до 2020 года и на период до 2030 года.

Бюджеты муниципальных образований формируются за счет собственных доходов (налоговые и неналоговые доходы) и безвозмездных поступлений (субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов и прочих безвозмездных поступлений) в соответствии с нормативами установленными федеральным и региональным законодательством, что в конечном итоге делает их практически все дотационными.

На сегодняшний день наполняемость местных бюджетов продолжает являться актуальной проблемой практически всех муниципальных образований. Крайне низкая обеспеченность местных бюджетов собственными налоговыми и неналоговыми доходами остается наиболее острой в развитии местного самоуправления, и в большей мере это касается муниципальных районов, а следовательно городских и сельских поселений.

Изменение законодательства в части разграничения вопросов местного значения отдельно для городских и отдельно для сельских поселений, а также перераспределение вопросов местного значения с уровня сельских поселений на уровень муниципального района фактически не дало

результатов, так как субъектом Российской Федерации - Ханты-Мансийским автономным округом - Югра было принято решение о закреплении за сельскими поселениями полного объема полномочий. В связи с чем, вопросы местного значения остались, а часть доходов бюджеты сельских поселений потеряли (доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах поселений, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков; доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах поселений).

Законом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 10 ноября 2008 года № 132-оз «О межбюджетных отношениях в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре» доходы в виде налога на доходы физических лиц и единого сельскохозяйственного налога переданы в бюджеты сельских поселений по единым нормативам отчислений, установленным, в тех же размерах, что и ранее.

Объем перераспределенных доходов на 2015 год составил значительно меньше объема расходов на исполнение перераспределенных полномочий. Следует отметить, что городские и сельские поселения муниципальных районов автономного округа, как и сами муниципальные районы, являются высоккодотационными. Доля межбюджетных трансфертов из других уровней бюджета ежегодно составляет более 70%, что негативно сказывается на финансовой самостоятельности, а так же не стимулирует социально-экономическое развитие территории.

Формирование местных бюджетов происходит в условиях ежегодно изменяющейся налоговой и бюджетной политики на федеральном уровне и на уровне субъекта.

Бюджеты муниципальных образований ежегодно формируется с предельным размером дефицита бюджета. И если «вчера» источником его

покрытия были в основном остатки на счетах бюджетов, то сегодня как правило это кредитные ресурсы, полученные в кредитных организациях и из бюджета округа, а также предоставление дотаций на обеспечение сбалансированности местных бюджетов.

Ограниченность бюджетов муниципальных образований, и в большей степени поселений, в денежных ресурсах, не позволяет покрывать текущие расходы, не говоря уже о развитии муниципалитетов. Формирование бюджетов основано на программно-целевом методе планирования, однако, из-за низких финансовых возможностей в ряде муниципальных образований обеспеченность муниципальных программ составляет не более 80 % от необходимых объемов.

По вопросу о соответствии нормативов на содержание органов местного самоуправления, численности работников фактическим потребностям муниципальных образований надо признать, что проблемы в указанной сфере действительно существуют как на уровне районов, так и на уровне поселений, а именно:

1) предельная штатная численность работников, занимающих должности, не являющиеся должностями муниципальной службы (техническое обеспечение, рабочие), в ряде поселений не превышает 1 единицы, а фактически потребность складывается в размере 2-3 единиц (секретарь, бухгалтер и пр.);

2) в связи с изменением прожиточного минимума в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре в 2015 году произведены доплаты работникам, заработная плата которых оказалась ниже прожиточного минимума. Общий объем средств, направленный на выплату доплат, пришлось муниципалитетам изыскивать дополнительно.

Ежегодно при планировании бюджетов городских и сельских поселений существует проблема недостаточности собственных доходных источников для формирования расходной части бюджета. Основным

источником доходной части бюджетов поселений является дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности из бюджетов муниципальных районов.

Доля собственных налоговых и неналоговых доходов поселений в среднем по районам варьируется от 12 до 45 %.

Ежегодно главы поселений обращаются за дополнительной финансовой помощью из бюджетов муниципальных районов.

Основные вопросы местного значения, решение которых не обеспечивается финансовыми средствами в необходимом объеме:

- текущий ремонт дорог населенных пунктов;
- вопросы безопасности дорожного движения;
- ликвидация несанкционированных свалок;
- уличное освещение;
- природоохранные мероприятия;
- благоустройство территорий;
- устранение предписаний ГИБДД и пожарного надзора;
- содержание учреждений культуры.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Законом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26.09.2014 № 78-оз «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре» городские и сельские поселения наделены полномочиями по решению 37 вопросов местного значения.

Фактически, в условиях недостаточности доходных источников большинство поселений вынуждены ограничиваться минимальным перечнем вопросов местного значения, которые возможно решить в рамках бюджетных ассигнований, предусмотренных бюджетами поселений, а остальные передавать районам по соглашениям.

Немногим лучше ситуация с бюджетами обстоит в городских округах, хотя и здесь они в основном сформированы за счет безвозмездных поступлений из бюджета ХМАО-Югры. Объем доходов за счет налоговых и неналоговых поступлений (далее – собственные доходы) в общей сумме доходов в 2015 году в разрезе муниципальных образований колеблется в пределах 20-54 %. При этом лидирующую позицию в собственных доходах занимает налог на доходы физических лиц.

Большинство городов ХМАО-Югры являются моногородами (Когалым, Лангепас, Мегион, Покачи, Пыть-Ях, Урай, Югорск), где экономика развития муниципальных образований напрямую зависит от градообразующих предприятий нефтегазового комплекса, которые входят в мощный промышленно-финансовый комплекс, вертикально-интегрированные структуры.

Проводимая в последние годы реорганизация нефтедобывающих и смежных предприятий путем их укрупнения и структурных изменений негативно сказывается на экономике муниципальных образований, так как снижение численности работников приводит к снижению доходов бюджетов городов и соответственно к снижению финансовых возможностей для реализации вопросов местного значения, в том числе снижение расходов на содержание объектов социальной инфраструктуры.

Многие годы муниципальные образования, исходя из общих интересов автономного округа и жителей городов, при активной поддержке нефтегазовых компаний создавали объекты социальной инфраструктуры, а сейчас необходимость поддерживать данные объекты в жизнеспособном состоянии с одновременным уменьшением доходной базы муниципальных образований приводит к ежегодному дефициту бюджетов, а порой и к росту муниципального долга.

На протяжении ряда лет отмечается тенденция снижения объема собственных доходов бюджетов таких крупных городов, как Сургут и Нижневартовск и обусловлено это в основном:

- снижением темпов роста совокупного фонда заработной платы в городах;
- уменьшением кадастровой стоимости земельных участков;
- изменением налогового законодательства в части снижения ставок налога по упрощенной системе налогообложения;
- изменение земельного законодательства в части установления ограничений размера арендной платы за земельные участки, предоставленные для размещения объектов федерального, регионального и местного значения;
- передачей сдаваемого в аренду имущества в собственность ХМАО-Югры.

Так, например, при формировании проекта бюджета г. Сургута на 2016 год, объем налоговых и неналоговых доходов по сравнению с утвержденными нормативами в предыдущем бюджетном цикле был уменьшен, в том числе с учетом изменения показателей прогноза социально-экономического развития города (в частности, снижением темпа роста заработной платы на 30%).

Таким образом, возможности муниципальных образований в обеспечении своих полномочий снижаются.

На уровень бюджетной обеспеченности муниципалитетов помимо законодательно установленных принципов разграничения доходных поступлений и расходных полномочий существенное влияние оказывают также решения принимаемые на уровне автономного округа в рамках регулирования межбюджетных отношений и налогового регулирования.

Так, соответствующие решения были учтены при составлении бюджетов на 2015 год, что повлияло на их общие параметры.

В том числе:

- был уточнен состав государственного полномочия по обеспечению государственных гарантий реализации прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях. С 2015 года средства на оплату труда ряда категорий работников дошкольных учреждений (за исключением должностей, занятых обслуживанием имущества и предоставлением коммунальных услуг) стали передаваться муниципальным образованиям в составе субвенции из бюджета автономного округа;

- в связи с указанной выше передачей части полномочий по дошкольному образованию на региональный уровень был снижен размер норматива отчислений от налога на доходы физических лиц, передаваемых в местные бюджеты из регионального бюджета в рамках межбюджетного регулирования, с 23,5 % до 19,0 %;

- была отменена льгота по налогу на имущество для органов местного самоуправления и муниципальных учреждений, повлекшая необходимость финансового обеспечения расходов на его уплату за счет собственных средств;

- были исключены из доходной части бюджетов муниципальных образований поступления от уплаты государственной пошлины за предоставление лицензий на розничную продажу алкогольной продукции;

- уменьшены поступления налога по УСН в связи с установлением минимальной ставки для отдельных категорий налогоплательщиков в размере 5 % (вместо ранее планируемой 15 %);

- увеличены поступления арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, в связи с индексацией арендной платы на уровень инфляции;

- увеличена дотация в связи с отказом в согласовании замены её дополнительным нормативом.

Анализ этих факторов показал, что обусловленное ими уменьшение расходов не компенсирует объем выпадающих доходов и принимаемых обязательств по расходам.

Поэтому в целях обеспечения сбалансированности бюджетов при условии сохранения уровня расходных обязательств (в том числе инвестиционного характера) и обеспечения принимаемых обязательств (по содержанию бюджетных учреждений, уплате налога на имущество, индексации заработной платы) муниципальные образования были вынуждены предпринять следующие меры:

- в источниках финансирования дефицита бюджета предусмотреть:
- плановый остаток средств на начало года;
- привлечение кредита кредитной организации;
- в пределах доведенных ассигнований принять меры по оптимизации расходов текущего характера.

Существенную роль в формировании бюджетов муниципальных образований оказывает субъект – ХМАО-Югра.

Так, в автономном округе принята и действует государственная программа «Создание условий для эффективного и ответственного управления муниципальными финансами, повышения устойчивости местных бюджетов Ханты-Мансийского автономного округа - Югры на 2014 - 2020 годы», целью которой является обеспечение равных условий для устойчивого исполнения расходных обязательств муниципальных образований автономного округа и повышения качества управления муниципальными финансами автономного округа.

Для сокращения различий в бюджетной обеспеченности муниципальных образований автономного округа, устойчивого исполнения их бюджетов, обеспечения финансированием социально значимых и первоочередных расходов местных бюджетов, создания стимулов к повышению качества управления муниципальными финансами в ходе

реализации мероприятий программы бюджетам городских округов и муниципальных районов автономного округа предоставляются отдельные виды межбюджетных трансфертов, администрируемые Департаментом финансов Югры. Кроме того, достижение результатов реализации программы зависит от деятельности исполнительных органов государственной власти автономного округа, курирующих предоставление отдельных видов субсидий из бюджета автономного округа в составе региональных государственных программ, а также от участия муниципальных образований автономного округа в реализации программы.

Достижение цели государственной программы осуществляется путем решения трех задач:

1. Совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы автономного округа.

2. Обеспечение сбалансированности местных бюджетов.

3. Повышение эффективности управления муниципальными финансами.

Каждой из указанных задач соответствует отдельная подпрограмма.

Подпрограмма I «Совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы автономного округа».

В рамках реализации подпрограммы в 2015 году выполнялись следующие мероприятия:

- 1) Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) и поселений.

Обеспечение равных возможностей муниципальных образований по реализации конституционных прав граждан и предоставлению на территории автономного округа муниципальных услуг, относящихся к полномочиям муниципальных образований, осуществляется путем предоставления из

бюджета автономного округа бюджетам муниципальных районов (городских округов) дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), поселений.

В рамках данного мероприятия муниципальным образованиям автономного округа предоставлены:

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) и поселений в объеме 4,1 млрд. рублей, что составляет 100,0% к уточненному плану;

- субвенции муниципальным районам на исполнение полномочий по расчету и предоставлению дотаций поселениям, входящим в состав муниципального района, в сумме 0,6 млрд. рублей, что составляет 100,0% к уточненному плану. При исполнении данного делегированного полномочия все муниципальные районы распределили дотации по поселениям в соответствии с методикой, утвержденной законом о межбюджетных отношениях в автономном округе и профинансировали её в полном объеме.

2) Повышение эффективности предоставления и использования субсидий.

Важной мерой, способствующей улучшению условий формирования и исполнения бюджетов муниципальных образований и повышению результативности использования субсидий, является увеличение доли субсидий из бюджета автономного округа бюджетам муниципальных районов и городских округов автономного округа, распределение которых между муниципальными образованиями автономного округа утверждено приложениями к закону автономного округа о бюджете автономного округа на очередной финансовый год и плановый период.

В рамках реализации мероприятий при формировании бюджета автономного округа на 2016 год при распределении субсидий муниципальным образованиям автономного округа исполнительными органами государственной власти автономного округа, администрируемыми

те или иные субсидии, проведена работа по внесению соответствующих изменений в порядке распределения субсидий. Часть субсидий, оставшихся нераспределёнными приложениями к закону о бюджете автономного округа на 2016 год имеет заявительных характер их предоставления.

В целях обеспечения финансовой устойчивости поселений автономного округа, в дополнение к «выравнивающим» дотациям, муниципальным районам автономного округа предоставляются субсидии на формирование районных фондов финансовой поддержки поселений. Данные субсидии зачисляются в районный фонд финансовой поддержки поселений и распределяются по ним в соответствии с методикой, утвержденной законом о межбюджетных отношениях в автономном округе. В 2015 году субсидии профинансированы в полном объеме в сумме 0,6 млрд. рублей.

3) Предоставление бюджету городского округа город Ханты-Мансийск субсидии на осуществление функций административного центра автономного округа.

В 2015 году субсидия на осуществление функций административного центра была предоставлена бюджету городского округа город Ханты-Мансийск в объеме 0,45 млрд. рублей.

В рамках реализации данного мероприятия муниципальным образованием г. Ханты-Мансийск выполнены работы (услуги) по созданию условий для формирования, сохранения, развития инфраструктуры и внешнего облика города, организации праздничного оформления города, обеспечения культурной программы в период проведения международных и иных социально-значимых мероприятий.

В целом на реализацию мероприятий подпрограммы I «Совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы автономного округа» в 2015 году направлено 5,7 млрд. рублей, что составляет 100,0% к утвержденному плану.

Посредством реализации мероприятий подпрограммы I достигнуты следующие показатели непосредственных результатов в 2015 году:

1) увеличение до 71% доли субсидий из бюджета автономного округа бюджетам муниципальных образований автономного округа, распределение которых между муниципальными образованиями автономного округа утверждено приложениями к закону автономного округа о бюджете автономного округа на очередной финансовый год, в общем количестве субсидий из бюджета автономного округа бюджетам муниципальных образований автономного округа (при плановом значении 70%);

2) увеличение до 100% доли установленных показателей результативности в порядках предоставления субсидий из бюджета автономного округа бюджетам муниципальных образований автономного округа по всем видам субсидий (при плане 100%).

За 2015 год ожидаемый результат реализации подпрограммы, которым является сокращение уровня дифференциации бюджетной обеспеченности между 5 наиболее и наименее обеспеченными муниципальными районами (городскими округами) после выравнивания в 1,4 раза, достигнут в полном объеме.

Подпрограмма II «Поддержание устойчивого исполнения бюджетов муниципальных образований автономного округа».

Реализация подпрограммы осуществлялась в 2015 году посредством исполнения следующих мероприятий:

1) Поддержка мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов.

Данное мероприятие направлено на содействие сбалансированности местных бюджетов, создание условий для устойчивого исполнения бюджетов муниципальных образований, недопущения образования просроченной кредиторской задолженности по исполнению обязательств за счет средств бюджетов муниципальных образований.

Реализация мероприятия осуществлялась через предоставление муниципальным образованиям автономного округа дотаций на обеспечение сбалансированности местных бюджетов, в соответствии с порядком утвержденным Правительством автономного округа. Общий объем средств, выделенный из бюджета автономного округа в виде дотации на обеспечение сбалансированности за 2015 год составил 3,8 млрд. рублей или 100% к уточненному плану на год.

Из них 2,8 млрд. рублей было предоставлено для финансового обеспечения необходимых расходных обязательств муниципальных образований автономного округа при недостатке доходов местных бюджетов, сложившемся в ходе исполнения бюджетов в 2015 году.

На основании мотивированных обращений глав муниципальных образований автономного округа к Губернатору Ханты-Мансийского автономного округа посредством предоставления дотации на обеспечение сбалансированности местных бюджетов на общую сумму 0,4 млрд. рублей были решены ряд проблем, затрагивающих основные сферы жизнедеятельности населения муниципальных образований. Средства в большей степени были направлены на развитие социальной сферы.

Часть дотации, в сумме 0,6 млрд. рублей, была предоставлена на обеспечение расходных обязательств муниципальных образований автономного округа по выплате заработной платы и начислений на нее, не обеспеченных финансированием в 2015 году.

2) Предоставление дополнительной финансовой помощи в виде бюджетных кредитов бюджетам муниципальных образований автономного округа.

В отчетном финансовом году Департаментом финансов Югры были предоставлены бюджетные кредиты муниципальным образованиям автономного округа в порядке и на условиях, установленных законом о бюджете автономного округа и постановлением Правительства автономного

округа от 24.02.2010 № 73-п «Об утверждении Правил предоставления бюджетных кредитов муниципальным образованиям Ханты-Мансийского автономного округа – Югры из бюджета Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» (с изменениями на 28.08.2015).

В 2015 году из бюджета автономного округа предоставлены бюджетные кредиты на:

- частичное покрытие дефицитов местных бюджетов городам Ханты-Мансийск, Радужный, Нягань, Пыть-Ях, Югорск и Кондинскому району;
- покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местных бюджетов, городам Покачи и Югорск, Кондинскому и Советскому районам;
- досрочный завоз продукции (товаров) в связи с ограниченными сроками доставки в районы автономного округа Белоярскому, Березовскому, Кондинскому, Октябрьскому, Ханты-Мансийскому и Нижневартовскому районам.

3) Планирование бюджетных ассигнований на компенсацию фактических расходов муниципальных образований автономного округа по доставке продукции (товаров), расходов на водный фрахт (с учетом выгрузки) и по доставке товаров автомобильным транспортом на территории компактного проживания коренных малочисленных народов Севера автономного округа, территории традиционного природопользования, стойбища.

В рамках данного мероприятия возмещены расходы шести муниципальным районам автономного округа, связанные с компенсацией транспортных расходов по доставке продукции (товаров), необходимой для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований автономного округа с ограниченными сроками завоза грузов, которые предоставлялись в виде иных межбюджетных трансфертов в сумме 83,1 млн. рублей, что составляет 97,8% к утвержденному плану.

4) Предоставление субсидий бюджетам городских округов и муниципальных районов на развитие общественной инфраструктуры и реализацию приоритетных направлений развития муниципальных образований автономного округа.

В целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований автономного округа, связанных с развитием общественной инфраструктуры и реализацией приоритетных направлений развития, бюджетам муниципальных образований автономного округа предоставлены субсидии в сумме 0,7 млрд. рублей, что составляет 99,9% к уточненному плану на год.

В рамках реализации данного мероприятия муниципальными образованиями автономного округа выполнены работы (услуги) по строительству, реконструкции, модернизации, текущему и капитальному ремонту объектов социальной, инженерной и жилищно-коммунальной инфраструктуры и благоустройства, приобретению объектов жилья.

5) Предоставление субсидий бюджетам муниципальных образований автономного округа на содействие местному самоуправлению в развитии исторических и иных местных традиций.

В целях содействия местному самоуправлению в развитии исторических и иных местных традиций муниципальным образованиям автономного округа оказана финансовая поддержка в виде субсидий в сумме 27,9 млн. рублей, что составляет 98% к утвержденному плану.

В результате реализации данного мероприятия было произведено обустройство и оборудование 13 детских площадок, 8 скверов, 4 площадей, 1 парка, оборудование 2 тротуаров, а также произведена установка 3 объектов монументально-декоративного искусства (стелы, скульптурной композиции).

По итогам реализации мероприятий подпрограммы II обеспечено достижение следующих показателей непосредственных результатов:

- сохранение на нулевом уровне количества муниципальных образований автономного округа, в которых дефицит бюджета и предельный объем муниципального долга превышают уровень, установленный бюджетным законодательством (при плановом значении – 0);

- 100% охват муниципальных образований системой мониторинга исполнения местных бюджетов (при плане – 100%);

Ожидаемыми результатами реализации подпрограммы II (показатели конечных результатов) являются:

- не превышение 50% доли муниципальных образований, имеющих задолженность по бюджетным кредитам на конец отчетного года, предоставленным из бюджета автономного округа. Фактическое значение данного показателя по итогам года составило 36,4%;

- отсутствие просроченной кредиторской задолженности в бюджетах муниципальных образований автономного округа, который достигнут в полном объеме.

Подпрограмма III «Содействие повышению качества управления муниципальными финансами».

В целях решения задачи государственной программы по содействию муниципальным образованиям в повышении качества управления муниципальными финансами в рамках подпрограммы были реализованы следующие мероприятия:

1) Предоставление муниципальным районам и городским округам автономного округа грантов (дотаций) на поощрение за достижение наиболее высоких показателей качества организации и осуществления бюджетного процесса в муниципальных образованиях автономного округа.

По результатам проведенной Департаментом финансов Югры оценки качества организации и осуществления бюджетного процесса в муниципальных образованиях за 2014 год 5 муниципальных районов и 7 городских округов автономного округа получили гранты на общую сумму

200 млн. рублей. Средняя оценка качества управления муниципальными финансами за 2014 год относительно предыдущего года увеличилась с 83 до 86 баллов, что говорит об эффективности используемых на уровне автономного округа стимулирующих рычагов межбюджетного регулирования.

Обзорная информация, а также результаты мониторинга и оценки качества за 2014 год были размещены на едином официальном сайте Департамента финансов Югры.

2) Предоставление муниципальным районам и городским округам автономного округа грантов (дотаций) на поощрение достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления.

По результатам комплексной оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований автономного округа, проведенной Департаментом экономического развития автономного округа, распределены гранты между 3 городскими округами и 3 муниципальными районами на общую сумму 200 млн. рублей.

В 2014 году в автономном округе среднее значение комплексной оценки составило 0,434 единицы, оставшись практически на уровне предыдущего года (2013 год - 0,446), что говорит о стабильном социально-экономическом развитии автономного округа и отсутствии явных аутсайдеров среди муниципальных образований по результатам оценки в целом.

Исполнение расходов по подпрограмме III за 2015 год всего составило 0,4 млрд. рублей или 100,0% к уточненному плану.

По итогам реализации подпрограммы III в полном объеме обеспечено достижение следующего показателя непосредственных результатов:

- у 12 муниципальных районов и городских округов автономного округа оценка качества организации и осуществления бюджетного процесса

выше среднего показателя, сложившегося отдельно по муниципальным районам и городским округам (плановое значение на 2015 год - 12 ед.).

Ожидаемыми результатами реализации подпрограммы III (показатели конечных результатов) являются:

- рост до 80 баллов средней итоговой оценки качества организации и осуществления бюджетного процесса в городских округах и муниципальных районах автономного округа (фактическое значение за 2015 год – 86 баллов);

- нулевое значение количества муниципальных образований автономного округа, в которых выявлены нарушения бюджетного законодательства. По предварительным данным за 2015 год значение данного показателя составило 0 ед;

- рост доли расходов бюджетов муниципальных образований автономного округа, формируемых в рамках муниципальных программ.

В целом, характеризуя эффективность реализации государственной программы по итогам 2015 года, можно отметить следующее.

Из семи показателей непосредственных результатов запланированные значения достигнуты по четырем в полном объеме, два показателя перевыполнены, один показатель исполнен на 93,2% по объективным и не зависящим от соисполнителя программы причинам.

Из шести показателей конечных результатов по трем достигнуты плановые значения, один показатель выполнен на 107,5%, значения по двум показателям рассчитываются после сдачи годового отчета об исполнении консолидированного бюджета автономного округа в Министерство финансов РФ.

Исполнение запланированных государственной программой мероприятий обеспечивает осуществление единой бюджетной политики на всех уровнях публичной власти автономного округа. Реализация различных ее аспектов направлена, прежде всего, на формирование стабильной финансовой основы для исполнения собственных расходных обязательств

муниципалитетов автономного округа на базе современных принципов эффективного управления муниципальными финансами.

2.1. Мероприятия направленные на повышение собираемости налогов

Задолженность - это основная проблема относительно налоговых доходов бюджетов муниципальных образований.

Так, по данным ФНС России по ХМАО-Югре, наблюдается тенденция увеличения задолженности по налогам, поступающим в бюджеты муниципальных образований.

Функции по контролю за уплатой налогов закреплены за налоговым органом и у органов местного самоуправления отсутствует доступ к информации в разрезе налогоплательщиков. В связи с этим, органы местного самоуправления не в состоянии проконтролировать данный процесс, так как не имеют действенных рычагов влияния.

Несмотря на это, администрациями муниципальных образований большое внимание уделяет претензионной и исковой работе по неналоговым доходам.

В большинстве случаев судами выносятся решения в пользу администраций муниципальных образований, однако большое количество исполнительных листов не удовлетворяются.

Принимая во внимание сроки исполнения исполнительных документов Службой судебных приставов, иных мер, кроме как обжалования действий (бездействий) судебного пристава исполнителя, действующим законодательством об исполнительном производстве не предусмотрено.

Проблема не только в работе уполномоченных служб. Имеет место быть и проблемы в законодательстве по работе с должниками. В настоящее время производить взыскания задолженности возможно лишь с должников,

которые способны оплачивать задолженность. При отсутствии же дохода фактически отсутствуют правовые рычаги воздействия на должника.

В рамках деятельности по сохранению и развитию доходной базы бюджетов органами местного самоуправления муниципальных образований была организована работа по реализации планов мероприятий по мобилизации доходов, оптимизации расходов и муниципального долга бюджетов муниципальных образований.

Планами предусмотрены систематически проводимые мероприятия по обеспечению стабильного поступления налоговых доходов в утверждённых объёмах и сокращению недоимки, а также деятельность, направленная на повышение эффективности использования муниципальной собственности.

В рамках его реализации в 2015 году исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований:

- активно взаимодействовали с федеральными фискальными, правоохранительными и контролирующими органами по выявлению налоговых правонарушений, взысканию задолженности по платежам в бюджеты муниципальных образований, применению скрытых форм оплаты труда;

- продолжали адресную работу с налогоплательщиками и работодателями, направленную на увеличение налоговой базы и погашение задолженности по налоговым платежам (с применением различных форм информирования населения и проведением рабочих встреч сотрудников Инспекции ФНС РФ с налогоплательщиками-организациями).

Кроме того, продолжена реализация планов мероприятий по снижению дебиторской задолженности бюджетов муниципальных образований, в рамках которой осуществлялась претензионная работа по её взысканию, адресная работа с должниками в рамках деятельности рабочих групп по контролю за поступлением арендных платежей. Учитывая

достаточно высокий объём дебиторской задолженности в муниципальных образованиях, эта работа не теряет своей актуальности.

В активном режиме работали и комиссии по мобилизации дополнительных доходов в бюджеты муниципальных образований.

Так, деятельность Сургутской комиссии в 2015 году была отмечена управляющим региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации по Ханты - Мансийского автономного округа - Югре, выразившим благодарность от имени Фонда за сотрудничество и взаимодействие в рамках улучшения финансовой дисциплины и погашения просроченной задолженности.

Так, например, бюджетный эффект от проведённых мероприятий составил в г. Сургуте - 669 млн. руб., в г. Нижневартовске – 654,9 млн. руб., в г. Нефтеюганске – 57,4 млн. руб., в Кондинском районе – 86 млн. руб. и т.д.

Кроме того в рамках мероприятий направленных на повышение собираемости налогов большинством муниципальных образований:

- отменены льготы по земельному налогу;
- проанализирована эффективность осуществленных ранее мер поддержки и стимулирования деятельности субъектов малого предпринимательства;
- пересмотрены величины корректирующего коэффициента, применяемого при исчислении единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, в сторону увеличения;
- пересмотрены ставки по сдаваемому в аренду муниципального имущества;
- предусмотрена возможность перечисления в местный бюджет части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся в распоряжении предприятий после уплаты налогов и иных обязательных платежей;

- внесены изменения в перечень муниципального имущества, предназначенного к приватизации в 2015 году;

- пересмотрены размеры платы за пользование жилыми помещениями муниципального жилого фонда;

- проведены мероприятия по выявлению фактов использования земельных участков без правоустанавливающих документов; выявлению используемых не по целевому назначению (неиспользуемых) земель сельскохозяйственного назначения для применения к ним повышающей ставки налога;

- расширены перечни и объемы платных услуг, оказываемых казенными учреждениями в соответствии с их уставами.

Согласно федеральному законодательству с 01.03.2015 изменены полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, расположенными на территории поселений. Бюджетным кодексом установлены нормативы отчислений от доходов, связанных с использованием земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

Доходы, связанные с использованием земель территории городских поселений, зачисляются в бюджет района по нормативу 50 процентов и в бюджет городского поселения по нормативу 50 процентов.

Доходы, связанные с использованием земель территории сельских поселений, зачисляются в бюджет района по нормативу 100 процентов.

Данный факт способствует отсутствию заинтересованности органов местного самоуправления в собираемости данных доходов.

При установлении элементов налогообложения по местным налогам необходимо предварительно проводить анализ эффективности. Для этого необходима полная информация о налогооблагаемой базе, налогоплательщиках. В муниципалитетах полная информация об объектах

недвижимости и их правообладателях отсутствует. По запросу финансовых органов информация налоговым органом не предоставляется.

Ограниченная самостоятельность муниципальных образований при установлении местных налогов: установление на федеральном уровне пределов изменения налоговых ставок и наличие значительного числа федеральных льгот по местным налогам.

Для проведения мероприятий по снижению задолженности по налогам и сборам в бюджеты бюджетной системы необходима информация в разрезе налогоплательщиков. Налоговым органом информация предоставляется только в отношении юридических лиц.

По-прежнему сохраняется проблема выпадающих доходов местных бюджетов в связи с предусмотренными федеральным законодательством налоговыми льготами, что неоднократно, начиная с 2010 года отмечается в Бюджетных посланиях Президента РФ Федеральному собранию.

Так, например, потери бюджета г. Сургута в 2015 году от льгот, установленных федеральным законодательством, в общем объеме местных налогов по предварительной оценке составляют около 23% и имеют тенденцию к росту.

В целях укрепления доходной базы бюджетов муниципальных образований и сокращения потерь от предоставления налоговых льгот необходимо рассмотреть возможность разработки механизма компенсации местным бюджетам доходов, выпадающих в связи с предоставлением федеральным законодательством льгот по местным налогам.

Одним из мероприятий, способствующих повышению собираемости налогов, является разъяснительная работа с физическими лицами о необходимости регистрации прав собственности на объекты капитального строительства и земельные участки, о необходимости, порядке и сроках уплаты имущественных налогов, налога на доходы физических лиц, получаемого от сдачи жилых помещений в аренду, а также своевременное

информирование налогоплательщиков об изменениях налогового законодательства.

С этой целью, на официальных сайтах органов местного самоуправления ведутся подрубрики: «информация о льготах по местным налогам и платежам», «налог на имущество физических лиц на основе кадастровой стоимости объектов недвижимости» и «перечень объектов недвижимого имущества в отношении которых налоговая база по налогу на имущество организаций определяется как кадастровая стоимость».

2.2. Инвестиционная привлекательность муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры

Активизация инвестиционной деятельности хозяйствующих субъектов Югры служит одним из основных факторов, обеспечивающих инновационное развитие региональной экономики с целью достижения долгосрочной конкурентоспособности региона в национальном и мировом масштабе.

Формирование благоприятного инвестиционного климата - обязательное условие устойчивого развития Ханты-Мансийского автономного округа - Югры - должно стать одним из приоритетных направлений деятельности всех органов государственной власти автономного округа, органов местного самоуправления.

28 июня 2014 года принят Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который устанавливает правовые основы стратегического планирования органов местного самоуправления.

В связи с чем повышение уровня инвестиционной привлекательности является одним из направлений деятельности администраций муниципальных образований, которому уделяется особое внимание.

Развитие инвестиционной привлекательности также является одним из основных направлений Стратегии социально-экономического развития муниципальных образований автономного округа до 2020 года и на период 2030 года в увязке с аналогичной Стратегией, принятой Правительством автономного округа.

С целью повышения инвестиционной активности в муниципальных образованиях, привлечения потенциальных инвесторов и формирования благоприятного инвестиционного климата во всех муниципалитетах автономного округа реализуются Планы мероприятий по инвестиционной привлекательности.

Основные мероприятия планов направлены на решение следующих задач:

- развитие механизмов административной среды и совершенствование нормативно-правовой базы;
- повышение эффективности процедур по подключению к электрическим сетям и газопроводу;
- подготовка развитой инфраструктуры для комфортной реализации инвестиционных проектов;
- развитие взаимодействия субъектов предпринимательства;
- мобилизация инвестиционных ресурсов, формирование и развитие финансовых механизмов привлечения и поддержки;
- имущественная поддержка и предоставление льготного налогообложения в целях содействия инвесторам;
- формирование инвестиционного имиджа муниципальных образований;
- кадровое обеспечение инвестиционных проектов.

Так, например, в г. Нижневартовске, в целях оптимизации административных процедур и сокращения сроков согласований:

- предприятиями коммунального хозяйства в области тепло- и водоснабжения сокращены сроки выдачи техусловий на подключение объектов капитального строительства с 12 до 10 дней;

- предельный срок подключения электропринимающих устройств потребителей - субъектов малого и среднего бизнеса со стороны ресурсоснабжающей организации сокращен с 77 до 53 дней;

- сроки предоставления земельных участков в аренду для строительства с даты подачи заявки до даты выдачи разрешения на строительство (без учета сроков на разработку ПСД) сокращены со 148 до 100 дней.

В округе активно реализуются региональные и муниципальные программы, где предусмотрен комплекс мер по оказанию финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства:

- компенсация затрат по аренде помещений и оборудования;

- компенсация затрат на производство, реализацию товаров и услуг социально значимых для муниципальных образований;

- предоставление муниципального имущества в аренду без проведения торгов;

- грантовая поддержка начинающим предпринимателям и другие.

В целях улучшения инвестиционной привлекательности муниципальных образований, на официальных сайтах органов местного самоуправления разработаны специальные разделы «Инвестиционная деятельность», «Инвестиционная привлекательность», где размещены основные материалы и нормативные правовые акты, направленные на улучшение инвестиционной привлекательности муниципальных образований. Актуализация материалов осуществляется в постоянном режиме. В открытом доступе для граждан, инвесторов размещаются:

- инвестиционные паспорта муниципальных образований;

- инвестиционные предложения муниципальных образований;

- перечень инвестиционных площадок;
- перечень нормативных правовых актов автономного округа, регулирующих вопросы развития инвестиционной деятельности в Ханты-Мансийском автономном округе и на территории муниципальных образований;
- программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципальных образований;
- планы-графики передачи объектов коммунальной сферы в концессию или долгосрочную аренду;
- планы проведения аукционов по продаже и (или) предоставлению в аренду земельных участков, находящихся в муниципальной собственности и предлагаемых для реализации инвестиционных проектов, а также аукционная документация;
- информация о составах координационных советов по вопросам развития инвестиционной деятельности в муниципальных образованиях;
- информация о постоянно действующих инвестиционных комиссиях в муниципальных образованиях;
- информация об институтах развития и организациях инфраструктуры поддержки предпринимательства, осуществляющих свою деятельность на территории муниципальных образований и автономного округа.

Однако, несмотря на проводимую работу в рамках инвестиционной деятельности, дальнейшему развитию инвестиционной привлекательности препятствует ряд факторов:

- зависимость реализации программ от объема финансового обеспечения, дефицит бюджетных средств;
- отсутствие механизма поиска внешнего инвестора;
- отсутствие полной информации для взаимодействия стратегий развития крупных предприятий со Стратегией муниципальных образований;

- недостаточность инфраструктуры, способствующей становлению и развитию инвестиционной деятельности в муниципальных образованиях.

2.3. Оздоровление бюджетно-финансовой сферы местного самоуправления

В целях оздоровления бюджетно-финансовой сферы муниципальных образований принимаются меры, направленные на:

- обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований;

- полное финансовое обеспечение социально значимых расходных обязательств, в том числе на оплату труда работников муниципальных учреждений, финансируемых из бюджетов муниципальных образований, из расчета годового фонда оплаты труда (на 12 месяцев) с учетом страховых взносов во внебюджетные фонды;

- обеспечение повышение эффективности бюджетных расходов, в том числе не допускать необоснованного увеличения количества принимаемых расходных обязательств;

- не допущение образования просроченной кредиторской задолженности;

- обеспечение соблюдения нормативов расходов на содержание органов местного самоуправления;

- обеспечение реализации Соглашений, заключенных между муниципальными образованиями и Департаментом образования и молодежной политики автономного округа, Департаментом культуры автономного округа по достижению в 2014-2018 годах целевых показателей (нормативов) оптимизации сети муниципальных учреждений, а также выполнению установленных целевых показателей по оплате труда отдельных категорий работников муниципальных учреждений, в соответствии с планами мероприятий («дорожными картами») изменений в отраслях

социальной сферы, направленными на повышение эффективности сферы образования, культуры;

- совершенствование управления муниципальной собственностью;

- не допущение принятия решений, приводящие к увеличению численности работников бюджетной сферы и органов местного самоуправления, за исключением случаев, когда увеличение численности работников необходимо для реализации переданных государственных полномочий и федеральных законов, предусматривающих расширение полномочий органов местного самоуправления, а также связано с необходимостью создания дополнительных рабочих мест в детских дошкольных учреждениях, вводом новых объектов капитального строительства;

- соблюдение ограничений предельных размеров дефицитов бюджета;

- формирование бюджетов в программном формате;

- сокращение (устранение) неэффективных затрат на 5%;

- оптимизация бюджетной сети;

- оптимизация штатной численности муниципальных служащих и учреждений;

- расширение конкуренции за счет привлечения к оказанию муниципальных услуг негосударственных поставщиков;

- на продолжение работы по увеличению доли налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального образования (без учета субвенций), а также сокращения долговых обязательств.

III. Кадровое обеспечение местного самоуправления

В Ханты-Мансийском автономном округе - Югре сложилась определенная система и накоплен опыт государственного и муниципального управления, позволяющие создать условия для оптимального организационно-правового обеспечения муниципальной службы автономного округа.

Предыдущие программы реформирования и развития муниципальной службы автономного округа позволили осуществить комплекс мероприятий, направленных на создание и совершенствование правовых, организационных, финансовых основ муниципальной службы и системы управления в целом.

В ходе подготовки настоящего Доклада органам местного самоуправления городских округов и муниципальных районов автономного округа были заданы вопросы относительно кадровой обеспеченностью муниципальными служащими с профильным образованием, наличия или отсутствия в муниципальных образованиях проблем с престижностью муниципальной службы, текучестью кадров в органах местного самоуправления.

Как показал проведенный мониторинг, органы местного самоуправления в целом обеспечены муниципальными служащими с профильным образованием. Уровень профессионального образования, стаж муниципальной службы или стаж работы по специальности, профессиональные знания и навыки, необходимые для исполнения должностных обязанностей, муниципальных служащих соответствуют типовым квалификационным требованиям для замещения должностей муниципальной службы, которые определены Законом ХМАО-Югры от 20.07.2007 № 113-оз «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре».

С 2010 года в соответствии с концепцией сокращения расходов на государственное управление в автономном округе в постоянном режиме проводятся мероприятия по оптимизации численности работников органов государственной власти.

Аналогичная работа рекомендована и органам местного самоуправления муниципальных образований автономного округа.

В результате их число сократилась на 1273 человека, или на 19,7 % относительно штатной численности на 31 декабря 2010 года.

Всего штатная численность муниципальных служащих составляла: в 2014 году - 6448 человек, в 2015 году - 6443 человек.

При решении вопроса об оптимизации штатной численности в органах местного самоуправления исключен формальный подход, при котором сокращение планируется за счет механического уменьшения количества должностей без учета исполняемых функций и полномочий, что может привести к снижению качества предоставления услуг населению.

В целях нормативно-правового регулирования и проведения единой кадровой политики, обеспечения взаимосвязи гражданской и муниципальной службы автономного округа организована работа коллегиальных и совещательных органов: Совет по вопросам государственной и муниципальной службы при Губернаторе автономного округа, по противодействию коррупции. На их заседаниях рассматриваются все изменения федерального законодательства в сфере гражданской и муниципальной службы, определяются направления работы и перспективы развития.

При этом, органами местного самоуправления отмечаются следующие проблемы кадрового обеспечения муниципальными служащими в отдельных муниципальных образованиях, и в частности в сельских поселениях автономного округа:

- разноплановый характер должностных обязанностей приходящихся на одного специалиста;

- непривлекательность муниципальной службы для молодых квалифицированных специалистов.

Также отмечается тенденция к снижению престижа и привлекательности муниципальной службы связанная с недостаточным уровнем заработной платы муниципальных служащих. При значительном увеличении нагрузки и возлагаемых на муниципальные образования полномочий, заработная плата специалистов органов местного самоуправления остается низкой. Так последняя индексация оплаты труда муниципальных служащих в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре производилась в 2011 году. Снижение реальной заработной платы муниципальных служащих с одновременным значительным и постоянным увеличением исполняемых функций и повышением ответственности является демотивирующим фактором для эффективного труда работников. Кроме того, низкий уровень заработной платы как следствие влечет за собой отток квалифицированных кадров в иные профессиональные сферы и негативно сказывается на возможности привлечения специалистов для работы в органах местного самоуправления.

Как отмечают отдельные муниципалитеты, сегодня работа в органах местного самоуправления не воспринимается многими специалистами как престижная и желанная. Все это в совокупности может привести к проблемам в принятии стратегических решений, с инновациями, и оценкой долгосрочных перспектив.

В современных условиях принципы кадровой политики в системе муниципального управления должны быть полностью ориентированы на профессионализм и ответственность муниципальных служащих, а сама кадровая политика должна включать систему механизмов мотивации и социальной защиты персонала.

В муниципальных образованиях автономного округа в обязательном порядке соблюдаются нормы законодательства о муниципальной службе, устанавливающие обязанность повышения квалификации муниципальных служащих не реже одного раза в три года.

Развитие муниципальной службы в муниципальных образованиях обеспечивается утвержденными муниципальными программами развития муниципальной службы. Целью программ развития муниципальной службы является создание современной и эффективной системы муниципальной службы в муниципальных образованиях, ориентированной на приоритеты развития муниципальных образований автономного округа с учетом интересов населения, привлекательности имиджа муниципальной службы, направленной на результативную деятельность муниципальных служащих по обеспечению полномочий органов местного самоуправления.

В соответствии со статьей 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация обучения лиц, замещающих муниципальные должности, а также муниципальных служащих входит в полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

В рамках установленных полномочий Департамент государственной гражданской службы и кадровой политики Ханты-Мансийского автономного округа - Югры оказывает содействие органам местного самоуправления в обучении лиц, замещающих муниципальные должности, а также муниципальных служащих по программам дополнительного профессионального образования.

Тематика образовательных программ курсов повышения квалификации формируется с учетом приоритетных направлений дополнительного профессионального образования, отражающих основные направления государственной политики, поручений органов государственной

власти Российской Федерации, а также в соответствии с основными направлениями деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований.

Финансирование осуществляется в пределах общего объема средств, предусмотренных на эти цели в бюджете Ханты-Мансийского автономного округа - Югры в рамках государственной программы автономного округа «Развитие государственной гражданской службы, муниципальной службы и резерва управленческих кадров в Ханты-мансийском автономном округе - Югры в 2015 - 2020 годах», утвержденной постановлением Правительства автономного округа от 17.10.2014 №374-п, так и в рамках утверждённых муниципальных программ.

Так, потребность органов местного самоуправления муниципальных образований автономного округа в обучении лиц, замещающих муниципальные должности, а также муниципальных служащих на 2015 год составляла 1897 человек. При этом за счет средств бюджета автономного округа квалификацию повысили 369 человек по следующим программам:

- реализация государственной национальной политики в РФ; Организация деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований по противодействию идеологии терроризма; Концептуальные положения Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19.12.2012 №1666, направленной на укрепление единства многонационального народа РФ, гармонизацию межнациональных (межэтнических) отношений, этнокультурное развитие народов России;

- контроль и надзор в сфере Жилищно-коммунального хозяйства. Проверки в сфере ЖКХ;

- организация работы должностных лиц органов местного самоуправления, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;

- практические аспекты реализации торговой политики в связи с обязательствами России как члена Всемирной торговой организации;
- формирование кадрового резерва на муниципальной службе, организация работы с ним;
- взаимодействие органов местного самоуправления с социально-ориентированными некоммерческими организациями, в том числе российским казачеством;
- финансовый контроль в бюджетной сфере;
- управление инвестициями и инновациями;
- обеспечение деятельности представительных органов местного самоуправления;
- техническая защита информации и безопасность персональных данных;
- контрактная системы в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд).

Курсы повышения квалификации проводились на территории Ханты-Мансийского автономного округа - Югры (в городах Нижневартовске, Сургуте, Ханты-Мансийске, Югорске), с учетом транспортной схемы для отдаленных районов округа, по очно-заочной формам обучения, что позволило исключить большие финансовые затраты на командировочные расходы и эффективно расходовать финансовые средства местных бюджетов.

С целью повышения престижа муниципальной службы служащие муниципальных образований автономного округа ежегодно принимают участие в конкурсе «Лучший муниципальный служащий Ханты-Мансийского автономного округа - Югры». Также на конкурсной основе формируется кадровый резерв для замещения вакантных должностей муниципальной службы, резерв управленческих кадров для замещения должностей муниципальной службы, который используется при назначении граждан на должности муниципальной службы.

В целях повышения уровня открытости органов местного самоуправления в муниципальных образованиях Ханты-Мансийского автономного округа - Югры организовано ежегодное проведение Дней открытых дверей в органах местного самоуправления. Утвердились определенные традиции, которые позволяют молодежи и школьникам познакомиться с деятельностью органов местного самоуправления.

В 2015 году «Дни открытых дверей» проведены во всех городских округах и муниципальных районах автономного округа. Информация о проведении мероприятия размещается на официальных сайтах муниципальных образований.

IV. Развитие территориального общественного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре

Территориальное общественное самоуправление (далее - ТОС), по нашему мнению, является одной из перспективных и универсальных форм совместной деятельности граждан для достижения общественно полезных целей.

Осуществляя свою деятельность в форме общественной инициативы и (или) некоммерческой организации, с одной стороны, ТОС, при этом, является признаваемой и гарантированной государством формой непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления, являющегося уровнем публичной власти.

В период непростых экономических условиях и внешнеполитической обстановке, а также в условиях изменения бюджетной и экономической ситуации пересматриваются и приоритеты территориального социально-экономического развития, как на общероссийском, так и на региональном и местном уровнях.

В целом состояние территориального общественного самоуправления (ТОС) на территории Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, за исключением отдельных муниципалитетов, находится на этапе начального развития, а потенциал ТОС не только не реализован, но и фактически не подвергался серьезной оценке.

По состоянию на 31.12.2015 в семи муниципальных образованиях Ханты-Мансийского автономного округа - Югры (г. Сургут, г. Нефтеюганск, г. Пыть-Ях, г.п. Лянтор, г.п. Пойковский, с.п. Сингапай, с.п. Каркатеевы) фактически действует 70 территориальных общественных самоуправлений, 30 из них имеют статус юридического лица.

Согласно статье 27 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», территориальные общественные самоуправления (ТОС)

участвуют в решении вопросов местного значения с привлечением средств местного бюджета на условиях и в порядке, предусмотренным Положением о ТОС в муниципальном образовании и действующим законодательством.

В 2015 году в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре средства на осуществление деятельности и реализацию социально значимых проектов ТОС из бюджета муниципального образования предоставлялись только в муниципальном образовании городской округ город Сургут.

Так, например, в г. Сургут, в соответствии с Порядком определения объема и предоставления субсидий ТОС на осуществление собственных инициатив по вопросам местного значения, утвержденным постановлением Администрации г. Сургута от 03.09.2014 № 6086, объем выделенных средств из местного бюджета составил 20,3 млн. рублей.

Субсидии предоставлялись для реализации проектов ТОС и выполнения работ по следующим социально значимым направлениям для муниципального образования:

- привлечение общественности к благоустройству придомовых территорий;
- повышение активности населения путем поддержки проектов, направленных на реализацию гражданских инициатив;
- организация досуга детей и подростков по месту жительства;
- организация досуга граждан пожилого возраста по месту жительства;
- создание условий для развития физической культуры и массового спорта на территории осуществления ТОС;
- организация уборки придомовых территорий.

В рамках проектов ТОС на территориях г. Сургута проводятся субботники, конкурсы по благоустройству придомовых территорий, организованы народные патрули, волонтерское движение по противодействию пропаганды и распространению наркотических веществ,

клубы по интересам, обучающие курсы для повышения компьютерной грамотности жителей старшей возрастной группы; оказывается помощь ветеранам войны и инвалидам, малообеспеченным и многодетным семьям, осуществляется поддержка деятельности хоровых, танцевально-хореографических коллективов действующих на территории ТОС.

Для организации досуга детей и подростков активно проводится работа во взаимодействии с учреждениями культуры, молодежной политики и спорта, в результате которой проведены конкурсы, спортивные соревнования, экскурсии, «праздники двора», PR-акции и т.п.

С целью содействия населению в реализации гражданских инициатив проводятся обучающие занятия по созданию советов многоквартирных домов (МКД), в рамках деятельности ТОСов проводится информирование населения по разъяснению соответствующих положений Жилищного кодекса.

Также, на территории Ханты-Мансийского автономного округа - Югры при активном содействии и участии Губернатора Н.В. Комаровой получают развитие и становятся востребованными формы привлечения населения и общественности к участию в определении «болевых точек», а также «точек роста» социально-экономического территориального развития.

Представляется, что Территориальное общественное самоуправление способно придать этому процессу дополнительную организационно-правовую основу и стать одним из форматов работы власти с населением.

На это также указали участники научно-практической конференции проведенной в марте 2015 года на базе Сургутского государственного университета с активным участием Совета муниципальных образований ХМАО-Югры, Администрацией города Сургута, представителей ТОС регионов РФ.

Тема научно-практической конференции «Территориальное общественное самоуправление - гражданский потенциал местного самоуправления».

На конференции были выработаны рекомендации, в том числе и органам государственной власти и органам местного самоуправления автономного округа.

В целях формирования механизмов эффективного участия населения в осуществлении местного самоуправления и в социально-экономическом развитии территорий муниципальных образований рассмотреть возможность разработки регионального плана программно-целевой поддержки и механизмов проектного управления в отношении ТОС как ключевых импульсных факторов его становления и развития, включая:

- содействие информационно-методическому обеспечению ТОС, пропаганды и разъяснения идей объединения граждан на базе ТОС среди местного населения;
- предусмотреть систему стимулирования органов местного самоуправления, в том числе в виде поощрения муниципалитетов успешно развивающих участие населения в осуществлении ТОС;
- поддержку организаций ТОС в виде софинансирования (субсидирования) на конкурсной основе доли расходов органов местного самоуправления на реализацию грантовых и иных социально значимых проектов организаций ТОС;
- проведение при поддержке органов государственной власти автономного округа конкурсов по номинациям деятельности ТОС, лучших практик, награждения активистов ТОС и т.п.

V. Тенденции и приоритетные направления развития местного самоуправления

Финансово-экономическое положение муниципальных образований остается одним из приоритетных направлений развития местного самоуправления в России.

Однако, по мнению органов местного самоуправления, на сегодняшний день методы межбюджетного регулирования, применяемые федеральным уровнем и субъектами РФ, не отражают реальных потребностей муниципальных образований. Так, к негативным тенденциям в области местного самоуправления муниципалитеты относят: усиление разрыва между объемом полномочий, закрепленных за органами местного самоуправления, и их финансовым и материальным обеспечением.

Сложившаяся структура расходов местных бюджетов не отражает реального состояния социальной сферы и подлинных затрат, которые несут муниципальные образования при реализации собственных полномочий, а также норм федерального и регионального законодательства, налагающего дополнительные обязательства на ОМСУ.

К оздоровлению бюджетно-финансовой сферы местного самоуправления ОМСУ относятся следующие приоритеты:

1. Обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе расширения собственной доходной базы и укрепление их самостоятельности.

Реализация этой цели предполагает заинтересованность муниципалитетов в наращивании налогового потенциала.

2. Предложения по совершенствованию механизма закрепления налогов следующие:

1) передача на местный уровень транспортного налога и единого налога (ЕНВД), так как данные налоги ориентированы на местное население (содержание улично-дорожной сети, малый и средний бизнес, ориентированный на местный рынок);

2) возвращение к прежнему порядку уплаты (по месту нахождения имущества) налога на имущество организаций, так как его налоговая база зависит от стоимости имущества субъектов хозяйствования, функционирующих на территории муниципального образования;

3) закрепление за местными бюджетами 2% налога на прибыль (законодательство до 2005 года), поступление налога на прибыль в местный бюджет позволит за счёт собственных средств реализовывать полномочия в части введения новых объектов образования и социальной инфраструктуры муниципальных образований;

4) передача штрафов за нарушение правил дорожного движения на местный уровень позволит муниципалитетам финансировать содержание системы видеорегистрации, установленной на территории муниципальных образований.

В случае передачи на муниципальный уровень дополнительных нормативов отчислений от вышеперечисленных налогов, муниципалитеты могли бы в меньшей мере зависеть от дотаций и субсидий субъекта РФ и более полно исполнять свои полномочия.

Крайне важной является выработка комплекса мер, направленных на повышение мотивации органов местного самоуправления и их должностных лиц к развитию муниципальных образований, а также на вовлечение населения муниципальных образований в такое развитие в условиях ограниченности бюджетных ресурсов.

Предложения органов местного самоуправления по изменению (дополнению) нормативно-правовой базы регулирующей вопросы местного самоуправления в РФ и субъекте РФ

1. Внести изменения в часть 6 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ, установив не минимальные, а максимальные численности депутатского корпуса в зависимости от численности населения муниципальных образований (как это сделано в отношении субъектов РФ).

Действующая редакция части 6 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает минимальные численности депутатского корпуса в зависимости от численности населения муниципальных образований. Данные требования не позволяют муниципальным образованиям оптимизировать численность депутатского корпуса с учетом сложившихся местных условий (традиций) и имеющихся финансовых ресурсов.

Так, например, в г. Сургуте численность городской Думы составляла 15 депутатов, что полностью обеспечивало представительство жителей города на протяжении многих лет. Однако со вступлением в силу Федерального закона № 131-ФЗ город вынужден был увеличить численность Думы города до 25 человек, что повлекло дополнительные расходы.

2. В сфере развития на местах гражданской активности необходимо усовершенствовать правовое регулирование организации территориального общественного самоуправления (далее ТОС), которое в настоящее время является недостаточным, что порождает на практике множество проблем.

Это связано с тем, что Федеральный закон № 131-ФЗ (ст.27) определяет двойственную природу ТОС: как форму участия населения в осуществлении местного самоуправления и как отдельную организационно-правовую форму некоммерческой организации (в случае его регистрации в качестве юридического лица).

Между тем, законодательство о некоммерческих организациях не учитывает такой двойственный статус, в частности при регистрации ТОС в органах юстиции, при его преобразовании, ликвидации ТОС как

юридического лица (остаётся ли в этом случае ТОС как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, сохраняются ли его границы и т.д.).

В связи с этим, в целях повышения гражданской активности и эффективности деятельности ТОС, предлагается внести следующие изменения в законодательство, направленные на упрощение административных процедур:

1) установить возможность проведения собраний (конференций) по вопросам осуществления деятельности уже созданного ТОС как в очной, так и в заочной форме;

2) установить уведомительную регистрацию ТОС в качестве юридического лица в органах юстиции, а также исчерпывающий перечень документов, предоставляемых на государственную регистрацию (протокол и устав).

С 01.09.2014 статьей 50 Гражданского кодекса РФ для ТОС предусмотрено государственная регистрация юридического лица в организационно-правовой форме общественной организации.

Общественная организация является формой общественного объединения и основывается на членстве объединившихся граждан, чье участие оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями или документами, позволяющими учитывать количество членов организации (ст.7 и 8 Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»).

В связи с этим, возникает вопрос, каким образом сочетаются статус ТОС, как общественной организации, основанной на членстве, (ст.50 ГК РФ) и положения ст.27 Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которыми ТОС, как самоорганизация граждан, носит массовый характер и осуществляется посредством конференций и собраний граждан.

При этом, учитывая, что ст.27 ФЗ № 131 не предусматривает членство ТОС, в собраниях (конференциях) ТОС вправе участвовать любые жители, проживающие на территории ТОС (при условии минимальной правомочности).

В связи с вышеизложенным, предлагается внести изменения в гражданское законодательство и определить ТОС в качестве самостоятельной организационно-правовой формы некоммерческой организации.

Учитывая это, органы местного самоуправления отдельных муниципальных образований считают необходимым принять Федеральный закон «О территориальном общественном самоуправлении в РФ», в котором урегулировать, в том числе, особенности государственной регистрации ТОС в качестве юридических лиц, ликвидации и преобразования ТОС, изменения границ ТОС, а также взаимоотношения ТОС с органами местного самоуправления.

3. Частью 3 статьи 41 Федерального закона №131-ФЗ предусмотрено, что основаниями для государственной регистрации органов местной администрации в качестве юридических лиц являются решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа в форме муниципального казенного учреждения и утверждение положения о нем этим представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

При этом Федеральный закон №131-ФЗ устанавливает только порядок государственной регистрации органов местной администрации в качестве юридического лица, каких-либо иных норм, предусматривающих возможность наделения органов местной администрации статусом юридического лица и регулирующих правовое положение данных органов, в Федеральном законе №131-ФЗ не содержится.

Гражданский кодекс РФ, закрепляющий основные положения о юридических лицах, не предусматривает возможность наделения статусом юридического лица какого-либо подразделения юридического лица.

На основании вышеизложенного ОМСУ считают целесообразным исключить данную норму из Федерального закона №131-ФЗ.

4. В соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 16 Федерального закона №131-ФЗ, пунктом 9 части 1 статьи 14 Жилищного кодекса Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления отнесено осуществление муниципального жилищного контроля.

Согласно части 1.1 статьи 20 Жилищного кодекса РФ под муниципальным жилищным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, установленных в отношении муниципального жилищного фонда федеральными законами и законами субъектов РФ в области жилищных отношений, а также муниципальными правовыми актами.

В отличие от норм части 1 статьи 20 Жилищного кодекса РФ, устанавливающей полномочия государственного жилищного надзора, в части 1.1 указанной статьи отсутствует конкретизированный перечень требований законодательства, который подлежит проверке в рамках осуществления муниципального жилищного контроля. Эта неопределенность приводит к тому, что органы муниципального жилищного контроля дублируют полномочия органов государственного жилищного надзора при проведении проверок. При этом введение нормы, запрещающей осуществление государственного жилищного надзора в отношении управляющих организаций, имеющих лицензию, не разрешило вышеуказанный вопрос

разделения полномочий, поскольку часть 1 статьи 20 Жилищного кодекса РФ осталась неизменной.

Кроме того, статьей 19 Жилищного кодекса РФ установлено, что муниципальный жилищный фонд представляет собой совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальному образованию. Вместе с тем при определении предмета ведения муниципального жилищного контроля на региональном уровне понятие «муниципальный жилищный фонд» трактуется расширительно, в частности: при наличии хотя бы одной муниципальной квартиры в доме указанный дом относится к муниципальному жилищному фонду.

Учитывая изложенное, предлагаем внести изменения в часть 1.1 статьи 20 Жилищного кодекса РФ, конкретизировав полномочия органа муниципального жилищного контроля по предмету и объекту проведения проверок.

5. В соответствии с частью 1.1 статьи 165 Жилищного кодекса РФ орган местного самоуправления на основании обращения собственников помещений в многоквартирном доме, председателя совета многоквартирного дома, органов управления товарищества собственников жилья либо органов управления жилищного кооператива или органов управления иного специализированного потребительского кооператива о невыполнении управляющей организацией обязательств, предусмотренных частью 2 статьи 162 Жилищного кодекса РФ, в пятидневный срок проводит внеплановую проверку деятельности управляющей организации. В случае если по результатам указанной проверки выявлено невыполнение управляющей организацией условий договора управления многоквартирным домом, орган местного самоуправления не позднее чем через пятнадцать дней со дня соответствующего обращения созывает собрание собственников помещений в данном доме для решения вопросов о расторжении договора с такой

управляющей организацией и о выборе новой управляющей организации или об изменении способа управления данным домом.

Таким образом, предполагается, что орган местного самоуправления в пятидневный срок проводит проверку, результатом которой при выявлении нарушений является проведение общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме и переизбрание управляющей организации.

В свою очередь неисполнение управляющей организацией обязательств, предусмотренных частью 2 статьи 162 Жилищного кодекса РФ, является основанием для проведения внеплановой проверки органом муниципального жилищного контроля (часть 4.2 статьи 20 Жилищного кодекса РФ). При этом, исходя из определения муниципального жилищного контроля, установленного частью 1.1 статьи 20 Жилищного кодекса РФ, такие проверки могут быть проведены исключительно в отношении муниципального жилищного фонда. А меры, принимаемые должностными лицами в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки, установлены статьей 17 Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля») и не предусматривают проведение мероприятий, направленных на организацию собраний.

Таким образом, возникает неопределенность правоприменительной практики в отношении части 1.1 статьи 165 Жилищного кодекса РФ. В частности невозможно установить в каких случаях проверка неисполнения управляющей организацией обязательств, предусмотренных частью 2 статьи 162 Жилищного кодекса РФ, на основании обращения собственников помещений в многоквартирном доме должна осуществляться в рамках муниципального жилищного контроля с принятием мер в соответствии с Федеральным законом №294-ФЗ, а в каких случаях результатом проверки должно стать проведение общего собрания собственников помещений.

Кроме того, неопределенность возникает в части проведения внеплановых проверок по статье 165 Жилищного кодекса РФ в отношении многоквартирных домов, в которых отсутствуют муниципальные жилые помещения.

Учитывая изложенное, предлагаем указать в части 1.1 статьи 165 Жилищного кодекса РФ, что проведение внеплановых проверок на основании обращения собственников помещений в многоквартирном доме, председателя совета многоквартирного дома, органов управления товарищества собственников жилья либо органов управления жилищного кооператива или органов управления иного специализированного потребительского кооператива о невыполнении управляющей организацией обязательств, предусмотренных частью 2 статьи 162 Жилищного кодекса РФ, касается исключительно нарушения существенных условий договора управления при наличии коллективного обращения (не менее 50% собственников), а также продлить сроки проведения проверки до 10 дней.

6. В местные бюджеты по нормативу 100% поступают такие имущественные налоги, как налог на имущество физических лиц и земельный налог, где объектом налогообложения признаются объекты недвижимости, принадлежащие налогоплательщикам на праве собственности.

Согласно статье 131 Гражданского кодекса РФ право собственности подлежит государственной регистрации и возникает с момента его государственной регистрации.

Однако нормы действующего законодательства предусматривают лишь порядок государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним и не содержат сроков, в течение которых собственник должен обратиться в уполномоченный орган за государственной регистрацией прав на недвижимое имущество.

Неопределенность сроков по государственной регистрации собственником прав на недвижимое имущество предоставляет ему необоснованную отсрочку в регистрации и возможность потенциальным налогоплательщикам законно уходить от налогообложения, что противоречит статье 3 Налогового кодекса РФ в части трактовки, что каждое лицо должно уплачивать законно установленные налоги и сборы.

На основании вышеизложенного предлагаем внести изменение в Федеральный закон от 21.07.1997 №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» путем установления в Порядке государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним срока, в течение которого собственник должен представить в регистрирующий орган документы для проведения государственной регистрации возникновения и перехода прав на недвижимое имущество.

Земельный налог зачисляется в местный бюджет по месту нахождения объекта налогообложения. Объектом налогообложения признаются земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования, на территории которого введен налог. Не признаются объектом налогообложения земельные участки, изъятые из оборота в соответствии с законодательством РФ, и некоторые земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством.

В соответствии с Гражданским кодексом РФ и Федеральным законом от 21.07.1997 №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» подлежат государственной регистрации ограничения прав на недвижимые вещи. Однако обязательная регистрация изъятия из оборота и ограничения в обороте земельных участков не предусмотрена, что значительно затрудняет определение участка как объекта налогообложения.

Таким образом, для предотвращения возникновения спорных ситуаций по определению объектов налогообложения предлагаем внести

изменения в Федеральный закон от 21.07.1997 №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» об обязательной регистрации таких ограничений права, как изъятие из оборота и ограничение в обороте.

7. По предварительным итогам проведенной в 2015 году кадастровой оценки земель населенных пунктов Ханты-Мансийского автономного округа - Югры кадастровая стоимость земельных участков рассчитывается по 17 видам разрешенного использования в соответствии с Приказом Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 15.02.2007 №39 «Об утверждении Методических указаний по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов».

Согласно статье 2 Земельного кодекса РФ виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утвержденным Приказом Министерства экономического развития РФ от 01.09.2014 №540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков». Данный классификатор содержит новые виды разрешенного использования, наименование и описание которых существенно отличается от видов разрешенного использования, по которым оценивают землю в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре.

Таким образом, для соблюдения единых принципов в осуществлении кадастрового учета и в установлении видов разрешенного использования, а также для устранения коллизий норм права предлагаем законодательно определить необходимость и функцию классификатора видов разрешенного использования земельных участков, утвержденного Приказом Министерства экономического развития РФ от 01.09.2014 №540.

8. Разработать проект федерального закона «Об организации отдыха и оздоровления детей в Российской Федерации», которым были бы урегулированы вопросы отдыха и оздоровления детей на средства

государства, субъектов и муниципальных образований в государственных (муниципальных) учреждениях и иных учреждениях независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, деятельность которых направлена в том числе на реализацию услуг по обеспечению оздоровления и отдыха детей, с соблюдением комплексной безопасности.

В законе необходимо отразить единый подход к организации отдыха и оздоровления детей, единое толкование основных понятий (типы/виды оздоровительных учреждений, формы оздоровительной и образовательной деятельности оздоровительного учреждения, организаторы отдыха и оздоровления детей и др.).

9. Органами местного самоуправления предлагается в Федеральном законе № 131-ФЗ приравнять к официальному опубликованию (обнародованию) муниципальных правовых актов их размещение на официальном сайте органа местного самоуправления в сети Интернет по аналогии со статьей 4 Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», отнесшей к официальному опубликованию федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания первое размещение (опубликование) соответствующего правового акта на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

По мнению органов местного самоуправления, тем самым будет обеспечена экономия средств местного бюджета, направляемых на официальное опубликование муниципальных правовых актов в официальных печатных изданиях, а также обеспечен доступ для ознакомления с текстами муниципальных правовых актов для неопределенного круга лиц.