



Законодательное Собрание Иркутской области	
№ ПЗ	554
Дата:	08.07.2019

НЕКОММЕРЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ  
«АССОЦИАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ»

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

URL: [www.amoio.ru](http://www.amoio.ru)

E-mail: [amioirk@list.ru](mailto:amioirk@list.ru)

тел. (3952) 20-43-27;

тел. (3952) 20-40-99;

Факс. (3952) 280-222

От 06.08.2019 г. № 649/03-19

На № исх 2872 от 10.07.2019 г.

Председателю Законодательного  
Собрания Иркутской области

С.М. Соколу

Уважаемый Сергей Михайлович!

Ассоциацией муниципальных образований Иркутской области рассмотрен проект закона № ПЗ-554 от 08.07.2019 г. «О наделении органов местного самоуправления областными государственными полномочиями по организации оказания медицинской помощи» (далее – проект закона № ПЗ-554). По итогам рассмотрения сообщаем следующее:

Проектом закона № ПЗ-554 предлагается наделить органы местного самоуправления отдельных городских округов Иркутской области областными государственными полномочиями по организации оказания гражданам первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и паллиативной медицинской помощи, проведения медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований.

Органами местного самоуправления муниципального образования «город Черемхово», города Братска, учитывая, что данный проект закона направлен на повышение доступности медицинской помощи, оперативности решения проблемных вопросов и удовлетворенности населения состоянием медицинской помощи, поддерживают законопроект в полном объеме.

Органы местного самоуправления Ангарского городского округа и города Иркутска в целом поддерживают проект закона № ПЗ-554 и предлагают доработать законопроект с учетом предложений и замечаний.

Законодательное Собрание Иркутской области	
Вх. №	5495
Дата	06.08.2019 г.
на	10 листах, индекс 01-30

Проект закона № ПЗ-554 был также рассмотрен в муниципальных образованиях, которые не указаны в Приложении 1.

Органы местного самоуправления муниципального образования «Заларинский район», Иркутского районного муниципального образования, муниципального образования «Усть-Удинский район» предлагают их также наделить областными государственными полномочиями, указанными в проекте закона № ПЗ-554.

Муниципальное образование города Усть-Илимска и Усть-Кутское муниципальное образование проект закона № ПЗ-554 не поддерживают.

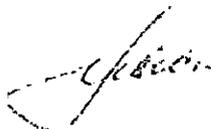
Иных замечаний и предложений в адрес Ассоциации муниципальных образований Иркутской области не поступало.

Учитывая вышеизложенное, проект закона № ПЗ-554 может быть рекомендован к принятию с учетом замечаний и предложений органов местного самоуправления Ангарского городского округа и города Иркутска.

Приложения:

1. Заключение Ангарского городского округа на 3 листах.
2. Заключение города Иркутска на 5 листах.

Исполнительный директор



З.А. Масловская



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ  
г. Иркутск

АДМИНИСТРАЦИЯ

**ЗАМЕСТИТЕЛЬ МЭРА – РУКОВОДИТЕЛЬ АППАРАТА**

664025, г. Иркутск, ул. Ленина, 14, [www.admirk.ru](http://www.admirk.ru)

тел. 52-00-40

от 25.07.2019 № 054-УД-679/19

на № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_  
О проекте закона Иркутской  
области

Исполнительному директору  
некоммерческой организации  
«Ассоциация муниципальных  
образований Иркутской области  
Масловской З.А.

Уважаемая Зоя Андреевна!

Администрацией города Иркутска рассмотрен проект закона Иркутской области № ПЗ-554 «О наделении органов местного самоуправления областными государственными полномочиями по организации оказания медицинской помощи» (далее – проект).

Проектом предлагается наделить органы местного самоуправления шести муниципальных районов и городских округов Иркутской области областными государственными полномочиями по организации оказания гражданам первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и паллиативной медицинской помощи, проведения медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований (далее – государственные полномочия, организация медицинской помощи).

К проекту имеются следующие замечания.

1. Статья 2 проекта, определяя виды медицинской помощи, организация оказания которых возлагается на органы местного самоуправления, предусматривает, что организация оказания аналогичных видов медицинской помощи может осуществляться и исполнительными органами государственной власти Иркутской области.

Таким образом, имеет место установление дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления, что является коррупциогенным фактором, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также не позволяет предварительно

оценить объем полномочий, передаваемых конкретным муниципальным образованиям.

Согласно пояснительной записке к проекту, его целью является возвращение полномочий по организации оказания медицинской помощи органам местного самоуправления наиболее крупных муниципалитетов Иркутской области для улучшения ситуации в данной сфере, в том числе в части доступности медицинской помощи.

Вместе с тем проект предлагает передачу органам местного самоуправления полномочий никогда ими не осуществлявшихся (организация предоставления специализированной дерматовенерологической, фтизиатрической, психиатрической, наркологической медицинской помощи, высокотехнологичной помощи, проведения медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований). Указанные полномочия в силу их специфики, высокой стоимости традиционно реализовывались органами государственной власти различного уровня, в связи с чем медицинская помощь соответствующими учреждениями предоставлялась без привязки к месту жительства пациентов.

С учетом Конституции Российской Федерации, статьи 1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями предполагает реализацию указанных полномочий на территории определенного муниципального образования в отношении населения указанного муниципального образования. Указанное находит отражение в Методике расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из областного бюджета для осуществления государственных полномочий по организации оказания медицинской помощи, предусматривающей расчет субвенции исходя из численности постоянного населения муниципального образования.

Соответственно возложение указанных полномочий на органы местного самоуправления шести муниципальных образований приведет либо к нарушению федерального законодательства в области местного самоуправления, либо ограничит возможности населения иных муниципальных образований на получение специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой специализированной, медицинской помощи и паллиативной медицинской помощи, на проведение медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований.

2. Проект предусматривает наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями с 1 января 2020 года.

В настоящее время в городе Иркутске отсутствуют медицинские организации муниципальной системы здравоохранения, в связи с чем неясен механизм реализации передаваемых в соответствии с проектом государственных полномочий в отсутствие медицинских организаций муниципальной системы здравоохранения.

Следует отметить, что передача полномочий в сфере здравоохранения от органов местного самоуправления органам государственной власти

субъектов Российской Федерации в соответствии с решениями федерального законодателя, принятыми в 2011 году, осуществлялась с длительным переходным периодом, необходимость которого была обусловлена рядом организационных сложностей: передача материальных и технических ресурсов, регистрация изменения данных о медицинских организациях, вопросы лицензирования медицинской деятельности, проведение организационно-штатных мероприятий в медицинских организациях и др.

Ряд вопросов, связанных с передачей полномочий, решался непосредственно федеральными законами, принятыми в связи с проводимой реформой здравоохранения.

Проект не предусматривает каких-либо вариантов решения возникающих проблем, что приведет к невозможности оказания медицинской помощи населению в силу отсутствия у муниципальных медицинских организаций лицензий на осуществление деятельности; незавершенности организационно-штатных мероприятий; не проведения мероприятий по приобретению товаров, работ, услуг, необходимых для оказания медицинской помощи и ухода за больными в связи с тем, что финансирование муниципальных медицинских организаций будет осуществляться только с 1 января 2020 года; нерешенности вопросов государственной регистрации на объекты недвижимого имущества медицинских организаций; нерешенности вопросов технического обеспечения исполнения местных бюджетов и т.д.

3. В соответствии с пояснительной запиской к проекту принятие проекта не потребует дополнительных расходов из областного бюджета.

Указанное утверждение противоречит статье 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В случае принятия указанного проекта уже в 2019 году потребуются значительные объемы бюджетных ассигнований, необходимых для проведения подготовительных мероприятий по формированию муниципальной системы здравоохранения. Дополнительные ассигнования потребуются и исполнительным органам государственной власти Иркутской области для обеспечения подготовки к передаче полномочий в сфере здравоохранения.

В силу статьи 54 Устава Иркутской области проекты законов Иркутской области об изменении финансовых обязательств Иркутской области, другие проекты законов Иркутской области, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств областного бюджета, рассматриваются Законодательным Собранием Иркутской области по представлению Губернатора Иркутской области либо при наличии его заключения.

4. Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Соответственно закон субъекта Российской Федерации, предусматривающий наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должен содержать способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации.

Приложением к проекту является Методика расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из областного бюджета для осуществления государственных полномочий по организации оказания медицинской помощи (далее - Методика), предусматривающая расчет субвенции исходя из численности постоянного населения муниципального образования и финансового норматива обеспечения государственных полномочий на одного жителя в год.

К Методике имеются следующие замечания. В соответствии с абзацем третьим пункта 1 Методики численность постоянного населения *i*-го муниципального образования определяется по состоянию на 1 января года, предшествующего планируемому финансовому году, по данным территориального органа федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по формированию официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в Российской Федерации.

С учетом активных миграционных процессов в городе Иркутске, периодичности формирования статистической информации, указанные данные имеют значительную погрешность и не позволят в полной мере обеспечить финансирование передаваемых государственных полномочий.

Федеральным законодательством установлены приоритет интересов пациента при оказании медицинской помощи и возможность выбора пациентом медицинской организации и врача.

Методика не позволит учесть расходы, связанные с оказанием медицинской помощи в городе Иркутске жителям иных муниципальных образований, что в свою очередь приведет к нарушению федерального законодательства.

Пунктом 3 Методики установлен закрытый перечень расходов, учитываемых при определении финансового норматива обеспечения государственных полномочий.

В частности, к таким расходам отнесены расходы на оплату труда работников, осуществляющих государственные полномочия. Использованная в проекте терминология не позволяет однозначно определить о каких работниках идет речь (персонал медицинских организаций, муниципальные служащие, обеспечивающие реализацию переданных государственных полномочий, в том числе в связи с осуществлением функций и полномочий учредителя муниципальных учреждений, функций по обеспечению составления, исполнения местного бюджета в части расходов на муниципальную систему здравоохранения, или иные лица). Неоднозначность используемой проектом терминологии не позволяет оценить Методику.

Учитывая, что полномочия передаются на неограниченный срок, принимая во внимание состояние зданий медицинских организаций, стоимость медицинского оборудования, возникает вопрос о причинах исключения из учитываемых в финансовом нормативе обеспечения государственных полномочий затрат расходов на капитальные ремонты, приобретение оборудования стоимостью свыше 100 тысяч рублей, уплату земельного налога.

Проект не определяет каким образом должны обеспечиваться указанные потребности муниципальных медицинских организаций. Возложение указанных расходов на местные бюджеты противоречит федеральному законодательству (пункт 6 статьи 26<sup>3</sup> Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статья 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») и нарушает права муниципальных образований.

Кроме того, учитывая количество и особенности видов медицинской помощи, полномочия по организации которых передаются, специфику муниципальных образований, использование и установление одного финансового норматива обеспечения государственных полномочий представляется невозможным.

Также следует учитывать, что Методика не учитывает возможности развития системы медицинских организаций, увеличения их числа.

Представляется, что предлагаемый проектом способ реализации на территории отдельных муниципальных образований полномочий по организации предоставления населению медицинской помощи выбран без оценки социальных, финансово-экономических и организационных последствий принятия такого решения.

Учитывая изложенное, предложенный на рассмотрение проект подлежит доработке. Вопрос о передаче областных государственных полномочий по организации оказания медицинской помощи должен рассматриваться более взвешено с участием исполнительных органов государственной власти Иркутской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области.



Л.В. Красноперова

Исполнитель:  
Заместитель начальника отдела муниципального и  
социального законодательства департамента правовой  
работы аппарата администрации города Иркутска  
Ю.С. Назырова тел.: 520046 (1-188)



Российская Федерация  
Иркутская область  
**АДМИНИСТРАЦИЯ  
АНГАРСКОГО  
ГОРОДСКОГО ОКРУГА**

Квартал 63, дом 2, город Ангарск,  
Иркутская область, 665830  
Тел. (3955) 52-24-04  
Тел./Факс (3955) 52-37-63  
ИНН 3801131762

E-mail: [ago@mail.angarsk-adm.ru](mailto:ago@mail.angarsk-adm.ru)  
Web сайт: <http://angarsk-adm.ru>

19. 07. 2019

№

*3104-4891*

На № 605/03-19

от 11.07.2019

О проекте закона

Уважаемая Зоя Андреевна!

По результатам рассмотрения письма некоммерческой организации «Ассоциация муниципальных образований Иркутской области» о направлении предложений и замечаний на проект закона Иркутской области № ПЗ-554 «О наделении органов местного самоуправления областными государственными полномочиями по организации оказания медицинской помощи» (далее – проект закона) администрация Ангарского городского округа сообщает следующее.

Учитывая ситуацию, сложившуюся за время функционирования единой государственной системы здравоохранения, которая свидетельствует о наличии негативных тенденций в развитии медицинской помощи в Иркутской области администрация Ангарского городского округа не возражает против передачи полномочий органам местного самоуправления по организации оказания гражданам первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и паллиативной медицинской помощи, проведения медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований (за исключением организации оказания гражданам первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и паллиативной медицинской помощи, проведения медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований в медицинских организациях, подведомственных исполнительному органу государственной власти исполнительному органу государственной власти области) администрация Ангарского городского округа.

Однако к проекту закона имеются следующие предложения и замечания.

1. В статье 6 проекта закона органам местного самоуправления в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность передаются материальные ресурсы, необходимые для осуществления государственных полномочий, перечень определяется органом государственной власти области, осуществляющим функции по управлению государственной собственностью области.

При этом не определен механизм передачи вышеназванных материальных ресурсов, что не позволяет сделать однозначный вывод о состоянии передаваемого имущества.

2. В статье 13 проекта закона предусматривается его вступление в силу с 01.01.2020 года. Следует учесть, что наделение областными государственными полномочиями органов местного самоуправления является сложным процессом, требующим больших временных затрат, поскольку включает в себя изменение нормативной базы, передачу имущества, создание органа администрации Ангарского городского округа (казенного учреждения), которое будет осуществлять функции учредителя в отношении передаваемых медицинских учреждений. В связи с чем, необходимо предусмотреть переходный период, в течение которого возможно осуществить все необходимые мероприятия.

3. В приложении к проекту закона некорректно указано наименование муниципального образования – «Ангарское муниципальное образование».

Уставом Ангарского городского округа определено официальное наименование муниципального образования – «муниципальное образование «Ангарский городской округ», либо сокращенное наименование муниципального образования – «Ангарский городской округ».

Кроме того, данное наименование указано в конце перечня муниципальных образований Иркутской области, являющегося приложением к проекту закона, хотя сама структура предполагает алфавитный порядок, следуя которому муниципальное образование «Ангарский городской округ» необходимо расположить в первом пункте.

4. В части финансового обеспечения при передаче полномочий органам местного самоуправления администрация Ангарского городского округа сообщает следующее.

По результатам анализа доходной части бюджета Ангарского муниципального образования с началом реформы здравоохранения и передачей полномочий в области охраны здоровья граждан на уровень субъекта в 2012-2013 годах нормативы отчислений от федеральных, региональных, местных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами в бюджет Ангарского муниципального образования не менялись.

Безвозмездные поступления в бюджет Ангарского муниципального образования от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2012 году по сравнению с 2011 годом увеличились на 138 млн.рублей. За счет перераспределения объемов дотаций, субсидий и увеличения объема субвенций из бюджета Иркутской области, в том числе на осуществление в переходный период Ангарским муниципальным образованием областных полномочий в области охраны здоровья граждан (далее – субвенция). Всего за 2012 год в бюджет Ангарского муниципального образования из бюджета Иркутской области перечислена субвенция в размере 176,4 млн. рублей.

В бюджете Ангарского муниципального образования в 2012 году на раздел «Здравоохранение» были направлены ассигнования в размере 372,6 млн. рублей на содержание 7 бюджетных и автономных муниципальных учреждений, в том числе и за счет субвенции. Субвенция в размере 176,4 млн. рублей была направлена на выплату заработной платы и начислений на выплаты по оплате труда, а так же приобретение медикаментов. В части возмещения нормативных затрат, связанных с оказанием учреждениями муниципальных услуг, на содержание недвижимого имущества, предоставление субсидий на иные цели (капитальный и текущий ремонт, приобретение основных средств и прочие мероприятия) финансирование осуществлялось за счет средств Ангарского муниципального образования, расходы на данные цели в 2012 году составили 138 млн. рублей.

В 2013 году при осуществлении в полном объеме полномочий в области охраны здоровья граждан областным бюджетом средства бюджета Ангарского муниципального образования, ранее направляемые на финансирование учреждений здравоохранения, были перераспределены на финансирование учреждений образования, в том числе на

мероприятия, связанные с повышением заработной платы работникам учреждений системы образования.

Исходя из сведений, полученных на официальном сайте для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях bus.gov.ru, финансовое обеспечение за счет бюджета Иркутской области в 2019 году учреждений здравоохранения, переданных ранее из Ангарского муниципального образования (ОГАУЗ «Ангарская городская больница № 1, ОГАУЗ «Ангарская городская больница скорой медицинской помощи», ОГАУЗ «Ангарская городская детская больница № 1», ОГБУЗ «Ангарский врачебно-физкультурный диспансер «Здоровье», ОГАУЗ «Ангарский перинатальный центр», ОГБУЗ «Ангарская городская детская стоматологическая поликлиника») составляет 140 601,4 тыс. руб., в том числе:

- на выполнение государственного задания - 69 917,8 тыс. руб.;
- предоставление субсидий на иные цели в соответствии с абзацем 2 пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса РФ - 70 683,6 тыс. руб.

Согласно расчетам годового фонда оплаты труда специалистов вновь создаваемого Управления здравоохранения администрации Ангарского городского округа (в случае передачи полномочий по проекту закона) затраты с учетом начисления страховых взносов составят 13 352,2 тыс. руб.

На основании вышеизложенного, при принятии данного проекта закона объем субвенции на осуществление государственных полномочий по организации оказания медицинской помощи должен быть не менее 154 253,6 тыс. руб. с учетом содержания и обеспечения деятельности муниципальных служащих, осуществляющих областные государственные полномочия и объема субсидий, предоставляемых вышеуказанным учреждениям, т.к. возможность направления средств на вышеуказанные расходы из бюджета Ангарского городского округа ограничена в связи с утвержденным предельным объемом дефицита и высоким уровнем муниципального долга.

Кроме того, администрация Ангарского городского округа предлагает методику расчета нормативов для определения объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из областного бюджета для осуществления государственных полномочий по организации оказания медицинской помощи, утвержденную приложением к проекту закона, расширить в части определения нормативов по видам оказания медицинской помощи.

Учитывая вышеизложенное администрация Ангарского городского округа просит Вас при доработке проекта закона учесть замечания и предложения изложенные выше.

Заместитель мэра  
Ангарского городского округа



М.С. Сасина