



НЕКОММЕРЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
«АССОЦИАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ»

664007, г. Иркутск, ул. Декабрьских Событий, 107 Б

URL: www.amoio.ru

E-mail: amioirk@list.ru

тел. (3952) 20-43-27;

тел. (3952) 20-40-99;

Факс. (3952) 280-222

Доклад

Ассоциации (Совета) муниципальных образований Иркутской области

**«О положении дел в сфере организации и осуществления
местного самоуправления в Иркутской области»**

Иркутск 2019

Доклад «О положении дел в сфере организации и осуществления местного самоуправления в Иркутской области» подготовлен в соответствии со статьей 3 Закона Иркутской области от 8 декабря 2009 года N 93/59-оз "О полномочиях органов государственной власти Иркутской области по взаимодействию с советом муниципальных образований Иркутской области", главой 43 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области некоммерческая организация «Ассоциация муниципальных образований Иркутской области».

Над Докладом работали:

Семёнов В.А. – председатель некоммерческой организации «Ассоциация муниципальных образований Иркутской области», мэр муниципального образования «город Черемхово».

Масловская З.А. – исполнительный директор некоммерческой организации «Ассоциация муниципальных образований Иркутской области», мэр муниципального образования «город Черемхово».

Рабочая группа по подготовке Доклада – Прокопьева Ж.Г., Шигаева О.Г., Родзивилина М.В., Савельев Д.С.

При подготовке доклада использованы данные о состоянии местного самоуправления, представленные органами местного самоуправления муниципальных образований городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений Иркутской области.

Использованы данные мониторингов Управления Министерства юстиции по Иркутской области, Прокуратуры Иркутской области, Управления Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области, Контрольно-счетной палаты Иркутской области, Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Иркутской области, министерства финансов Иркутской области, министерства экономического развития Иркутской области, министерства социальной защиты, опеки и попечительства Иркутской области, управления Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области по связям с общественностью и национальным отношениям, управления Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области по региональной политике, отдела по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов главного правового управления Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области.

Оглавление

1. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ.....	5
<i>1.1. Основные тенденции территориальной организации местного самоуправления.</i>	<i>5</i>
<i>1.2. Выводы и предложения по разделу 1 «Территориальная организация местного самоуправления». ...</i>	<i>7</i>
2. МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ	8
<i>2.1. Совет муниципальных образований субъекта РФ.....</i>	<i>8</i>
<i>2.2. Иные виды межмуниципального сотрудничества в Иркутской области.</i>	<i>12</i>
<i>2.3. Выводы и предложения по разделу 2. «Межмуниципальное сотрудничество в Иркутской области».</i>	<i>16</i>
3. ОСНОВЫ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ.....	17
<i>3.1. Особенности регулирования бюджетной обеспеченности муниципальных образований Иркутской области.....</i>	<i>17</i>
<i>3.2. Меры стимулирования эффективности деятельности местного самоуправления, применяемые в субъекте РФ (в т.ч. направленные на укрепление доходной части местных бюджетов и повышение эффективности муниципальных расходов).</i>	<i>21</i>
<i>3.3. Выводы и предложения по разделу «Основы финансовой самостоятельности местного самоуправления в Иркутской области»</i>	<i>23</i>
4. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	25
<i>4.1. Особенности системы разграничений полномочий между органами государственной власти Иркутской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области.....</i>	<i>25</i>
<i>4.2. Практика перераспределения полномочий в Иркутской области.....</i>	<i>27</i>
<i>4.3. Выводы и предложения по разделу 6 «Полномочия органов местного самоуправления».</i>	<i>29</i>
5. ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ КАДРЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ.....	30
<i>5.1. Укомплектованность органов местного самоуправления профессиональными кадрами в Иркутской области.....</i>	<i>30</i>
<i>5.2. Виды социальных гарантий, предоставляемых в Иркутской области выборным должностным лицам органов местного самоуправления и муниципальным служащим.</i>	<i>32</i>

<i>5.3. Выводы и предложения по разделу 7 «Профессиональные кадры местного самоуправления в Иркутской области».</i>	37
6. КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ....	38
<i>6.1. Контрольно-надзорная деятельность в отношении органов местного самоуправления: основные тенденции, позитивные и негативные эффекты.</i>	38
<i>6.2. Организация и осуществление муниципального контроля в Иркутской области.</i>	49
<i>6.3. Выводы и предложения по разделу 8 «Контрольно-надзорная деятельность в Иркутской области».</i>	57
7. УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В РАЗВИТИИ ТЕРРИТОРИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ.....	58
<i>7.1. Территориальное общественное самоуправление в Иркутской области.</i>	58
<i>7.2. Инициативное бюджетирование в Иркутской области.</i>	60
<i>7.3. Участие социально-ориентированных некоммерческих организаций в предоставлении общественно полезных услуг.</i>	62
<i>7.4. Выводы и предложения по разделу «Участие населения в развитии территорий муниципальных образований Иркутской области».</i>	69
8. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ.....	70

1. Территориальная организация местного самоуправления в Иркутской области

1.1. Основные тенденции территориальной организации местного самоуправления.

Территориальная организация муниципальных образований является важным фактором, оказывающим значительное влияние на организацию, эффективность и результативность работы органов местного самоуправления Иркутской области.

Иркутская область имеет ряд специфических характеристик, которыми обусловлены, как первоначальное формирование муниципальных образований, так и их функционирование на сегодняшний день. Такими факторами являются: низкая плотность населения (3,1 чел/км², что в 3 раза меньше, чем в среднем по России), неравномерность распределения населения (большая часть населения проживает в южных районах области, малонаселенность сельских поселений, труднодоступность территорий, отсутствие дорожной и социальной инфраструктуры).

При формировании двухуровневой системы местного самоуправления, определение статуса и границ муниципальных образований не редко носило субъективный характер. Приближая местную власть к населению, искусственно создавалось самоуправление там, где управлять было нечем, а подчас и некому, без привязки к налоговой базе и к центрам экономической жизни.

В современных условиях оттока населения, упадка экономики, отсутствие финансового обеспечения деятельности местного самоуправления, тенденции к неуклонному росту объема полномочий органов местного самоуправления и требований к их исполнению, ряда иных проблем осуществления местного самоуправления, территориально-административное устройство муниципальных образований Иркутской области потребовало преобразований.

В последние годы территориальная организация местного самоуправления претерпела ряд изменений.

В 2004 году на территории Иркутской области было создано 474 муниципальных образования: 9 городских округов, 33 муниципальных района, 67 городских поселений и 365 сельских поселений.

В период с 2015 по 2018 год было упразднено 17 населенных пунктов, 5 сельских поселений, объединено 6 поселений.

Процесс упразднения муниципалитетов активизировался с принятием поправок в Федеральный закон №131-ФЗ в 2014 году, согласно которым малые поселения могут быть упразднены без решения схода граждан, если основная часть жителей выехала из муниципального образования.

Упразднение поселений допускается на территориях с низкой плотностью сельского населения в труднодоступных местностях при численности постоянно проживающих граждан не более 100 человек.

Упраздненные поселения получили статус межселенных территорий, вопросы жизнеобеспечения которых, вошли в компетенцию соответствующих районов.

Причины упразднения сельских поселений те же, как и для населенных пунктов- малочисленность населения, отсутствие ресурсной базы для решения вопросов местного значения.

Все чаще при обсуждении проблемных вопросов в осуществлении местного самоуправления в сельских поселениях, звучат предложения оптимизации территориальной организации местного самоуправления через объединение муниципальных образований. Укрупнение поселений вошло в «дорожные карты» многих субъектов Российской Федерации.

В Иркутской области в период с 2015 по 2018 год зарегистрировано три случая объединения поселений (Белореченское и Мальтинское, Ульканское и Тарасовское, Наратайское и Новотельбинское).

В Иркутской области 72 сельских поселения с численностью населения менее 500 человек. Однако возможности укрупнения муниципальных образований первого уровня в Иркутской области, так же как и других регионах Сибири и Дальнего Востока, значительно ограничены. В соответствии со ст. 11 Федерального Закона №131-ФЗ, границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав.

При отсутствии необходимой дорожной инфраструктуры и транспортного сообщения между населенными пунктами укрупнение поселений только усугубит проблему получения населением муниципальных услуг. Специфика Иркутской области состоит в том, что укрупнение поселений в большинстве случаев невозможно из-за труднодоступности территорий, большой удаленности населенных пунктов друг от друга, отсутствия необходимой транспортной инфраструктуры. Кроме того, как показала практика, объединение муниципальных образований не приносит ожидаемого экономического эффекта. Преобразованный таким образом орган местного самоуправления одновременно получает трансферт из областного бюджета за эффективность.

По сравнению с другими регионами в Иркутской области даже достаточно крупные города не имеют статус городского округа. Если в Тюменской области все города являются городскими округами, то в Иркутской области из 21 города статус городского округа имеют только 10.

В Иркутской области есть лишь один пример преобразования муниципального района в городской округ (Ангарск был включен в Ангарский муниципальный округ вместе с тремя поселками), в то время как в

Московской области и Ставропольском крае эта практика широко используется. Так, в Московской области с 2014 г. идет реформа, суть которой — масштабный переход на одноуровневую систему местного самоуправления через преобразование муниципальных районов в городские округа. При этом городские и сельские поселения, входившие ранее в муниципальные районы, перестают быть самостоятельными муниципальными образованиями. Положительный опыт создания городского округа в границах Ангарского района говорит о возможности его использования в отношении преобразования в городские округа других муниципальных районов Иркутской области.

Вместе с тем, нужно учесть, что при объединении с городским поселением, население сельских поселений теряет преференции, предусмотренные законодательством для проживающих в сельской местности.

Существующая система территориальной организации местного самоуправления в Иркутской области не является оптимальной. Однако решение проблем территориальной организации местного самоуправления в Иркутской области должно носить взвешенный подход и учитывать все аспекты специфики региона. Преобразование муниципальных образований так или иначе сужают рамки местного самоуправления, а ведь местное самоуправление существует не ради самого местного самоуправления, а для того, чтобы решать вопросы местного значения в интересах населения.

В настоящее время Государственной Думой РФ принят Закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который наделяет городские и сельские поселения правом объединяться и создавать муниципальный округ, под которым понимается «несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления». Муниципальный округ вовсе не является противопоставлением уже существующему городскому округу, поскольку в округ можно будет включать все нынешние типы муниципалитетов от сельских поселений до городских округов. С другой стороны, закон подразумевает добровольное объединение всех входящих в муниципальный район поселений и преобразования его в муниципальный округ. Одна из основных целей данного закона — это необходимость учесть сельскую специфику различных населенных пунктов в случае, если они самостоятельно признают необходимость объединиться.

1.2. Выводы и предложения по разделу 1 «Территориальная организация местного самоуправления».

Полагаем, возможным, применить на территории Иркутской области объединение муниципальных образований городских и сельских поселений

путем создания нового вида муниципального образования - муниципального округа. Данная практика, на наш взгляд, актуальна и более приемлема для решения проблем территориальной организации местного самоуправления в Иркутской области.

2. Межмуниципальное сотрудничество в Иркутской области

2.1. Совет муниципальных образований субъекта РФ

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в каждом регионе в обязательном порядке должен быть образован Совет муниципальных образований.

В Иркутской области Советом является Ассоциация муниципальных образований Иркутской области.

Ассоциация муниципальных образований взаимодействует с Губернатором Иркутской области, Правительством, Законодательным Собранием региона в соответствии с Уставом области и законом от 8 декабря 2009 года № 93/59-оз «О полномочиях органов государственной власти Иркутской области по взаимодействию с советом муниципальных образований Иркутской области», Законом Иркутской области от 23 июля 2008 года № 55-оз «О бюджетном процессе в Иркутской области».

Ассоциация муниципальных образований призвана выражать консолидированную позицию муниципалитетов в процессе выработки и принятия решений по ключевым направлениям жизни региона. Многолетняя практика, сложившаяся в Иркутской области, свидетельствует, что деятельность Ассоциации имеет особое значение в сфере бюджетного процесса и межбюджетных отношений. Кроме того, необходимо учитывать, что Ассоциация наделена правом законодательной инициативы и является участником бюджетного процесса. Деятельность Ассоциации является важным условием качественного бюджетного планирования и комплексного социально-экономического развития в интересах жителей Иркутской области.

Ежегодно Ассоциация представляет Законодательному Собранию Иркутской области Доклад о положении дел в сфере организации и осуществления местного самоуправления.

На 1 января 2019 года членами Ассоциации являются 325 из 460 муниципальных образований, в том числе 7 из 10 городских округов, 18 из 32 районов, 49 из 63 городских поселений, 251 из 355 сельских поселений.

Участие в законотворческом процессе Иркутской области, взаимодействие с Законодательным Собранием Иркутской области:

Участие в работе над проектами нормативных правовых актов осуществляется всеми заинтересованными членами Ассоциации муниципальных образований Иркутской области. Проекты законов, подзаконных актов, поступившие в Исполнительную дирекцию, рассылаются

в администрации и Думы муниципальных образований. Замечания и предложения обобщаются, в Законодательное Собрание, министерства направляется заключения на проекты нормативно правовых актов. При подготовке заключения учитываются все предложения и замечания, поступившие от органов местного самоуправления муниципальных образований, в том числе, единичные. Представители органов местного самоуправления, представители Исполнительной дирекции участвуют в работе над проектами законов, подзаконных актов в рамках заседаний комитетов, рабочих групп Законодательного Собрания Иркутской области, министерств, Правительства Иркутской области.

В 2018 году рассмотрено 97 проектов законов Иркутской области. В том числе 30 проектов законов в социальной сфере, 33 в области государственного устройства и местного самоуправления, 14- в сфере бюджетной обеспеченности, налоговых сборов и экономической политики, 20- в сфере градостроительства, лесоустройства, земельных и имущественных отношений. Из них на текущий момент принято 69.

Из числа рассмотренных проектов законов 40 проектов законов одобрены членами Ассоциации без замечаний и предложений, к 57 проектам законов направлены предложения и замечания органов местного самоуправления Иркутской области. Предложения и замечания Ассоциации, рассматриваются и обсуждаются на комитетах и рабочих группах Законодательного Собрания при работе над проектами законов. В 2018 году отмечалась активность законотворческого процесса в социальной сфере. При этом, большинство проектов законов, одобренных членами Ассоциации без замечаний и предложений, относятся к проектам, регулирующим социальную сферу. Так же, большая доля учтенных предложений и замечаний Ассоциации относится к проектам законов, касающихся социальных вопросов.

В 2018 году Ассоциация муниципальных образований Иркутской области, по обращению органов местного самоуправления, была инициатором следующих проектов законов:

- «О внесении изменений в Закон Иркутской области « О закреплении за сельскими поселениями Иркутской области вопросов местного значения». Проект закона был разработан по обращению администрации муниципального образования «Качугский район», глав поселений Эхирит- Булагатского района, администрации муниципального образования «Боханский район». Изменения касались перераспределения ряда полномочий между муниципальными образованиями поселений и районов.

Закон принят на 59-й сессии Законодательного Собрания Иркутской области 21 февраля 2018 года, единогласно.

- «О внесении изменений в Закон Иркутской «Об отдельных вопросах оборота земель сельскохозяйственного назначения в Иркутской области». Проект закона был разработан по обращению администрации Казачинско-

Ленского района. Изменения касались дополнения перечня печатных средств массовой информации, публикующих извещения правообладателя о приеме возражений при выделении доли из общедолевой собственности земель сельскохозяйственного назначения, предусмотренный статьёй 9 «Информационное обеспечение оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения» Закона Иркутской области от 7 октября 2008 г. № 69-ОЗ «Об отдельных вопросах оборота земель сельскохозяйственного назначения в Иркутской области», печатными средствами массовой информации, учрежденные органами местного самоуправления муниципального района.

Закон принят на 6-ой сессии Законодательного Собрания Иркутской области 21 ноября 2018 года, единогласно.

- «О внесении изменения в пункт 2 статьи 2 Закона Иркутской области «О признании утратившими силу пунктов 2 и 3 части 1 статьи 2 Закона Иркутской области «О налоге на имущество организаций». Проект закона был разработан по обращению органов местного самоуправления. Проектом закона внесено изменение в пункт 2 статьи 2 Закона области, предусматривающее отсрочку отмены налоговой льготы по налогу на имущество организаций для казенных учреждений, финансируемых из местного бюджета, и бюджетных, автономных учреждений, созданных муниципальными образованиями Иркутской области до 1 января 2020 года.

Закон принят на 6-ой сессии Законодательного Собрания Иркутской области 21 ноября 2018 года, единогласно.

Работу в сфере нормотворчества планируется продолжить в 2019 году. Для повышения оперативности Исполнительной дирекцией разработаны Регламенты рассмотрения проектов нормативно правовых актов Иркутской области.

В 2018 году Ассоциацией осуществлялся сбор информации по запросам депутатов Законодательного Собрания (по 8 запросам), министерств и Правительства Иркутской области (по 14 запросам).

Рассмотрено 5 проектов постановлений Правительства Иркутской области (Проект постановления Правительства Иркутской области "О внесении изменений в постановление Правительства Иркутской области от 29 декабря 2008 года №131-ПП", Проект постановления Правительства Иркутской области "О введении особого противопожарного режима", проект постановления Правительства Иркутской области "о внесении изменений в постановление Правительства Иркутской области от 26 марта 2013 года №104-пп", Проект постановления Правительства Иркутской области "О внесении изменений в Положение о предоставлении субсидий из областного бюджета в целях возмещения затрат в связи с производством и (или) переработкой (в том числе на арендованных основных средствах) сельскохозяйственной продукции, выполнением работ и оказанием услуг в области сельского хозяйства на уплату процентов по кредитам, полученным

в кредитных организациях, и займам, полученным в сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах"). Ассоциация в постоянном режиме уведомляет органы местного самоуправления о начале публичных консультаций по проектам постановлений Правительства Иркутской области, поступившие от министерств, служб и тд.

Рассмотрено 3 проекта Федеральных законов (Федеральный законопроект №387302-7 "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования исполнения судебных актов", Федеральный законопроект №493999-7 "О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части совершенствования государственного муниципального финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего аудита", Федеральный законопроект № 509085-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

От органов государственной власти области в 2018 году получено 737 писем и запросов. Направлено в органы местного самоуправления, органы государственной власти Иркутской области и иным получателям 874 писем. Получено от органов местного самоуправления Иркутской области 2650 писем и запросов.

Исполнительная дирекция продолжила осуществлять консультативную, правовую и методическую помощь муниципальным образованиям, содействовала распространению лучших практик муниципального управления.

За отчетный период проведено:

1. Расширенное заседание Совета Ассоциации 26.09.2018 г. (В.А. Семёнов)
2. Совместное заседание правления Палат городских и сельских поселений Ассоциации 26.09.2018 г. (В.В. Темгеновский, А.Е. Побережный)
3. Совместное заседание Правления Палат городских поселений и Правления Палаты муниципальных образований Байкальской природной территории в г. Байкальске 21.06.2018 г. (В.В. Темгеновский)
4. Расширенное заседание правления Палаты муниципальных образований Байкальской природной территории Ассоциации с участием депутатов Межфракционной рабочей группы "Байкал" Государственной Думы Федерального Собрания РФ в г. Байкальске 26.10.2018 г. (Ю.Р. Витер, В.В. Темгеновский)
5. Заседание Правление секции Ассоциации «Реализация полномочий представительных органов местного самоуправления. Проблемы становления и развития местного самоуправления» 15.11.2018 г. (Л.М. Павлова)
6. Расширенные заседания секций Ассоциации «Бюджетный процесс и социально-экономическое развитие территорий» 09.02.2018 г., 23.03.2018 г., 04.10.2018 г., 13.11.2018 г., - 4 заседания (П.И. Темников)
7. Рабочие группы по подготовке предложений по увеличению нормативов отчислений в местные бюджеты с 01.01.2019 года от секции

Ассоциации «Бюджетный процесс и социально-экономическое развитие территорий» 23.03.2018 г., 13.07.2018 г. - 2 рабочие группы (П.И. Темников)

8. Совместное заседание некоммерческой организации «Ассоциация муниципальных образований Иркутской области» секции «Бюджетный процесс и социально-экономическое развитие территорий» и комитета по бюджету, ценообразованию, финансово-экономическому и налоговому законодательству Законодательного Собрания Иркутской области по проекту закона Иркутской области № ПЗ-422 «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» 19.11.2018 г. (Н.И. Дикусарова, З.А. Масловская)

9. Совместное заседание рабочей группы комиссии по Регламенту, депутатской этике, информационной политике и связям с общественными объединениями Законодательного Собрания Иркутской области и секции "Реализация полномочий органов местного самоуправления в социальной сфере" на 2018 год Ассоциации муниципальных образований Иркутской области 01.02.2018 г. (Дикунов Э.Е., Сасина М.С.)

10. Совещание с руководителями экономических служб городов и районов Иркутской области 08.06.2018 г.

11. Рабочее совещание Ассоциации муниципальных образований с главами муниципальных образований Иркутского, Шелеховского, Слюдянского районов 07.12.2018 г. (Масловская З.А.)

12. Семинары для глав муниципальных образований Иркутской области с участием УФССП по Иркутской области, Прокуратуры Иркутской области в городе Иркутске 24.04.2018 г., п. Усть-Ордынском 22.05.2018 г., городе Братске 05.07.2018 г.

13. Семинары Учебного центра «Новатор» по повышению квалификации по темам: «Земельное и градостроительное право России: Итоги 2017 года и перспективы изменения в 2018 году» (21.02.2018 г.), «Глобальные изменения в земельном, градостроительном и гражданском праве по состоянию на осень 2018 года» (23.11.2018 г.).

14. 3 Выездных заседаний с Прокуратурой Иркутской области в Усть-Удинский район, г. Байкальске, п. Бохане.

2.2. Иные виды межмуниципального сотрудничества в Иркутской области.

В Иркутской области заключены и действуют два соглашения о межмуниципальном сотрудничестве, в том числе:

1. Соглашение о межмуниципальном сотрудничестве между Слюдянским, Иркутским и Ольхонским районами.

Основные положения Соглашения:

«Стороны», основываясь на принципах конструктивного сотрудничества и взаимного уважения прав и интересов, признавая, что расширение взаимовыгодного сотрудничества отвечает интересам населения

и способствует экономическому развитию территорий Сторон, заключили настоящее Соглашение о нижеследующем:

Стороны строят свои отношения на принципах равноправия и добровольного партнерства, доверия и уважения, взаимной выгоды и обоюдной ответственности. Стороны создают условия для расширения сотрудничества между организациями, находящимися на территориях Сторон, вне зависимости от их форм собственности и ведомственной подчиненности.

Стороны создают условия для установления и расширения торгово-экономических связей между организациями, осуществляющими свою деятельность на территории Сторон.

Стороны создают условия для стимулирования предпринимательской активности, оказывают содействие в обмене деловыми предложениями и поиске заинтересованных деловых партнеров, для диверсификации промышленного производства, создания новых производственных структур.

Стороны разрабатывают и создают условия для реализации совместных проектов, в том числе инвестиционных, направленных на социально-экономическое развитие Сторон.

Стороны осуществляют обмен опытом по вопросам привлечения инвестиций, улучшения инвестиционного климата.

Стороны обмениваются планами организации и проведения на территории Сторон выставочных, ярмарочных мероприятий, форумов, презентаций, семинаров, конференций и других мероприятий.

Стороны осуществляют сотрудничество в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования.

Стороны обмениваются информацией и опытом работы в области жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства территории.

Стороны содействуют развитию транспортной инфраструктуры Сторон, расширению транспортного сообщения между территориями Сторон.

Стороны развивают сотрудничество в сфере образования, содействуют обмену молодежными делегациями, содействуют развитию прямых партнерских связей между учебными заведениями.

Стороны взаимодействуют в области охраны здоровья населения и оказания медицинской помощи жителям территорий Сторон.

Стороны содействуют укреплению и развитию связей в области культуры, развивают контакты в области физической культуры и спорта.

Стороны сотрудничают в сфере туризма, осуществляют взаимодействие в продвижении туристских продуктов на внутренний и международный рынки туристских услуг, содействуют развитию и расширению деловых связей между туристскими организациями Сторон.

Стороны осуществляют обмен опытом в области охраны окружающей среды и природопользования.

Стороны содействуют в трудоустройстве гражданам Российской Федерации, желающим работать в организациях, расположенных на территории соответствующей Стороны.

Заключено 01 ноября 2014 года в городе Байкальске Слюдянского района Иркутской области.

2. Соглашение № 144-17 о межмуниципальном сотрудничестве между муниципальным образованием «город Усолье-Сибирское» и муниципальным образованием «город Черемхово».

Основные положения Соглашения:

Стороны, являясь монопрофильными муниципальными образованиями, осуществляют взаимодействие и сотрудничество для решения вопросов местного значения в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством Иркутской области, Уставами и муниципальными правовыми актами, действующими на территории Сторон.

В рамках взаимного сотрудничества Стороны участвуют в реализации совместных мероприятий в области:

- **экономики** - разрабатывают и реализуют совместные проекты, направленные на развитие экономики моногорода Усолье-Сибирское и моногорода Черемхово, в том числе как территорий опережающего социально-экономического развития, обмениваются опытом по решению вопросов местного значения и реализации проектов в рамках программ комплексного развития моногородов, сведениями о потребностях в продукции (работах, услугах), приглашают организации, расположенные на территории другой Стороны, к участию в проводимых выставках, ярмарках, а также в различных форумах, семинарах, конференциях и иных мероприятиях, содействуют организации рекламы услуг и производимой продукции;

- **развития инновационных производств** - содействуют привлечению научно-исследовательских и других организаций к разработке совместных проектов и программ, создают благоприятные условия для всесторонних контактов участников научной деятельности, включая их участие в обмене опытом, научной информацией и научно-исследовательскими разработками;

- **потребительского рынка и предпринимательства** - создают условия, гарантирующие равный доступ местных товаропроизводителей на продовольственные рынки городов, обмениваются планами проведения на территориях Сторон выставочных, ярмарочных мероприятий, форумов, презентаций, семинаров, конференций, круглых столов, координационных советов и других мероприятий, осуществляют консультационное взаимодействие в области поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;

- **жилищно-коммунального хозяйства** - взаимодействуют по обмену опытом в организации работы в сфере жилищно-коммунального хозяйства, осуществлении муниципального жилищного контроля, участия в областных программах, решении проблем, связанных с изношенностью муниципального жилищного фонда, инженерных коммуникаций (электро-, тепло-, водоснабжения, водоотведения), практике формирования прогрессивных форм управления

многоквартирными домами, в частности товариществ собственников жилья; **управления муниципальным имуществом** - обсуждают возникающие проблемы по эффективности использования земли и муниципального имущества, разрабатывают и реализуют совместные проекты по увеличению доходной части местных бюджетов на основе эффективного управления муниципальными имуществом и земельными ресурсами, обмениваются информацией и осуществляют консультационное взаимодействие в сфере управления муниципальным имуществом;

- **архитектуры и градостроительства** - обмениваются опытом по вопросам территориального планирования;

- **образования** - содействуют совместному проведению методических семинаров (стажировочных площадок) по обмену опытом по реализации федеральных государственных образовательных стандартов (далее - ФГОС) для детей с ограниченными возможностями здоровья, ФГОС основного и среднего уровней образования, ФГОС дошкольного образования, профессионального стандарта;

культуры - содействуют проведению музейных выставок, библиотечных мероприятий, книжных выставок на основе прямых связей учреждений культуры, сотрудничают в осуществлении научно-методической работы в области детского эстетического воспитания, обеспечивают участие творческих коллективов города Усолье-Сибирское и города Черемхово в организации и проведении Дней городов;

- **молодежной политики** - развивают связи между молодежными организациями, учебными заведениями, иными организациями, осуществляющими деятельность в сфере реализации государственной политики в отношении детей и молодежи;

физической культуры и спорта — способствуют участию спортсменов и спортивных команд в совместных спортивно-массовых мероприятиях, обмену спортивными делегациями по отдельным видам спорта, межмуниципальных соревнований по футболу, посвященные Дню местного самоуправления (апрель), Дню Физкультурника (август), соревнований по волейболу, посвященные Дню Победы, другим видам спорта к знаменательным датам, а также межмуниципальных соревнований для лиц с ограниченными возможностями, обмену опытом работы с детьми и подростками по месту жительства, развитию контактов и связи в области физической культуры и спорта;

- **взаимодействия с общественными и религиозными**

объединениями — обеспечивают условия для развития гражданского общества, осуществляют обмен опытом работы в рамках проведения общественного контроля, развития территориального общественного самоуправления, способствуют взаимодействию Общественного совета при администрации города Черемхово с Общественной палатой города Усолье-Сибирское.

Заключено 16 ноября 2017 года в городе Усолье-Сибирское.

2.3. Выводы и предложения по разделу 2. «Межмуниципальное сотрудничество в Иркутской области».

Организация и деятельность советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации определяется следующими основными мотивами:

1. возможностью защиты и отстаивания общих интересов муниципальных образований посредством создания общего институционального образования и реализации совместных проектов развития территорий муниципальных образований;

2. возможностью координации деятельности муниципальных образований, обеспечением взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, а также согласованием политики государства и местного самоуправления в различных сферах;

3. возможностью повышения эффективности решения вопросов местного значения и проблем межтерриториального характера, обмена опытом и практикой муниципального управления в решении вопросов местного значения.

На сегодняшний день сложилась положительная практика деятельности советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, налажен их тесный контакт с органами государственной власти субъектов РФ, но, к сожалению, некоторые вопросы взаимодействия остаются не решенными. Это связано с неопределенностью правового статуса советов муниципальных образований в системе публичных отношений.

Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации имеют право на существование, но при этом их деятельность должна четко регламентироваться федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.

Представляется также необходимым рекомендовать органам местного самоуправления Иркутской области активнее использовать иные формы межмуниципального сотрудничества, такие как:

- соглашения о взаимодействии между муниципальными образованиями, соглашения о сотрудничестве и совместной деятельности, в целях объединения ресурсов МО для решения вопросов местного значения.

- организационно-хозяйственные формы сотрудничества (АНКО, Фонды, ЗАО, ООО) для реализации экономических целей.

3. Основы финансовой самостоятельности местного самоуправления в Иркутской области

3.1. Особенности регулирования бюджетной обеспеченности муниципальных образований Иркутской области.

В соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", устанавливающим основы государственных гарантий осуществления местного самоуправления в РФ, «Финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов. В случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации».

Органы местного самоуправления наделены обязанностью и ответственностью по выполнению вопросов местного значения. Бюджет - форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления, исходя из государственной экономической политики и требований федерального законодательства.

Необходимо отметить, что реализация решений органов государственной власти в области оплаты труда, как и инфляционная составляющая, приводит к ежегодному приросту «стоимости» расходных обязательств местного бюджета, однако дополнительные доходные источники в местные бюджеты не передаются. Для обеспечения сбалансированности бюджета органы местного самоуправления вынуждены либо наращивать муниципальный долг, либо сокращать программы развития или текущее содержание, либо применять и то, и другое.

Хотя к бюджетным полномочиям субъектов относится установление нормативов отчислений доходов в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, межбюджетные отношения в Иркутской области развиваются в направлении передачи в местные бюджеты финансовой помощи в виде дотаций на сбалансированность и субсидий на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Так, в Иркутской области действует Закон Иркутской области от 22 октября 2013 года № 74-ОЗ «О межбюджетных трансфертах и нормативах

отчислений доходов в местные бюджеты», который установил дополнительные нормативы отчислений доходов в местные бюджеты, в том числе:

- в бюджеты муниципальных районов:

1) от налога на доходы физических лиц - 26,25 процента от объема доходов по данному виду налога, подлежащего зачислению с территории соответствующего муниципального района в консолидированный бюджет Иркутской области;

2) от налога на доходы физических лиц, уплачиваемого иностранными гражданами в виде фиксированного авансового платежа при осуществлении ими на территории Российской Федерации трудовой деятельности на основании патента, - 31,25 процента от объема доходов по данному виду налога, подлежащего зачислению с территории соответствующего муниципального района в консолидированный бюджет Иркутской области;

3) от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, - 30 процентов от объема доходов по данному виду налога, подлежащего зачислению с территории соответствующего муниципального района в консолидированный бюджет Иркутской области.

- в бюджеты городских округов:

1) от налога на доходы физических лиц - 11,5 процента от объема доходов по данному виду налога, подлежащего зачислению с территории соответствующего городского округа в консолидированный бюджет Иркутской области;

2) от налога на доходы физических лиц, уплачиваемого иностранными гражданами в виде фиксированного авансового платежа при осуществлении ими на территории Российской Федерации трудовой деятельности на основании патента, - 26,5 процента от объема доходов по данному виду налога, подлежащего зачислению с территории соответствующего городского округа в консолидированный бюджет Иркутской области;

3) от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, - 30 процентов от объема доходов по данному виду налога, подлежащего зачислению с территории соответствующего городского округа в консолидированный бюджет Иркутской области.

- в бюджеты городских, сельских поселений от налога на доходы физических лиц, уплачиваемого иностранными гражданами в виде фиксированного авансового платежа при осуществлении ими на территории Российской Федерации трудовой деятельности на основании патента, - 10 процентов от объема доходов по данному виду налога, подлежащего зачислению с территории соответствующего городского, сельского поселения в консолидированный бюджет Иркутской области.

- в бюджеты сельских поселений от налоговых доходов, подлежащих зачислению с территории соответствующего сельского поселения в бюджет муниципального района:

1) от налога на доходы физических лиц - 5 процентов от объема доходов по данному виду налога, подлежащего зачислению с территории соответствующего сельского поселения в консолидированный бюджет Иркутской области;

2) от единого сельскохозяйственного налога - 20 процентов от объема доходов по данному виду налога, подлежащего зачислению с территории соответствующего сельского поселения в консолидированный бюджет Иркутской области.

Дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, подлежащих зачислению в консолидированный бюджет Иркутской области, устанавливаются законом об областном бюджете исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 15 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета Иркутской области от указанного налога.

Возможно, в случае получения вышеуказанной финансовой помощи гарантировано, своевременно (на стадии формирования бюджета) и в долгосрочной перспективе, для муниципального образования не имел бы принципиального значения «механизм» передачи ресурсов, но в реальной ситуации исполнения бюджета в 2017-2018 годах финансовая помощь в местный бюджет поступает отдельными «траншами» в течение финансового года, после оценки субъектом в режиме «ручного управления» возможностей сбалансированности местного бюджета, с установлением отдельных условий.

Обеспечение финансовыми ресурсами местных бюджетов на выполнение решений органов государственной власти.

Статьей 133 Конституции РФ определено, что местному самоуправлению гарантируется право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Статья 12 определяет, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Субъект РФ - уровень государственной власти непосредственно осуществляющий взаимодействие с местным самоуправлением и местными бюджетами, на котором лежит ответственность за реализацией на местах принятых решений госорганов и их финансовым обеспечением.

В частности речь идет о повышении заработной платы работникам бюджетной сферы (повышение минимального размера оплаты труда в соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ от 7 декабря 2017 года, индексация в 1,04 раза размеров должностных окладов работников муниципальных учреждений города, выполнение «майских» Указов Президента РФ по повышению заработной платы отдельным категориям работников бюджетной сферы). С 2019 года расходы на оплату труда существенно приросли в связи с реализацией Указа Губернатора

Иркутской области по дифференциации заработной платы и установлении единовременных выплат.

О Региональном дорожном фонде, его источниках и распределении по муниципальным образованиям.

Полномочие по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения закреплено за муниципалитетами. В настоящее время единственным стабильным источником муниципальных дорожных фондов является акциз на бензин и масла. Объем поступлений в бюджеты муниципальных образований Иркутской области за 2018 год от акцизов составила 953 148,5 тыс. рублей, при этом потребность в финансировании работ по содержанию муниципальных автомобильных дорог только например для города Братска, согласно нормативам финансовых затрат, составляет 580,9 млн. руб. (в 5,7 раз больше, чем в проекте бюджета); на текущий ремонт дорог – 684,1 млн. руб. (в 6,8 раз больше, чем в проекте бюджета); на капитальный ремонт дорог – 760,0 млн. руб. Из областного дорожного фонда, куда и поступает от всех муниципальных образований главный источник доходов – транспортный налог, бюджет города Братска субсидии получил в 2017 году -117 млн.руб. , в 2018 году – 0.

Привлечение целевых бюджетных кредитов из областного муниципального дорожного фонда, в виде вынужденной меры не решает проблемы наполнения муниципального дорожного фонда, является по своей сути только источником уже имеющихся доходов фонда, и приводит к увеличению муниципального долга и расходов на его обслуживание.

Недостаточность финансового обеспечения выполнения полномочий в сфере дорожной деятельности приводит к ухудшению состояния дорог, не позволяет обеспечить их сохранность на должном уровне, ведет к снижению уровня безопасности дорожного движения, о чем свидетельствуют ежегодно поступающие в адрес должностных лиц администрации предписания ГИБДД об устранении выявленных нарушений

Об увеличении с 2019 года уровня софинансирования из местного бюджета мероприятий областных государственных программ. О непрозрачности установления уровня софинансирования. О поздних сроках распределения субсидий для муниципальных образований.

Действующая схема софинансирования из областного бюджета расходных обязательств муниципальных образований в рамках областных государственных программ лишена прозрачности. При установленном предельном уровне, конкретные уровни софинансирования каждого расходного обязательства из бюджета города устанавливаются отдельными Порядками предоставления субсидий из областного бюджета, разработанными исполнительными органами государственной власти Иркутской области и в 2018 году варьируются от 3% до 25%. (далее-Порядки).

Порядки включают в себя подачу муниципальными образованиями заявок на софинансирование из областного бюджета, последующее проведение процедуры отбора муниципальных образований, исходя из установленных критериев, при этом конкретные сроки регламентирующих процедур в отдельных порядках четко не обозначены. Так, Положением о предоставлении и расходовании субсидий из областного бюджета местным бюджетам на реализацию мероприятий в области газификации и газоснабжения, утвержденным постановлением Правительства Иркутской области от 14.06.2016 №360-пп, конкретные сроки приема документов на участие в государственной программе не установлены. «Растягивание» сроков поступления средств в бюджеты муниципальных образований, с учетом необходимости соблюдения законодательства в сфере муниципальных закупок, приводит к тому, что зачастую средства осваиваются не в полном объеме, снижается качество выполняемых работ, что влечет недовольство населения, предписания и судебные решения надзорных и правоохранительных органов.

3.2. Меры стимулирования эффективности деятельности местного самоуправления, применяемые в субъекте РФ (в т.ч. направленные на укрепление доходной части местных бюджетов и повышение эффективности муниципальных расходов).

1. Стимулирующую направленность имеет предоставление субсидии на реализацию мероприятий, направленных на улучшение показателей планирования и исполнения бюджетов муниципальных образований Иркутской области.

Положение о предоставлении и расходовании данной субсидии утверждено постановлением Правительства Иркутской области от 01.12.2015 № 607-пп.

Отбор муниципальных образований Иркутской области для предоставления субсидий проводится министерством финансов Иркутской области в соответствии с одним или несколькими из следующих критериев:

1) соблюдение предельных значений, установленных пунктом 3 статьи 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (*дефицит местного бюджета не должен превышать 10 процентов утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений*);

2) соблюдение предельных значений, установленных пунктом 3 статьи 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации (*предельный объем муниципального долга не должен превышать утверченный общий годовой объем доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений*)

3) прирост поступлений налоговых (в сопоставимых нормативах зачисления) и неналоговых доходов в бюджеты муниципальных образований Иркутской области за отчетный финансовый год (исполнение за отчетный финансовый год сравнивается с исполнением за год, предшествующий отчетному финансовому году) без учета следующих видов доходов (далее - прирост поступлений налоговых и неналоговых доходов):

акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации;

задолженности и перерасчетов по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам;

доходов от продажи материальных и нематериальных активов;

4) отсутствие по состоянию на 1 января текущего финансового года просроченной кредиторской задолженности местного бюджета:

по выплате денежного содержания главе, муниципальным служащим муниципальных образований Иркутской области, а также заработной платы техническому и вспомогательному персоналу органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, работникам учреждений, находящихся в ведении органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области;

по начислениям на оплату труда;

по коммунальным услугам;

по выплате пособий по социальной помощи населению;

5) отсутствие просроченной задолженности по денежным обязательствам перед областным бюджетом;

6) муниципальное образование Иркутской области является вновь образованным в отчетном финансовом году муниципальным образованием Иркутской области (преобразованным в отчетном финансовом году в форме объединения муниципальных образований Иркутской области) и (или) муниципальным районом, в состав которого в отчетном финансовом году в качестве межселенной территории вошла территория упраздненного поселения;

7) муниципальное образование Иркутской области является одним из пяти муниципальных районов (городских округов) Иркутской области, получивших наибольшее значение комплексной оценки качества, рассчитанное в соответствии с приказом министерства от 15 июня 2016 года N 56н-мпр "Об утверждении Порядка осуществления мониторинга и оценки качества управления бюджетным процессом в муниципальных районах (городских округах) Иркутской области", либо муниципальным районом (городским округом) Иркутской области, значение комплексной оценки качества которого равно значению пятого муниципального района (городского округа) Иркутской области в рейтинге муниципальных районов (городских округов) по качеству управления бюджетным процессом;

8) численность населения муниципального образования Иркутской области составляет не менее 500 человек.

Условием предоставления и расходования субсидий является отсутствие по состоянию на 1 число месяца финансирования субсидий просроченной кредиторской задолженности местного бюджета:

1) по выплате денежного содержания главе, муниципальным служащим муниципальных образований Иркутской области, а также заработной платы технического и вспомогательному персоналу органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, работникам учреждений, находящихся в ведении органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области;

2) по начислениям на оплату труда;

3) по выплате пособий по социальной помощи населению.

Постановлением Правительства Иркутской области от 14.03. 2019 г. N 207-пп между муниципальными образованиями Иркутской области распределен объем средств 432 821 тыс. рублей.

2. Статьей 18 Закона Иркутской области от 17.12.2018 № 131-оз «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее – Закон об областном бюджете) установлено, что в 2019 - 2021 годах из областного бюджета местным бюджетам предоставляются следующие иные межбюджетные трансферты:

- на государственную поддержку лучших сельских учреждений культуры в порядке, предусмотренном приложением 28 к Закону об областном бюджете в объеме 300,0 тыс. рублей ежегодно;

- на государственную поддержку лучших работников сельских учреждений культуры в порядке, предусмотренном приложением 29 к Закону об областном бюджете в объеме 300,0 тыс. рублей ежегодно;

- на поощрение органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Иркутской области, достигших наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности их деятельности за отчетный финансовый год, в порядке, предусмотренном приложением 30 к Закону об областном бюджете в сумме 5 000,0 тыс. рублей ежегодно.

3.3. Выводы и предложения по разделу «Основы финансовой самостоятельности местного самоуправления в Иркутской области»

Доходы местных бюджетов за 2018 год исполнены в сумме 91 721 402,4 тыс. рублей, что составило 98,6% от плановых назначений. В тоже время процент исполнения доходов консолидированного бюджет субъекта составил 107,8% или 193 634 348,6 тыс. рублей при плановых назначениях 179 625 198,4 тыс. рублей.

Наибольшая доля недополученная в доходы местных бюджетов по безвозмездным поступлениям сумма в размере 1 774 855,8 тыс. рублей, в том числе от других бюджетов бюджетной системы РФ 1 706 126,6 тыс. рублей.

Налоговые доходы местных бюджетов составили:

- по НДФЛ 16 918 256,9 тыс. рублей, что составляет 31,4% от консолидированного показателя по данному налогу, доля в налоговых и неналоговых доходах местных бюджетов составила 55,7%. Прирост по сравнению с плановой суммой составил 2,9%.

- налоги на совокупный доход составили 3 412 512,2 тыс. рублей, снижение от плана составило 0,4% и вызвано с отклонением в меньшую сторону по сравнению с планом поступлений по ЕНВД.

- имущественные налоги, поступающие в местные бюджеты, составили 4 175 457,3 тыс. рублей и дали общий прирост по сравнению с планом всего на 0,4%.

- акцизы, формирующие дорожные фонды в местных бюджетах, составили 953 148,5 тыс. рублей, по сравнению с планом прирост составил 3,1%, а доля в консолидированном бюджете составила 9,8%.

Совокупные расходы местных бюджетов составили 92 123 661,2 тыс. рублей и по сравнению с плановыми назначениями исполнены на 96%. Доля расходов, направляемая на оплату труда с начислениями на нее, составила 55,1% или в сумме 50 749 839,2 тыс. рублей. В консолидированном бюджете это доля составила 28,2%. Вместе с бюджетом субъекта доля расходов на оплату труда с начислениями в консолидированном бюджете составляет 42,6%.

На общегосударственные вопросы направленно 8 706 501,9 тыс. рублей, что в доле в отношении составило 9,5% от расходов бюджетов ОМСУ.

Наибольшую долю сохраняют расходы на социальную сферу, в том числе расходы на образование в сумме 53 346 388,5 тыс. рублей, что составляет 57,9 % расходов местных бюджетов.

Совокупный результат сбалансированности местных бюджетов дефицит в размере 402 258,8 тыс. рублей, при профиците консолидированного бюджета субъекта РФ в размере 13 590 598,3 тыс. рублей.

Просроченная кредиторская задолженность в консолидированном бюджете в соответствии со справкой об исполнении консолидированного бюджета Иркутской области формируется исключительно из просроченной кредиторской задолженности местных бюджетов в сумме 191 646,0 тыс. рублей, в том числе по коммунальным услугам в размере 23 362,7 тыс. рублей. Доля городских округов в просроченной кредиторской задолженности составила 54,3%, муниципальных районов — 14,5%, городских поселений — 19,7%, сельских поселений — 11,5%.

Предложения:

Полагаем, назрела острая необходимость пересмотра межбюджетных отношений в части увеличения доли отчислений от региональных налогов в доходы местных бюджетов, при этом уточняя и совершенствуя порядок предоставления финансовой помощи.

В этой связи, необходимо на площадке Законодательного Собрания Иркутской области создать рабочую группу по разработке проекта закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О межбюджетных трансфертах и нормативах отчислений доходов в местные бюджеты» с учетом интересов всех муниципальных образований от сельских поселений и городских округов.

На наш взгляд, необходимо пересмотреть нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц, налога на имущество организаций, транспортного налога – то есть тех налогов, которые аккумулируются непосредственно на территориях муниципальных образований.

Но при этом необходимо учитывать неравномерность территориального распределения данных видов налогов (т.е. не в ущерб небольшим муниципальным образованиям, где объекты налогообложения представлены в небольшом объеме). В связи с чем, полагаем также необходимым законодательно закрепить норматив отчислений в фонд финансовой поддержки муниципальных образований (дотации на выравнивание, субсидии на сбалансированность) в процентном соотношении от доходов областного бюджета (полагаем необходимым установить зависимость объема финансовой поддержки от доходов областного бюджета с возможностью корректировки объема фонда в течении финансового года).

4. Полномочия органов местного самоуправления

4.1. Особенности системы разграничений полномочий между органами государственной власти Иркутской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области.

Базовый перечень вопросов местного значения, установленный статьями 14, 15, 16 и 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ в 2017-2018 годах составил 39 вопросов местного значения для городских поселений, 13 – для сельских поселений (оставшиеся 26 вопросов местного значения на территории сельских поселений решаются органами местного самоуправления муниципальных районов), 39 – для муниципальных районов, 43 – для городских округов, 13 – для внутригородских районов.

В 2017 г. и начале 2018 г. значительных изменений в перечни вопросов местного значения не вносилось (были уточнены лишь отдельные формулировки), количество вопросов местного значения не менялось.

При этом Федеральный закон № 131-ФЗ позволяет расширять перечни вопросов местного значения сельских поселений с 13 до 25 (с 2017 г. фактически до 24), а внутригородского района – в пределах перечня вопросов местного значения городского округа.

Расширенные перечни вопросов местного значения сельских поселений действуют в Иркутской области. Иркутская область, наряду с Ленинградской, Ростовской и Тюменской областями, а также Ямало-Ненецким автономным округом, применила дифференцированный подход к

поселениям разных муниципальных районов (Закон Иркутской области от 3 ноября 2016 года № 96-ОЗ «О закреплении за сельскими поселениями Иркутской области вопросов местного значения»).

Кроме того, на территории Иркутской области приняты и действуют областные законы, регулирующие и уточняющие полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области по решению вопросов местного значения, в том числе:

1. Закон Иркутской области от 23 июля 2008 г. N 59-ОЗ "О градостроительной деятельности в Иркутской области"

2. Закон Иркутской области от 3 ноября 2011 г. N 93-ОЗ О дорожном фонде Иркутской области"

3. Закон Иркутской области от 17 декабря 2008 г. N 125-ОЗ "О порядке признания граждан малоимущими, порядке определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях предоставления гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда в Иркутской области"

4. Закон Иркутской области от 17 декабря 2008 г. N 127-ОЗ "О порядке ведения органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и отдельных вопросах определения общей площади жилого помещения, предоставляемого гражданину по договору социального найма"

5. Закон Иркутской области от 28 декабря 2015 г. N 145-ОЗ "Об отдельных вопросах организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Иркутской области"

6. Закон Иркутской области от 8 июня 2009 г. N 34-ОЗ "Об отдельных вопросах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Иркутской области"

7. Закон Иркутской области от 30 декабря 2014 г. N 182-ОЗ "О нормативах обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организациях в Иркутской области, общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области, обеспечения дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области"

8. Закон Иркутской области от 5 марта 2010 г. N 4-ОЗ "Об отдельных вопросах здравоохранения в Иркутской области".

4.2. Практика перераспределения полномочий в Иркутской области.

Законами Иркутской области органам местного самоуправления Иркутской области переданы отдельные полномочия органов государственной власти Иркутской области по вопросам совместного ведения РФ либо ее субъектов, в том числе:

1. Закон Иркутской области от 10 октября 2008 г. N 89-ОЗ "О наделении органов местного самоуправления областными государственными полномочиями по определению персонального состава и обеспечению деятельности районных (городских), районных в городах комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав".

2. Закон Иркутской области от 24 июля 2008 г. N 63-ОЗ "О наделении органов местного самоуправления отдельными областными государственными полномочиями в сфере труда"

3. Закон Иркутской области от 9 декабря 2013 г. N 110-ОЗ "О наделении органов местного самоуправления отдельными областными государственными полномочиями по организации проведения в Иркутской области мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных собак и кошек"

4. Закон Иркутской области от 8 мая 2009 г. N 20-ОЗ "О наделении органов местного самоуправления областными государственными полномочиями по определению персонального состава и обеспечению деятельности административных комиссий"

5. Закон Иркутской области от 10 декабря 2007 г. N 116-ОЗ "О наделении органов местного самоуправления областными государственными полномочиями по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг"

6. Закон Иркутской области от 8 октября 2007 г. N 76-ОЗ "О наделении органов местного самоуправления отдельными областными государственными полномочиями по предоставлению мер социальной поддержки многодетным и малоимущим семьям"

8. Закон Иркутской области от 4 апреля 2014 г. N 37-ОЗ "О наделении органов местного самоуправления областным государственным полномочием по определению перечня должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных отдельными законами Иркутской области об административной ответственности"

9. Закон Иркутской области от 20 декабря 2010 г. N 131-ОЗ "О наделении органов местного самоуправления отдельными областными государственными полномочиями в области регулирования тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами"

10. Закон Иркутской области от 6 ноября 2012 г. N 114-ОЗ "О наделении органов местного самоуправления отдельными областными государственными полномочиями в сфере водоснабжения и водоотведения"

11. Закон Иркутской области от 17 июня 2008 г. N 26-ОЗ "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными

полномочиями в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции"

12. Закон Иркутской области от 18 июля 2008 г. N 47-ОЗ "О наделении органов местного самоуправления областными государственными полномочиями по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов, относящихся к государственной собственности Иркутской области".

Также в Иркутской области существует практика перераспределения полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти Иркутской области (от МСУ региону).

Так, Законом Иркутской области от 18 декабря 2014 г. N 162-ОЗ "О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления отдельных муниципальных образований Иркутской области и Правительством Иркутской области" изъяты полномочия у города Иркутска и Иркутского района по распоряжению земельными участками, собственность на которые не разграничена. Однако в 2018 году в данный закон внесены изменения, и данные полномочия возвращены органам местного самоуправления города Иркутска.

Кроме того, сохраняет значение договорной механизм передачи отдельных полномочий по решению некоторых вопросов местного значения по соглашениям между органами местного самоуправления муниципальных районов и входящими в их состав поселениями.

По сведениям органов исполнительной власти Иркутской области, в регистре нормативных правовых актов зарегистрирован 141 нормативный правовой акт о передаче полномочий между разными видами муниципальных образований, например:

1. Решение от 17.12.2018 № 7/1-ДП Дума Аталанского МО «О передаче полномочий по осуществлению внутреннего муниципального финансового контроля на 2019 год».

2. Решение от 04.12.2018 № 14 Сход граждан Коршуновского МО «О передаче полномочий на осуществление части полномочий по формированию, исполнению бюджета поселения, по размещению заказов на поставку товаров, выполнению работ, оказания услуг по ГО и ЧС».

3. Решение от 29.11.2018 № 61 Дума Заларинского МО «О передаче полномочий Заларинского муниципального образования на уровень муниципального образования «Заларинский район» и другие.

Не смотря на то, что в регистре НПА зарегистрированы далеко не все акты органов местного самоуправления по вопросам передачи полномочий, данный механизм так или иначе востребован более чем двумя третями муниципалитетов. Это показывает общероссийская практика.

Так, в 2018 году 1 092 городских и 13,4 тыс. сельских поселений передали свои полномочия 1 419 муниципальным районам.

При этом около 5,8 тыс. поселений в 2017 году и около 5,6 тыс. поселений в 2018 году частично или полностью передали муниципальным районам свои полномочия в бюджетно-финансовой сфере, более 4,8 тыс. поселений в 2017 году и более 3,9 тыс. поселений в 2018 году – полномочия в сфере градостроительства, территориального планирования, землепользования и застройки, более 800 поселений в 2017 году и более 700 поселений в 2018 году – полномочия по благоустройству территорий, более 700 поселений в 2017 году и более 600 поселений в 2018 году – полномочия по решению 11 и более вопросов местного значения.

Примечание: По состоянию на 1 марта 2018 г. в Российской Федерации по уточненным данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации насчитывается 21 905 муниципальных образований, в том числе:

- 1 757 муниципальных районов;*
- 1 532 городских поселения;*
- 17 735 сельских поселений;*
- 592 городских округа;*
- 3 городских округа с внутригородским делением (города Махачкала, Самара, Челябинск);*
- 19 внутригородских районов в городских округах;*
- 267 внутригородских муниципальных образований в границах городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь).*

4.3. Выводы и предложения по разделу 6 «Полномочия органов местного самоуправления».

Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения обеспечиваются собственными доходами местных бюджетов, а делегированные государственные полномочия – субвенциями из вышестоящих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Предлагается включить в методику расчета размеров субвенций на выполнение государственных полномочий расходы на дифференциацию заработной платы, предоставление муниципальным служащим, выполняющим государственные полномочия, компенсацию расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа в отпуск и обратно.

Расходы на оплату стоимости проезда и провоза багажа в отпуск и обратно лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, установлены Трудовым кодексом.

В соответствии с ч.2 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться Законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

В объеме субвенции средства для дифференциации заработной платы и оплаты льготного проезда работникам, выполняющим государственные полномочия, не предусмотрены.

Учитывая, что законом гражданам, проживающим и работающим в районах, приравненных к Крайнему Северу, установлены социальные гарантии, выплаты льготного проезда являются необходимыми, и обеспечение данных социальных гарантий работникам, выполняющим государственные полномочия в муниципальных образованиях, должно осуществляться за счет средств переданных на выполнение данного государственные полномочия

В законах Иркутской области о передаче государственных полномочий данные выплаты не предусмотрены.

Муниципалитетам в условиях дефицитного бюджета приходится нести дополнительную нагрузку, обеспечивая за счет средств местного бюджета социальные гарантии муниципальным служащим, выполняющим государственные полномочия, отвлекая средства от выполнения вопросов местного значения, закрепленных за муниципальным образованием Законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

Министерством финансов Иркутской области, при оценке сбалансированности муниципальных образований, средства, отвлекаемые на выполнение государственных полномочий считаются отвлеченными необоснованно, и при расчете потребности в финансовой поддержке не учитываются

5. Профессиональные кадры местного самоуправления в Иркутской области

5.1. Укомплектованность органов местного самоуправления профессиональными кадрами в Иркутской области.

Деятельность органов местного самоуправления в Российской Федерации по сведениям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 марта 2018 г. обеспечивают около 298,2 тыс. муниципальных служащих, из которых 292,5 тыс. работают в местных администрациях, 10,2 тыс. в аппаратах представительных органов и 9,4 тыс. в иных органах местного самоуправления, а также 111,2 тыс. работников органов местного самоуправления, не являющихся муниципальными служащими.

Примерно по 36% муниципальных служащих работают в городских округах и муниципальных районах, 18% - в сельских поселениях, 10% - в городских поселениях,

В среднем на каждое муниципальное образование приходится по 14 служащих, причем на муниципальный район - 64 служащих, на

городское поселение – 8 служащих, на сельское поселение – 3 служащих, на городской округ – 150 служащих.

По социально-демографическому составу 75% муниципальных служащих – женщины и 25% – мужчины. 32% служащих – лица не старше 35 лет и 5% – не старше 25 лет; 89% – лица с высшим образованием, 0,4% – имеют ученую степень.

Мониторинг, проводимый Ассоциацией муниципальных образований Иркутской области, показывает, что в муниципальных образованиях региона наблюдается дефицит профессиональных управленческих кадров.

Из 100% действующих муниципальных служащих образование по направлению «государственное и муниципальное управление» имеют менее 15%, примерно 10 % работников органов местного самоуправления вообще не имеет высшего образования. Однако сами муниципальные служащие признают необходимость обучения, переподготовки, повышения квалификации и хотели бы их получить.

Основные аспекты, по которым муниципальные служащие хотели бы повысить свой уровень знаний, касаются следующих направлений их деятельности:

- разработка муниципальных целевых программ;
- использование информационных технологий и электронного документооборота;
- новые формы и методы управления муниципальной собственностью;
- методы повышения инвестиционной привлекательности муниципальных образований;
- стратегическое планирование социально-экономического развития муниципальных образований;
- другие направления.

Несмотря на то, что большинство сотрудников органов местного самоуправления всё же проходит подготовку в центрах повышения квалификации (в отличие от получения профессионального образования, наличествующего, как было сказано выше, менее чем у 15%, краткосрочные курсы оканчивает почти 90%), полезных знаний и навыков они в процессе повышения квалификации не получают. Часто это бывает связано с выбором образовательных учреждений, занимающихся повышением квалификации муниципальных кадров.

Практика показывает, что в сельских поселениях кадровые проблемы наиболее остры во всех аспектах. Здесь сотрудники органов местного самоуправления демонстрируют и более низкий уровень знаний, и меньшую восприимчивость к законодательным, социально-экономическим, политическим изменениям. Здесь ниже уровень образования, более «пожилой» возрастной состав, при этом обладающий меньшим стажем (что, вероятно, может свидетельствовать о большей «текучке» кадров), меньшее количество сотрудников проходит обучение, работа по формированию кадрового резерва ведётся менее активно, чем в остальных типах

муниципальных образований, и меньше существует для этого правовых оснований.

Низкий уровень финансовой обеспеченности муниципальных образований, слабая доходная база местных бюджетов, неупорядоченность местных полномочий и их частичное несовпадение с вопросами местного значения, сложности во взаимодействии с государственными контрольно-надзорными органами и в координации с региональной властью, объективно неудовлетворительные условия для оказания гражданам муниципальных услуг, в том числе низкий доступ к интерактивным технологиям, все это приводит к проблемам в кадровой сфере местного самоуправления.

5.2. Виды социальных гарантий, предоставляемых в Иркутской области выборным должностным лицам органов местного самоуправления и муниципальным служащим.

В Иркутской области, как и в других субъектах Российской Федерации, Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» закреплён широкий перечень гарантий для муниципального служащего.

Так, ***муниципальному служащему гарантируются:***

- условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей;
- денежное содержание и иные выплаты. Размер должностного оклада, размеры и порядок установления надбавок и иных выплат к должностному окладу муниципального служащего определяются нормативными актами органов местного самоуправления в соответствии с законами субъекта Российской Федерации;
- ежегодный оплачиваемый отпуск. Муниципальному служащему устанавливается ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью не менее 30 календарных дней. Для отдельных категорий муниципальных служащих федеральными и региональными законами устанавливается ежегодный оплачиваемый отпуск большей продолжительности. Сверх ежегодного оплачиваемого отпуска муниципальному служащему за выслугу лет предоставляется в порядке и на условиях, определяемых федеральными и региональными законами, дополнительный оплачиваемый отпуск;
- медицинское обслуживание его и членов его семьи, в том числе после выхода его на пенсию;
- пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей. На муниципального служащего в области пенсионного обеспечения в полном объёме распространяются права государственного служащего в Российской Федерации, устанавливаемые федеральными и региональными законами. Определение размера государственной пенсии муниципального служащего

осуществляется в соответствии с установленным законом субъекта Федерации соотношением муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы. Максимальный размер государственной пенсии муниципального служащего не может превышать максимальный размер государственной пенсии государственного служащего по соответствующей государственной должности. В случае смерти муниципального служащего, связанной с исполнением им должностных обязанностей, в том числе наступившей после увольнения его с муниципальной службы, члены семьи умершего имеют право на получение пенсии по случаю потери кормильца в порядке, определяемом федеральным законом;

- обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей;

- обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения им муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;

- защита его и членов его семьи в порядке, установленном законами, от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

В случае ликвидации органа местного самоуправления, сокращения штата работников данного органа муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные законодательством Российской Федерации о труде для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией предприятий, учреждений, организаций, сокращения штата работников.

Законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования могут быть предусмотрены дополнительные гарантии для муниципального служащего.

Поощрение муниципального служащего.

Виды поощрений муниципального служащего и порядок их применения устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными и региональными законами.

Как правило, за безупречную и эффективную муниципальную службу применяются следующие виды поощрения и награждения:

- объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения;
- награждение почетной грамотой органа местного самоуправления с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка;
- иные виды поощрения и награждения органа местного самоуправления;
- выплата единовременного поощрения в связи с выходом на пенсию за выслугу лет.

В случаях, установленных законодательством, муниципальный служащий может быть награжден государственной наградой, почетным званием или ему может быть присвоен почетный статус.

С 1 января 2018 года произошло увеличение заработной платы всех категорий работников бюджетного сектора экономики. В соответствии с «дорожными картами» увеличилась средняя заработная плата работников государственных и муниципальных учреждений социальной сферы, на которых распространяются Указы Президента Российской Федерации. На 4 процента проиндексированы должностные оклады работников, на которых не распространяются Указы Президента Российской Федерации, и заработная плата которых не индексировалась с 1 января 2014 года, государственных гражданских служащих, муниципальных служащих.

Однако, на сегодняшний день должностной оклад муниципального служащего, являющийся основой для расчета нормативов формирования расходов на оплату труда главы муниципального образования Иркутской области, установлен в размере, действующем на 1 января 2017 года, т.е. без учета индексации.

Увеличение минимального размера оплаты труда должно позитивно сказываться на всех категориях работников. Однако имеется существенная диспропорция в оплате труда глав муниципальных образований, муниципальных служащих, технического и вспомогательного персонала.

С 1 января 2018 года заработная плата неквалифицированного персонала с начислением районного коэффициента составила около 16 тыс. рублей, а с 1 мая 2018 года около 18 тыс. рублей.

В нынешней ситуации определенная доля муниципальных служащих получает денежное содержание на уровне минимального размера оплаты труда (16 000 – 18 000 рублей), что на уровне не квалифицированного персонала.

Также специфика формирования фонда оплаты труда для муниципальных служащих заключается несколько в финансовых возможностях муниципального образования, а сколько в контроле со стороны министерства финансов Иркутской области за соблюдением условий отсутствия увеличения расходов на оплату труда по сравнению с аналогичным периодом.

Вместе с тем, главы поселений как и прежде указывают на то, что директор дома культуры, учредителем которого является та же администрация поселения, получает заработную плату больше главы поселения. Безусловно, ответственность главы поселения несоизмерима с ответственностью директора данного учреждения.

В Иркутской области нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления установлены Постановлением № 599-пп.

Согласно информации минфина Иркутской области (от 20.12.2018 № 02-52-5384/18-7-2-19), в 49 МО Иркутской области, в том числе в 13 МО 2-го уровня (городские округа и муниципальные районы); 36 МО 1-го уровня (городские и сельские поселения) доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы РФ и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет **не превышала 5 %** собственных доходов местного бюджета на 2018 год. Таким образом, в отношении таких МО на 2018 год не распространялись положения Постановления № 599-пп (приложение 1 к настоящему отчету).

Вопросы установления предельно допустимого размера финансирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, также регулируются статьей 4 Закона Иркутской области от 17.12.2008 № 122-оз «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Иркутской области». Согласно названной статье, при определении размеров финансирования гарантий МО, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы РФ и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 5 процентов собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного финансового года, не имеют права превышать установленные Правительством Иркутской области нормативы формирования расходов на оплату труда выборных лиц местного самоуправления и содержание органов местного самоуправления. Постановление № 599-пп вступило в силу с 01.01.2015.

Как показал анализ нормативов формирования расходов на оплату труда главы городских и сельских поселений на 2018 год проведенный в 2018 году Контрольно-счетной палатой Иркутской области, по отдельным МО нормативы установлены в размере ниже среднемесячной номинальной начисленной заработной платы организаций по Иркутской области за сентябрь 2018 года. По данным Иркутскстата (<http://irkutskstat.gks.ru>), среднемесячная номинальная начисленная заработная плата за сентябрь 2018 года в целом по Иркутской области составила 40 552,0 рублей.

При сравнении нормативов и среднемесячной номинальной начисленной заработной платы за сентябрь 2018 года КСП области учтена среднемесячная заработная плата с учетом дифференцированных размеров районных коэффициентов и процентных надбавок к заработной плате, установленных территориально в Иркутской области, расчетно в диапазоне от 37 723,0 рублей (южные районы) до 51 869,0 рублей (северные территории).

Анализ нормативов формирования расходов на оплату труда глав городских и сельских поселений, размер которых ниже величины среднемесячной заработной

платы организаций по Иркутской области за сентябрь 2018 года представлен в следующей таблице (в рубл.).

№ п/п	Наименование муниципального образования (МО)	Числ.	Норматив на 2018 год	Средняя з/плата по экономике	Отк. «-»	№ п/п	Наименование муниципального образования (МО)	Числ.	Норматив на 2018 год	Средняя з/плата по экономике	Отк. «-»
1	Новотельбинское	141	30 873	37 723	6 850	46	с.п. Покровка	656	35 653	37 723	2 069
2	Наратайское с.п.	185	31 490	37 723	6 233	47	Аталанское с.п.	196	35 873	37 723	1 850
3	Панагинское с.п.	248	32 373	37 723	5 350	48	Нижнебурбукское	498	35 877	37 723	1 846
4	Подволооченское	252	32 429	37 723	5 294	49	Вершино-Тутурское	220	35 978	42 438	6 461
5	Нерхинское с.п.	232	32 730	37 723	4 993	50	Быстринское с.п.	651	36 043	37 723	1 679
6	Аршанское с.п.	278	32 793	37 723	4 930	51	Харикское с.п.	720	36 064	37 723	1 659
7	Мухинское с.п.	288	32 933	37 723	4 790	52	Чеховское с.п.	365	36 068	37 723	1 655
8	Катарминское с.п.	146	32 999	37 723	4 724	53	Бунбуйское с.п.	415	36 158	37 723	1 565
9	Зулуйское с.п.	267	33 027	37 723	4 696	54	Усть-Кульское с.п.	415	36 158	37 723	1 565
10	Мингауйское с.п.	192	33 032	37 723	4 690	55	Солонецкое с.п.	478	36 178	37 723	1 545
11	Чичковское с.п.	302	33 129	37 723	4 593	56	Светлолобовское с.п.	741	36 199	37 723	1 524
12	Тальское с.п.	331	33 536	37 723	4 187	57	с.п. Ныгда	746	36 231	37 723	1 492
13	Ишндийское с.п.	345	33 732	37 723	3 991	58	Новолетниковское	497	36 251	37 723	1 472
14	Черчетское с.п.	360	33 942	37 723	3 780	59	Каменно-Ангарское	498	36 265	37 723	1 458
15	Заречное с.п.	324	34 020	37 723	3 703	60	Большекашелакское	321	36 285	37 723	1 437
16	Кирейское с.п.	386	34 307	37 723	3 416	61	Бурхунское с.п.	766	36 359	37 723	1 364
17	Тунгусское с.п.	359	34 316	37 723	3 406	62	с.п. Тыргетуй	772	36 397	37 723	1 325
18	Черемшанское	299	34 532	37 723	3 191	63	Балтуринское с.п.	527	36 398	37 723	1 324
19	Ключинское с.п.	100	34 572	37 723	3 151	64	Харайгунское с.п.	739	36 608	37 723	1 115
20	Онгуренское с.п.	502	34 666	37 723	3 057	65	с.п. Васильевск	575	36 706	37 723	1 017
21	Усть-Илгинское	110	34 679	42 438	7 759	66	Тарнопольское с.п.	822	36 718	37 723	1 005
22	Червянское с.п.	246	34 681	37 723	3 042	67	Староалзамайское	413	36 741	37 723	982
23	Маритуйское с.п.	73	34 700	37 723	3 023	68	Филипповское с.п.	520	36 797	37 723	926
24	Балаганкинское	416	34 727	37 723	2 995	69	с.п. Ангарский	841	36 840	37 723	883
25	Аносовское с.п.	516	34 756	37 723	2 967	70	Чеботарихинское	856	36 936	37 723	787
26	Верхнегутарское	420	34 783	37 723	2 939	71	Алкинское с.п.	625	37 027	37 723	696
27	Октябрьское с.п.	322	34 855	37 723	2 868	72	с.п. Харазаргайское	875	37 058	37 723	665
28	Бузыккановское	426	34 868	37 723	2 855	73	Биритское с.п.	528	37 090	37 723	633
29	Бирюсинское с.п.	537	34 890	37 723	2 833	74	с.п. Егоровск	509	37 096	37 723	627
30	Нижнезаимское	431	34 938	37 723	2 785	75	с.п. Гаханы	482	37 097	37 723	625

	е										
31	Лукиповское с.п.	157	34 984	42 438	7 454	76	Малышевское с.п.	884	37 116	37 723	607
32	Рождественское	438	35 036	37 723	2 687	77	Коноваловское с.п.	900	37 218	37 723	504
33	Разгонское с.п.	567	35 083	37 723	2 640	78	Порогское с.п.	669	37 309	37 723	414
34	Усть-Кадинское	573	35 121	37 723	2 602	79	Семеновское с.п.	915	28 750	37 723	8 973
35	Буринское с.п.	525	35 235	37 723	2 487	80	Тынкобьское с.п.	182	37 344	44 796	7 452
36	Полинчетское с.п.	455	35 274	37 723	2 449	81	с.п. Капсальское	684	37 405	37 723	317
37	Сибирякское с.п.	598	35 281	37 723	2 441	82	Новостроевское с.п.	687	37 425	37 723	298
38	Умыганское с.п.	620	35 423	37 723	2 300	83	Заславское с.п.	936	37 449	37 723	274
39	Тофаларское с.п.	526	35 453	37 723	2 270	84	Венгерское с.п.	700	37 508	37 723	215
40	Иргейское с.п.	427	35 463	37 723	2 259	85	Широковское с.п.	607	37 576	37 723	146
41	Александровск	639	35 544	37 723	2 178	86	Тимошинское с.п.	207	37 856	42 438	4 582
42	Шеласьское с.п.	640	35 551	37 723	2 172	87	Карлукское с.п.	558	39 878	42 438	2 560
43	с.п. Люры	640	35 551	37 723	2 172	88	Тутурское с.п.	347	40 064	42 438	2 374
44	с.п. Тургеневка	475	35 554	37 723	2 168	89	Знаменское с.п.	666	40 182	42 438	2 256
45	Большепетарельское	197	35 615	37 723	2 108	90	Кунерминское г.п.	32	40 372	51 869	11 497

5.3. Выводы и предложения по разделу 7 «Профессиональные кадры местного самоуправления в Иркутской области».

Сегодня для улучшения ситуации в сфере кадрового обеспечения муниципальных образований следует:

- провести анализ заработной платы глав муниципальных образований, муниципальных служащих, руководителей муниципальных учреждений Иркутской области и установить нормативы формирования расходов на оплату труда главы муниципального образования не менее заработной платы руководителей муниципальных учреждений;

- провести анализ нормативов численности работников местных администраций, внести соответствующие изменения в действующие нормативные акты в части увеличения численности до необходимого уровня;

- совершенствовать систему подготовки, переподготовки и повышения профессиональной квалификации муниципальных служащих и должностных лиц, внедрять передовые методики, программы, технологии.

Формат обучения может быть самым разнообразным: полноценные образовательные программы, курсы, семинары, тренинги, правовые консультации, стажировки;

- создавать благоприятные трудовые и жилищные условия в муниципалитетах, чтобы привлекать компетентных специалистов, в том числе в административно-управленческой сфере, формировать базу для эффективного исполнения сотрудниками органов местного самоуправления своих должностных обязанностей;

- повышать авторитет и престиж муниципальной службы для привлечения наиболее перспективной молодёжи в данную сферу (в том числе на стадии выбора профессии).

Для решения проблемы «кадрового голода» в муниципальных образованиях на повестке дня стоит необходимость выработки региональной программы по профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих, по работе с кадровым резервом и по профессиональной ориентации будущих муниципальных управленцев.

Таким образом, для успешного решения стратегической задачи реформирования системы местного самоуправления в Иркутской области, для повышения эффективности деятельности органов муниципальной власти очевидна необходимость пересмотра и коренного изменения принципов кадрового обеспечения на этом уровне управления.

6. Контрольно-надзорная деятельность в Иркутской области

6.1. Контрольно-надзорная деятельность в отношении органов местного самоуправления: основные тенденции, позитивные и негативные эффекты.

Прокуратурой Иркутской области проанализирована работа органов местного самоуправления Иркутской области за 2018 год в сфере муниципального нормотворчества, эффективность взаимодействия между органами прокуратуры и местного самоуправления в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений закона.

В целом взаимодействие в названной выше сфере имеет конструктивный характер. В целях обеспечения единства правового пространства на территории области между органами прокуратуры и местного самоуправления осуществляется обмен информацией, прокурорами повсеместно планируются и проводятся мероприятия по правовому просвещению, изучению законодательных новелл, реализуются иные формы сотрудничества.

К примеру, Тулунский межрайонный прокурор работу с расположенными 24 поселениями по правовому просвещению проводил с использованием различных форм. Для размещения на сайтах сельских поселений межрайонной прокуратурой были направлены статьи о полномочиях органов местного самоуправления в сфере организации похоронного дела и содержания мест захоронения; об ответственности за нарушение порядка использования муниципального имущества и т.д., которые размещены на сайтах сельских поселений. Главам поселений Тулунского района и депутатам Дум на лекциях разъяснено антикоррупционное законодательство при разработке и принятии нормативно-правовых актов, полномочия представительного органа местного самоуправления по контролю за исполнением обязанностей по целевому

расходованию бюджетных средств.

В результате проведенного прокуратурой Ольхонского района с мэром, главами местных администраций, их должностными лицами, сотрудниками Минюста России по Иркутской области, Аппарата Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области круглого стола на тему: «Правотворческая деятельность органов местного самоуправления», в текущем году удалось исключить ранее имевшиеся факты ненаправления органами местного самоуправления для проведения правовой и антикоррупционной экспертизы в прокуратуру значительного количества проектов правовых актов (около 40%), при проверке которых после их принятия и (или) утверждения прокуратурой выявлялись незаконные нормы, принимались меры реагирования.

В целом по области в 2018 году прокурорами организовано и проведено более 40 подобных мероприятий в органах местного самоуправления, которые позволили предупредить значительное число нарушений закона, активизировать их деятельность по решению вопросов местного значения.

Повсеместно прокурорами обеспечивается непосредственное участие в правотворческой деятельности органов местного самоуправления. Всего в прошедшем году прокурорами принято участие в 1749 заседаниях представительных и исполнительных органов, комитетов и комиссий по рассмотрению проектов правовых актов (2017г.-1426).

Для устранения правовых пробелов городскими и районными прокурорами активно использовалось предоставленное уставами муниципальных образований право правотворческой инициативы. В 2018 году в указанном порядке разработано и внесено на рассмотрение правотворческих органов 501 проект муниципальных правовых актов, принято 429 (2017г.-408/384).

Кроме того, 898 муниципальных правовых актов принято органами местного самоуправления на основе внесенных прокурорами модельных правовых актов, а также 2472 акта - во исполнение представлений, информационных писем о необходимости дополнительного правового регулирования (2017г.-284/1747).

Например, прокурором Баяндаевского района подготовлены проекты решений об утверждении положений о порядке управления и распоряжения муниципальным имуществом; предоставления в его аренду, безвозмездное пользование; о порядке и условиях его приватизации и другие.

С использованием направленного прокуратурой Братского района в адрес сельских поселений модельного акта Думами 23 муниципальных образований приняты решения о порядке назначения и проведения опроса граждан в поселении.

Внесение необходимых изменений и дополнений в уставы муниципальных образований инициировалось прокурорами Баяндаевского, Братского, Качугского, Куйтунского, Усть-Удинского и других районов.

Несмотря на принимаемые органами местного самоуправления меры по приведению муниципальной правовой базы в соответствие с действующим законодательством количество выявленных прокуратурой незаконных правовых актов органов местного самоуправления увеличилось. В 2018 году органами прокуратуры области выявлено и оспорено 2375 незаконных правовых акта (2017г.-2022), в судебном порядке оспорено 12 муниципальных актов (2017г-9).

В результате вмешательства прокуроров в соответствие с действующим законодательством приведено 2390 нормативных правовых актов, включая 473 правовых акта, оспоренных в 2017 году, в т.ч. 241 устав.

В связи с постоянным совершенствованием федерального, областного законодательства ежегодно в противоречие с ним приходит множество норм Уставов муниципальных образований. Вместе с тем, попрежнему Уставы отдельных муниципальных образований длительное время самостоятельно органами местного самоуправления не приводятся в соответствие с действующим законодательством. С 2017 года не приведены в соответствие с законом Уставы Тулунского района, Усть- Кутского, Ручейского МО (Усть-Кутский район), Мамонского МО (Иркутский район), Рудовского МО (Жигаловский р-н), Верхоленского МО (Качугский район).

Потребовалось и судебное понуждение для приведения норм двух Уставов муниципальных образований, противоречащих требованиям ст.40 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, Иркутским областным судом рассмотрены административные иски заместителя прокурора области об оспаривании норм Уставов Новоигирминского и Рудногорского поселений Нижнеилимского района, устанавливающих за счет средств местного бюджета единовременные выплаты выборным лицам местного самоуправления, в т.ч. в случае вступления в отношении глав в законную силу обвинительного приговора; отзыва избирателями и т.д. Требования прокурора судом удовлетворены, решения вступили в законную силу.

Случаи необоснованного установления главам муниципальных образований «Бохан», «Хохорск», «Укыр» социальных гарантий при прекращении их полномочий, содержащиеся в Положениях о гарантиях их деятельности, выявлены прокуратурой Боханского района. Гарантии главам были установлены в отсутствие соответствующего правового регулирования в Уставах муниципальных образований. В результате принятых мер реагирования, из Положений исключены незаконные нормы.

По-прежнему значительное количество правовых актов оспорено в бюджетной сфере: Положения о бюджетном процессе, акты, регулирующие порядок ведения сводной бюджетной росписи и другие.

К примеру, по протестам Тулунского межрайонного прокурора внесены изменения и дополнения в Положения о бюджетном процессе в 24 муниципальных образованиях. Аналогичные акты приведены в соответствие

с действующим законодательством по протестам прокуроров Братского, Боханского, Баяндаевского, Иркутского, Жигаловского, Катангского, Куйтунского, Чунского районов, Нижнеудинского, Тайшетского межрайонных и других.

Пресечено незаконное предоставление субсидий из местных бюджетов. Прокурором г.Ангарска выявлено, что в нарушение ст.78 БК РФ Положение о порядке предоставления субсидий из бюджета Ангарского городского округа при осуществлении мероприятий, направленных на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства не содержало критерии отбора претендентов на получение субсидий, а также другие обязательные условия.

Порядок предоставления субсидий из бюджета г.Усть-Илимска юридическим лицам на реализацию проектов благоустройства дворовых территорий многоквартирных домов, вопреки ст.78 БК РФ, не содержал указания на размер субсидии и (или) порядок расчета ее размера, а также сроков (периодичности) перечисления субсидии.

В Порядке предоставления субсидий из местного бюджета в целях возмещения затрат субъектов малого и среднего предпринимательства в связи с реализацией мероприятий, направленных на их поддержку и развитие, утв. постановлением администрации г.Саянска, в нарушение постановления Правительства РФ от 06.09.2016 №887, п.5.4.3.1 приказа Минэкономразвития России от 14.02.2018 №67, не были определены условия предоставления субсидий субъектам предпринимательства.

В результате вмешательства прокуроров г.г.Ангарска, Саянска, Усть-Илимского межрайонного правовые акты приведены в соответствие с законом, предотвращено неправомерное использование средств местного бюджета, устранены административные ограничения для осуществления предпринимательской деятельности.

Вмешательство прокурора потребовалось и для приведения положений административных регламентов предоставления муниципальных услуг в соответствие с Федеральным законом от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

В актах отсутствовали нормы, предусматривающие предоставление муниципальных услуг населению в электронной форме через многофункциональные центры, возможность заявителей подавать запрос о предоставлении нескольких услуг (комплексный запрос), порядок и основания для обжалования действий должностных лиц.

По результатам рассмотрения документов реагирования прокурора г.Шелехова внесены необходимые изменения в 64 административных регламента предоставления муниципальных услуг: по выдаче разрешений на строительство и ввод объекта в эксплуатацию, разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка и объекта капитального строительства, предварительному согласованию предоставления земельного участка без торгов, изменению вида разрешенного использования земельного

участка, перераспределению земель и прочие. По принятым мерам работа по приведению в соответствие с законом еще более 100 административных регламентов на территории района продолжается.

По протестам прокуроров г.Черемхово, Мамско-Чуйского, Куйтунского, Нукутского, Чунского, Эхирит-Булагатского и других районов внесены необходимые изменения в административные регламенты предоставления муниципальных услуг по выдаче разрешений на строительство и градостроительных планов, в которых вопреки ч.11 ст.51, ч.6 ст.57.3 Градостроительного кодекса РФ ОМС необоснованно увеличивались сроки принятия органами местного самоуправления решений по указанным услугам, устанавливалась плата.

В сфере муниципального контроля повсеместно прокурорами опротестованы положения административных регламентов, устанавливающие незаконные основания для проведения органами муниципального контроля внеплановых проверок, исполнение функций по муниципальному контролю в сферах, не относящихся к ведению соответствующих муниципальных образований. Приняты меры к понуждению органов муниципального контроля разработать программы профилактики нарушений обязательных требований, утвердить и разместить на сайтах перечни требований, подлежащих проверке. Так, по исковым заявлениям Нижнеудинского межрайонного прокурора, направленным после отказа в удовлетворении требований, изложенных в представлениях, на органы местного самоуправления 21 поселения судом возложены обязанности по определению порядков организации и проведения мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований, размещению на официальном сайте перечней нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования. Решения суда исполнены.

Прокурорами Балаганского, Заларинского, Иркутского, Осинского, Эхирит-Булагатского и других районов оспаривались Правила землепользования и застройки, которые не соответствовали Генеральным планам поселений. В нарушение ст.ст.30, 38 ГрК РФ в Правилах не были отражены: минимальные отступы от границ земельных участков в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, за пределами которых запрещено строительство зданий; предельное количество этажей или предельная высота зданий, строений, сооружений; максимальный процент застройки в границах земельного участка, которая может быть застроена, ко всей площади земельного участка. В результате пресечены нарушения прав жителей муниципальных образований, предпринимателей, застройщиков.

Во исполнение требований прокуроров из Правил благоустройства муниципальных образований были исключены положения, которыми на собственников частного жилья неправомерно возложены обязанности по выявлению лиц, разместивших отходы производства и потребления в

несанкционированных местах и другие.

В целях защиты прав граждан также изменялись (отменялись) незаконные нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере организации похоронного дела, предоставления ритуальных услуг.

Незаконные правовые акты оспорены прокурорами г.г.Ангарска, Шелехова, Бодайбо, Саянска, Балаганского, Куйтунского, Иркутского, Осинского, Нижнеилимского районов, Тулунским межрайонным и другими.

Вопреки с.4 ст. 16 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» Положением об организации ритуальных услуг, деятельности и содержания общественных кладбищ на территории г.г.Ангарска, Тулуна, Саянска, Иркутского района полномочия по предоставлению земельного участка для погребения, учета захоронений и другие были переданы органами местного самоуправления специализированным службам.

Тулунский межрайонный прокурор в связи с частичным отклонением протеста в суде оспорил отдельные нормы Положения об организации ритуальных услуг, порядка деятельности и содержания общественных кладбищ на территории г.Тулуна, в части незаконного возложения на МКП «Благоустройство» полномочий по выделению земельных участков для погребения, учету захоронений и их регистрации. Решением Тулунского городского суда от 04.07.2018 незаконные нормы Положения признаны недействующими. Определением Иркутского областного суда от 30.10.2018 решение первой инстанции оставлено без изменений (административное дело Тулунского городского суда №2а-635/2018).

Прокурор Балаганского района также в судебном порядке оспорил постановление администрации Балаганского муниципального образования, которым в нарушение ст.ст.25,29 Федерального закона «О погребении и похоронном деле», п.22 ч.1 ст.14 Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органами местного самоуправления статус специализированной службы был присвоен индивидуальному предпринимателю. Требования прокурора судом удовлетворены (административное дело Балаганского районного суда №2а-175/2018).

В целях соблюдения органами местного самоуправления ст.43.1 Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Закона Иркутской области от 12.03.2009 №10-оз «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области» за не предоставление в Регистр муниципальных актов области по возбужденным прокурорами делам 35 муниципальных служащих привлечены к административной ответственности ст. 19.7 КоАП РФ.

Прокурорами должностные лица понуждались разместить на официальных сайтах информацию о деятельности органов местного самоуправления, предусмотренную Федеральным законом от 09.02.2009 №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных

органов и органов местного самоуправления».

Так, по возбужденным Нижнеудинским межрайонным прокурором делам к административной ответственности по ч.1,2 ст. 13.27 КоАП РФ привлечены должностные лица в 23 муниципальных образованиях за неопубликование обязательных сведений, отсутствие на официальных сайтах администраций возможности перехода в открытые данные. Привлекались к административной ответственности муниципальные служащие по аналогичным делам в Аларском, Баяндаевском, Ольхонском, Усть-Удинском, Тулунском районах.

В результате принятых мер на сайтах органов местного самоуправления были опубликованы принятые муниципальные нормативные правовые акты, а также размещена иная информация об их деятельности.

Допускаются факты нарушения сроков рассмотрения органами местного самоуправления документов прокурорского реагирования. В связи с этим, по возбужденным делам прокурорами Баяндаевского, Жигаловского, Качугского, Куйтунского районов 10 глав муниципальных образований привлечены судом к административной ответственности по ст. 17.7.КоАП РФ.

Так, за невыполнение требований прокурора Баяндаевского района, касающихся вопросов нормативного правового регулирования к административной ответственности по ст. 17.7 КоАП РФ привлечено 5 глав муниципальных образований, каждому назначен штраф в размере 2 000 рублей. В результате документы прокурорского реагирования были рассмотрены, в правовые акты внесены необходимые изменения и дополнения.

Таблица 1 Меры прокурорского реагирования за 2018 год (данные предоставлены Прокуратурой Иркутской области)

Наименование показателя	Ед.изм.	Всего
Количество протестов прокуратуры, внесенных в отношении МСУ	Ед.	1601
Количество представлений, внесенных в отношении МСУ	Ед.	5469
Количество протестов, отклоненных органами МСУ	Ед.	7
Количество обращений прокуроров в защиту органов МСУ	Ед.	102, из них: В защиту ГО – 34; МР – 17; ГП – 23; СП - 28
Количество МО, представивших право нормотворческой инициативы прокурору	Ед.	460
Количество заявленных инициатив со стороны прокурора	Ед.	500
Количество предъявленных исковых (административных исков) заявлений	Ед.	1088

Необходимо отметить, что как и в предыдущие годы, основная доля исков предъявляемых в основном прокурорами к органам местного самоуправления связана с исполнением (неисполнением) полномочий по решению вопросов местного значения, в т.ч. предъявляются следующие требования:

1. Обеспечить надлежащее уличное освещение во всех населенных пунктах.

2. Устранить выявленные нарушения требований законодательства об отходах производства и потребления, охране окружающей среды, а именно:

-очистить территорию земельного участка, выделенного для строительства полигона от бытовых отходов;

-принять меры к строительству полигона на земельном участке;

-разработать проект санитарно-защитных зон;

-разделить территорию на специальные участки (территорию, занятую под складирование ТБО и территорию для размещения хозяйственно-бытовых отходов);

- установить на территории полигона электрическое освещение, ограждение, шлагбаум;

-получить санитарно-эпидемиологическое заключение о его соответствии санитарным правилам;

-получить соответствующее положительное заключение государственной экспертизы, проводимой в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, государственной экспертизы проектной документации указанного объекта;

-складировать отходы с учетом разделения их на виды в зависимости от классов опасности;

-направить в территориальный орган Росприроднадзора характеристики объекта размещения отходов для включения полигона в гос.реестр объектов размещения отходов.

3. Обеспечить население качественной питьевой водой, соответствующей требованиям СанПиН 2.1.4.1074-01 «Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды централизованных систем питьевого водоснабжения. Контроль качества. Гигиенические требования к обеспечению безопасности систем горячего водоснабжения». СанПиН 2.1.4.2496-09 изменение к СанПиН 2.1.4.1074-01 в срок до 01 ноября 2015г.

4. Разработать в установленном порядке проект организации дорожного движения в границах поселения и согласовать его в ОГИБДД МО МВД России (в т.ч. установка дорожных знаков).

5. Устранить нарушения федерального законодательства о пожарной безопасности путем создания противопожарных расстояний, обеспечивающих нераспространение пожара на здания и сооружения по периметру, в местах, граничащих с лесом (при этом не учитывается, что лесная зона, не относится к землям поселений).

6. Принять меры по проведению предварительного отбора участников размещения заказа в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и составлению перечня поставщиков в целях закупок товаров, работ и услуг с соблюдением процедур.

7. Организовать в границах поселения снабжение населения твердым топливом.

8. Размещение информации в сети интернет и другие требования имущественного и неимущественного характера.

Часто встречающимся также являются требования по оплате налогов, сборов, пеней, штрафов, процентов за счет имущества в пределах сумм, указанных: в требовании об уплате налога, сбора, пени, штрафа (уточненном требовании об уплате пеней и штрафа); в требовании (уточненном требовании) о возврате в бюджет излишне полученных налогоплательщиком (зачтенных ему) в заявительном порядке сумм налога на добавленную стоимость и с учетом сумм, в отношении которых произведено взыскание в соответствии со статьей 46 Налогового кодекса Российской Федерации, в размере неуплаченных (не полностью уплаченных, неперечисленных, не полностью перечисленных, излишне полученных, излишне зачтенных).

Основной проблемой во взаимодействии с контрольно-надзорными органами при осуществлении ими надзорных мероприятий в отношении МСУ остается невозможность одномоментного исполнения всех предписаний. В бюджетах МО отсутствуют финансовые средства, требуемые для устранения выявленных нарушений по предписаниям контрольно-надзорных органов.

Главы муниципальных образований отмечают, что в 2017, 2018 годах количество проверок контрольно-надзорных органов, а также разовые суммы штрафов значительно увеличились и исчисляются сотнями тысяч рублей.

Так, количество проверок ГУМВД России по Иркутской области и увеличение размера разового штрафа по предписаниям произошло в основном в результате проверок содержания, проведения ремонта и строительства автомобильных дорог.

При этом предписания и штрафы муниципалитетам выносятся как юридическим лицам, учитывая положения части 4 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации «Об административных правонарушениях».

Таблицы 2-3 «Запросы и проверки органов местного самоуправления» (информация представлена по 5 городским округам, 13 муниципальным районам, 16 городским поселениям, 60 сельским поселениям)

Наименование показателя	Ед. изм.	Прокуратура	БМПО прокуратура	Роспотребнадзор	МЧС	ГУМВД	КСП	Служба Фин-контроля
Количество запросов в органы МСУ	Ед.	6150	487	703	1495	1090	256	298
Плановые	Ед.	68	21	14	67	35	108	42

проверки								
внеплановые проверки	Ед.	240	10	3	25	67	9	5
Количество решений о штрафах	Ед.	8		4	10	15	3	6
Общая сумма штрафов	Тыс. руб.	49		120	489	506	22	153,5

№		Ед. изм	ГО 5	ГП 16	МР 13	СП 60	ИТОГО
1.	Количество протестов (представлений) прокуратуры, вынесенных в отношении органов МСУ	Ед.	257	341	396	777	1771
1.1.1.	В том числе прокуратурой городов и районов	Ед.	251	301	373	672	1597
1.1.2.	В том числе Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой	Ед.	11	12	19	56	98
1.2.	Количество протестов (представлений), отклоненных органами МСУ	Ед.	37	40	21	17	115
1.2.1.	В том числе представленных прокуратурой городов и районов		37	37	21	32	127
1.2.2.	В том числе, представленных Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой			6		2	8
1.3.	Количество обращений прокурора в защиту интересов органов МСУ	Ед.	36	17	41	29	123
1.3.1.	В том числе прокуратурой городов и районов	Ед.	34	17	40	27	118

1.3.2.	В том числе Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой	Ед.	2		1	2	5
1.4.	Общее количество судебных решений, вынесенных в отношении органов МСУ	Ед.	394	142	97	138	771
1.5.	Количество денежных средств, необходимых для исполнения судебных решений	Тыс. руб.	646901	665638	24564	37413	1374516
2.	Количество возбужденных исполнительных производств в отношении органов МСУ	Ед.	144	30	71	147	392
2.1.	Остаток неисполненных исполнительных производств на конец 2018г.	Ед.	49	31	178	41	299
2.2.	Количество взысканных исполнительский сборов по исполнительным производствам в отношении органов МСУ	Ед.		8	49	8	65
2.3.	Сумма взысканных исполнительских сборов по исполнительным производствам в отношении органов МСУ	Тыс. руб.		2211	2166	230	4607
2.4.	Количество штрафов за неисполнение судебного решения, наложенных на должностных лиц органов МСУ	Ед.		3		3	6

2.5.	Сумма штрафов за неисполнение судебного решения, наложенных на должностных лиц органов МСУ	Тыс. руб.	325	80	405
------	--	-----------	-----	----	-----

Таблица 4 «Исполнительные производства в отношении органов местного самоуправления» (информация представлена Управлением Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области)

Количество возбужденных исполнительных производств в отношении органов МСУ	ед.	2016	1031
		2017	1156
		2018	854
Остаток неисполненных исполнительных производств на конец года	ед.	2017	919
		2018	331
Сумма взысканных исполнительских сборов по исполнительным производствам в отношении органов МСУ	Тыс.руб.	2016	2912,5
		2017	6936,2
		2018	950
Количество штрафов за неисполнение судебного решения, наложенных на должностных лиц органов МСУ	ед.	2018	60
Сумма штрафов за неисполнение судебного решения, наложенных на должностных лиц органов МСУ	Тыс.руб.	2018	1911

6.2. Организация и осуществление муниципального контроля в Иркутской области.

В отношении собственных контрольных полномочий органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области осуществляется принятие правовых актов, регламентирующих порядок проведения контроля.

Большинством городов Иркутской области (городские округа и крупные городские поселения) решениями представительных органов приняты положения о порядке проведения соответствующего вида муниципального контроля.

Так, например, в 2018 году разработано и утверждено 2 постановления администрации муниципального образования города Братска от 7 сентября 2018 года № 1337 «Об утверждении Порядка осуществления муниципального жилищного контроля на территории муниципального образования города Братска» и от 2 августа 2018 года № 1117 «Об утверждении Порядка оформления и содержания заданий на проведение мероприятий по муниципальному жилищному контролю без взаимодействия

с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями на территории муниципального образования города Братска и Порядка оформления результатов мероприятий по муниципальному жилищному контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями на территории муниципального образования города Братска».

Правовые акты, предусматривающие порядок осуществления соответствующего вида муниципального контроля, могут быть востребованы через справочно-правовые системы «КонсультантПлюс», «Гарант», а также в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальных сайтах органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области.

Отдельно следует отметить, что в целях совершенствования системы нормативного правового регулирования обязательных требований, соблюдение которых проверяется при осуществлении мероприятий по контролю ведется работа по систематизации и доведению до хозяйствующих субъектов обязательных требований, содержащихся в разнообразных и многочисленных нормативных правовых актах и технических актах, путем составления перечней правовых актов и их отдельных частей, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю.

Муниципальный контроль на территории Иркутской области осуществляется местными администрациями муниципальных образований Иркутской области, не только городских округов и муниципальных районов, но и городских и сельских поселений Иркутской области. При этом, как правило, полномочиями по осуществлению муниципального контроля наделяются структурные подразделения местных администраций.

Так, в качестве примера организационной структуры органов муниципального контроля можно привести структуру администрации города Иркутска. В приведенном муниципальном образовании муниципальный контроль осуществляется комитетом городского обустройства администрации города Иркутска в лице департамента городской среды комитета городского обустройства администрации города Иркутска (лесной контроль, муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения города Иркутска), комитет по управлению муниципальным имуществом администрации города Иркутска (муниципальный земельный контроль), управление транспорта комитета городского обустройства администрации города Иркутска (муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения), комитеты по управлению округами администрации города Иркутска (муниципальный жилищный контроль).

В 2018 году продолжена регламентация контрольных функций на уровне муниципальных районов, городских и сельских поселений. Следует

отметить, что доля принятых административных регламентов в городских округах и муниципальных районах составляет 96%.

В своей деятельности органы муниципального контроля взаимодействуют с органами прокуратуры; органами внутренних дел; судебными органами; федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации; исполнительными органами государственной власти Иркутской области; государственными и муниципальными учреждениями; общественными организациями.

Органы местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области при организации и проведении проверок запрашивают и получают на безвозмездной основе, в том числе в электронной форме, документы и (или) информацию, включенные в определенный Правительством Российской Федерации перечень документов и (или) информации, запрашиваемых и получаемых в рамках межведомственного информационного взаимодействия органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля при организации и проведении проверок от иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2016 года № 724-р, от иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация, в рамках межведомственного информационного взаимодействия в сроки и порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации.

По данным, представленным органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, общий объем финансовых средств, выделенных из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации в 2018 году на осуществление полномочий по муниципальному контролю, составляет 849 262 тыс. руб.

Наиболее высокие затраты на осуществление муниципального контроля несут город Иркутск (8070,764 тыс. руб. или 62% от общего объема затрат органов муниципального контроля Иркутской области на проведение проверок в 2018 году), муниципальное образование город Усолье-Сибирское (2998 тыс. руб. или 23% от общего объема затрат органов муниципального контроля Иркутской области на проведение проверок в 2018 году), муниципальное образование город Братск (1205,4 тыс. руб. или 9% от общего объема затрат органов муниципального контроля Иркутской области на проведение проверок в 2018 году) и муниципальное образование Казачинско-Ленский район (780,48 тыс. руб. или 6% от общего объема затрат органов муниципального контроля Иркутской области на проведение проверок в 2018 году).

Осуществление муниципального контроля органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области проводится за счет средств местных бюджетов, выделяемых на финансирование текущей деятельности.

Расчет уровня финансовой обеспеченности в среднем на одного муниципального служащего по Иркутской области для осуществления муниципального контроля не является целесообразным и корректным, поскольку некоторые доклады об осуществлении муниципального контроля не содержат сведения о финансировании и численности специалистов, осуществляющих контрольные мероприятия.

Количество штатных единиц по должностям, предусматривающим выполнение функций по муниципальному контролю в Иркутской области, в 2018 году составило 274 ставок. Иными словами, на одного сотрудника контрольного органа приходилось в среднем по 2,7 проверочных мероприятия.

Однако оценивая нагрузку на одного сотрудника контрольного органа, необходимо учитывать не столько штатную численность, сколько фактическую занятость ставок. Данные докладов органов местного самоуправления о контроле свидетельствуют о существующей в настоящее время проблеме кадрового обеспечения контрольных органов.

Таким образом, можно предположить, что нагрузка на одного сотрудника контрольного органа фактически превышает вышеуказанный показатель.

В большинстве городских и сельских поселений, а также муниципальных районах общее количество должностных лиц органов местного самоуправления, осуществляющих исключительно или преимущественно функции по контролю, составляет от 1 до 3. В городских округах общая численность муниципальных инспекторов может достигать 5-38 человек (города Иркутск, Тулун, Ангарский городской округ). Наибольшая численность муниципальных инспекторов, а именно, 38 человек отмечена в городе Иркутске, что в свою очередь на 28 единиц меньше значения 2017 года (66 человек).

Исполнение функций по осуществлению муниципального контроля органы местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области выполняют в основном самостоятельно. Эксперты и экспертные организации к проведению контрольных мероприятий по осуществлению муниципального контроля на территории Иркутской области в 2018 году не привлекались.

В 2018 году органами муниципального контроля проведено 730 проверок (что больше на 117 проверок 2018 года - 613), из них: 10,82% проверок носили плановый характер, 89,18% проверок проведены на внеплановой основе.

Количество внеплановых проверок значительно превосходит количество проверок, проведенных в плановом порядке. Следует отметить,

что указанная пропорция в соотношении плановых и внеплановых проверок характерна для большинства муниципальных образований Иркутской области. Однако есть и исключения, например, Боханский район, где доля внеплановых проверок, проведенных в 2018 году, составила 50%, а плановых - 50% от общего количества проверок, а в Ангарском городском округе доля внеплановых проверок, проведенных в 2018 году, составила 74%, а плановых - 26% от общего количества проверок.

По информации, представленной органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, из 651 внеплановой проверки, проведенной в 2018 году, самым распространенным основанием для проведения внеплановой проверки по-прежнему остается основание по заявлениям (обращениям) физических и юридических лиц. Так, в 2018 году по указанному основанию проведено 303 (46,5%) проверка от общего количества внеплановых проверок (при этом 224 (или 34,5%) проверок приходится на город Иркутск).

Следует обратить внимание, что 218 (33%) проверок связаны с осуществлением контроля за исполнением предписаний, выданных по результатам проведенных ранее проверок (при этом 160 (или 24,6%) проверок приходится на город Иркутск).

Проведение большого количества внеплановых проверок характерно для таких муниципальных образований Ангарский городской округ, городов Иркутск и Усолье-Сибирское.

В 2018 году общее количество проверок, по итогам проведения, которых выявлены нарушения законодательства, составило 328 ед., что больше значения 2017 года, и составляет 45% от общего количества проведенных проверок.

В ходе проведения контрольных мероприятий органами муниципального контроля выявлено 400 правонарушений (2017 год - 343 правонарушения). Таким образом, при осуществлении мероприятий в рамках муниципального контроля выявлялось в среднем 1,23 правонарушения (из расчета проверок, по итогам, проведения которых выявлены нарушения).

Среди городских округов наибольшее количество проверок, по итогам проведения, которых выявлены правонарушения, отмечается в городе Иркутске 179 проверки (2017 год - 153 проверок, 2016 год - 296 проверки, 2015 год - 543 проверки) и Боханском районе 11 проверок (2017 год - 12 проверок, 2016 год - 14 проверок, 2015 год - 18 проверок, 2014 год - 23 проверки). Максимальное количество правонарушений зафиксировано в городе Иркутске (226 ед.).

Правонарушения выявлены в основном в ходе проведения муниципального жилищного контроля и муниципального земельного контроля.

В ходе проведения контрольных мероприятий в Большелугском городском поселении, Железнодорожном муниципальном образовании,

Заларинском районе, Звездинском городском поселении, Киренском муниципальном образовании правонарушений не выявлено.

Следует отметить, что в рамках проведения земельного контроля чаще всего являются следующие нарушения:

1) нарушение статей 25, 26 Земельного кодекса Российской Федерации, состоящее в самовольном занятии земельного участка, в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на указанный земельный участок, ответственность, за что предусмотрена статья 7.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

2) нарушение статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации в части использования земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием, ответственность за что предусмотрена частью 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

4) невыполнение в срок законного предписания должностного лица органа местного самоуправления муниципального образования Иркутской области, уполномоченного на осуществление муниципального земельного контроля.

В 2018 году выявлено 400 правонарушений, из них: 82% (328 ед.) составляют нарушения обязательных требований законодательства, остальные (72 ед.) связаны с невыполнением предписаний органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Количество административных наказаний, наложенных по итогам проверок, административных расследований в 2018 году составило 97 ед., что в 1,5 раза больше значения 2017 года (61 ед.).

В отношении 24% выявленных правонарушений применены административные санкции в виде административных наказаний.

Основным видом наказания является штраф, который составляет 85,5% от общего количества административных наказаний, 7,2% приходится на предупреждения, 91,6% штрафов применены в отношении юридических лиц.

Суммарно сумма штрафа, наложенная на юридических лиц (261 174 тыс. рублей), на индивидуальных предпринимателей (113 тыс. рублей).

Муниципальными органами контроля проводится методическая работа с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых проводятся проверки, направленная на предотвращение нарушений с их стороны обязательных требований в установленной сфере.

В течение 2018 года методическая работа с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями проводилась в форме направления информационных писем с разъяснением норм действующего законодательства Российской Федерации, а также освещения типичных нарушений, выявленных в результате мероприятий по муниципальному контролю.

По итогам работы за 2018 год Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Иркутской области (далее по тексту - Управление) проведен анализ взаимодействия Управления с органами местного самоуправления, осуществляющими муниципальный земельный контроль на территории Иркутской области.

Анализ указанного взаимодействия показал следующее.

В 2018 году в адрес Управления и его территориальных отделов поступило 1078 актов проверок (перечень прилагается), подготовленных органами местного самоуправления, осуществляющими муниципальный земельный контроль на территории Иркутской области, по результатам рассмотрения которых Управлением и его территориальными отделами в 736 случаях были возбуждены дела об административных правонарушениях, в 160 случаях - отказано в возбуждении дел об административных правонарушениях.

При этом, 68 % от общего количества направленных актов проверок были направлены КУМИ администрации г. Иркутска (519 актов), МО г. Усолье-Сибирское (113), КУМИ администрации г. Братска (61), КУМИ МО Братского района (44).

В тоже время Управлением и его территориальными отделами на поднадзорной территории в 2018 году было проведено 2492 проверочных мероприятия на предмет соблюдения требований земельного законодательства, по результатам которых выявлено 1003 нарушений требований земельного законодательства и 765 административных правонарушений против порядка управления и общественного порядка.

Анализ показателей деятельности органов местного самоуправления в части осуществления муниципального земельного контроля в сравнении с 2017 годом свидетельствует о повышении активности и эффективности осуществления органами местного самоуправления муниципального земельного контроля.

Так, показатель количества поступивших материалов проверок имеет значительную тенденцию роста на 51 %, возбужденных административных производств - на 56 %.

Вместе с тем, полагаем необходимым обратить внимание на тот факт, что при поступлении в адрес Управления и его территориальных отделов актов проверок, подготовленных органами местного самоуправления с нарушениями и недостатками, допускаемыми при проведении органами муниципального земельного контроля проверок, которые не позволяют возбудить дело об административном правонарушении и не могут быть исполнены, госземинспекторами Управления выносятся определения об отказе в возбуждении дел об административных правонарушениях, что в свою очередь приводит к снижению эффективности осуществления муниципального земельного контроля и позволяет лицам, допустившим нарушения требований земельного законодательства, избежать установленную законодательством ответственность.

Следует также отметить, что усматривается отсутствие проводимого в 2018 году муниципального контроля более чем в 410 муниципальных образованиях, что обусловлено передачей полномочий по проведению муниципального контроля на уровень муниципального района или городского и сельского поселения, несогласованными с органами прокуратуры планами проверок, а также отсутствием объектов контроля.

В этой связи, можно отметить Аларский, Зиминский, Катангский, Качугский, Куйтунский, Нижнеудинский, Нукутский, Осинский, Ольхонский, Тулунский, Черемховский, Эхирит-Булагатский районы, в которых проверки не проводились ни на уровне района, ни на уровне городских и сельских поселений.

Следует отметить, что наиболее полно муниципальный контроль осуществляется на территории городских округов, крупных городских поселений и муниципальных районах Иркутской области.

Основная масса проверок приходится на Боханский, Бодайбинский, Казачинско-Ленский, Братский, Усть-Удинский районы, города Братск, Иркутск, Усолье-Сибирское, Усть-Илимск, Ангарск (90,5%). В указанных муниципальных образованиях Иркутской области общее количество проверок, по итогам, проведения которых выявлены правонарушения, составляет 302 единицы (75,5% от общего количества).

Таблица 5 «Муниципальный контроль»

Наименование показателя	Ед.изм.	ГО 5	ГП 16	МР 13	СП 60	ИТОГО
Количество проверок, осуществленных органами МСУ в рамках муниципального контроля	Ед.	1600	377	90	137	2204
Протоколы, по которым вынесены решения о применении мер ответственности	Ед.	411	65	2	49	527
Акты, направленные в отраслевые органы гос. власти, по которым вынесены решения о применении мер ответственности	Ед.	565	145	7	51	768
Акты, направленные в суд, по которым вынесены решения о применении мер ответственности	Ед.	67	20		6	93

6.3. Выводы и предложения по разделу 8 «Контрольно-надзорная деятельность в Иркутской области».

Учитывая, что в соответствии с Уставом Ассоциация оказывает органам местного самоуправления организационную, методическую и юридическую помощь, в рамках предоставленных полномочий необходимо сформировать систему учебы, юридического просвещения и повышения профессиональной квалификации в сфере нормотворчества представителей органов местного самоуправления.

Представляется целесообразным:

1. В 2019 году продолжить инвентаризацию всех контрольно-надзорных мероприятий в отношении органов местного самоуправления за 2015-2017 годы в разрезе контрольно-надзорных органов;

2. Рекомендовать органам местного самоуправления создать постоянно действующую рабочую группу (муниципальную комиссию) по устранению нарушений по предписаниям контрольно-надзорных органов с участием представителей органов, осуществляющих надзор за деятельностью местного самоуправления в муниципальном образовании;

3. Создать в муниципальных образованиях электронно-информационные реестры предписаний на основе проведенной инвентаризации, в постоянном режиме обновлять и актуализировать данные по устранению выявленных нарушений;

4. Органам местного самоуправления использовать обращения с исками в судебные органы, с целью формирования правоприменительной практики по коллизионным вопросам исполнения предписаний и осуществлению надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления.

Для совершенствования механизмов и повышения эффективности муниципального контроля необходимо:

соблюдение действующего законодательства при организации проведения проверок органами муниципального контроля, недопущение проведения внеплановых проверок по необоснованным заявлениям;

регламентация порядка осуществления муниципального контроля, а также порядка взаимодействия с другими органами;

введение мер ответственности должностных лиц, осуществляющих муниципальный контроль за исполнением плана проверок, согласованного с органами прокуратуры и соответствие сведений статистического учета утвержденным планам и фактическому состоянию дел;

проводить повышение квалификации специалистов, осуществляющих муниципальный контроль. Путем проведения профилактических работ с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями по предотвращению нарушений законодательства путем привлечения средств массовой информации к освещению актуальных вопросов муниципального контроля, разъяснения положений законодательства, а также на

официальных сайтах органов местного самоуправления на постоянной основе проводить работу по актуализации раскрытия обязательных требований в подконтрольной сфере деятельности;

усовершенствовать взаимодействие с органами государственного контроля, органами прокуратуры, и иными органами и должностными лицами, чья деятельность связана с реализацией функций по муниципальному контролю;

увеличить штрафные санкции за неисполнение требований по выданным предписаниям об устранении нарушений в сфере земельного законодательства;

наделить полномочиями органы местного самоуправления по привлечению к административной ответственности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей препятствующих проведению мероприятий по муниципальному контролю, в том числе земельному;

совершенствовать техническое и информационное обеспечение мероприятий, проводимых в рамках муниципального контроля.

7. Участие населения в развитии территорий муниципальных образований Иркутской области

7.1. Территориальное общественное самоуправление в Иркутской области.

На территории Иркутской области на 1 января 2018 года зафиксировано 538 органов территориального общественного самоуправления (далее - ТОС), в том числе:

433 ТОС в городских округах (основная доля образованных ТОС приходится на город Иркутск), в том числе один ТОС, зарегистрирован в качестве юридического лица.

10 ТОС в муниципальных районах.

32 ТОС в городских поселениях.

63 ТОС в сельских поселениях, в том числе три ТОС, зарегистрированы в качестве юридического лица.

На территории Иркутской области не зарегистрирована региональная Ассоциация ТОС или иная форма сотрудничества ТОС на региональном уровне.

В целях активизации деятельности территориального общественного самоуправления по привлечению населения к решению вопросов местного значения и более активного вовлечения жителей в процесс формирования комфортной среды проживания, реализации творческого потенциала населения по месту жительства, обобщения и распространения положительного опыта работы, поддержки и поощрения территориального общественного самоуправления на территории Иркутской области был

учрежден конкурс на лучший проект территориального общественного самоуправления.

Конкурс ТОС в Иркутской области регулируется, Постановлением Правительства Иркутской области от 9 февраля 2017 года № 78-пп «О социальной выплате гражданам, участвующим в осуществлении территориального общественного самоуправления, на реализацию проектов территориального общественного самоуправления и признании утратившими силу отдельных правовых актов Правительства Иркутской области»

Проекты ТОС, реализованные в 2018 году

Наименование ТОС	Муниципальное образование	Наименование проекта	Сумма выплаты	Цель проекта
ТОС «Микрорайон Береговой»	Уриковское МО (Иркутский район)	проект «Веселое детство»	1 00 000 рублей	благоустройство территории
ТОС «Зеленый дворик»	Хомутовское МО (Иркутский район)	«Читаем всем двором»	9 800 рублей	благоустройство территории
ТОС «Мечта»	Холмогояское МО (Заларинский район)	«Сельская библиотека – ресурсный центр для общественных организаций»	1 00 000 рублей	оснащение ресурсного центра
ТОС «Водолей»	Биритское МО (Балаганский район)	«Вода – источник жизни, который нужен каждый день!»	9 450 рублей	приведение в надлежащее состояние объекта водоснабжения
ТОС «На Бестужева»	Уриковское МО (Иркутский район)	«Безопасное движение»	1 00 000 рублей	освещение и благоустройство территории
ТОС «Долголетие»	Масляногорское МО (Зиминский район)	«Обустройство зоны отдыха села «Веселый сквер»	1 00 000 рублей	благоустройство территории
ТОС «Деревенька»	Писаревское МО (Тулунский район)	«Парк отдыха «Детские мечты»	1 00 000 рублей	благоустройство территории
ТОС «Сельская инициатива»	Гуранское МО (Тулунский район)	«Передвижная мастерская ремесел «Повозка»	1 00 000 рублей	организация досуга детей и взрослых, приобщение к народному творчеству
ТОС «Благодать»	МО «Укыр» (Боханский район)	«Спортивное - игровая площадка «Алые паруса»	1 00 000 рублей	благоустройство территории.
ТОС «Единство»	Голуметское МО (Черемховский район)	«Островок детства»	1 00 000 рублей	благоустройство территории
ТОС «Междуречье»	Нижнеудинское МО (Нижнеудинский район)	«Создание парка культуры и отдыха на	1 00 000 рублей	благоустройство территории

	район)	территории микрорайона «Междуречье»		
ТОС «Дружба»	Нижнеудинс кое МО (Нижнеудинский район)	«Дорога в школу»	1 00 000 рублей	благоустройств о территории.
ТОС «Моя малая родина»	Михайловско е МО (Черемховский район)	«Летние гастроли»	1 00 000 рублей	благоустройств о территории.
ТОС «Октябрьский»	г.Саянск	«Благоустр ойство помещения для проката коньков»	1 00 000 рублей	благоустройств о помещения проката коньков
ТОС «Ручеек»	г. Иркутск	«Солнечно я лужайка»	1 00 000 рублей	благоустройств о территории
ТОС «Рубин»	г. Иркутск	«Я люблю наш двор»	1 00 000 рублей	благоустройств о территории
ТОС «Березовый»	г. Свирск	«Аллея памяти»	1 00 000 рублей	благоустройств о территории
ТОС «Перекресток»	г. Ангарск	«Двор мечты»	1 00 000 рублей	благоустройств о территории
ТОС «поселок Шахтерский»	г. Черемхово	«К сердцу ребенка через игру!»	8 8 500 рублей	приобретение оборудования для игровой комнаты
ТОС «Спутник»	г. Иркутск	«Наши уютные дворики»	1 00 000 рублей	благоустройств о территории

7.2. Инициативное бюджетирование в Иркутской области

В 2018 году в рамках реализации основного мероприятия «Обеспечение эффективного управления экономическим развитием Иркутской области подпрограммы «Государственная политика в сфере экономического развития Иркутской области» на 2015-2020 годы Государственной программы Иркутской области «Экономическое развитие и инновационная экономика» на 2015-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Иркутской области от 23.10.2014 №518-пп, из областного бюджета продолжалось предоставление бюджетам муниципальных образований субсидий на реализацию в муниципальных образованиях мероприятий перечня проектов народных инициатив. Реализация мероприятий возложена на министерство экономического развития Иркутской области.

Благодаря пристальному вниманию, которое депутатский корпус региона уделяет проекту, субсидия на его реализацию с каждым годом увеличивается. В 2018 году эта сумма составила 650 миллионов рублей.

В основном муниципалитеты направляют средства на ремонт водозаборных сооружений, благоустройство территорий, устройство уличного освещения, ремонт и оснащение учреждений культуры, оборудование детских игровых и спортивных площадок, обеспечение первичных мер пожарной безопасности, ремонт автомобильных дорог и другие цели.

Механизмы формирования перечней мероприятий народных инициатив установлены Положением о предоставлении и расходовании субсидий из областного бюджета местным бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований Иркутской области на реализацию перечня проектов народных инициатив, утвержденным Постановлениями Правительства Иркутской области от 30.01.2018 г. № 45-пп Согласно названному Положению участие в формировании Сводного перечня проектов народных инициатив принимает Комиссия по реализации проектов народных инициатив.

Основное общее требование к мероприятиям народных инициатив заключалось в том, чтобы их реализация находилась в плоскости полномочий органов местного самоуправления, установленных статьями 14, 15, 16 Федерального закона 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Практика применения инициативного бюджетирования показывает, что подавляющее большинство муниципалитетов

- используют данные средства весьма эффективно;
- существенно укрепили материальную базу, произвели необходимый ремонт учреждений социальной сферы;
- повысилась активность населения — как решение социальных проблем, так и в направлении использования всех бюджетных средств.

Таблица: Распределение на 2018 год субсидии, предоставляемой из областного бюджета бюджетам муниципальных образований Иркутской области в целях софинансирования расходов, связанных с реализацией мероприятий перечня проектов народных инициатив.

№ п/п	Наименование мероприятия	Объем финансирования - всего, руб.	в том числе из:	
			областного бюджета, руб.	местного бюджета, руб.
	ВСЕГО	727 850 757,60	650 000 000	77 850 758

	ГОРОДСКИЕ ОКРУГА	176 716 703,50	138 548 700	38 168 004
	МУНИЦИПАЛЬНЫЕ РАЙОНЫ	259 532 444,65	240 720 800	18 811 645
	ПОСЕЛЕНИЯ	291 601 609,45	270 730 500	20 871 109

7.3. Участие социально-ориентированных некоммерческих организаций в предоставлении общественно полезных услуг.

Законом Иркутской области от 4 апреля 2018 года № 11-ОЗ «О внесении изменений в закон Иркутской области «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» определено дополнительное финансирование мероприятия «Организация и проведение конкурса муниципальных программ поддержки некоммерческих организаций (далее - НКО), расположенных в муниципальных образованиях Иркутской области».

Постановлением Правительства Иркутской области № 420-пп от 5 июня 2018 года внесены изменения в Положение о конкурсе целевых программ муниципальных образований Иркутской области, направленных на поддержку СОНКО, расположенных на территории муниципальных образований Иркутской области (далее – Конкурс программ МО), которым определено, что ценные призы победителям Конкурса программ МО приобретает управление делами Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области.

Постановлением Правительства Иркутской области от 5 июля 2018 года № 497-пп внесены изменения в Положение о проведении Конкурса программ МО в части условий и порядка проведения Конкурса программ МО, порядка подведения итогов Конкурса программ МО и состава конкурсной комиссии Конкурса программ МО. Конкурс программ МО проведен в 4 квартале 2018 года. Распоряжением аппарата Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области от 6 декабря 2018 года № 183-ар «Об утверждении итогов конкурса целевых программ муниципальных образований Иркутской области, направленных на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций, расположенных на территории муниципальных образований Иркутской области» определены 10 победителей:

Муниципальное образование «Гаханское» Эхирит-Булагатского района,

Муниципальное образование «Ангарский городской округ»,

Муниципальное образование Боханский район,

Муниципальное образование «город Свирск»,

Муниципальное образование города Братска,

город Иркутск,

Муниципальное образование «город Черемхово»,

Иркутское районное муниципальное образование Иркутской области,

Муниципальное образование «Баяндаевский район» Иркутской области,

Муниципальное образование «город Саянск».

Комплект ценных призов конкурса программ МО: проектор, экран напольный, многофункциональное устройство, ноутбук, стоимостью не более 100 тыс. рублей, которые будут использованы для оборудования помещения (рабочего места), в котором СОНКО на безвозмездной основе смогут проводить мероприятия (использовать в качестве рабочего места для подготовки документов).

На основании Порядка формирования рейтинга муниципальных образований по реализации механизмов поддержки СОНКО и социального предпринимательства, обеспечения доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере и внедрения конкурентных способов оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере (далее – рейтинг муниципальных образований), утвержденного приказом министерства от 26 июня 2018 года № 33-мпр, подведены итоги рейтинга муниципальных образований и выявлены следующие уровни поддержки СОНКО:

- средний в г. Иркутске и г. Ангарске;
- удовлетворительный в г. Черемхово и г. Усть-Илимске;
- неудовлетворительный в 21 муниципальном образовании;
- поддержка СОНКО не оказывается в 17 муниципальных районах.

Ежегодно министерством экономического развития Иркутской области, министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области проводится мониторинг реализации мер по обеспечению поэтапного доступа СОНКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению

Кроме того, организована работа по мониторингу вхождения негосударственных организаций на рынок социальных услуг.

По состоянию на 1 января 2019 года в реестр поставщиков социальных услуг в Иркутской области включены пять негосударственных организаций:

Иркутское областное отделение Общероссийской общественной организации «Российский Красный Крест».

Автономная некоммерческая организация Центр социального обслуживания «Милосердие».

Благотворительный фонд «Оберег».

ООО Федеральная сеть пансионатов «Долголетие».

Фонд развития социальной сферы «Содействие».

Субсидию на возмещение затрат получает Благотворительный фонд «Оберег».

В рамках соглашения о предоставлении из областного бюджета субсидии юридическому лицу на возмещение затрат в связи с предоставлением гражданину социальных услуг, предусмотренных

индивидуальной программой предоставления социальных услуг, заключенного между министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области и Благотворительным фондом «Оберег», за 2018 год услуги оказаны 204 людям.

Кроме того, в министерство в 2018 году для получения государственной услуги «Оценка качества оказываемых СОНКО общественно полезных услуг» обращались 3 заявителя, из них у Иркутского областного отделения Общероссийской общественной организации «Российский Красный Крест» (далее – ИООООО РКК) заявление не соответствовало требованиям административного регламента в связи с чем оказать услугу не представилось возможным, 2 учреждениям выдано заключение о соответствии качества оказываемых ими общественно полезных услуг установленным критериям:

- Международное учреждение здравоохранения и дополнительного образования НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ КЛИНИЧЕСКОЙ МЕДИЦИНЫ (далее – МУЗ ДО НИИ КМ) по общественно полезной услуге «Паллиативная медицинская помощь в стационарных условиях» установленным критериям;

- Фонд развития социальной сферы «Содействие» по услугам:

«Патронаж семей, имеющих лиц, страдающих тяжелыми заболеваниями, организация обучающих мероприятий для членов семей лиц, страдающих тяжелыми заболеваниями, по вопросам принципов ухода, психологической поддержки и другое»;

«Привлечение и обучение волонтеров работе с лицами, страдающими тяжелыми заболеваниями, координация работы волонтеров».

С целью формирования и распространения лучших практик за 2018 год:

1. Министерством образования Иркутской области подготовлены предложения в План мероприятий по развитию конкуренции на социально значимых рынках Иркутской области с привлечением частных дошкольных образовательных организаций, расположенных на территории Иркутской области.

Кроме того, во взаимодействии с частными дошкольными образовательными организациями, расположенными на территории Иркутской области, организованы мероприятия:

- 14 апреля 2018 года семинар по теме: «Преемственность дошкольного и школьного образования: оценка и перспективы реализации инклюзивного образования»;

- 26 июня 2018 года автономной некоммерческой организацией дошкольного образования совместно с администрацией Черемховского муниципального района в с. Алехино реализован проект «Центр социальной адаптации для детей с ограниченными возможностями здоровья»;

- 23 ноября 2018 года образовательный форум по теме «Роль негосударственных организаций в развитии образования Иркутской

области», представители приняли активное участие в организации более чем в пяти мероприятиях «Байкальского международного салона образование - 2018»;

- координация реализации федерального партийного проекта ВПП «Единая Россия» в Иркутской области «Детские сады – детям» (осуществляется руководством Регионального совета по модернизации региональной системы образования при ВПП «Единая Россия» совместно с руководителями частных дошкольных образовательных организаций).

2. Министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области разработан и реализован региональный инновационный проект развития волонтерства в системе социального обслуживания населения Иркутской области «Импульс добра» (далее – Проект), утвержденный распоряжением министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области от 20 сентября 2017 года № 53-246/17-мр. По итогам реализации Проекта оператором проекта ОГБУДПО «Учебно-методический центр развития социального обслуживания» (далее – Учебно-методический центр) представлен сводный отчет результатов реализации:

- обучен 21 волонтер (координатор волонтерской деятельности);
- 39 представителей учреждений социального обслуживания;
- 31 учреждение приняло участие в марафоне социальных практик добровольческой деятельности;
- заключено 393 соглашения с волонтерскими (добровольческими) организациями, в том числе СОНКО.

Проект был представлен на Всероссийском конкурсе программ социального развития регионов имени Александра Починка. Иркутская область заняла первое место среди представленных социальных проектов.

3. Министерством здравоохранения Иркутской области:

- заключено соглашение с Всероссийским общественным движением добровольцев (волонтеров) в сфере здравоохранения «Волонтеры-медики» (далее Волонтеры-медики), которые ведут работу в Иркутской области по следующим направлениям:

- помощь медицинскому персоналу в медицинских организациях;
- санитарно-профилактическое просвещение;
- профориентация школьников в медицину;
- медицинское сопровождение спортивных и массовых мероприятий;
- популяризация кадрового донорства;
- профилактика ВИЧ-инфекции.

На базе медицинских образовательных организаций, подведомственных министерству здравоохранения Иркутской области, открыты 9 местных отделений Волонтеров-медиков в городах Тайшет, Ангарск, Братск, Усолье-Сибирское, Тулун, Черемхово, Саянск, Нижнеудинск и поселке Усть-Ордынский. Волонтеры-медики в 2018 году участвовали в следующих совместных мероприятиях: Всероссийская акция

по популяризации здорового образа жизни, посвященная Всемирному дню здоровья «Будь Здоров», Всероссийская акция «Добро В Село», проект «Команда первой помощи» и проект «Туберкулезу.нет». За 2018 год Волонтерами-медиками при участии более 200 волонтеров проведено 70 мероприятий различной направленности с общим охватом привлеченного населения в 35 тыс. человек.

- ГБУЗ «Иркутский областной центр по профилактике и борьбе со СПИД и инфекционными заболеваниями» (далее – ГБУЗ «ИОЦ СПИД») заключены Соглашения о сотрудничестве с 14 НКО, которыми совместно с ГБУЗ «ИОЦ СПИД» организованы мероприятия по профилактике ВИЧ-инфекции: тестирование на ВИЧ-инфекцию, интерактивные лекции, беседы, семинары, круглые столы, тренинги, акции в учреждениях пенитенциарной системы Иркутской области, закрытых клубах ЛГБТ сообщества, реабилитационных центрах для наркозависимых, агентствах досуга, специализированных учреждениях торговли, среди населения. При участии НКО/СОНКО на территории области проведены акции и мероприятия: Всероссийская Акция «Стоп ВИЧ/СПИД», «Тест на ВИЧ: Экспедиция», «Всесибирский день профилактики ВИЧ-инфекции», «Чувствуй лучше», «Марафон здоровья», Всемирный день здоровья, уличные акции, в том числе для людей с низким социальным статусом. Всего в 2018 году в данных мероприятиях приняли участие более 50 тыс. человек на территории области, из них прошли экспресс тестирование на ВИЧ-инфекцию около 5 тыс. человек.

4. Министерством культуры и архивов Иркутской области осуществлялась информационная поддержка (в том числе публикация на сайте министерства культуры и архивов Иркутской области и Правительства Иркутской области, направление в СМИ региона) следующих мероприятий, организованных СОНКО:

- проведение большого концерта хоровых коллективов, организованного Иркутским областным домом народного творчества совместно с Иркутским региональным отделением Всероссийского хорового общества, приуроченного к Дню славянской письменности и культуры;

- возвращение книги «Байкал - вокруг света», отправленной по миру в июне 2017 года в рамках Первого Международного культурного форума «Байкал-Тотем». Идея создания книги, содержащая впечатления детей разных стран о Байкале, принадлежит АНКО «Иркутский фестивальный центр «Байкал-Тотем». Информационные сообщения об этих мероприятиях публиковались на сайте министерства культуры и архивов Иркутской области, Правительства Иркутской области и направлялись в СМИ региона;

- организация в апреле 2018 года встречи членов «Союза писателей России» Анатолия Байбородина и Юрия Баранова с читателями в Музее В.Г. Распутина;

- выход-второго номера литературного журнала «Сибирь»;

- проведение практико-ориентированного семинара «Интенсив АМБИО: профессиональная адаптация и развитие библиотечных специалистов» Ассоциацией молодых библиотекарей Иркутской области при поддержке секции «Молодые в библиотечном деле» Российской библиотечной ассоциации для молодых специалистов библиотек Иркутской области и Республики Бурятия на базе Иркутской областной юношеской библиотеки им. И.П. Уткина;

- деятельность по возрождению фестиваля «Огни магистрали» Иркутской региональной общественной организации - движения «Ветераны комсомола»;

- организация движения в октябре 2018 года специального агитационного поезда по основным пунктам строительства Байкало-Амурской магистрали.

Ежегодно осуществляется мониторинг предоставления услуг в социальной сфере, включая:

определение наиболее востребованных социальных услуг, учитывая, в том числе и наличие очередности;

определение услуг, востребованных у граждан, но в настоящее время не оказываемых государственными и муниципальными организациями, для передачи их на исполнение СОНКО;

определение категорий граждан, предоставление социальных услуг которым можно передать СОНКО;

определение доли расходов, направляемых на предоставление субсидий СОНКО, в общем объеме расходов бюджета Иркутской области

По результатам мониторинга установлено, что за 2018 год наиболее востребованы следующие услуги:

- услуги по профилактике социально значимых заболеваний, курения, алкоголизма, наркомании, включая просвещение и информирование граждан о факторах риска для их здоровья, формирование мотивации к ведению здорового образа жизни;

- осуществление экскурсионного обслуживания детей (агентством по туризму Иркутской области выявлено, что данная услуга, оказывается государственными и муниципальными образовательными учреждениями и может быть передана для реализации СОНКО);

- услуги государственных и муниципальных учреждений культуры.

Кроме того, распоряжением заместителя Председателя Правительства Иркутской области от 18 декабря 2017 года № 73-рзп утвержден Перечень приоритетных (востребованных) направлений социального обслуживания негосударственными организациями и индивидуальными предпринимателями в Иркутской области:

Предоставление социального обслуживания в стационарной форме:

лицам, полностью утратившим способность либо возможность осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться,

обеспечивать основные жизненные потребности в силу заболевания, травмы, возраста или наличия инвалидности;

лицам, страдающим психическими расстройствами, нуждающимся в постоянном постороннем уходе.

2. Предоставление комплексного социального обслуживания и социального сопровождения в полустационарной форме, включая оказание социально-бытовых, социально-медицинских, социально-психологических, социально-педагогических, социально-трудовых, социально-правовых услуг, услуг в целях повышения коммуникативного потенциала, детям-инвалидам с ментальными и психическими нарушениями и их семьям.

В министерстве здравоохранения Иркутской области 13 апреля 2018 года проведено совещание (протокол от 16 апреля 2018 года), на котором определены виды общественно-полезных услуг, которые могут быть переданы СОНКО (в т.ч. при наличии финансирования).

Министерством образования Иркутской области определен перечень государственных (муниципальных) услуг в сфере образования, оказание которых могут осуществлять СОНКО:

В сфере дошкольного образования:

- дошкольное образование (предшествующее начальному общему образованию);

- дневной уход за детьми (детские ясли, сады), в том числе дневной уход за детьми с отклонениями в развитии - дневной уход за взрослыми людьми с физическими или умственными недостатками (лицензии не требуется).

В сфере дополнительного образования детей:

- реализация дополнительных общеразвивающих программ.

3. В сфере социальной адаптации и обучения:

- психолого-педагогическое консультирование обучающихся, их родителей (законных представителей) и педагогических работников;

- коррекционно-развивающая, компенсирующая и логопедическая помощь обучающимся;

- организация и проведение официальных физкультурных (физкультурно-оздоровительных) мероприятий.

Информация о СОНКО, которым оказывается областная государственная поддержка, размещается в областном реестре в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте Правительства Иркутской области, функция ведения которого закреплена за управлением Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области по связям с общественностью и национальным отношениям. По состоянию на 1 января 2019 года областной государственный реестр СОНКО Иркутской области - получателей областной государственной поддержки содержит 621 запись. Сведения о получателе поддержки включаются в реестр в течение 30 дней со дня принятия решения об оказании поддержки и образуют реестровую запись,

которая исключается из реестра по истечении трех лет с даты окончания срока оказания поддержки.

Кроме того, министерство по молодежной политике Иркутской области ежегодно формирует областной Реестр молодежных и детских общественных объединений (далее - Реестр) с целью оказания финансового содействия молодежным и детским общественным объединениям через предоставление субсидий. Реестр - учетный документ, содержащий список молодежных и детских общественных объединений, оказывающих социальные услуги детям и молодежи (пункт 3 статьи 2 Закона Иркутской области от 25 декабря 2007 года № 142-ОЗ «Об областной государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Иркутской области»). Информация, содержащаяся в Реестре, размещается на официальном сайте аппарата Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В Реестр на 2018 год (постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 29 ноября 2017 года № 56/29-ЗС) вошли 35 общественных объединений, 16 из которых – областные общественные объединения, 19 – местные общественные объединения. В 2018 году министерством по молодежной политике Иркутской области был сформирован Реестр на 2019 год. Из 39 организаций, вошедших в Реестр на 2019 год, 18 – областные, 21 – местные молодежные и детские общественные объединения.

7.4. Выводы и предложения по разделу «Участие населения в развитии территорий муниципальных образований Иркутской области».

Сегодня территориальное общественное самоуправление становится важной формой самоорганизации граждан для осуществления ее собственных инициатив по вопросам местного значения. Анализ практики их работы показывает, что ТОС является серьезным инструментом как для повышения гражданской активности населения, так и для решения задач, стоящих перед муниципальными образованиями.

В целях активизации деятельности территориального общественного самоуправления по привлечению населения к решению вопросов местного значения и более активного вовлечения жителей в процесс формирования комфортной среды проживания, реализации творческого потенциала населения по месту жительства, обобщения и распространения положительного опыта работы, поддержки и поощрения территориального общественного самоуправления на территории Иркутской области необходимо увеличить сумму социальной выплаты конкурса на лучший проект территориального общественного самоуправления.

Необходимо также создать на территории Иркутской области региональную Ассоциацию ТОС для возможности участия ТОС в грантовой поддержке из федерального бюджета.

Органы местного самоуправления отмечают высокую социальную значимость проекта «Народные инициативы».

Вместе с тем, в связи с распределением средств, пропорционально численности населения, ряд муниципальных образований первого уровня с численностью до 300 человек получают незначительный объем средств на Народные инициативы (есть годовые суммы 50-70 тыс. руб.). Решить какие-либо значимые проблемы (вопросы) по улучшению социальной сферы в данных поселениях практически невозможно. В связи, с чем предлагается увеличить размер субсидии, а также рассмотреть правовую возможность данным поселениям района объединять эти средства для их использования сначала в одном поселении, в следующем году - в другом и так далее.

Необходимым представляется обеспечение доступ СОНКО к бюджетным средствам путем предоставления госзаказа на оказание социальных услуг населению и передать на исполнение СОНКО до 10% бюджетных средств, которые регионы и муниципалитеты направляют на оказание социальных услуг населению. Чтобы этого показателя достичь, необходима скоординированная работа региональной власти с муниципалитетами. В первую очередь до организаций необходимо довести информацию о том, что у них есть возможность получить госзаказ.

СОНКО, которые работают в территориях, зачастую даже не знают о возможностях получения бюджетных средств.

В Иркутской области необходимо развивать и другие формы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

В частности, предлагается ввести льготу по налогу на имущество организаций, проработать вопрос предоставления СОНКО оборотного заемного финансирования через существующие институты развития на льготных условиях для выполнения государственных (муниципальных) контрактов в рамках оказания социальных услуг.

8. Рекомендации по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления в Иркутской области

Основными проблемами в реализации федерального и регионального законодательства в сфере организаций и осуществления местного самоуправления в Иркутской области на сегодняшний день органы местного самоуправления Иркутской области считают:

1. Отсутствие доходных источников местных бюджетов не позволяет исполнять полномочия в полном объеме.

Так, статьей 61.5 Бюджетного кодекса Российской Федерации определено, что одним из источников дохода местных бюджетов является земельный налог, зачисляемый в местные бюджеты по нормативу 100%.

Налоговой базой по земельному налогу признается его кадастровая стоимость. Как правило, кадастровая стоимость земельного участка значительно превышает его рыночную стоимость. В связи с чем, в настоящее время возникла ситуация по принятию судебными органами решений об установлении кадастровой стоимости земельного участка, равной его рыночной стоимости. Данная ситуация негативно сказалась на местных бюджетах, поскольку в значительной степени уменьшились налоговые доходы от уплаты земельного налога его плательщиками.

В силу требований БК РФ о необходимости соблюдения предельного размера дефицита бюджета (от 5 до 10%) бюджеты муниципальных образований Иркутской области, в основном, являются сбалансированными.

Однако, как показывает практика, в условиях высокой дотационности бюджетов (доля налоговых и неналоговых доходов, в среднем составляет 34,3%) открытым является вопрос о финансовом обеспечении всех вопросов местного значения.

Установлено, что в 78 (или 21%) сельских поселениях Иркутской области численность населения составляет менее 500 человек в каждом. Вопрос укрупнения таких поселений требует проработки и принятия взвешенного решения. Между тем, объединение таких муниципальных образований в большинстве случаев, скорее всего не приведет к повышению финансовой самостоятельности сельских поселений (уменьшение их зависимости от финансовой помощи).

Одним из основных преимуществ такого объединения может являться лишь сокращение расходов на аппарат управления (ежегодная экономия малочисленных сельских поселений (21% или пятая часть поселений) может составлять от 300 тыс. рублей до 1,5 млн. рублей).

В среднем расходы на содержание аппарата составляют 4 300 тыс. рублей (от 265,0 тыс. рублей до 42 200,0 тыс. рублей в год).

2. Отсутствие в муниципальных образованиях (особенно в поселениях) квалифицированных кадров (финансистов, юристов, специалистов жилищно-коммунальной сферы, программистов).

Проблема отсутствия квалифицированных специалистов в муниципальных образованиях многолетняя и, на сегодняшний день, тенденции к улучшению ситуации не наблюдается.

В соответствии с пунктом 2 статьи 136 БК РФ МО, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы РФ и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 5 % собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного финансового года, не имеют права превышать установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ нормативы формирования расходов на

оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления.

В Иркутской области нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления установлены Постановлением № 599-пп.

Согласно информации минфина Иркутской области (от 20.12.2018 № 02-52-5384/18-7-2-19), в 49 МО Иркутской области, в том числе в 13 МО 2-го уровня (городские округа и муниципальные районы); 36 МО 1-го уровня (городские и сельские поселения) доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы РФ и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет не превышала 5 % собственных доходов местного бюджета на 2018 год. Таким образом, в отношении таких МО на 2018 год не распространялись положения Постановления № 599-пп.

Вопросы установления предельно допустимого размера финансирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, также регулируются статьей 4 Закона Иркутской области от 17.12.2008 № 122-оз «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Иркутской области». Согласно названной статье, при определении размеров финансирования гарантий МО, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы РФ и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 5 процентов собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного финансового года, не имеют права превышать установленные Правительством Иркутской области нормативы формирования расходов на оплату труда выборных лиц местного самоуправления и содержание органов местного самоуправления. Постановление № 599-пп вступило в силу с 01.01.2015.

Как видно из представленного доклада, норматив формирования расходов на оплату труд глав 90 МО ниже величины среднемесячной

номинальной начисленной заработной платы за сентябрь 2018 года. По отдельным МО разница существенная.

Например, в соответствии с Постановлением № 599-пп норматив главы Кунерминского МО установлен на 2018 год в размере 40 372,0 рублей в месяц, что ниже величины среднемесячной заработной платы (расчетно 51 869,0 рублей) на сумму 11 497 рублей, или на 21,5%. Норматив главы Семеновского МО установлен в размере 28 750,0 рублей в месяц, что ниже величины среднемесячной заработной платы (расчетно 37 723,0 на сумму 8 973,0 рублей, или на 31,2%. Норматив главы Тынкобьского МО ниже величины среднемесячной заработной платы на сумму 7 452,0 рублей, или на 20,0%.

3. Законом Иркутской области от 03.11.2016 № 96-оз «О закреплении за сельскими поселениями Иркутской области вопросов местного значения» к вопросам местного значения сельского поселения отнесены полномочия в сфере организации в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

В ряде муниципальных образований, из-за ветхости сетей и удаленности поселений их содержание для сетевых компаний становится невыгодным, вследствие чего они не участвуют в конкурсах на передачу электросетей в аренду. При этом создать сетевую компанию на местном уровне также не представляется возможным, так как отсутствуют специалисты способные грамотно подготовить документы для утверждения в тарифной службе экономически обоснованного тарифа за услуги по передаче электрической энергии, неубыточного для сетевой организации. Согласно п. 4 статьи 28 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об электроэнергетике», при установлении цен (тарифов) для организаций, осуществляющих эксплуатацию объектов электросетевого хозяйства и (или) иных объектов электроэнергетики, которые не имеют собственника, собственник которых неизвестен или от права собственности на которые собственник отказался, должны учитываться в полном объеме экономически обоснованные расходы, связанные с эксплуатацией таких объектов. Указанные организации несут бремя содержания таких объектов.

Данные обстоятельства являются препятствием для полноценного исполнения полномочий в сфере обеспечения населения электрической энергией.

При осуществлении полномочий по организации водоснабжения органы местного самоуправления сельских поселений сталкиваются с проблемой качества воды. Например, в Аларском районе, практически у всех муниципальных образований есть решение суда о разработке проекта зон санитарной охраны. Стоимость проекта более 200 тыс. руб., после утверждения проекта необходимо провести ряд мероприятий, таких как

ограждение, озеленение, асфальтирование и т.д. Так же требуется проведение водоочистки. Что требует дополнительных затрат местного бюджета.

Для ряда муниципальных образований практически невыполнимым полномочием является снабжение населения топливом по причине отсутствия транспорта. Материально-техническая база для создания муниципального унитарного предприятия отсутствует.

Отсутствие транспорта и средств на его приобретение и ремонт значительно затрудняет исполнение любых полномочий органов местного самоуправления сельских поселений, где имеется значительное расстояние между населенными пунктами. Например, в Качугском сельском поселении, на территории которого расположено 11 населенных пунктов на значительном расстоянии друг от друга, имеется один автомобиль. Что бы охватить всю территорию, администрация прибегает к помощи старост, которые работают на добровольной основе.

По мнению органов местного самоуправления сельских поселений такая формулировка полномочия, как организации в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации не конкретизировано. Так как и у населения и у надзорных органов складывается мнение, что подключить свет, организовать подключение к тепло-, газо-и водоснабжению к каждому конкретному дому, зданию должна именно поселковая администрация. Однако исполнение данного полномочия требует привлечения специализированных организаций.

4. Вопросы перехода на новую систему обращения с отходами на уровне Ассоциации обсуждаются с момента внесения изменений в Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (начиная с 2014 года). Ежегодно данную проблему Ассоциация муниципальных образований обозначала в своем Докладе о положении дел в сфере организации осуществления МСУ в Иркутской области.

Ассоциацией в ноябре 2018 года проведен опрос органов местного самоуправления по проблемным вопросам, связанным с переходом на новую систему обращения с отходами с 1 января 2019 года (направлено в Правительство и ЗС).

Из данного мониторинга выявлено ряд общих проблем, с которыми ОМС придется столкнуться в следующем году, в т.ч.:

1) С учетом межевания территорий МО контейнерные площадки располагаются как в границах придомовых территорий, так и за и пределами. При этом с учетом санитарных норм, существующей застройки в ряде случаев размещение контейнерных площадок на придомовых территориях не возможно физически. Более того, в отдельных случаях контейнерная площадка используется группой домов, но расположена на придомовой территории одного конкретного дома. В указанных условиях собственники помещений одного дома обязаны нести бремя расходов на содержание

контейнерных площадок, которыми пользуются собственники помещений других домов. В отдельных случаях бремя расходов на создание и содержание контейнерных площадок ложится на органы местного самоуправления, собственники помещений, использующих такие контейнеры, не несут расходы.

2) Не определено, каким образом должен осуществляться отдельный сбор твердых коммунальных отходов, если существующие контейнерные площадки не оборудованы контейнерами для отдельного сбора ТКО.

3) В то же время, сложная ситуация складывается по созданию и содержанию контейнерных площадок в границах индивидуального (частного) жилого сектора. На сегодняшний день контейнерные площадки на указанной территории отсутствуют.

4) Отсутствие специализированной техники для вывоза ТКО, поскольку населенные пункты во многих районах расположены на значительном расстоянии от полигона ТБО согласно территориальной схеме обращения с отходами Иркутской области.

5) Так же возникает вопрос по нормативам накопления отходов. Согласно Приказа Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области от 08.12.2016 № 168-мпр «Об установлении нормативов накопления твердых коммунальных отходов» норма накопления для проживающих в многоквартирных жилых домах составляет 1,56 куб.м., а для индивидуальных жилых домов 2,16 куб.м. Возникает вопрос, почему в индивидуальном жилом доме, в сельской местности норма накопления отходов больше, не смотря на то, что у сельских жителей имеются отопительные печи, в которых возможно сжечь часть ТКО (бумага, картон, деревянные изделия), пищевые отходы можно использовать для кормления домашних животных, а органику можно закапать в землю для перегнивания, удобрения и получения компоста. ОМС считают, что норма накопления отходов необоснованно и на самом деле должна быть значительно меньше.

6) Население уклоняется от заключения договоров на услуги по обращению с ТКО. При заключении договоров возникают проблемы по расчёту фактически проживающих граждан.

7) Фактический объём мусора в разы выше расчётного из-за того что в сельской местности весной и осенью граждане производят уборку своей территории (ботва, обрезанные ветки, строительный мусор, снос ветхих строений, старая бытовая техника и т.п.). Сверхнормативный мусор станет финансовой проблемой владельца контейнерной площадки, то есть администрации муниципального образования.

8) Новая схема предусматривает сбор мусора регоператором с контейнерных площадок и вывоз его на площадки временного хранения за пределы населённых пунктов, в места, где сейчас фактически находятся несанкционированные свалки. За тем с этих площадок производится отгрузка мусора для вывоза его на полигоны либо сортировка, либо утилизация

(сжигание, компост). В случае отсутствия в тарифе регоператора данной промежуточной операции финансовая нагрузка ляжет на собственника земельного участка.

9) У администраций муниципальных районов и администраций сельских поселений района возникают проблемы в части пересечения данного полномочия с вопросом местного значения сельского поселения по утверждению правил благоустройства территории поселения, осуществлению контроля за их соблюдением, организации благоустройства территории поселения. В частности проблема определения лица (муниципального образования), чьей мерой ответственности является ликвидация «несанкционированных свалок», муниципального района в рамках вывоза ТКО или сельского поселения в рамках благоустройства.

5. Исполнение полномочия по дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов, и обеспечение безопасности дорожного движения на них.

Органы местного самоуправления положительно оценивают факт создания дорожных фондов, но средств в них для осуществления полномочий в полном объеме не достаточно.

Представительными органами муниципальных образований разработаны муниципальные программы, где четко определен перечень дорог и сроки ремонта в зависимости от степени изношенности, так как одновременно отремонтировать все дороги, нуждающиеся в ремонте в границах муниципального образования не представляется возможным. Прокуратура в рамках своих исковых заявлений требует отремонтировать другие дороги, не указанные в программе, судебные органы удовлетворяют данные исковые требования, не смотря на наличие определенной последовательности в ремонте дорог в муниципальных программах. Часто объем работ по ремонту дорог, указанных в исковых заявлениях, превышает сумму, заложенную в бюджете муниципального образования на эти цели. Прокуратура же исходит из того, что отсутствие финансовой возможности не должно влиять на исполнение полномочия по осуществлению дорожной деятельности.

Проблемы в организации ледовых переправ.

Необходимо совершенствовать правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в области строительства и эксплуатации ледовых переправ.

Прошлые зимние периоды и январь 2018 года, насыщенный случаями провалов техники и людей под лед, показал необходимость усиления роли органов местного самоуправления в эксплуатации ледовых переправ.

В настоящее время проектирование, строительство и эксплуатация ледовых переправ осуществляется в соответствии с ОДН 218.010-98 «Автомобильные дороги общего пользования. Инструкция по проектированию, строительству, и эксплуатации ледовых переправ», согласно которым к полномочиям органа местного самоуправления отнесено

согласование статуса ледовой переправы, режима работы, порядка и вопросы оплаты перевозок автотранспорта и пассажиров, а также горючих, опасных грузов и спецтранспорта. Кроме того, органом местного самоуправления может быть согласован створ ледовой переправы и подходы к ней для оформления акта выбора и отвода земли. Сдача ледовой переправы в эксплуатацию и все испытания ледовой переправы должны проводиться комиссией с участием представителя органа местного самоуправления.

Иные полномочия органов местного самоуправления в вопросе организации ледовых переправ отсутствуют.

При этом регулярно поднимается вопрос о согласовании места размещения ледовой переправы и ее оборудования, однако, нормативно-правовые акты, регламентирующие полномочия органов местного самоуправления в данной сфере, отсутствуют, что приводит к несогласованности совместных действий органов, ответственных за организацию мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах.

Кроме того, следует обратить внимание на то, что ледовые переправы размещаются на поверхности водных объектов, находящихся в силу положений статьи 8 Водного кодекса Российской Федерации в собственности Российской Федерации. Следовательно, орган местного самоуправления не может принимать решения о размещении ледовой переправы на объекте, находящемся в федеральной собственности.

Полагаем, что основной задачей как федерального, так и регионального законодательства в сфере местного самоуправления, является четкое разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления двух уровней.

Органы местного самоуправления не могут наделять себя дополнительной компетенцией, кроме предусмотренной законодательством.

В этом смысле формула, предусмотренная в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», о том, что муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти должны быть исключены, поскольку здесь также возможно вмешательство в компетенцию других органов власти.

Механизм разрешения споров в этих случаях не предусмотрен, а действующий судебный порядок недостаточно оперативен. Поскольку в этой формулировке заложена возможность для взаимных конфликтов разных уровней власти, ее, по- нашему мнению, следует исключить из федерального закона.

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

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

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

До сих пор остаются нерешенными в полной мере вопросы финансового обеспечения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления из постоянных источников, не реализуется в достаточной степени принцип преимущественного закрепления полномочий и ответственности за тем уровнем публичной власти, на котором они могут быть осуществлены наиболее полно.

Разрешение отмеченных правовых проблем в разграничении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления позволит снять напряженность во взаимоотношениях органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления и обеспечит их эффективное взаимодействие.