



АССОЦИАЦИЯ  
"СОВЕТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ  
ОБРАЗОВАНИЙ ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО  
АВТОНОМНОГО ОКРУГА - ЮГРЫ"

---

**Доклад  
о состоянии местного самоуправления  
в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре  
в 2016 году**

## Содержание

I. Административно-территориальное деление .....	4
II. Экономика и бюджетно-финансовое обеспечение местного самоуправления .....	6
2.1. Оценка соответствия доходных полномочий органов местного самоуправления расходным как на уровне отдельных муниципальных образований, так и в целом по субъекту РФ.....	6
2.2. Мероприятия, направленные на повышение собираемости налогов. Опыт муниципальных образований.....	7
2.3. Инвестиционная привлекательность муниципальных образований. Практика внедрения стандартов инвестиционной деятельности.....	10
2.4. Стратегическое развитие муниципальных образований.....	14
2.5. Самообложение граждан, как форма непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения.....	24
2.6. Реализация программно-целевого метода управления бюджетом.....	26
III. Кадровое обеспечение органов местного самоуправления.....	32
3.1. Кадровая обеспеченность муниципальными служащими с профильным образованием.....	32
3.2. Система дополнительных гарантий муниципальным служащим.....	32
3.3. Участие муниципальных образований в подготовке и переподготовке муниципальных кадров.....	33
IV. Взаимодействие с контрольно-надзорными органами.....	35
V. Участие граждан в осуществлении местного самоуправления.....	39
5.1. Публичные слушания.....	39
5.2. Развитие территориального общественного самоуправления.....	46
5.3. Развитие общественного контроля, добровольчества и волонтерства на местном уровне.....	50
VI. Правовые аспекты развития системы местного самоуправления.....	52
6.1. Реализация положений Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ (в разрезе по видам муниципальных образований).....	52
6.2. Изменения и поправки в действующее законодательство субъекта Российской Федерации в части касающейся органов местного самоуправления .....	57
6.3. Межмуниципальное сотрудничество.....	59
VII. Актуальные тенденции развития системы местного самоуправления в субъекте Российской Федерации – предложения.....	66
Проблемы правоприменения норм действующего законодательства. Предложения муниципальных образований в части совершенствования законодательства.	

Доклад о состоянии местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре в 2016 году (далее - Доклад) подготовлен Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры» с участием ее членов - муниципальных образований автономного округа.

Задачами подготовки Доклада являются:

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

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

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

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

В Докладе приводится описание текущего состояния местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, в определенной степени дается оценка развития местного самоуправления, высказываются предложения органам государственной власти по совершенствованию действующего законодательства, правоприменительной практике.

Доклад будет полезным как органам местного самоуправления, органам государственной власти автономного округа, организациям межмуниципального сотрудничества (Общероссийский Конгресс муниципальных образований, Всероссийский Совет местного самоуправления) и другим заинтересованным организациям и лицам.

## **I. Административно-территориальное деление**

В состав Ханты-Мансийского автономного округа – Югры входят 105 муниципальных образований, из которых:

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

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

26 городских поселений и 57 сельских поселений.

Административный центр - г. Ханты-Мансийск.

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

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

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

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

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

Таблица 1. Числовые показатели по I разделу

Показатель		Единица измерения	ВСЕГО	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
Количество муниципальных образований <sup>1</sup>	2015	Ед.	105	9	26	57	13
	2016	Ед.	105	9	26	57	13
из них являются членами Совета муниципальных образований <sup>2</sup>		Ед.	105	9	26	57	13
Количество населения муниципального образования <sup>2</sup>	на 01.01.2016	Чел.	1619415	385934	259517	126417	1233481

<sup>1</sup> Данные заполняются на 01 января следующего за отчётным периодом года.

<sup>2</sup> Данные заполняются на 31 декабря отчетного года.

## **II. Экономика и бюджетно-финансовое обеспечение местного самоуправления**

### ***2.1. Оценка соответствия доходных полномочий органов местного самоуправления расходным как на уровне отдельных муниципальных образований, так и в целом по субъекту РФ.***

Полномочия органов местного самоуправления определены Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Одной из проблем местного самоуправления является слабая финансовая обеспеченность, несоответствие доходной базы местных бюджетов объемам их расходных обязательств.

Существующее федеральное бюджетное и налоговое законодательство не создает стимулов для социально-экономического развития муниципальных образований, не расширяет их собственную доходную базу, поскольку основная доля налогов поступают в бюджеты других уровней. Органы местного самоуправления не имеют в полном объеме собственных финансовых средств для исполнения всех закрепленных за ними полномочий и решает эти проблемы в основном благодаря межбюджетным трансфертам из окружного бюджета.

Уровень обеспеченности собственными доходами в городских и сельских поселениях составляет в пределах 10-30%, в городских округах 20-45 %, муниципальных районах 12-51%, в целом по муниципальным образованиям автономного округа – 30,6%.

Как и прежде, сохраняется высокая финансовая зависимость органов местного самоуправления от других уровней бюджета, продолжается практика «перегрузки» их расходной части по решениям вышестоящих органов власти. В итоге муниципалитеты не обеспечены в полном объеме финансовыми средствами для:

- содержания имущества муниципальных учреждений, в частности текущий и капитальный ремонт помещений, уплата налога на имущество;

- приобретение основных средств;
- устранения предписаний надзорных органов;
- ремонта дорог и дворовых территорий;
- благоустройства;
- модернизации и обновления жилищного фонда и коммунального хозяйства и т.д.

Особые трудности испытывают городские и сельские поселения, где в полном объеме бюджетами предусмотрены ассигнования только на социально-значимые статьи расходов (защищенные), такие как, заработная плата, начисления на оплату труда, оплата коммунальных услуг.

## ***2.2. Мероприятия, направленные на повышение собираемости налогов. Опыт муниципальных образований.***

Для укрепления финансовой самостоятельности муниципальных образований требуется увеличение объема местных налогов или увеличение процентов отчисления в местные бюджеты от действующих федеральных и региональных налогов. В этой связи большое значение следует придать формированию эффективной системы местных налогов. Структура налоговых доходов говорит о следующем: основной объем собственных доходов муниципалитетов составляют налог на доходы физических лиц, земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на совокупный доход. Это основные доходные источники формирования бюджетов, на которые приходится до 80% налоговых доходов.

В целях обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, повышения качества управления муниципальными финансами в муниципальных образованиях Ханты-Мансийского автономного округа - Югры приняты и реализуются муниципальные программы «Управление муниципальными финансами».

Кроме того, ежегодно заключаются с Департаментом финансов ХМАО-Югры Соглашения о мерах по сбалансированности бюджетов муниципальных образований. Также в целях повышения устойчивости

местных бюджетов, органами местного самоуправления приняты ряд документов, предусматривающих реализацию мероприятий по увеличению доходной части бюджетов, сокращению недоимки, выявлению резервных доходных источников бюджетов.

В целях реализации решений представительных органов муниципальных образований «О бюджете муниципальных образований на 2016 год» всеми муниципальными образованиями разработаны планы мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов муниципальных бюджетов и сокращению муниципального долга на 2016 год.

Основными направлениями по увеличению налоговых и неналоговых доходов являются:

- укрепление и расширение налоговой базы, выявление резервных доходных источников бюджета за счет внутренних резервов;

- выявление и обеспечение постановки на учет в налоговом органе хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность на территории муниципальных образований, в том числе на основании сведений об арендаторах земельных участков (иногородних);

- продолжение сверки сведений о земельных участках, учтенных в Государственном кадастре недвижимости, и сведений, содержащихся в архивах Администрации муниципальных образований;

- проведение работы по актуализации сведений о правообладателях земельных участков, учтенных в реестре объектов недвижимости;

- проведение мероприятий по выявлению и обеспечению постановки на учет неучтенных объектов налогообложения;

- реализация мер по повышению эффективности использования муниципального имущества;

- ведение претензионно-исковой работы по взысканию задолженности по договорам аренды, купли-продажи муниципального имущества и земельных участков.



В целях повышения собираемости налогов и сокращения задолженности по налоговым и неналоговым доходам органы местного самоуправления муниципальных образований взаимодействуют с федеральными органами исполнительной власти в рамках деятельности межведомственных комиссий по мобилизации поступлений в доходную часть местных бюджетов и проблемам оплаты труда под председательством глав муниципальных образований.

На комиссии приглашаются руководители предприятий, индивидуальные предприниматели, имеющие задолженности, либо осуществляющие платежи не в полном объеме.

Еще одним направлением деятельности органов местного самоуправления по увеличению доходной базы бюджетов является взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти в рамках созданных рабочих групп по снижению неформальной занятости, легализации «серой» заработной платы, повышению собираемости страховых взносов во внебюджетные фонды.

В данном направлении проводятся:

- информационные кампании по разъяснению работникам о негативных последствиях выплаты «серой» заработной платы, необходимости легализации трудовых отношений, работодателям – об административной ответственности за нарушение трудового законодательства, в части подмены трудовых договоров договорами гражданско-правового характера.

- работа с предприятиями, индивидуальными предпринимателями, выплачивающими заработную плату работникам ниже уровня, установленного Трехсторонним соглашением, а также активно использующих практику подмены трудовых отношений договорами гражданско-правового характера.

В рамках создания условий для устойчивого исполнения бюджетов поселений и повышения бюджетной обеспеченности в 2016 году

отдельного внимания заслуживает пример Нефтеюганского района. Так, депутатами Думы Нефтеюганского района в соответствии со статьями 9, 61.1, 63 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Уставом муниципального образования Нефтеюганский район принято решение от 24.08.2016 №769 «Об установлении единого норматива отчислений в бюджеты поселений Нефтеюганского района от единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, подлежащего зачислению в бюджет Нефтеюганского района», в соответствии с которым впервые с 2017 года в бюджеты поселений будут производиться отчисления от единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, подлежащего зачислению в бюджет района, в размере 50 %. Это позволит бюджетам поселений Нефтеюганского района пополнить свои доходы почти на 8,5 млн. рублей.

### ***2.3. Инвестиционная привлекательность муниципальных образований. Практика внедрения стандартов инвестиционной деятельности.***

Повышение инвестиционной привлекательности муниципальных образований для частного капитала, а также формирование благоприятного инвестиционного климата является первоочередными задачами местных органов власти. Развитие инвестиционной привлекательности также является одним из основных направлений Стратегий социально-экономического развития муниципальных образований до 2020 года и на период до 2030 года.

К числу факторов, способствующих формированию благоприятного инвестиционного климата на территории муниципальных образований, относится создание нормативной правовой базы для осуществления инвестиционной деятельности, внедрение лучших муниципальных практик, направленных на развитие и поддержку малого и среднего предпринимательства, механизм муниципально-частного партнерства, внедрение проектного управления, а также выработка собственного положительного опыта.

В целях создания условий для привлечения частных инвестиций, а также информирования заинтересованных лиц об инвестиционном потенциале муниципальными образованиями были разработаны Инвестиционные паспорта, которые размещены на официальных сайтах ОМСУ в виде разделов или баннеров на главной странице «Инвестиционная деятельность» и содержит общие сведения о муниципальных образованиях, параметры социально-экономического развития муниципальных образований, нормативные правовые акты, регулирующие инвестиционную деятельность в муниципальных образованиях, информацию о ключевых реализуемых инвестиционных проектах, контактную информацию об органах власти и местного самоуправления, а также иных организациях, участвующих в инвестиционном процессе, сведения о свободных сформированных земельных участках, которые могут быть предоставлены для реализации инвестиционных проектов и др.

В целях создания благоприятных условий для улучшения инвестиционного климата в муниципальных образованиях:

- для сокращения сроков рассмотрения вопросов, возникающих в процессе реализации инвестиционных проектов утверждены Порядки по сопровождению инвестиционных проектов по принципу «одного окна», которые устанавливают сроки и последовательность действий органов местного самоуправления по оказанию информационно-консультационного и организационного содействия субъектам предпринимательской и инвестиционной деятельности, реализующим и (или) планирующим реализацию инвестиционных проектов на территории муниципального образования и направлены на снижение административных барьеров при реализации инвестиционных проектов.

Ежегодно обновляются и озвучиваются главами муниципальных образований инвестиционные послания перед жителями муниципалитетов, а также размещаются на официальных сайтах в виде обращения к потенциальным субъектам инвестиционной деятельности. Действуют каналы

прямой связи инвесторов с главами муниципальных образований для оперативного решения возникающих в процессе инвестиционной деятельности проблем и вопросов.

В целях инвестиционной привлекательности установлены меры (льготы) поддержки инвесторов, такие как:

- предоставление субсидий в рамках действующих программ;
- предоставление земельных участков в аренду без проведения процедуры торгов;
- предоставление в аренду земельных участков с применением понижающего коэффициента;
- предоставление в аренду муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц во владение или пользование на долгосрочной основе субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;
- предоставление льготы в размере до 100% для категорий налогоплательщиков, субъектов малого и среднего предпринимательства - инвесторов, реализующих инвестиционные проекты, входящие в реестр инвестиционных проектов муниципальных образований.

В каждом муниципальном образовании определен перечень должностей муниципальной службы, при замещении которых муниципальные служащие администраций исполняют обязанности, связанные с участием в инвестиционном процессе, тем самым определен круг лиц, которые готовы оказывать информационное, консультационное и организационное содействие и осуществлять индивидуальное сопровождение каждого инвестиционного проекта.

В качестве положительного опыта по внедрению инвестиционной деятельности можно привести Сургутский район.

В 2016 году глава Сургутского района выступил с инвестиционным посланием перед предпринимателями Сургутского района. Деятельность

инвесторов на территории района гарантирована инвестиционной декларацией. Разработан и размещен в открытом доступе интерактивный паспорт муниципального образования.

И это достижения только последнего года работы, когда был взят курс на инвестиционное развитие территории. Результаты проведенной работы закрепила победа муниципального образования в окружном этапе Национальной премии «Бизнес-Успех», состоявшемся в сентябре 2016 года в г. Тюмень. Сургутский район занял 1 место в номинации «Лучшая муниципальная практика» по УрФО, оставив позади муниципалитеты автономного округа, г. Тобольск, Тюменский район, Березовский район Свердловской области и г. Трехгорный Челябинской области.

В рамках конкурса была представлена одна из наиболее успешно внедренных практик – Инвестиционный портал муниципального образования, как канал прямой связи для инвесторов. Портал пятиязычный, создан силами специалистов администрации района, без привлечения бюджетных средств. Актуализируется портал ежедневно. Эффективность практики – востребованность и посещаемость портала, которая за 2 года возросла в 8,5 раз.

Всего же из 23 рекомендованных к внедрению успешных муниципальных практик АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» Сургутский район внедрил 16. Это лучший показатель по автономному округу. Ещё 5 практик планируются к внедрению в 2017 году.

Кроме того, Сургутский район стал первым муниципалитетом Югры, реализующим проект по созданию частного индустриального парка и уникальный проект по строительству комплекса переработки углеводородной фракции моторных топлив. Земельные участки предоставлены инвесторам по упрощенной схеме (без торгов). Инвесторы приступили к реализации проектов. Общая инвестиционная емкость проектов – 16 млрд. рублей.

Работа по инвестиционному развитию осуществляется в тесном взаимодействии с предпринимательским сообществом. В отчетном году проведено 10 заседаний Совета.

В 2016 году начата работа по внедрению системы управления проектной деятельностью, разработана нормативно-регламентная база, определена организационная структура управления проектной деятельностью.

Проводимая работа направлена, в первую очередь, на привлечение потенциальных инвесторов и промышленных резидентов, развитие новых производств и существующих отраслей промышленности, предпринимательства и других сфер бизнеса, что обеспечивает создание новых рабочих мест, рост товарооборота и поступления в бюджет в виде налоговых платежей.

#### ***2.4. Стратегическое развитие муниципальных образований.***

Стратегическое развитие муниципальных образований - это процесс управленческой деятельности органов местного самоуправления по обеспечению устойчивого социально-экономического развития в долгосрочной перспективе с учетом меняющихся факторов внешней и внутренней среды. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования осуществляется через муниципальные программы и проекты, причем муниципальные программы и проекты должны иметь четкую связь со стратегией.

Работа по внедрению проектного управления в органах местного самоуправления Ханты-Мансийского автономного округа - Югры ведется с октября 2015 года в рамках реализации приоритетного проекта «Развитие системы проектного управления в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре».

В целях достижения поставленных задач, в качестве «пилотных» муниципальных образований были определены городские округа Мегион, Сургут и Ханты-Мансийск. Внедрение проектного управления в каждом из

«пилотных» муниципальных образований реализовалась в рамках отдельных приоритетных проектов.

По результатам внедрения проектного управления в «пилотных» муниципальных образованиях сформирован пакет типовой документации для последующего применения всеми муниципальными образованиями автономного округа при внедрении проектного управления.

Система управления проектной деятельностью внедряется в органах местного самоуправления автономного округа с целью повышения эффективности и результативности их деятельности за счет достижения следующих ключевых показателей:

- обеспечения достижения результатов, запланированных органами местного самоуправления автономного округа;
- обеспечения соблюдения и сокращения сроков достижения результатов;
- обеспечения эффективного использования временных, человеческих и финансовых ресурсов, выделяемых для реализации проектов;
- обеспечения прозрачности, обоснованности и своевременности принимаемых решений посредством предоставления актуальной и достоверной информации о реализации проектов, портфелей проектов;
- повышения эффективности внутриведомственного, межведомственного и межуровневого взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, с гражданами и организациями;
- обеспечения эффективных механизмов контроля за реализацией проектов, портфелей проектов;
- обеспечения возможности прогнозировать ход реализации проектов, портфелей проектов и своевременно предпринимать корректирующие меры.

Внедрение системы проектного управления в органах местного самоуправления осуществляется с учетом Методических рекомендаций по внедрению проектного управления, утвержденных Министерством

экономического развития Российской Федерации. Согласно методическим рекомендациям внедрение такой системы предполагает создание в муниципальных образованиях:

- органов управления проектной деятельностью,
- формирование нормативно-регламентной базы,
- обучение специалистов проектному управлению,
- выбор «пилотных» проектов,
- внедрение информационной системы управления проектами, а также

иные мероприятия.

*1) Формирование нормативно-регламентной базы по проектному управлению в муниципальных образованиях автономного округа.*

Всего в муниципальных образованиях автономного округа принято 77 нормативных правовых актов по проектному управлению, из них:

- о создании органов управления проектной деятельностью - 44;
- о системе управления проектной деятельностью – 22;
- иные документы - 11.

Таким образом, основная нормативно-правовая база сформирована во всех муниципальных образованиях автономного округа.

Нормативно-регламентная база «пилотных» муниципалитетов более расширенная: помимо основных документов, указанных выше, в этих муниципальных образованиях приняты следующие документы:

- регламент по управлению проектом;
- порядок формирования и ведения реестров (проектных инициатив, проектов, участников проектной деятельности);
- формы и требования к содержанию управленческих и рабочих документов по управлению проектом;
- требования к архиву проекта.

Кроме пилотных муниципальных образований, некоторые дополнительные документы также приняты в следующих муниципальных образованиях: г. Пыть-Ях, Ханты-Мансийский, Советский и Нефтеюганский



районы. При этом г. Пыть-Ях также утвердил регламент по управлению портфелем проектов.

*2) Организационная структура управления проектной деятельностью в муниципальных образованиях автономного округа.*

Структура управления проектной деятельностью в муниципальных образованиях подразумевает создание основных органов управления – Проектного комитета муниципального образования и муниципального проектного офиса.

Проектный комитет – высший координационно-контрольный орган в сфере управления проектной деятельностью органов местного самоуправления, принимающий ключевые управленческие решения в части планирования и контроля проектной деятельности, реализации проектов, достижения контрольных событий и показателей органов местного самоуправления.

Муниципальный проектный офис - координационно-контрольный орган в сфере управления проектной деятельностью, обеспечивающий организацию системы управления проектной деятельностью органов местного самоуправления муниципальных образований автономного округа, а также планирование, реализацию и контроль проектной деятельности органов местного самоуправления.

Органы, выполняющие функции муниципальных проектных офисов, действуют во всех муниципальных образованиях автономного округа. При этом статус и ведомственная подчиненность в различных муниципалитетах варьируется.

В 6 муниципальных образованиях автономного округа муниципальные проектные офисы созданы на базе структурного подразделения администрации муниципального образования, из них:

- в 1 муниципалитете на базе отдельного департамента (г.Мегион);
- в 5 муниципалитетах на базе отдела (г. Когалым, г. Нягань, г. Пыть-Ях, г. Урай, Нефтеюганский район).

В 16 муниципальных образованиях функции муниципального проектного офиса возложены на существующие органы администрации, из них:

- в 2 муниципальных образованиях на департамент (г. Лангепас, г. Нефтеюганск);

- в 7 муниципальных образованиях на управление (г. Нижневартовск, г. Покачи, г. Радужный, г. Ханты-Мансийск, г. Югорск, Советский район, Белоярский район);

- в 4 муниципальных образованиях на комитет (Березовский район, Кондинский район, Сургутский район, Ханты-Мансийский район);

- в 3 муниципальных образованиях на отдел (г. Сургут, Нижневартовский район, Октябрьский район).

Также во всех муниципальных образованиях Югры созданы и функционируют Проектные комитеты муниципальных образований.

Указанные органы нарабатывают необходимые компетенции.

*3) Уровень подготовки специалистов органов управления проектной деятельностью.*

В 2016 году Департаментом проектного управления автономного округа проведено 12 методических семинаров-совещаний для муниципальных служащих и сотрудников подведомственных организаций по вопросу внедрения системы управления проектной деятельностью. Общий охват мероприятиями составил более 700 человек.

Организовано повышение квалификации муниципальных служащих автономного округа в области проектного управления. Обучено 25 руководителей и специалистов органов местного самоуправления автономного округа – участников проектной деятельности в муниципальных образованиях. В первую очередь, на обучение направлялись сотрудники формируемых муниципальных проектных офисов.

Кроме того, муниципальные образования г. Сургут, г. Лангепас, г. Пыть-Ях и Нефтеюганский район самостоятельно организовали обучение

муниципальных служащих в рамках соответствующих муниципальных программ.

При этом г. Пыть-Ях самостоятельно организовал проведение обучающего семинара для заместителей главы города и начальников структурных подразделений администрации города на тему «Внедрение и развитие системы управления проектной деятельностью в администрации г. Пыть-Яха». Считаем, что такая практика успешно может применяться во всех муниципальных образованиях автономного округа.

#### *4) Информационная система управления проектами.*

Информационная система управления проектами – инструмент для автоматизации управления проектами посредством программного обеспечения, адаптированный под систему управления проектной деятельностью в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре.

Информационная система управления проектами (ИСУП) внедрена в рамках реализации проекта «Развитие системы проектного управления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», разработана в соответствии с требованиями российских и международных стандартов.

В настоящий момент доступ к системе обеспечен 18 пользователям из трех «пилотных» муниципалитетов: г. Мегион, г. Ханты-Мансийск и г. Сургут. При этом также в системе осуществляется управление тремя региональными проектами с участием муниципальных образований.

В течение 2017 года планируется организация доступа к системе иных муниципальных образований автономного округа.

Ожидаемые результаты от использования муниципальными образованиями информационной системы:

- автоматизация управления проектами, в том числе задач по планированию и контролю, управления ресурсами проекта, документооборота управления проектами;

- формирование в электронном виде основных документов проекта: проектная инициатива, паспорт проекта, календарный план;

- предоставление «единой картины» всех проектов муниципальных образований для обоснованного принятия управленческих решений;

- сокращение времени на коммуникации между участниками проектной деятельности, осуществление согласований документов в электронном виде;

- ведение архива проектной документации;

- повышение эффективности формирования и контроля исполнения поручений по проектам.

*5) Результаты анализа муниципальных программ, с целью выявления мероприятий, отвечающих признакам проекта.*

В целях выявления возможных к реализации проектов в муниципальных образованиях автономного округа проведен предварительный анализ муниципальных программ.

Всего проанализировано более 280 муниципальных программ.

По результатам анализа муниципальными образованиями выявлено порядка 350 мероприятий, отвечающих признакам проекта.

Такой подход позволяет обеспечить постепенное дополнение привычного механизма программно-целевого планирования планированием проектов. Из выявленных в ходе такого анализа проектов в 2017 году будут отобраны первоочередные проекты муниципальных образований для реализации в качестве пилотных.

*б) Проекты в муниципальных образованиях автономного округа, планируемые к запуску в 2017 году.*

В 2017 в муниципальных образованиях планируется запуск порядка 55 новых проектов, в том числе в составе портфелей проектов Ханты-Мансийского автономного округа по приоритетным направлениям стратегического развития Российской Федерации и целевым моделям по инвестиционному климату.

19 муниципальных образований предварительно определили перечень проектов для запуска в 2017 году. При этом муниципальные образования Когалым, Нефтеюганск и Нижневартовск планируют определить проекты

для запуска до конца 1 квартала 2017 года, после проведения заседаний муниципальных проектных комитетов.

Основные направления планируемых к реализации проектов:

- развитие инженерной инфраструктуры;
- создание объектов социального назначения;
- городское хозяйство и благоустройство;
- развитие транспортной инфраструктуры.

*7) Работа с атласом лучших практик, проектами муниципально-частного партнерства с применением методов проектного управления.*

Во всех муниципальных образованиях автономного округа в 2016 году проводилась работа по внедрению лучших муниципальных практик из Атласа муниципальных практик, разработанного «Агентством стратегических инициатив по продвижению новых проектов».

Согласно протокола заседания Совета при Правительстве Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по вопросам развития инвестиционной деятельности в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре от 16 декабря 2016 года № 28, органам местного самоуправления рекомендовано продлить соглашения о сотрудничестве по вопросам внедрения успешных практик с Департаментом экономического развития ХМАО-Югры до 31 декабря 2017 года, а также дополнить перечень лучших практик новыми практиками из Атласа муниципальных практик.

Учитывая, что планируемые к внедрению в 2017 году лучшие практики во многом соответствуют целевым моделям для благоприятного инвестиционного климата, муниципальные образования выражают готовность внедрения успешных практик в 2017 году с применением методов проектного управления. Такие проекты, в свою очередь, могут быть реализованы вместе с проектами органов государственной власти автономного округа, объединенные в рамках единых региональных портфелей проектов.

Необходимо отметить, что муниципальными образованиями автономного округа, при решении стоящих перед ними задач, все чаще применяются различные формы муниципально-частного партнерства. На текущий момент преимущественным механизмом остается заключение концессионных соглашений, в первую очередь в сфере развития систем коммунальной инфраструктуры.

Начиная с 2017 года в 14 муниципальных образований планируется реализация концессионных соглашений в целях создания объектов общеобразовательного назначения в рамках государственной программы «Развитие образования в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре на 2016-2020 годы» (Когалым, Мегион, Нефтеюганск, Нижневартовск, Нягань, Пыть-Ях, Радужный, Сургут, Урай, Ханты-Мансийск, Югорск, Нефтеюганский район, Советский район, Сургутский район).

Успешный опыт реализации таких соглашений может быть распространен и при реализации иных полномочий органов местного самоуправления, например, в сферах размещения объектов социально-бытового назначения, развития транспортной инфраструктуры, а также реализации социально значимых проектов при консолидации административных и финансовых ресурсов власти, бизнеса и социально-ориентированных некоммерческих организаций.

Исходя из специфики существующих механизмов муниципально-частного партнерства, наибольшую результативность реализации таких проектов может обеспечить применение методов проектного управления в органах местного самоуправления.

*8) Проблемные вопросы, предложения, возникающие при внедрении проектного управления в муниципальных образованиях автономного округа.*

В процессе внедрения проектного управления в муниципальных образованиях автономного округа возникли следующие проблемные вопросы:

- низкий уровень компетенций и квалификации участников проектной деятельности муниципальных образований в силу новизны данного направления;

- отсутствие реального опыта реализации проектов;

- отсутствие в муниципальных образованиях информационной системы управления проектной деятельностью;

- сложность планирования ресурсов, в связи с имеющимся кадровым дефицитом;

- высокий риск возникновения конфликта интересов при формировании временных организационных структур для реализации проектов, отличных от сложившейся, нормативно закреплённой, иерархической структуры подчинённости.

Предложения по решению возникших проблем:

- создание комплекса мер по повышению уровня компетенции и квалификации участников проектной деятельности муниципальных образований, в том числе за счёт проведения семинаров-совещаний по управлению проектной деятельностью для сотрудников муниципального проектного офиса, иных участников проектной деятельности в органах местного самоуправления муниципальных образований автономного округа, реализация за счёт средств автономного округа образовательных программ по проектному управлению;

- проведение региональных форумов и конференций по вопросу развития проектного управления, с участием представителей органов государственной власти и муниципальных образований автономного округа, привлечения российских и международных экспертов, в целях получения и обмена опытом в данном направлении, обсуждения и выработки решений по существующим проблемным вопросам;

- обеспечение доступа муниципалитетов к информационной системе управления проектами, обучение работе с системой.

В рамках соглашений от 2015 года между исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований городских округов и муниципальных районов ХМАО-Югры и Департаментом экономического развития ХМАО-Югры, в 2016 году во всех муниципалитетах внедрены 11 успешных практик, направленных на развитие и поддержку малого и среднего предпринимательства, рекомендованных Агентством стратегических инициатив.

В 2017 году будет продолжена работа по внедрению успешных практик в муниципальных образованиях автономного округа. В первую очередь это успешные практики, ориентированные на достижение целевых показателей по 12 моделям стратегического развития.

Подготовлена нормативно-правовая база для реализации муниципально-частного партнерства. Определены: развитие коммунальной, энергетической и коммуникационной инфраструктур, развитие транспортной инфраструктуры, развитие социальной инфраструктуры, объектов, используемых для организации отдыха граждан и туризма; объектов, предназначенных для санаторно-курортного лечения и иной деятельности в сфере здравоохранения, развитие градостроительства и т.д.

#### ***2.5. Самообложение граждан, как форма непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения.***

В муниципальных образованиях Ханты-Мансийского автономного округа – Югры механизм самообложения граждан в 2016 году как и в предыдущие годы не применялся.

При этом, вопросы увеличения доходной части бюджетов муниципальных образований для органов местного самоуправления практически постоянно остаются актуальными. Отсутствие у муниципальных бюджетов значимых собственных доходов, позволяющих реально гарантировать решение конкретных проблем местного значения, могут подтолкнуть к использованию и другие источники, в т.ч. средства самообложения граждан.



Полагаем, что самообложение граждан в условиях недостатка бюджетных средств может стать реальным механизмом частичного финансирования наиболее востребованных для населения задач местного значения, особенно на территориях городских и сельских поселений, либо на отдельной части территории муниципального образования.

Такой подход может способствовать привлечению средств граждан и организаций, стремящихся к благоустройству территории, на которой они соответственно проживают и осуществляют свою деятельность.

Вместе с тем реализация данного подхода требует установления и финансирования расходного обязательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по государственной поддержке общественных проектов (местных инициатив) и самообложения граждан.

С учетом этого, предлагаем Правительству Ханты-Мансийского автономного округа – Югры рассмотреть возможность финансовой поддержки из бюджета автономного округа для софинансирования самообложения граждан и общественных проектов (местных инициатив), в том числе с учетом опыта других субъектов Российской Федерации по данным вопросам.

При этом, применение механизма самообложения граждан в муниципальных образованиях автономного округа требуют широкого обсуждения с участием общественности, в том числе и в научных кругах.

Так, в апреле 2017 года Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» совместно с кафедрой государственного и муниципального права Института государства и права Сургутского государственного университета запланирована к проведению научно-практическая конференция «Гражданское участие в местном самоуправлении и государственном управлении: актуальные проблемы правового обеспечения», на дискуссионных площадках которой, в том числе планируется обсудить вопросы самообложения в муниципальных образованиях.

## ***2.6. Реализация программно-целевого метода управления бюджетом.***

Бюджетная политика муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов обеспечивает преемственность бюджетной политики предыдущего планового периода и ориентирована на обеспечение исполнения принятых расходных обязательств муниципальных образований автономного округа при сохранении социальной и экономической стабильности, модернизации экономики, улучшения инвестиционного и предпринимательского климата, повышения эффективности расходов бюджетов муниципальных образований при сохранении качества предоставляемых муниципальных услуг, повышение открытости и прозрачности управления общественными финансами.

В соответствии с этим в городских округах и муниципальных районах автономного округа определены основные задачи бюджетной политики на среднесрочную перспективу:

- обеспечение стабильности и устойчивости бюджетов муниципальных образований, необходимого для достижения определенных целей;
- исполнение публичных социальных обязательств муниципальных образований автономного округа;
- повышение эффективности бюджетных расходов с четким разграничением их приоритетности и оптимизации;
- повышение результативности бюджетных расходов с использованием программно-целевых инструментов планирования;
- создание условий для оказания качественных муниципальных услуг;
- обеспечение прозрачности и открытости бюджетов и бюджетного процесса муниципальных образований для граждан.

В среднесрочной перспективе важным и необходимым является обеспечение стабильности и устойчивости бюджетов муниципальных образований автономного округа.

Безусловно, важным и необходимым в ближайшие годы будет являться исполнение социальных приоритетов, установленных действующим законодательством Российской Федерации и автономного округа, а также указами Президента Российской Федерации.

В условиях роста социальной нагрузки на муниципальные бюджеты остается актуальной задача повышения эффективности бюджетных расходов, с учетом оптимизации бюджетных средств, активного применения механизмов адресности предоставления мер социальной поддержки, выявления внутренних резервов и перераспределение их в пользу приоритетных направлений расходов и проектов, в том числе с участием муниципально-частного партнерства.

Основным инструментом повышения результативности бюджетных средств является программно-целевой метод планирования бюджета.

С 2014 года бюджеты городских округов и муниципальных районов автономного округа формируются в структуре муниципальных программ.

Муниципальные программы объединили ресурсы, ранее распределенные по долгосрочным целевым и ведомственным целевым программам муниципальных образований, направленные на достижение конкретных и измеримых целей.

При этом следует отметить, что формирование местных бюджетов происходит в условиях ежегодно изменяющейся налоговой и бюджетной политики на федеральном уровне и на уровне субъекта.

Бюджеты муниципальных образований ежегодно формируется с предельным размером дефицита бюджета. И если «вчера» источником его покрытия были в основном остатки на счетах бюджетов, то сегодня как правило это кредитные ресурсы, полученные в кредитных организациях и из

бюджета автономного округа, а также предоставление дотаций на обеспечение сбалансированности местных бюджетов.

Ограниченность бюджетов муниципальных образований, и в большей степени поселений, в денежных ресурсах, не позволяет покрывать текущие расходы, не говоря уже о развитии данных муниципалитетов.

Формирование бюджетов основано на программно-целевом методе планирования, однако, из-за низких финансовых возможностей в ряде городских округов и муниципальных районов автономного округа обеспеченность муниципальных программ составляет не более 80 % от необходимых объемов.

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

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

В целях эффективного использования бюджетных средств большое внимание муниципалитетами уделяется оценке обоснованности управленческих решений в сфере финансов. В этом плане усилия сосредоточены на развитии инструмента обоснований бюджетных ассигнований, применяемых на этапе планирования бюджетных расходов как при формировании, так и при внесении изменений в бюджеты муниципальных образований.

Основным инструментом повышения эффективности и результативности расходов в муниципальных образованиях является переход на программный принцип планирования и исполнения бюджета. Эта задача поставлена Губернатором Ханты-Мансийского автономного округа – Югры перед Правительством и муниципальными образованиями автономного округа и в полном объеме реализуется на практике.

Особое внимание при формировании «Программного бюджета» уделено повышению эффективности муниципальных программ и концентрации имеющихся ресурсов на решение задач, определенных в стратегических документах.

По итогам 2016 года программно-целевой метод бюджетирования в городских округах составил 97,1%: в муниципальных районах – 95,0%, а в среднем по муниципальным образованиям автономного округа – 96,0%.

Лидеров среди муниципалитетов второй год подряд является г. Ханты-Мансийск, где доля расходов бюджета, формируемых на основе муниципальных программ составляет 99,0%.

Доля расходов окружного бюджета, формируемых на основе региональных программ-98,9%.

Также существенную роль в формировании бюджетов муниципальных образований оказывает субъект.

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

Для сокращения различий в бюджетной обеспеченности муниципальных образований автономного округа, устойчивого исполнения их бюджетов, обеспечения финансированием социально значимых и первоочередных расходов местных бюджетов, создания стимулов к повышению качества управления муниципальными финансами в ходе реализации мероприятий программы бюджетам городских округов и муниципальных районов автономного округа предоставляются отдельные виды межбюджетных трансфертов, администрируемые Департаментом

финансов Югры. Кроме того, достижение результатов реализации программы зависит от деятельности исполнительных органов государственной власти автономного округа, курирующих предоставление отдельных видов субсидий из бюджета автономного округа в составе региональных государственных программ, а также от участия муниципальных образований автономного округа в реализации программы.

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

Таблица 3. Числовые показатели по II разделу

Показатель		Единица измерения	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
Доходы бюджета МО в расчете на 1 жителя МО, включая межбюджетные трансферты <sup>3</sup>	2015	Руб.	118959,05	14919,42	27192,53	69412,08
	2016	Руб.	118964,92	15032,36	26654,14	67449,70
Доходы бюджета МО в расчете на 1 жителя МО, исключая межбюджетные трансферты <sup>5</sup>	2015	Руб.	38901,19	4937,36	4 938,70	26243,37
	2016	Руб.	41 094,67	4 904,12	5 592,63	25 820,58
Объем собственных доходов бюджета МО в расчете на 1 жителя МО <sup>5</sup>	2015	Руб.	37342,13	4929,95	5 014,83	25122,57
	2016	Руб.	39493,57	4883,85	5 511,68	24 565,15
Объем собственных доходов бюджета	2015	Тыс.руб.	14348 378,64	1300 095,60	604477,40	29345919,00
	2016	Тыс.руб.	15807901,75	1294349,85	683536,87	30124452,99

МО без учёта межбюджетных трансфертов и трансфертно замещающих нормативов <sup>5</sup>						
Расходы бюджета МО в расчете на 1 жителя МО <sup>4</sup>	2015	руб.	117622,18	14945,49	27730,19	69202,19
	2016	Руб.	118258,51	15432,23	26030,12	68333,56

Так, по результатам проведенной в 2016 году Департаментом финансов ХМАО-Югры оценки качества организации и осуществления бюджетного процесса в муниципальных образованиях автономного округа за 2015 год 5 муниципальных районов и 5 городских округов автономного округа получили гранты на общую сумму 200 млн. рублей.

Средняя оценка качества управления муниципальными финансами за 2015 год относительно предыдущего года увеличилась с 85,6 до 86,3 баллов.

Ежегодное увеличение средней оценки качества управления муниципальными финансами свидетельствует об эффективности используемых стимулирующих рычагов межбюджетного регулирования.

<sup>3</sup> Рассчитывается как сумма доходов по виду муниципального образования, разделённая на сумму населения по виду муниципального образования.

<sup>4</sup> Рассчитывается как сумма расходов по виду муниципального образования, разделённая на сумму населения по виду муниципального образования.

<sup>5</sup> Данные заполняются на 31 декабря отчетного года

### **III. Кадровое обеспечение органов местного самоуправления**

#### ***3.1. Кадровая обеспеченность муниципальными служащими с профильным образованием.***

По статистической информации представленной органами местного самоуправления муниципальных образований ХМАО-Югры по состоянию на 31 декабря 2016 года: штатная численность муниципальных служащих органов местного самоуправления составляет 6622 человек. Фактическая численность – 6396 чел., из них:

- 287 чел. имеют среднее профессиональное образование (4,5%);
- 6109 чел. имеют высшее образование (95,5 %) по направлениям:
- 610 чел. – государственное и муниципальное управление (10%);
- 2200 чел. – экономика (36%);
- 1337 чел. – юриспруденция (22%).

#### ***3.2. Система дополнительных гарантий муниципальным служащим.***

В соответствии с пунктом 3 статьи 23 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусмотрено, что законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования муниципальным служащим могут быть предусмотрены дополнительные гарантии.

Статьей 15 Закона Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 20 июля 2007 № 113-оз «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» муниципальному служащему установлены следующие гарантии: переподготовка и повышение квалификации за счет средств бюджета соответствующего муниципального образования с сохранением денежного содержания на период обучения по замещаемой должности, обязательность получения его согласия на перевод на другую должность муниципальной службы, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством; возмещаются расходы и предоставляются иные компенсации в связи с командировками, приемом на муниципальную службу, переводом на должность муниципальной службы в



другой орган местного самоуправления, направлением на муниципальную службу в другую местность, а также возмещаются связанные с этим транспортные расходы и расходы на оплату жилья.

Уставами муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры муниципальным служащим также могут быть установлены дополнительные гарантии.

### ***3.3. Участие муниципальных образований в подготовке и переподготовке муниципальных кадров.***

Одним из приоритетных направлений формирования кадрового состава муниципальных служащих является дополнительное профессиональное образование.

В соответствии со статьей 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация обучения муниципальных служащих входит в полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Обязанности муниципального образования по повышению квалификации муниципального служащего, установленные муниципальным правовым актом (актами), являются расходными обязательствами местного бюджета.

Обучение муниципальных служащих органов местного самоуправления осуществляется с учетом приоритетных направлений дополнительного профессионального образования в сферах: профилактики коррупционных правонарушений; проектного управления; управления закупками; оценки качества муниципальных услуг; мобилизационной подготовки экономики, профилактики терроризма и националистического экстремизма и другим актуальным темам.

Всего в 2016 году за счет средств консолидированного бюджета Ханты-Мансийского автономного округа – Югры обучено 2234 человек или 34,9% от общего количества, из них за счет средств бюджета автономного округа 406 чел., за счет средств местных бюджетов – 1828 чел. На эти цели

израсходовано 14,3 млн.руб., из них за счет средств бюджета автономного округа – 2,7 млн.руб., за счет средств местных бюджетов – 11,6 млн.руб. Потребность в обучении удовлетворена в полном объеме.

Следует отметить, что самый большой процент муниципальных служащих, прошедших обучение на курсах повышения квалификации, от общего количества, составил в следующих муниципальных образованиях: в г. Лангепасе (71,3%), г. Радужном (61%), г. Югорске (60,7%), г. Пыть-Яхе (49,4%), г. Нягани (47,6%), г. Когалыме (47,2%), а также в Советском (44,9%), Нефтеюганском (44,3%), и Кондинском (41,9%), районах.

Таблица 3. Числовые показатели по III разделу.

Показатель		Единица измерения	Муниципальные районы (в т.ч. городские и сельские поселения)	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
Численность муниципальных служащих <sup>6</sup>	2015	Чел.	2902	527	351	3578
	2016	Чел.	2843	514	343	3553
Численность работников органов МСУ <sup>7</sup>	2015	Чел.	697	215	143	438
	2016	Чел.	642	206	137	418
<b><i>Образование сотрудников ОМСУ</i></b>						
Кадровая обеспеченность муниципальными служащими с профильным образованием <sup>7</sup>	2015	Чел.	2685	432	289	3482
	2016	Чел.	2636	422	282	3473
Количество муниципальных служащих, прошедших повышение квалификации <sup>7</sup>	2015	Чел.	875	163	109	1332
	2016	Чел.	973	177	118	1261
Общий объем средств, потраченных на образование муниципальных служащих <sup>7</sup>	2015	Тыс. Руб.	5899,0	1312,2	874,8	8413,5
	2016	Тыс. Руб.	6216,5	1356,0	904,0	8126,3

6. Данный показатель рассчитывается как сумма запрашиваемого показателя по виду муниципального образования.

7. Данный показатель рассчитывается как сумма запрашиваемого показателя по виду муниципального образования, деленная на общее количество выборных должностных лиц (Глава МО) муниципального образования соответствующего вида.

#### **IV. Взаимодействие с контрольно-надзорными органами**

По данным мониторинга проведенного Ассоциацией «Совет муниципальных образований ХМАО-Югры» по вопросам контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления в ХМАО-Югре было отмечено следующее:

1) Динамика изменения числа плановых и внеплановых проверок органов местного самоуправления контрольно-надзорными органами государственной власти в большинстве муниципальных образований остается на прежнем уровне, а в ряде муниципальных образованиях отмечается тенденция к их увеличению.

2) Требования, направленные на упорядочение процесса запрашивания информации и (или) документов у органов местного самоуправления контрольно-надзорными органами преимущественно соблюдаются, но в отдельных случаях соблюдается не в полной мере.

(10-дневный срок предоставления информации зачастую может не соблюдаться, в том числе в связи с поздним поступлением запросов (дата исходящего письма указана одна, фактически запрос поступает на несколько дней позже).

Также в отдельных случаях не всегда может соблюдаться контрольно-надзорными органами запрет запрашивать информацию, официально опубликованную в СМИ или размещенную на официальном сайте органов местного самоуправления.

3) Размеры штрафных санкций, налагаемых на ОМСУ, муниципальные учреждения, предприятия и их должностных лиц, в целом не выходят за рамки, установленные законом, и по мнению большинства муниципальных образований соответствуют выявленным нарушениям.

4) Фактов проведения контрольно-надзорными органами необоснованных проверок, необоснованного расширения предмета и объекта, регламента проверок, а также иных фактов, нарушения законодательно установленной процедуры проведения проверок, отмечено не было.

При этом одной из актуальных проблем, возникающей при реализации органами местного самоуправления своих полномочий в рамках действующего законодательства, является возложение на органы местного самоуправления обязанностей, исполняемых за счет средств местного бюджета, не учитывающих параметров принятого бюджета.

Судами удовлетворяются требования органов прокуратуры, иных контролирующих и надзорных органов о понуждении органов местного самоуправления к совершению органами местного самоуправления каких-либо действий за счет средств местных бюджетов, финансирование которых не предусмотрено в бюджете на текущий финансовый год (например, обязывание органов местного самоуправления на внеочередное предоставление гражданам равнозначного жилого помещения в случае признания жилого дома аварийным, в то время когда муниципальные нормативные правовые акты предусматривают иные сроки отселения граждан).

В отдельных случаях, по мнению органов МСУ фактически происходит вмешательство органов государственной власти в самостоятельное осуществление органами МСУ полномочий по распоряжению средствами местных бюджетов.

При этом, в большинстве муниципальных образований имеется положительная практика оспаривания предписаний и наложения административных взысканий, это говорит о том, что не всегда правы в своих доводах контрольно-надзорные органы. В качестве примера можно привести Сургут, Югорск, Пыть-Ях, Нижневартовск, Советский и Октябрьский районы.

Так, с целью совершенствования контрольно-надзорной деятельности приняты ряд важных законов: Федеральный закон № ФЗ-370 от 21 декабря 2013 года, которым внесены изменения в статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ФЗ-288 от 5 октября 2015 года и ФЗ-291 от 27 октября 2015 года

с поправками в КоАП Российской Федерации. В приказе Генерального Прокурора «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями» были определены основные подходы к устранению выявленных проблем.

Так в соответствии с Федеральным законом от 05.10.2015 № 288-ФЗ «О внесении изменений в статью 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Расширены обстоятельства, исключающие производство по делам об административных правонарушениях в отношении должностных лиц органов местного самоуправления.

Также установлено, что в случае, если во время производства по делу об административном правонарушении будет установлено, что главой муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, иным должностным лицом органа местного самоуправления, руководителем муниципального учреждения вносилось или направлялось в соответствии с порядком и сроками составления проекта соответствующего местного бюджета предложение о выделении бюджетных ассигнований на осуществление соответствующих полномочий органа местного самоуправления, выполнение муниципальным учреждением соответствующих уставных задач и при этом бюджетные средства на указанные цели не выделялись, производство по делу об административном правонарушении в отношении указанных должностных лиц подлежит прекращению. Также на органы государственного контроля (надзора) возложена обязанность учитывать необходимость соблюдения органами местного самоуправления требований и процедур, установленных законодательством при установлении сроков для устранения выявленных нарушений.

В тоже время, по мнению отдельных муниципалитетов, внесение изменений только в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ, без внесения изменений в профильные законы и подзаконные акты проблему в целом не решают.

Изменения в федеральном законодательстве могут по разному трактоваться контрольно-надзорными органами.

Полагаем, что одним из методов преодоления указанных проблем могут стать, регулярные семинары и совещания для должностных лиц ОМСУ, в ходе которых представители контрольно-надзорных органов разъясняют наиболее частые административные правонарушения, механизмы их предотвращения, консультируют и отвечают на возникающие вопросы.

Положительные примеры взаимодействия ОМСУ с контрольно-надзорными органами были отмечены в г. Сургуте и Сургутском районе, г. Нягани, г. Нижневартовске, г. Урае, г. Ханты-Мансийске, г. Югорске, Нефтеюганском и Березовском районах.

Также, по мнению ОМСУ отдельных муниципальных образований целесообразно рассмотреть возможности распространения принципов действий Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и на органы местного самоуправления, предприятий и учреждений.

## **V. Участие граждан в осуществлении местного самоуправления**

### ***5.1. Публичные слушания.***

Публичные слушания являются одной из наиболее распространенных гласных и доступных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

В Послании 2016 года Президента РФ В.В. Путина подчеркивается важность честного и открытого диалога с гражданами, в том числе при решении таких вопросах, как благоустройство городов и поселков, сохранение исторического облика, создание современной среды для жизни.

Посредством публичных слушаний граждане имеют возможность открыто обсуждать проекты муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и доносить своё мнение по данным проектам до органов местного самоуправления.

Результаты публичных слушаний имеют рекомендательный характер, однако, как правило, учитываются при принятии органами местного самоуправления своих муниципальных правовых актов и решений.

Публичные слушания проводятся как по обязательным вопросам (устав, бюджет, градостроительство), так и по иным вопросам по инициативе населения или органов местного самоуправления.

#### *5.1.1. Информация о количестве публичных слушаний.*

В муниципальных образованиях ХМАО-Югры за отчетный период 2016 года проведено 850 публичных слушаний.

Больше всего публичных слушаний проведено в городах Сургут (48), Ханты-Мансийск (33) Нижневартовск (24), Сургутском районе (22, с учетом поселений 88), что обусловлено численностью населения данных муниципальных образований.

Наименьшее количество публичных слушаний проведено в г. Мегионе (7), г. Пыть-Яхе (10).

*5.1.2. Перечень вопросов, по которым публичные слушания проводятся наиболее часто.*

Анализ представленных сведений, показывает, что наиболее часто публичные слушания проводятся по следующим вопросам:

- 1) внесение изменений в Правила землепользования и застройки;
- 2) по проектам межевания и планировки территории;
- 3) предоставление разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства на земельном участке;
- 4) предоставление разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка.

Указанные вопросы пользуются наибольшей популярностью у жителей, поскольку непосредственно затрагивают их интересы и жизнедеятельность. Именно по данным вопросам наблюдается наибольшее количество участников публичных слушаний.

Публичные слушания по вопросам внесения изменений в уставы муниципальных образований, в среднем, проводятся 2-3 раза в год, что обусловлено длительностью процедуры внесения изменений в устав муниципального образования.

На наш взгляд необходимо совершенствовать практику публичных слушаний по вопросам внесения изменений в уставы муниципальных образований, обсуждения местных бюджетов и отчетов о их исполнении с тем, чтобы вызвать интерес у большинства граждан.

*5.1.3. Правовая основа проведения публичных слушаний для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования.*

Правовую основу для организации и проведения публичных слушаний составляют:

- 1) Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- 2) Градостроительный кодекс РФ (в части вопросов градостроительства);



- 3) Земельный кодекс РФ (в части вопросов землепользования);
- 4) Бюджетный кодекс РФ (в части вопросов обсуждения местного бюджета и отчета об его исполнении);
- 5) уставы муниципальных образований;
- 6) муниципальные нормативные правовые акты представительных органов (положения) о порядке организации и проведения публичных слушаний.

*5.1.4 Анализ муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих порядок проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.*

Анализ муниципальных правовых актов, регулирующих порядок проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях автономного округа, показывает следующее:

1) Во всех муниципальных образованиях приняты положения (порядки), регулирующие процедуру организации проведения публичных слушаний.

2) Во всех муниципальных образованиях урегулирован порядок инициирования публичных слушаний гражданами.

По результатам анализа, выявлено, что в муниципальных правовых актах не урегулированы основания и порядок отказа гражданам в проведении публичных слушаний, что может вызвать злоупотребления со стороны органов местного самоуправления (необоснованные отказы).

По инициативе населения публичные слушания не проводились.

3) Информирование граждан о проведении публичных слушаний осуществляется через:

- официальное печатное средство массовой информации (газету) муниципального образования;
- официальный сайт органов местного самоуправления.

В отдельных муниципальных образованиях используются дополнительные способы информирования граждан о проведении публичных слушаний, такие как радио и телевизионные каналы, социальные сети,

включая страницы в социальных сетях глав муниципальных образований, иные печатные издания, помимо официальных (г. Сургут, г. Радужный, г. Нижневартовск).

4) Порядок определения перечня лиц, которые могут принимать участие в публичных слушаниях, регулируется по-разному.

В отдельных муниципальных образованиях (г. Сургут, г. Нефтеюганск, Березовский район, Кондинский район,) требования к участникам публичных слушаний не предъявляются (не регулируются). Участниками публичных слушаний могут быть все заинтересованные жители муниципального образования, что, на наш взгляд, обеспечивает максимальную доступность института публичных слушаний для населения.

В других муниципальных образованиях к участникам публичных слушаний предъявляются определенные требования, например:

- достижение возраста 18 лет, постоянное проживание на территории муниципального образования (г. Нижневартовск);
- активное избирательное право (г. Когалым).

По результатам анализа, выявлено, что в муниципальных правовых актах отсутствует единообразие в определении круга лиц, принимающих участие в публичных слушаниях (в том числе обязательное).

5) Порядок подачи и рассмотрения поданных в письменном виде предложений.

Во всех муниципальных образованиях письменные предложения на публичные слушания подаются в оргкомитет или иной орган, уполномоченный на проведение публичных слушаний.

В большинстве муниципальных образований участники публичных слушаний, желающие выступить на публичных слушаниях, должны в установленный срок (как правило, не позднее 3-5 дней до даты проведения слушаний) направить в организационный комитет письменное заявление об участии и свои предложения.

В некоторых муниципальных образованиях, к примеру в г. Сургуте подобные требования не установлены, так как граждане имеют свободный доступ в помещение для проведения слушаний без каких-либо условий. Кроме того, Положением о публичных слушаниях в г. Сургуте предусмотрена прямая трансляция публичных слушаний в сети Интернет и размещение видеозаписи на своём официальном сайте, что позволяет любому жителю стать «онлайн-участником» публичных слушаний.

б) Порядок определения результатов публичных слушаний и составления протокола.

По результатам анализа, выявлено, что в муниципальных правовых актах отсутствует единообразие и в вопросе оформления результатов публичных слушаний.

В отдельных муниципальных образованиях (г. Сургут, г. Нефтеюганск) результаты публичных слушаний оформляются итоговым документом по форме, установленной уполномоченным на проведение слушаний органом, либо в виде заключения (по градостроительным вопросам).

В других муниципальных образованиях результаты публичных слушаний оформляются исключительно в виде заключения, форма которого, как правило, прилагается к порядку проведения публичных слушаний (г. Когалым, Сургутский район, Октябрьский район).

7) Порядок учета мнения граждан, полученного в ходе проведения публичных слушаний.

Во всех муниципальных образованиях предложения граждан, полученные в ходе проведения публичных слушаний и отражённые в итоговом документе публичных слушаний (заключении), в обязательном порядке рассматриваются и анализируются.

Результат их рассмотрения излагается в форме итогового документа или заключения, содержащего мотивированные обоснования принятых решения (п. 4 ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131–ФЗ).

8) Порядок приглашения и участия в публичных слушаниях экспертов профильных институтов гражданского общества.

В части муниципальных образований отдельный порядок приглашения и участия в публичных слушаниях экспертов профильных институтов гражданского общества не предусмотрен (Ханты-Мансийский район, Советский район, Сургутский район). Заинтересованные представители гражданского общества, как правило, приглашаются по решению оргкомитетов (органов, уполномоченных на проведение слушаний) (г. Сургут).

В тоже время, необходимо отметить положительный опыт ряда муниципальных образований, закрепивших в своих положениях о публичных слушаниях обязательное приглашение к участию в слушаниях представителей политических партий и иных общественных объединений, институтов гражданского общества (г. Ханты-Мансийск).

9) Информация о наличии отдельного места для проведения публичных слушаний в муниципальном образовании.

Отдельное место для проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях нормативно не определено.

Место проведения публичных слушаний определяется в каждом случае индивидуально, исходя из характера обсуждаемого вопроса, и указывается в муниципальном правовом акте о назначении публичных слушаний.

На практике публичные слушания проводятся в зданиях местных администраций и представительных органов (по вопросу изменений в уставы муниципальных образований) либо в зданиях подведомственных муниципальных учреждений.

10) Время (дни и часы), на которое обычно (чаще всего) назначаются публичные слушания.

В муниципальных образованиях отсутствует единый подход к регулированию дней и часов проведения публичных слушаний.

В одних муниципальных образованиях публичные слушания назначаются в рабочие дни на 17-00 или 18-00 часов (Сургутский район, Советский район, Кондинский район, г. Нижневартовск).

В других муниципальных образованиях публичные слушания назначаются как в рабочие дни, так и в нерабочие дни (по субботам) (г. Сургут, г. Ханты-Мансийск, г. Радужный).

*5.1.5. Проблемы, возникающие при проведении публичных слушаний, в т.ч. проблемы связанные с реализацией права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления в форме публичных слушаний, пути их решения, предложения по совершенствованию порядка проведения публичных слушаний.*

Правоприменительная практика проведения публичных слушаний выявила следующие актуальные проблемы:

1) Отсутствие единообразия в правовом регулировании порядка проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях ХМАО-Югры, в том числе:

- отсутствие оснований и порядка отказа гражданам в проведении публичных слушаний (этот вопрос остается не урегулированным в муниципальных правовых актах);

- отсутствие четкого определения круга лиц, принимающих участие в публичных слушаниях (в том числе обязательное);

- отсутствие порядка обязательного приглашения к участию в слушаниях представителей высших учебных заведений, общественных организаций и иных институтов гражданского общества.

2) В муниципальных образованиях отсутствует единый подход к регулированию времени (дней и часов) проведения публичных слушаний.

Имеются случаи проведения публичных слушаний в будние дни и в рабочее время, т.е. когда работающие граждане объективно не могут прийти на публичные слушания.

Предлагается закрепить в муниципальных правовых актах положения, предусматривающие проведение публичных слушаний в рабочие дни с 18-00

часов и не позднее 22-00 часов по местному времени, обеденное время либо в выходные дни.

3) Отсутствие единообразного подхода к оформлению результатов публичных слушаний.

4) Низкая гражданская активность населения при проведении публичных слушаний. Зачастую на публичные слушания приходит лишь несколько человек.

В связи с этим, предлагаются следующие меры по повышению количества граждан, участвующих в публичных слушаниях:

- приглашение на публичные слушания представителей общественных организаций и иных институтов гражданского общества;

- создание на официальных сайтах органов местного самоуправления отдельной рубрики «ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ», содержащую информацию о слушаниях на доступном для граждан языке.

Также, в целях решения указанных проблем в декабре 2016 года с активным участием муниципальных образований - членов Ассоциации «Совет муниципальных образований ХМАО-Югры», при содействии Департамента внутренней политики ХМАО-Югры на уровне автономного округа было разработано Модельное положение о публичных слушаниях, учитывающего проблемы, отраженные в настоящем докладе, и с учетом опыта муниципальных образований ХМАО-Югры.

### ***5.2. Развитие территориального общественного самоуправления.***

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

Осуществляя свою деятельность в форме общественной инициативы и (или) некоммерческой организации, с одной стороны, ТОС, при этом, является признаваемой и гарантированной государством формой

непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления, являющегося уровнем публичной власти.

В целом состояние территориального общественного самоуправления (ТОС) на территории Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, за исключением отдельных муниципалитетов, находится на этапе начального развития.

#### *Количество ТОС в муниципальных образованиях.*

По информации ОМСУ муниципальных образований автономного округа, по состоянию на 31.12.2016 в восьми муниципальных образованиях (г. Сургут; г. Нефтеюганск; г. Пыть-Ях; г.п. Лянтор Сургутского района; г.п. Пойковский, с.п. Сингапай, с.п. Каркатеевы Нефтеюганского района; п. Большие Леуши с.п. Малый Атлым Октябрьского района) фактически сформировано 71 территориальных общественных самоуправлений (ТОС), в т.ч. 31 ТОС имеют статус юридического лица.

#### *Сферы взаимодействия органов ТОС с органами МСУ*

Проекты ТОС и выполнение работ осуществляются по следующим социально значимым направлениям для муниципальных образований:

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

Так, например, в рамках проектов ТОС на территории г. Сургута проводятся субботники, конкурсы по благоустройству придомовых территорий, организованы народные патрули, волонтерское движение по

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

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

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

#### *Наличие Региональной ассоциации ТОС*

Участие председателей советов ТОС г. Сургута в учредительной конференции по созданию Общенациональной Ассоциации ТОС и I Съезде ТОС в г. Москве побудило активистов к созданию регионального объединения ТОС и на территории Ханты-Мансийского автономного округа - Югры.

23 марта 2016 года в г. Сургуте состоялась учредительная конференция Региональной Ассоциации ТОС ХМАО-Югры, на которой был принят устав организации, избраны руководящие органы.

В состав правления Ассоциации вошли пять председателей советов ТОС г. Сургута: Кузин Д.А. (ТОС «Союз»), Леонова Г.Е. (ТОС № 25), Нургатина Л.А. (ТОС № 28), Полищук К.П. (ТОС № 30), Березина Л.С. (ТОС № 22). Председателем Ассоциации избран Нечепуренко Д.С. (ТОС «Возрождение» г. Сургута).



В соответствии с уставом Региональной Ассоциации ТОС ХМАО-Югры учредителями Ассоциации являются территориальные общественные самоуправления, действующие в муниципальных образованиях ХМАО-Югры и некоммерческие организации, действующие на территории ХМАО-Югры, содействующие развитию местного самоуправления, занимающиеся деятельностью ТОС, разделяющие цели и задачи региональной Ассоциации.

Создание Региональной Ассоциации ТОС ХМАО-Югры, в числе прочих задач, позволит представителям ТОС принимать участие в формировании законодательства, регулирующего вопросы ТОС; будет содействовать развитию межтерриториального сотрудничества по вопросам ТОС и развития гражданского общества на территории ХМАО-Югры, проводить региональные и межрегиональные форумы, конференции, семинары; участвовать в конкурсах (грантах) на получение средств финансовой поддержки в рамках реализации федеральных и региональных программ.

Таблица 5. Числовые показатели по V разделу

Показатель		Единица измерения	ВСЕГО	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
Количество образованных ТОСов в МО <sup>8</sup>	2015	Ед.	70	37	32	5	33
	2016	Ед.	71	38	32	6	33
Количество юридически зарегистрированных ТОСов	2015	Ед.	30				30
	2016	Ед.	31				31

<sup>8</sup> Данный показатель заполняется как сумма запрашиваемого показателя по виду муниципального образования.

### ***5.3. Развитие общественного контроля, добровольчества и волонтерства на местном уровне.***

Во всех муниципальных образованиях из числа городских округов и муниципальных районов автономного округа созданы и действуют общественные советы.

Кроме того, в отдельных муниципалитетах созданы и действуют отраслевые Общественные советы, например, по развитию образования, Общественные советы по вопросам ЖКХ.

Общественники привлекаются к решению вопросов в разных сферах, прежде всего это вопросы расходования бюджетных средств; контроль за закупками товаров, работ и услуг для нужд ОМСУ и бюджетных учреждений; за приобретением или строительством жилья для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа; за ремонтом автомобильных дорог муниципального значения; за ходом строительства жилых домов и т.д.

Общественный совет является коллегиальным совещательным органом, осуществляющим рассмотрение вопросов, связанных с реализацией в муниципальных образованиях прав и свобод жителей, а также прав и свобод общественных объединений при осуществлении ОМСУ своих полномочий. В своей деятельности Общественные советы руководствуются Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, Федеральными законами «Об основах общественного контроля в РФ», «Об Общественной палате РФ», иными федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, законодательством Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, в том числе Законом Ханты-Мансийского автономного округа-Югры «Об общественной палате Ханты-мансийского автономного округа-Югры», муниципальными правовыми актами. Общественные советы осуществляют свою деятельность на общественных началах.

Работа Общественных советов строится на принципах добровольности, открытости, инициативности, партнерства и в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Главы муниципальных образований осуществляют постоянное взаимодействие с Общественными советами, по мере необходимости принимают участие в работе Общественных советов. Положение об Общественном совете и его персональный состав утверждаются постановлением Главы муниципального образования. Общественный совет избирается, как правило, один раз в три года.

## **VI. Правовые аспекты развития системы местного самоуправления**

### ***6.1. Реализация положений Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ (в разрезе по видам муниципальных образований).***

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче части своих полномочий на районный уровень.

Так, в соответствии с ч. 4 ст. 15 Федерального закона 131-ФЗ, в целях обеспечения более эффективного решения вопросов местного значения и устойчивого социально-экономического развития городских и сельских поселений в границах муниципальных районов автономного округа и в целом, исходя из практики реализации полномочий по решению вопросов местного значения в 2015-2016 годах органы местного самоуправления городских и сельских поселений, входящих в состав муниципальных районов автономного округа, в отчетном периоде осуществляли межмуниципальное взаимодействие с органами местного самоуправления муниципальных районов по соглашениям о передаче осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений, в бюджет своего района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

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

- в сфере ЖКХ;
- в сфере архитектуры и градостроительства;
- в области установления тарифов;

- в области организации библиотечного обслуживания населения, комплектования и обеспечения сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;

- в области жилищных отношений и содержания муниципального жилищного фонда;

- в области дорожной деятельности;

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

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

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

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

Очевидно, что в рамках действующего правового поля применение дифференцированного подхода ограничено особенностями межбюджетного регулирования. Как следствие, в случае закрепления за сельским поселением ограниченного количества вопросов местного значения, часть вопросов местного значения, решаемых муниципальным районом, особенно в труднодоступных и отдаленных населенных пунктах, будут обратно

переданы сельским поселениям на основе соглашений. Но при этом, у муниципальных районов и поселений возникнут дополнительные затраты (отчасти не предусмотренные в местных бюджетах), в том числе по регистрации и перерегистрации имущественного комплекса, который согласно новых изменений Федерального закона № 131-ФЗ, сначала должен быть передан с одного уровня на другой в собственность, а затем обратно в управление на основе соглашения.

Отдельного внимания заслуживает практика организации местного самоуправления и части оптимизации затрат на содержание органов местного самоуправления в Белоярском районе Ханты-Мансийского автономного округа - Югры.

В границах Белоярского района находятся городское поселение Белоярский и сельские поселения Казым, Верхнеказымский, Лыхма, Сосновка, Сорум, Полноват, в состав которых входят 12 населенных пунктов. Численность населения Белоярского района составляет 29543 человека.

Органы местного самоуправления Белоярского района расположены в г. Белоярский. Органы местного самоуправления городского поселения Белоярский также расположены в г. Белоярский. Органы местного самоуправления сельских поселений Казым, Верхнеказымский, Лыхма, Сосновка, Сорум, Полноват расположены в административных центрах данных муниципальных образований - с. Казым, п. Верхнеказымский, п. Лыхма, п. Сосновка, п. Сорум, с. Полноват.

В Белоярском районе изначально при формировании органов местного самоуправления сельских поселений был выработан единый подход и определена одинаковая структура данных органов. Главы сельских поселений были избраны на муниципальных выборах, возглавляют местные администрации и исполняют полномочия председателей представительных органов поселений. Численный состав представительных органов местного самоуправления во всех сельских поселениях установлен в количестве 10 депутатов. Численный состав Совет депутатов городского поселения

Белоярский составляет 15 депутатов. Глава городского поселения Белоярский, избранный депутатами из своего состава, исполняет полномочия Председателя Совета депутатов городского поселения Белоярский на непостоянной основе. Заместитель Председателя и депутаты Совета депутатов городского поселения осуществляют свои полномочия на непостоянной основе. В городском поселении Белоярский создан и осуществляет свою деятельность исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления – администрация городского поселения Белоярский. В штанном расписании администрации 2 единицы. Руководит данным органом на принципах единоначалия глава администрации, избранный Советом депутатов городского поселения Белоярский из числа кандидатов по итогам конкурсного отбора. Срок полномочий главы администрации городского поселения Белоярский составляет 5 лет.

Дума Белоярского района состоит из 15 депутатов, избранных по одномандатным избирательным округам (6 депутатов избраны в сельских поселениях и 9 депутатов избраны в городе Белоярский). Действующий (шестой) созыв Думы Белоярского района избран сроком на 5 лет на муниципальных выборах, которые состоялись 13 сентября 2015 года. Организацию деятельности Думы Белоярского района в соответствии с уставом района и Регламентом Думы осуществляет председатель Думы района, избранный Думой Белоярского района из своего состава на первом заседании. Председатель Думы района, заместитель председателя Думы, депутаты осуществляют свои полномочия на непостоянной основе.

В октябре 2015 году в Белоярском районе реализован новый подход к проведению выборов главы муниципального образования. В соответствии с Федеральным законом от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Законом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26 сентября 2014 года № 78-оз «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»,

руководствуясь уставом Белоярского района, а также решениями Думы Белоярского района от 18 июня 2015 года № 565 «Об утверждении порядка проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования Белоярский район», от 18 июня 2015 года № 566 «Об утверждении Порядка избрания Думой Белоярского района главы Белоярского района из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса», Думой Белоярского района шестого созыва на расширенном заседании, которое состоялось в городе Белоярский 30 октября 2015 года, из числа кандидатов прошедших конкурсный отбор главой Белоярского района был избран на очередной срок полномочий (5 лет) действующий глава района Маненков С.П.

Федеральным законом от 06 ноября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского поселения отнесены все вопросы, предусмотренные статьей 14 данного федерального закона, при этом только 13 из них отнесены к вопросам местного значения сельского поселения. Законом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26 сентября 2014 года № 78-оз «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» перечень вопросов местного значения сельского поселения был дополнен 24 вопросами местного значения.

В соответствии с частью 4 статьи 15 Федерального закона от 06 ноября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», руководствуясь установленным порядком передачи (принятия) осуществления части полномочий по решению вопросов местного значения, органы местного самоуправления городского и сельских поселений, входящих в состав Белоярского района, в целях обеспечения эффективного решения вопросов местного значения, на основании заключенных соглашений передали органам местного самоуправления Белоярского района значительную часть собственных



полномочий. Указанные соглашения заключены на 3-х летний период, содержат положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема соответствующих межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий. В настоящее время администрацией Белоярского района осуществляются полномочия по решению 37 вопросов местного значения городского поселения и 16 вопросов местного значения сельских поселений.

Предусмотренный законодательством механизм перераспределения полномочий позволил значительно повысить эффективность системы муниципального управления в Белоярском районе, а также обеспечить сокращение расходов бюджетов на содержание органов местного самоуправления городского и сельских поселений, входящих в состав Белоярского района.

#### ***6.2. Изменения и поправки в действующее законодательство субъекта Российской Федерации в части касающейся органов местного самоуправления.***

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

Напомним, что Федеральным законом № 136-ФЗ органам государственной власти субъектов Российской Федерации были переданы

значительные полномочия в части правового регулирования организации местного самоуправления.

Для подготовки законопроекта распоряжением Председателя Думы ХМАО-Югры от 18.06.2014 № 87-рп была создана рабочая группа под председательством заместителя Председателя Думы, председателя Комитета по законодательству, вопросам государственной власти и местному самоуправлению автономного округа. В состав рабочей группы также входили депутаты окружной Думы, представители Правительства автономного округа, федеральных органов исполнительной власти, исполнительный директор Ассоциации «Совет муниципальных образований ХМАО-Югры», представители органов местного самоуправления и общественных организаций.

В 2016 году внесение поправок в окружной закон № 78-оз «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре», осуществлялись в основном в связи с изменением федерального законодательства.

Так, согласно пояснительной записке к проекту закона, поправки разработаны в целях приведения отдельных положений окружного закона № 78-оз «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» в соответствие со статьями 14 и 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», исключив вопрос местного значения, предусмотренный пунктом 23 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ, из перечня вопросов местного значения, закрепленных за сельскими поселениями по организации и осуществлению мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

### **6.3. Межмуниципальное сотрудничество.**

Организация межмуниципального сотрудничества является важнейшим элементом развития местного самоуправления и необходимостью повышения эффективности решения задач, которые отнесены к вопросам местного значения муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

Межмуниципальные соглашения и протоколы о намерениях, заключенные с муниципальными образованиями Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, муниципальными образованиями Российской Федерации:

#### **г. Сургут**

1) Соглашение между администрациями городов Суздаля и Сургута о сотрудничестве от 15.01.2000;

2) Протокол о намерениях между администрациями Петрозаводска и Сургута от 25.07.2000;

3) Соглашение между Администрациями городов Сургута и Тобольска о торгово-экономическом и культурном сотрудничестве от 18.01.2001;

4) Соглашение между Администрацией Альметьевского района и городом Альметьевска и Администрацией г. Сургута о социально-экономическом, информационном и культурном сотрудничестве от 08.06.2003;

5) Протокол о намерениях между администрацией города Сургута и администрацией города Пскова от 18.09.2003;

6) Соглашение о сотрудничестве в торгово-экономической, научно-технической и социальной сферах между мэрией города Новосибирска и администрацией города Сургута от 02.10.2003;

7) Соглашение между муниципальным образованием городской округ город Сургут (Ханты - Мансийский автономный округ – Югра) и муниципальным образованием городской округ город Сибай (Республика

Башкортостан) о торгово-экономическом, научном и культурном сотрудничестве от 13.03.2008;

8) Соглашение между муниципальным образованием городской округ город Сургут (Ханты - Мансийский автономный округ – Югра) и администрацией Калининского района Санкт - Петербурга о торгово-экономическом, научном и культурном сотрудничестве от 18.06.2009;

9) Протокол о намерениях между муниципальным образованием городской округ город Сургут и муниципальным образованием городской округ город Салават от 08.07.2010;

10) Соглашение о межмуниципальном сотрудничестве с Сургутским районом в сфере создания условий для развития внутреннего и въездного туризма от 14.06.2013;

11) Соглашение о межмуниципальном сотрудничестве в сфере создания условий для развития внутреннего и въездного туризма от 11.06.2015 (стороны Соглашения: город Нижневартовск, город Мегион, Нижневартовский район, город Лангепас, город Радужный, город Сургут, Сургутский район, город Покачи, город Когалым).

#### **г. Когалым**

1) Соглашения о межмуниципальном сотрудничестве между муниципальным образованием город Когалым и муниципальными образованиями город Покачи, город Лангепас;

2) Соглашение о межмуниципальном сотрудничестве между муниципальными образованиями город Когалым и Ханты-Мансийский район.

#### **г. Лангепас**

1) Соглашения о межмуниципальном сотрудничестве между муниципальным образованием город Лангепас и муниципальными образованиями город Радужный.

#### **г. Нижневартовск**

Заключены соглашения между:

1) муниципальным образованием город Нижневартовск и Московским

районом Санкт-Петербурга о торгово-экономическом, научном и культурном сотрудничестве;

2) муниципальным образованием город Ханты-Мансийск и муниципальным образованием город Нижневартовск о межмуниципальном сотрудничестве;

3) администрацией города Нижневартовска и администрацией города Ханты-Мансийска о торгово-экономическом сотрудничестве;

4) муниципальным образованием город Нижневартовск и муниципальным образованием город Евпатория Республики Крым о межмуниципальном сотрудничестве;

5) муниципальными образованиями - городами Нижневартовск, Мегион, Радужный, Сургут, Лангепас, Покачи и Сургутским районом о межмуниципальном сотрудничестве в сфере создания условий для развития внутреннего и въездного туризма.

#### **г. Урай**

1) Соглашение о сотрудничестве между МО ХМАО-Югры городской округ город Урай и муниципальным образованием «Бельский район» Тверской области от 04.03.2014;

2) Соглашение о сотрудничестве между администрацией города Урай и администрацией Кондинского района ХМАО-Югры от 27.05.2014;

3) Соглашение о взаимодействии и сотрудничестве между городами Урай ХМАО-Югры и Саки Республики Крым установлены побратимские связи от 16.06.2015.

#### **г. Ханты-Мансийск**

Соглашения о межмуниципальном сотрудничестве:

1) между городами Ханты-Мансийском и Владивостокским городским округом;

2) Артемовским городским округом (Приморский край);

3) г. Нижневартовск;

4) Фрунзенским районом Санкт-Петербурга;

5) администрацией Златоустовского городского округа Челябинской области;

6) г. Нягань;

7) г. Элиста Республики Калмыкия;

8) Протокол о намерениях с городом Каменск-Уральский.

#### **Кондинский район**

1) Соглашение о сотрудничестве в области туризма между администрацией Кондинского района и администрацией города Урай от 19.07.2016.

2) Соглашение о сотрудничестве между Кондинским районом и Нижнетавдинским районом от 21.02.2015.

3) Соглашение о межмуниципальном сотрудничестве с муниципальным образованием г. Нягань от 2012.

#### **Советский район**

1) Соглашение о взаимном сотрудничестве и организации взаимоотношений от 21.09.2014 г. между Советским районом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Советским районом Ростовской области и Советским районом Республики Крым.

#### **Ханты-Мансийский район**

В рамках развития межмуниципального сотрудничества в целях решения вопросов местного значения, выражения или защиты общих интересов, создания правовых и организационных основ сотрудничества органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийским районом заключены соглашения о межмуниципальном сотрудничестве с районами: Кондинский, Октябрьский, Сургутский и городами: Ханты-Мансийск, Югорск, Когалым.

Таблица 6. Международное межмуниципального сотрудничество

Соглашения и протоколы о намерениях муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры с административно-территориальными образованиями иностранных государств	Страна
---	--------

<b>г. Сургут</b>		
1	Соглашение о побратимстве между администрацией города Сургута (Россия) и муниципалитетом города Залаэгерсег (Венгрия) от 14.05.1999	Венгрия
2	Декларация о провозглашении г. Сургут (Российская Федерация) и Чаоян (Китайская Народная Республика) городами-побратимами от 1991 года. Соглашение о долгосрочном развитии дружественных отношений между городами Сургут (Российская Федерация) и Чаоян провинции Ляонин (Китайская Народная Республика) от 11.10.1997	КНР
3	Соглашение о побратимстве между администрацией города Сургута (Россия) и муниципалитетом города Катерини (Греция) от 21 мая 2004 года	Греция
4	Соглашение между Администрацией города Сургута (Российская Федерация) и Администрацией города Порвоо (Финляндия) о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве от 24 октября 2007 года	Финляндская Республика
5	Соглашение о дружбе и сотрудничестве между городами Гомель (Республика Беларусь) и Сургут (Российская Федерация) от 30 апреля 2005 года	Республика Беларусь
6	Соглашение об установлении партнерских связей между городом Сургут и городом Ивано-Франковск (Украина) о сотрудничестве в экономической, информационной, деловой и гуманитарно-культурной отраслях от 25 сентября 2003 года	Украина
7	Протокол намерений между администрацией города Сургута (Российская Федерация) и Херсонским городским исполнительным комитетом (Украина) от 24 марта 2003 года	Украина
<b>г. Ханты-Мансийск</b>		
8	Протокол о намерениях по установлению партнерских связей между муниципальным образованием город Ханты-Мансийск и городом Юрмала (Латвия) от 8 сентября 2012 года	Латвия
9	Протокол о намерениях по установлению партнерских связей между муниципальным образованием город Ханты-Мансийск и Рижским самоуправлением (Латвия) от 8 сентября 2012 года	Латвия
10	Протокол о намерениях по установлению межмуниципального сотрудничества между городом	Республика

	Ереваном (Республика Армения) и городом Ханты-Мансийском (Российская Федерация) от 11 октября 2014 года	Армения
11	Меморандум о сотрудничестве между городом Ханты-Мансийском (Российская Федерация) и городом Банска-Быстрица (Словацкая Республика) от 23 октября 2014 года	Словацкая Республика
<b>г. Югорск</b>		
12	Соглашение об установлении побратимских отношений между городом Югорском (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра) и Шкловским районом Могилевской области (Республика Беларусь) от 01 апреля 2015 года	Республика Беларусь
<b>Белоярский район</b>		
13	Соглашение между муниципальным образованием Белоярский район Ханты-Мансийского автономного округа – Югры Российской Федерации и городом Витебском Республики Беларусь о взаимном сотрудничестве от 23 марта 2016 года	Республика Беларусь
<b>Ханты - Мансийский район</b>		
14	Соглашение о взаимном сотрудничестве между Могилевским районом Республики Беларусь и муниципальным образованием Ханты - Мансийский район Ханты-Мансийского автономного округа – Югры Российской Федерации от 06 июля 2016 года	Республика Беларусь

***Наличие закона субъекта Российской Федерации о взаимодействии Совета муниципальных образований с органами государственной власти субъекта РФ.***

Закон ХМАО-Югры от 12.10.2009 №155-оз «О внесении изменений в отдельные законы ХМАО-Югры в части полномочий органов государственной власти ХМАО-Югры в сфере местного самоуправления» (в части дополнения Законов ХМАО-Югры от 12.10.2005 № 73-оз «О Правительстве ХМАО-Югры», от 19.11.2001 № 76-оз «О Думе ХМАО-Югры», от 19.11.2001 № 75-оз «О Губернаторе ХМАО – Югры» нормами по



регулированию порядка взаимодействия соответствующих органов с Ассоциацией «Совет муниципальных образований ХМАО-Югры»).

***Наличие права законодательной инициативы у Совета муниципальных образований.***

Право законодательной инициативы у Ассоциации «Совет муниципальных образований ХМАО-Югры» действующим законодательством ХМАО-Югры не предусмотрено.

## **VII. Актуальные тенденции развития системы местного самоуправления**

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

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

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

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

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

Реализация этой цели предполагает заинтересованность муниципалитетов в наращивании налогового потенциала.

2. Предложения по совершенствованию механизма закрепления налогов следующие:

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

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

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

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

5) увеличение доли отчислений от НДФЛ, передаваемой муниципалитетам.

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

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

***Предложения муниципальных образований в части совершенствования федерального законодательства о местном самоуправлении.***

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

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

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

1.2. Внести изменения в статью 41 ФЗ № 131, предусматривающие исключение возможности наделения структурных подразделений (органов) местных администраций статусом юридического лица (часть 3).

Согласно части 3 статьи 41 ФЗ № 131 органы местной администрации могут иметь статус юридического лица на основании решения представительного органа. Между тем, сама местная администрация также обладает правами юридического лица (статья 37 ФЗ № 131). Получается абсурдная с точки зрения гражданского права и общей теории права ситуация, при которой одно юридическое лицо (орган местной администрации) входит в состав другого юридического лица – местной администрации.

Проанализировав решения органов местного самоуправления о наделении статусом юридического лица финансовых органов муниципального образования установлено, что наделены статусом юридического лица финансовые органы городов Нижневартовска, Лангепаса, Урая, Югорска, Березовского, Белоярского, , Октябрьского, Кондинского, Ханты-Мансийского районов.

Учитывая разносторонность правоприменительной практики, возникает вопрос о необходимости, целесообразности наделения органов

местной администрации статусом юридического лица, критериев принятия такого решения. В частности подходы к определению организационной и функциональной независимости органов администрации, наделенных статусом юридического лица в структуре местной администрации различны.

*1.3. По уточнению формулировок в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».*

Пунктами 8, 18 части 1, части 3 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), статьей 1 Закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26 сентября 2014 года № 78-оз «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» к вопросам местного значения сельского поселения отнесены:

- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;
- участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов.

Проблема состоит в том, что ни Федеральный закон № 131-ФЗ, ни отраслевые Федеральные законы от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», не устанавливают (не определяют, не раскрывают) понятия «участия», что дает основание муниципальным районам по своему трактовать понятие «участие».

Между тем, статьями 12, 71-73, 130-133 Конституции РФ установлено разграничение компетенции между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Помимо конституционных положений о разграничении компетенции Российской Федерации, ее субъектов и местного самоуправления, общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами

государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации закреплены в статьях 26.1, 26.3, 26.3-1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", а вопросы местного значения - в статьях 14, 15 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Из указанных выше норм действующего законодательства следует, что полномочия Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления должны быть четко разграничены, а вопросы совместного ведения подлежат перечислению в законе исчерпывающим образом.

Разграниченность полномочий подтверждается также нормой ст. 31 Бюджетного кодекса РФ, согласно которой бюджеты органов местного самоуправления и субъекта РФ самостоятельны. Поэтому в бюджетном законодательстве (в отличие от гражданского) не существует понятия солидарной ответственности: бюджет субъекта не отвечает по бюджетным обязательствам муниципального образования, как и последнее не отвечает муниципальным бюджетом по долгам субъекта РФ.

Наличие же термина «участие в организации деятельности» подразумевает некую солидарность в действиях муниципального образования и иного публичного субъекта (федерации либо субъекта федерации), что порождает неизбежные споры о характере такого участия, его масштабах, сроках и, главное, финансовой обеспеченности.

Также это создает трудности для органов местного самоуправления при взаимодействии с контрольно-надзорными органами. Из имеющихся формулировок не всегда четко можно выделить, за что отвечают органы местного самоуправления - за конечный результат или за процесс его получения; на практике трудно бывает определить, какую конкретную услугу

должны оказывать органы местного самоуправления и за что их можно привлечь к ответственности в случае ее неоказания.

Муниципальным сообществом неоднократно на протяжении последних лет обращалось внимание на то, чтобы уйти от формулировок «участие в...», «создание условий...», «организация...» и т.п. в Федеральном законе № 131-ФЗ, в связи с чем, предлагаем при подготовке очередного Доклада Общероссийского Конгресса муниципальных образований Правительству РФ «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления» за 2016 год, учесть данную проблему.

Федеральный закон 24.06.1998 №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» регулирует вопросы в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, образующимися в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К твердым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами.

В тоже время действующим законодательством, в том числе указанным законом, не урегулированы вопросы в сфере обращения с промышленными, строительными, крупногабаритными (иными видами отходов).

Также, действующим законодательством не предусмотрен термин «несанкционированные свалки», и не разграничены полномочия в сфере обращения с несанкционированными свалками. В процессе изучения судебной практики было выявлено, что к вопросам в сфере обращения с несанкционированными свалками, судами применяются нормы федеральных

законов «Об отходах производства и потребления», «Об охране окружающей среды», «О санитарно-экологическом благополучии населения». Однако указанными законами вопросы по обращению с несанкционированными свалками не регулируются.

## *2. По вопросу муниципальной милиции*

В соответствии с пунктом 9 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа относится, в том числе, организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией.

В соответствии с абзацем вторым части 3 статьи 83 Закона пункт 9 части 1 статьи 16 вступает в силу в сроки, установленные федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции. На сегодняшний день данный федеральный закон не принят, соответственно, этот вопрос местного значения не решается.

## *3. Реализация полномочий органов местного самоуправления на установление дополнительных мер социальной поддержки.*

Статьей 16.1 Закона Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрены права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения городского округа.

Часть 3 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации устанавливает, что муниципальные образования, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации 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 20 процентов собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного финансового года не



имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления.

Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях по данному вопросу устанавливают следующее:

Запрет на установление и исполнение расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления, устанавливается для муниципальных образований, определяемых в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В отношении данных муниципальных образований финансовый орган субъекта Российской Федерации проводит проверку расходной части бюджета на предмет соответствия расходных обязательств полномочиям органов местного самоуправления.

При установлении запрета на установление и исполнение расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления, необходимо руководствоваться статьями 14, 15, 16, 16.2 и 17 Федерального закона №131-ФЗ, в которых представлен закрытый перечень вопросов местного значения соответствующих муниципальных образований и их полномочий.

Следует иметь ввиду, что вопросы, перечисленные в статьях 14.1, 15.1 и 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ, не относятся к вопросам местного значения и не могут исполняться при соблюдении данного запрета.

Запрет касается и исполнения отдельных государственных полномочий в соответствии со статьей 20 или переданных в соответствии со статьей 19 указанного закона, в части использования собственных материальных ресурсов и финансовых средств.

Государственные полномочия, переданные муниципальным образованиям в соответствии со статьей 19 Федерального закона №131-ФЗ, могут исполняться только за счет средств, переданных на их исполнение из соответствующего бюджета. Органы местного самоуправления, для которых установлен запрет на установление и исполнение расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления, не вправе дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования. Таким образом, абзац второй части 5 статьи 19 Федерального закона №131-ФЗ не должен применяться указанными муниципальными образованиями (аналогично - части 4.1 и 5 статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, данные методические рекомендации фактически трактуют норму Бюджетного кодекса как устанавливающую запрет на финансирование расходных обязательств, не относящихся к вопросам местного значения городского округа.

Судебная практика также идет по такому пути, например Кассационное определение СК по гражданским делам Волгоградского областного суда от 29.09.2011 по делу №33-12732/2011

Кассационное определение СК по гражданским делам Суда Ханты-Мансийского автономного округа от 21.09.2010 по делу №33-3973/2010

Определение судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда от 16.10.2009 по делу №33-437/2010.

Некоторые судебные акты определяют статью 16.1 как отнесенные к вопросам местного значения – «Аналогичные полномочия отнесены к вопросам местного значения городского округа (статьи 16, 16.1 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)», например, определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 02.02.2016 №АПЛ15-615.

Решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 03 октября 2013 г. по делу № 3-60/13 указывает, что статьями, 14.1, 15, 15.1, 16, 16.1 и 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определен круг вопросов местного значения, закреплены права органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Учитывая вышеизложенное, в отношении данных норм отсутствует единообразие правоприменительной практики и однозначное толкование.

Буквальное прочтение Методических рекомендаций делает невозможным в ряде случаев финансирование за счет средств местного бюджета мероприятий по исполнению переданных государственных полномочий, например, по отлову и содержанию безнадзорных животных, обитающих на территории муниципального образования.

На наш взгляд, такое толкование является не верным по следующим основаниям:

Часть 3 статьи 136 Бюджетного кодекса указывает на невозможность финансирования расходов, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами

субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления. Понятие «вопросы местного значения» в данной норме не употребляется, а применяется более широкое – «вопросы, отнесенные Конституцией РФ, законодательством к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления».

Государственно-правовой терминологический словарь (Авакьян С.А. Конституционный лексикон: - М.: Юстицинформ, 2015.) определяет полномочия как права и обязанности государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, иных участников общественных отношений, установленные нормативным юридическим актом. Следовательно, норму части 3 статьи 136 Бюджетного кодекса РФ необходимо трактовать как «вопросы, отнесенные законодательством к правам и обязанностям органов местного самоуправления». Учитывая, что статья 16.1 Закона №131-ФЗ прямо указывает на права органов местного самоуправления, ограничения, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации к данной норме не применимы.

Аналогичные доводы возможно применить и к установлению дополнительных мер социальной поддержки, так как в соответствии с абзацем 2 части 5 статьи 20 Закона 131-ФЗ, органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. То есть, данная норма устанавливает право органов местного самоуправления на установление дополнительных мер социальной поддержки, соответственно, к данному полномочию не применимы ограничения, установленные частью 3 статьи 136 Бюджетного кодекса РФ.

Учитывая имеющиеся противоречия в правоприменительной практике полагаем необходимым применение в бюджетном законодательстве терминологии, позволяющей однозначно судить о возможности финансирования органами местного самоуправления, подпадающими под ограничения, установленные частями 3, 4 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации

а) полномочий, не отнесенных к вопросам местного значения, и являющихся правами органов местного самоуправления;

б) переданных государственных полномочий в случае.

*4. О передаче полномочий сельскими поселениями на уровень муниципального района.*

*4.1.* Ежегодно сельскими поселениями передаются на уровень района одни и те же полномочия по решению вопросов местного значения в связи с невозможностью их выполнения. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 15 Федерального закона 131-ФЗ, в целях обеспечения более эффективного решения вопросов местного значения и устойчивого социально-экономического развития городских и сельских поселений в границах муниципальных районов автономного округа и в целом, исходя из практики реализации полномочий по решению вопросов местного значения в 2014-2015 годах органы местного самоуправления городских и сельских поселений, входящих в состав муниципальных районов автономного округа, в отчетном периоде осуществляли межмуниципальное взаимодействие с органами местного самоуправления муниципальных районов по соглашениям о передаче осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений, в бюджет своего района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. В соответствии с заключенными соглашениями (дополнительными соглашениями) между органам местного самоуправления городских и сельских поселений и

муниципальных районов в отчетном периоде передача полномочий в основном осуществлялась в следующих сферах:

- в сфере ЖКХ;
- в сфере архитектуры и градостроительства;
- в области организации библиотечного обслуживания населения, комплектования и обеспечения сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;
- в области жилищных отношений и содержания муниципального жилищного фонда;
- в области дорожной деятельности;
- в области ГО и ЧС, пожарной безопасности и др.

В этой связи, представляется необходимым завершить разграничение полномочий по решению вопросов местного значения и прав органов местного самоуправления разных типов муниципальных образований (особенно между муниципальными районами и поселениями) в отраслевых законодательных актах Российской Федерации с целью исключения правовых пробелов и дублирования полномочий (например, в сфере культуры, спорта, работы с детьми и молодежью и др.), а также провести ревизию системы регулирования исполнения региональных и муниципальных полномочий.

4.2. Исключить из вопроса местного значения, установленного п.4 ч.1 ст.14 Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» слова «электро-, газо» либо установить в Федеральных законах от 31.03.1999 №69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», от 26.03.2003 №35-ФЗ «Об электроэнергетике» перечень полномочий органов местного самоуправления в части организации в границах поселения электро- и газоснабжения населения.

*5. В сфере повышения гражданской активности и эффективности деятельности ТОС.*

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

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

Между тем, законодательство о некоммерческих организациях не учитывает такой двойственный статус, в частности при регистрации ТОС в органах юстиции, при его преобразовании, ликвидации ТОС как юридического лица (остаётся ли в этом случае ТОС как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, сохраняются ли его границы и т.д.).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2. Федеральный закон от 19.06.2004 №54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Федеральный закон) в статье 2 предусматривает определение понятия «регламент проведения публичного мероприятия» - документ, содержащий



повременное расписание (почасовой план) основных этапов проведения публичного мероприятия с указанием лиц, ответственных за проведение каждого этапа, а в случае, если публичное мероприятие будет проводиться с использованием транспортных средств, информацию об использовании транспортных средств.

Пункт 4 части 4 статьи 5 Федерального закона предоставляет организатору публичного мероприятия право требовать от участников публичного мероприятия соблюдения регламента проведения публичного мероприятия.

Пункт 2 части 3 статьи 6 Федерального закона возлагает на участника публичного мероприятия обязанность соблюдать регламент проведения публичного мероприятия.

Часть 1 статьи 18 Федерального закона предоставляет организатору публичного мероприятия, должностным лицам и другим гражданам свободу в выражении своих мнений способом, не нарушающим регламента проведения публичного мероприятия.

Вместе с тем, Федеральный закон не устанавливает обязательность наличия регламента проведения публичного мероприятия. Не указано также, кто является ответственным за наличие такого регламента – организатор публичного мероприятия, либо орган местного самоуправления. Не определена стадия (подача уведомления о проведении публичного мероприятия, согласование времени и места проведения публичного мероприятия, непосредственно проведение публичного мероприятия) на которой такой документ должен быть в наличии.

В практике сложилась ситуация, когда публичные мероприятия проводятся в отсутствие какого-либо регламента. При этом, организатор публичного мероприятия мотивирует отсутствие такого документа необязательностью его представления исходя из порядка подачи уведомления и требований к такому уведомлению, установленных Федеральным законом. Орган власти не наделен полномочиями по

рассмотрению, утверждению, согласованию, такого документа. Полагаем, что в данном случае имеет место пробел в правовом регулировании.

Пункт 2 части 4 статьи 5 Федерального закона предоставляет уполномоченному органу местного самоуправления право предложить организатору публичного мероприятия изменить время и место проведения публичного мероприятия. При этом, не предоставлена возможность изменения даты проведения публичного мероприятия, хотя в практике применения законодательства о публичных мероприятиях нередко возникают случаи необходимости изменения именно даты проведения публичного мероприятия по различным причинам (проведение общегородских мероприятий, выполнение рекомендаций антитеррористических комиссий субъекта Российской Федерации о необходимости воздержаться от проведения массовых мероприятий в определенные дни, карантинные противоэпидемические мероприятия и т.п.).

В практике применения отсутствует единообразие в толковании норм, возлагающих на организатора публичного мероприятия указывать формы и методы обеспечения организатором публичного мероприятия общественного порядка, организации медицинской помощи (пункт 6 части 3 статьи 7 Федерального закона). Толковые словари определяют форму как вид, тип, устройство, структуру, внешнее выражение чего-нибудь, обусловленные определенным содержанием. Метод определяется как способ теоретического или практического выполнения чего-нибудь. При подаче уведомлений о проведении публичного мероприятия организатор, как правило, ограничивается указанием о вызове «Скорой помощи», полиции. Полагаем, что отсутствие четких критериев в отношении форм и методов обеспечения общественного порядка, оказания медицинской помощи делает данную норму малоприменимой, поскольку определение форм и методов обеспечения общественного порядка и медицинской помощи представляется затруднительным как для организаторов публичного мероприятия, так и для уполномоченных органов местного самоуправления.

Часть 2.1. статьи 8 устанавливает, что проведение публичного мероприятия вне специально отведенных мест допускается только после согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления отказывает в согласовании проведения публичного мероприятия только при наличии оснований, предусмотренных частью 3 статьи 12 Федерального закона (уведомление о проведении публичного мероприятия подано неуполномоченным лицом или в качестве места проведения публичного мероприятия указано, место, в которых проведение таких мероприятий запрещено).

Вместе с тем, какая-либо процедура «согласования» проведения публичного мероприятия Федеральным законом не установлена. Исчерпывающий перечень решений и действий уполномоченного органа предусмотрен частью 1 статьи 12, среди которых отсутствует возможность согласовать или не согласовать проведение публичного мероприятия. Далее по тексту Федеральный закон допускает возможность согласования места проведения публичного мероприятия, но не самого мероприятия. Применение в Федеральном законе понятия «отказ в согласовании публичного мероприятия» при отсутствии какой-либо процедуры и возможности согласования публичного мероприятия вызывает затруднения в практике применения Федерального закона.

#### *6. О стратегическом планировании в муниципальных образованиях*

6.1. В целях приведения Федерального закона № 131-ФЗ в соответствие с ч. 5 ст. 11 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в ред. от 03.07.2016), предлагаем внести изменения в п. 6 ч. 1 статьи 17 «Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения» Федерального закона № 131-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) заменить фразу: «Принятие и организация выполнения планов и программ комплексного

социально-экономического развития муниципального образования ...» на фразу: «Принятие и организация выполнения документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне муниципального образования...».

6.2. Федеральный закон от 28 июня 2014 года №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» по мнению ОМСУ требует внесения дополнений, в части стратегического планирования на муниципальном уровне.

Глава 11 состоит лишь из одной статьи 39, где говорится о том, что документы стратегического планирования, необходимые для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных районах, городских округах, разрабатываются, утверждаются (одобряются) и реализуются в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. Кроме того, по решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться в муниципальных районах и городских округах стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации такой стратегии.

Таким образом, Федеральный закон № 172-ФЗ, имея структурно выделенную единицу (главу), посвященную стратегическому планированию на муниципальном уровне, по мнению ОМСУ недостаточно регулирует указанную сферу, а также руководствоваться при осуществлении стратегического планирования на муниципальном уровне следует нормами, распределенными по всему нормативному акту, а не только отдельной главой, имеющей соответствующее название.

### *7. В сфере образования*

7.1. В силу подпункта 4 части 4 статьи 41 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» организации, осуществляющие образовательную деятельность, при реализации образовательных программ создают условия для охраны здоровья обучающихся, обеспечивают, в том числе расследование и учет несчастных случаев с обучающимися во время пребывания в организации,

осуществляющей образовательную деятельность, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.06.2013 №466 «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации» принятие указанного порядка отнесено к полномочиям Министерства образования и науки Российской Федерации по согласованию с Министерством здравоохранения Российской Федерации (пункт 5.2.54 приложения к Постановлению Правительства Российской Федерации от 03.06.2013 № 466).

Ранее действовавшее Положение о расследовании и учете несчастных случаев с учащейся молодежью и воспитанниками в системе Гособразования СССР, утвержденное Приказом Гособразования СССР от 01.10.1990 № 639, признано недействующим на территории Российской Федерации Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 29.11.2013 № 1296.

Новый нормативный правовой акт, регламентирующий правоотношения в данной сфере, Министерством образования и науки Российской Федерации на сегодняшний день не принят.

7.2. В соответствии с пп.5 п.2 ст. 11 Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», пп. «в» п.7 Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.11.2013 №995 (далее - Примерное положение), п.6 ст. 15 Закона Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 12.10.2005 № 74-оз «О комиссиях по делам

несовершеннолетних и защите их прав в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре и наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по образованию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» (далее - Закон 74-оз) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее - комиссии) применяют меры воздействия в отношении несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. Однако меры воздействия не прописаны ни в одном нормативном акте, что существенно затрудняет работу комиссии в данном направлении.

В соответствии с п. 15 Примерного положения, ч. 1 ст. 16 Закона 74-оз члены комиссии участвуют в ее заседаниях без права замены.

Согласно п. 18 Примерного положения, ч. 1 ст. 16 Закон 74-оз, на каждом заседании комиссии ведется протокол, который подписывается председательствующим и ответственным секретарем. При этом законодательно не урегулировано, кем подписывается протокол в случае их отсутствия (отпуск, командировка и т.д.).

7.3. Федеральный закон от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» устанавливает в статье 40, что организация бесплатной перевозки обучающихся в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, между поселениями осуществляется учредителями соответствующих образовательных организаций. Согласно части 1 указанной статьи, организация перевозки обучающихся в границах поселения осуществляется только путем предоставления мер социальной поддержки при проезде на общественном транспорте.

Таким образом, органы местного самоуправления как учредители муниципальных образовательных организаций не наделены полномочиями по осуществлению перевозки обучающихся в границах поселений, в том

числе на финансирование таких расходов. Вместе с тем, в образовательных организациях существует потребность перевозки обучающихся на различные мероприятия (олимпиады, конкурсы, соревнования), в связи с чем, предлагаем дополнить статью 40 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» нормой о праве учредителей муниципальных образовательных организаций осуществлять перевозку обучающихся в границах населенного пункта не только путем предоставления мер социальной поддержки, но и путем их перевозки до образовательной организации в границах населенного пункта.

#### *8. В сфере жилищных отношений*

8.1. Статьями 92, 94, 105 Жилищного кодекса Российской Федерации установлено следующее. Жилые помещения в общежитиях относятся к специализированному жилищному фонду и предназначены для временного проживания граждан в период их работы, службы или обучения. Договор найма жилого помещения в общежитии заключается на период трудовых отношений, прохождения службы или обучения.

При этом указанные нормы не конкретизируют (например, как в статье 93 Жилищного кодекса Российской Федерации), должен ли работник состоять в трудовых отношениях с собственником жилого помещения, являющегося общежитием, либо с подведомственными ему учреждениями и предприятиями.

При реализации полномочия, предусмотренного статьей 14 Жилищного кодекса Российской Федерации, по определению порядка предоставления жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда, органы местного самоуправления сталкиваются со сложностью применения указанных норм Жилищного кодекса Российской Федерации.

8.2. Статья 89 Жилищного кодекса Российской Федерации предусматривает, что предоставляемое гражданам в связи с выселением другое жилое помещение по договору социального найма должно быть

благоустроенным применительно к условиям соответствующего населенного пункта, равнозначным по общей площади ранее занимаемому жилому помещению. В практике применения данная норма получила расширительное толкование. Например, в определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 01.02.2012 №18-В11-98 делается вывод, что статья 89 Жилищного кодекса Российской Федерации лишь в общих чертах определяет критерии, которым должно отвечать вновь представляемое жилое помещение, поэтому суд при решении вопроса о равнозначности представляемого жилого помещения должен исследовать и оценивать все потребительские свойства этого жилого помещения. Равнозначность жилого помещения предполагает равнозначность не только в соотношении жилой площади и площади вспомогательных помещений, составляющих общую площадь жилого помещения, но и в количестве комнат в сравнении с ранее имевшимся.

Таким образом, равнозначность жилого помещения определяется уже не только исходя из общей площади ранее занимаемого жилого помещения, но и жилой площади, а также количества комнат.

Вместе с тем, следует учитывать, что толкование Верховным судом Российской Федерации данной нормы права рассчитано на применение их нижестоящими судами при рассмотрении судебных споров. При этом, разъяснения судов не могут использоваться в качестве нормы права, в связи с тем, что в российской правовой системе судебный прецедент не обладает признаками обязательности во внесудебных правоотношениях. Полагаем, что в описываемой ситуации необходимо урегулирование данного вопроса на уровне нормы Жилищного кодекса Российской Федерации.

В статье 89 Жилищного кодекса употребляется формулировка о том, что жилое помещение должно быть «благоустроенным применительно к условиям соответствующего населенного пункта». Однако, законодательство не устанавливает каких-либо критериев определения благоустроенности жилого помещения к условиям соответствующего населенного пункта.



Полагаем, что в данной норме содержатся противоречия с нормами статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации, часть 1 которой устанавливает, что жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства (далее - требования). То есть, с одной стороны законодатель устанавливает обязательные требования к жилому помещению: должно отвечать установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства. С другой, вводит норму о благоустроенности помещения к условиям населенного пункта. При этом, нормативно не урегулировано, какие помещения можно считать благоустроенными и по каким признакам благоустроенность определяется.

К элементам благоустройства жилого помещения, как правило, относятся, в частности, водопровод, центральное отопление, электрическое освещение и другие виды коммунальных удобств. Вместе с тем, даже в пределах одного населенного пункта уровень благоустроенности жилых помещений может быть различным. Например, в том или ином городе существуют многоквартирные дома, подключенные к системе централизованного горячего водоснабжения и многоквартирные дома, в которых подогрев воды производится непосредственно в многоквартирном доме, либо с использованием индивидуальных нагревательных приборов, установленных в соответствии с проектом строительства в жилых помещениях многоквартирного дома. И хотя с точки зрения соответствия жилых помещений санитарным и техническим правилам такие помещения являются пригодными для проживания, на практике они порождают много споров относительно благоустроенности жилого помещения.

Полагаем, что данный вопрос может быть урегулирован путем наделения органов местного самоуправления полномочиями по

установлению норм благоустроенности жилых помещений на территории соответствующего населенного пункта.

Множество споров возникает в практике применения Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 №47 (далее в настоящем пункте – Положение):

Положение, исходя из предмета регулирования (пункт 1) устанавливает требования к жилому помещению, порядок признания жилого помещения пригодным для проживания и основания, по которым жилое помещение признается непригодным для проживания, и в частности многоквартирный дом признается аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

Раздел II устанавливает требования, которым должно отвечать жилое помещение.

Раздел III. Предусматривает основания для признания жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции. В частности, пункт 33 предусматривает, что основанием для признания жилого помещения непригодным для проживания является наличие выявленных вредных факторов среды обитания человека, которые не позволяют обеспечить безопасность жизни и здоровья граждан вследствие:

- ухудшения в связи с физическим износом в процессе эксплуатации здания в целом или отдельными его частями эксплуатационных характеристик, приводящего к снижению до недопустимого уровня надежности здания, прочности и устойчивости строительных конструкций и оснований;

- изменения окружающей среды и параметров микроклимата жилого помещения, не позволяющих обеспечить соблюдение необходимых

санитарно-эпидемиологических требований и гигиенических нормативов в части содержания потенциально опасных для человека химических и биологических веществ, качества атмосферного воздуха, уровня радиационного фона и физических факторов наличия источников шума, вибрации, электромагнитных полей.

Исходя из логики Положения, несоответствие жилого помещения требованиям, установленным разделом II не является основанием для признания жилого помещения непригодным для проживания в соответствии с разделом III.

Например, пункт 12 устанавливает, что жилое помещение должно быть обеспечено инженерными системами (электроосвещение, хозяйственно-питьевое и горячее водоснабжение, водоотведение, отопление и вентиляция, а в газифицированных районах также и газоснабжение). Однако, несоответствие жилого помещения данным требованиям (как правило, отсутствие вентиляции, горячего водоснабжения) не является основанием для признания жилого помещения непригодным для проживания. С точки зрения жителя такого жилого помещения описанная ситуация является абсурдной: помещение не соответствует установленным требованиям и не может быть приведено в соответствие (например, в связи с невозможностью установления системы горячего водоснабжения в многоквартирном доме, построенном по ранее действующим проектам без горячего водоснабжения), но в то же время, основания для признания помещения непригодным для проживания в соответствии с разделом III отсутствуют.

Полагаем, что законодателю следует синхронизировать разделы II и III Положения, четко установив критерии, по которым жилое помещения признается непригодным для проживания.

Раздел III Положения называется «Основания для признания жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции». Однако, в данном разделе нет ни одной нормы, определяющей основания для признания

многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу. Все нормы данного раздела посвящены только признанию жилых помещений непригодными для проживания.

Отдельные формулировки положения не соответствуют нормам Жилищного кодекса Российской Федерации. Так, статья 57 Жилищного кодекса Российской Федерации устанавливает право на внеочередное предоставление жилого помещения по договору социального найма гражданам, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат.

Таким образом, для возникновения права на внеочередное предоставление жилого помещения, необходимо соблюдение двух условий:

- помещение должно быть признано непригодным для проживания;
- помещение не должно подлежать ремонту или реконструкции.

Вместе с тем, пункт 47 Положения устанавливает возможность принятия решения о выявлении оснований для признания помещения непригодным для проживания. При этом Положение не предусматривает возможности указания на то, что помещение не подлежит ремонту или реконструкции.

8.3. В области муниципального жилищного контроля Жилищным кодексом Российской Федерации должностные лица органов муниципального жилищного контроля наделены правом, в том числе, составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями обязательных требований, рассматривать дела об указанных административных правонарушениях и принимать меры по предотвращению таких нарушений. Однако, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не наделяет должностные лица органов муниципального жилищного контроля правом составлять протоколы и (или) рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.21 - 7.23, частями 4 и 5 статьи 9.16 КоАП РФ.

8.4. Ввиду того, что в соответствии с Градостроительным кодексом РФ, публичные слушания необходимо проводить в каждом населенном пункте муниципального образования, данная процедура занимает большой промежуток времени, в связи с чем, предлагаем внести изменения в п. 24 Требований к порядку разработки и утверждения схем теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22.02.2012 № 154 «О требованиях к схемам теплоснабжения, порядку их разработки и утверждения», а именно упростить процедуру проведения ежегодной актуализации схем теплоснабжения в части исключения проведения публичных слушаний.

8.5. Внести изменения в Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов», а именно при определении размера платы за коммунальную услугу по отоплению в многоквартирном доме, оборудованном коллективным (общедомовым) прибором учёта тепловой энергии и в котором не все жилые или нежилые помещения оборудованы индивидуальными и (или) общими (квартирными) приборами учёта (распределителями) тепловой энергии, для жилых и нежилых помещений, оборудованных индивидуальными и (или) общими (квартирными) приборами учёта (распределителями) тепловой энергии, учитывать показания индивидуальных и (или) общих (квартирных) приборов учёта тепловой энергии, т.к. при действующем порядке начисления нарушаются права потребителей, установивших в соответствии с Федеральным законом от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» индивидуальные и (или) общие (квартирные) приборы учёта тепловой энергии.

8.6. Закон Российской Федерации от 04.07.1991 №1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» устанавливает условия приватизации гражданином занимаемого им на условиях договора

социального найма жилого помещения в муниципальном жилищном фонде: гражданин имеет право на приобретение в собственность бесплатно, в порядке приватизации, жилого помещения в муниципальном жилищном фонде социального использования один раз; несовершеннолетние, ставшие собственниками занимаемого жилого помещения в порядке его приватизации, сохраняют право на однократную бесплатную приватизацию жилого помещения в муниципальном жилищном фонде после достижения ими совершеннолетия. Перечень документов, необходимых для предоставления услуги в указанном законе не определен, при этом органы местного самоуправления правом принятия муниципального правового акта, который бы урегулировал данный вопрос, не наделены.

В данной ситуации возникает потенциальная опасность неэффективного использования муниципального имущества, выражающаяся в незаконной передаче бесплатно гражданам жилых помещений в порядке приватизации, в случае, если гражданин, будучи совершеннолетним, ранее уже использовал право на бесплатную приватизацию в несовершеннолетнем возрасте.

В связи с чем, Закон Российской Федерации от 04.07.1991 №1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» нуждается в установлении перечня документов, подтверждающих соблюдение гражданином условий бесплатного предоставления в собственность занимаемого им на условиях социального найма жилого помещения в муниципальном жилищном фонде, или закреплении права установления такого перечня к компетенции органов местного самоуправления.

#### *9. В сфере имущественных и земельных отношений*

9.1. В связи с вступлением в силу Федерального закона от 03.07.2016 № 334-ФЗ «О внесении изменений в земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» возникли трудности с разграничением полномочий между районом и

сельским поселением по вопросам предоставления земельных участков, государственная собственность на которых не разграничена.

9.2. До настоящего времени продолжает действовать и активно применяться на практике Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 года № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» (ред. от 24 декабря 1993 г.). В результате возникает большое количество судебных решений о понуждении органов местного самоуправления к принятию объектов социально-бытового назначения в муниципальную собственность с указанием на неправомерность выдвижения дополнительных требований для их принятия в муниципальную собственность. Как правило, речь идет не только о неодоходных объектах, но и об объектах, требующих значительных финансовых средств на свое восстановление и содержание. Суды выносят решения об обязывании органов местного самоуправления принять в муниципальную собственность любой жилой фонд независимо от его состояния, наличия технической документации и целевого назначения. В большинстве случаев в решениях судов указывается на императивность норм, обязывающих принять в муниципальную собственность соответствующее имущество, и невозможность выдвижения каких-то требований. Если государство возлагает на муниципальное образование имущество, требующее значительных средств на приведение его в надлежащий вид и поддержание в рабочем состоянии, то необходимо одновременно предусмотреть и средства на его содержание. По мнению ОМСУ, необходимо отменить указанный документ с переносом основных его позиций в тексты других законодательных актов.

*10. Законодательство о закупках товаров, работ, услуг для муниципальных нужд*

*10.1.* В соответствии с пунктом 22 части 1 статьи 93 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» допускается заключение контракта управления многоквартирным домом с единственным поставщиком на основании решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме или открытого конкурса, проводимого органом местного самоуправления в соответствии жилищным законодательством.

Вместе с тем, в соответствии с частью 14 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации, до заключения договора управления многоквартирным домом между лицом, принявшим от застройщика помещения в многоквартирном доме, и управляющей организацией, отобранной по результатам открытого конкурса, управление многоквартирным домом осуществляется управляющей организацией, с которой застройщиком должен быть заключен договор управления многоквартирным домом не позднее чем через пять дней со дня получения разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома. Данная норма внесена в Жилищный кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 29.06.2015 №176-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Однако в пункте 22 части 1 статьи 93 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» изменения не вносились и отсутствие такого случая заключения муниципального контракта с единственным поставщиком не позволяет органам местного самоуправления оплачивать услуги управляющей организации в период, когда управление многоквартирным домом осуществляется на основании договора, заключенного в соответствии с частью 14 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации, что влечет взыскание соответствующих



средств в судебном порядке, а соответственно и взыскание судебных расходов с органов местного самоуправления.

Кроме того, в рассматриваемом пункте употребляется термин «управляющая компания», тогда как Жилищный кодекс Российской Федерации употребляет термин «управляющая организация». Значение термина «управляющая компания» в российском законодательстве не тождественно терминологии, применяемой в жилищном законодательстве, в связи с чем, полагаем, что терминология законодательства о закупках товаров, работ, услуг должна быть приведена в соответствие нормам Жилищного кодекса Российской Федерации.

*10.2.* Реализация полномочий по решению вопросов местного значения органами местного самоуправления осуществляется посредством реализации в том числе и норм федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Вместе с тем, на федеральном уровне отсутствует ряд подзаконных нормативных правовых актов. Так, частью 6 статьи 23 Закона о контрактной системе определено, что порядок формирования и ведения в единой информационной системе каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также правила использования указанного каталога устанавливаются Правительством Российской Федерации. Отсутствие такого порядка создает определенные препятствия для муниципальных заказчиков при формировании начальной (максимальной) цены контракта.

#### *11. Опубликование (обнародование) муниципальных правовых актов*

Выработать на федеральном уровне единый механизм и сроков приведения всех муниципальных НПА (а не только устава, как в действующей редакции федерального закона № 131-ФЗ) в соответствие с федеральным и региональным законодательством: приведение в соответствие каждого НПА по результатам нормотворческой деятельности федеральных и региональных структур не чаще 2 раз в год.

*12. По вопросам противодействия коррупции на муниципальном уровне*

12.1. Федеральные законы от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусматривают обязанность муниципальных служащих, включенных в соответствующий перечень должностей, представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Необходимо определить единый подход к формированию Перечня должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления, при назначении на которые граждане и при замещении которых муниципальные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

12.2. В настоящее время основными нормативными актами, регулирующими отношения в сфере независимой антикоррупционной экспертизы, являются Федеральный закон от 17 июля 2009 г. №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее - Закон об экспертизе) и Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», которым утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и методика проведения такой экспертизы (далее - Правила проведения антикоррупционной экспертизы).

Закон об экспертизе наделяет правом на проведение независимой антикоррупционной экспертизы институты гражданского общества и граждан (ст. 5). К сожалению, термин «институт гражданского общества» в российском законодательстве не имеет четкого юридического закрепления

(институтом гражданского общества названа только адвокатура в ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. №63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»).

В этой связи целесообразно дать четкую дефиницию понятия «институт гражданского общества», которую будет возможно использовать применительно к антикоррупционному законодательству.

*12.3.* Исключить из Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» обязанность предоставления сведений о доходах и расходах депутатами сельских поселений.

*13. По вопросу исполнения (разграничения) полномочий, решения вопросов местного значения*

Одним из проблематичных является вопрос о разграничении полномочий между муниципальным районом и сельским поселением в сфере пассажирских перевозок. Пробел допущен в Федеральном законе от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Согласно ст. 11 закона, муниципальные маршруты регулярных перевозок в границах одного городского поселения устанавливаются, изменяются, отменяются уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения.

Одновременно установлено, что регулируемые тарифы на перевозки по муниципальным маршрутам регулярных перевозок в границах одного сельского поселения, в границах двух и более поселений, находящихся в границах одного муниципального района, устанавливаются органом местного самоуправления муниципального района, в состав которого входят указанные поселения. При этом районы не наделены полномочиями по установлению маршрутов внутри района, что порождает логический разрыв: районы вправе тарифицировать маршрут, но не вправе его установить,

изменить или отменить. Более того, полномочия по установлению муниципальных маршрутов внутри района вообще не вменены ни одному из публичных субъектов. Проект закона, направленный на ликвидацию указанного пробела, существует, но не принят. Муниципалитеты районного уровня, не имея официальных полномочий на установление маршрутов, избегают подобных действий, справедливо опасаясь упреков в превышении компетенции. Тем более затруднительно в отсутствие полномочий субсидирование перевозчиков, что негативно сказывается на состоянии пассажирских перевозок в небольших населенных пунктах, перевозки в которых нерентабельны.

Предложения по совершенствованию законодательства о местном самоуправлении.

С учетом пункта 1.2. предлагается устранить пробел в законодательстве об организации пассажирских перевозок, дополнив ст. 11 Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» нормой о наделении муниципальных районов полномочий на установление маршрутов муниципальных перевозок в границах района.

Кроме того, предлагается устранить имеющееся противоречие между подпунктом 1 пункта 1 статьи 17 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (предусматривает обязанность должностного лица контролирующего органа при выявлении нарушений выдать предписание) и подпунктом 3 пункта 5 статьи 20 Жилищного кодекса Российской Федерации (предусматривает право жилищных инспекторов выдать предписание, допуская их усмотрение в этом вопросе).

Предлагаем внести изменения в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части уточнения вопросов местного значения:

1. В статье 16: - пункт 9.2 исключить (до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности)), в связи с истечением срока применения положений данного вопроса местного значения.

*13.1.* В соответствии с ч. 1 ст. 49 Уголовного кодекса РФ, ч. 1 ст. 25 Уголовно-исполнительного кодекса РФ наказание в виде обязательных работ исполняют уголовно-исполнительные инспекции по месту жительства осужденных. Вид обязательных работ и объекты, на которых они отбываются, определяются органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями.

Согласно ч. 1 ст. 50 Уголовного кодекса РФ, ч. 1 ст. 39 Уголовно-исполнительного кодекса РФ осужденный, не имеющий основного места работы, отбывает исправительные работы в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, но в районе места жительства осужденного.

В силу абз. 8 п. 1 ст. 25 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» работодатели содействуют проведению государственной политики занятости населения на основе трудоустройства определяемого органами местного самоуправления числа граждан, особо нуждающихся в социальной защите, или резервирования отдельных видов работ (профессий) для трудоустройства таких граждан.

В соответствии с законодательством полномочия в сфере занятости населения и в сфере исполнения наказаний не относятся к вопросам местного значения ни поселения, ни муниципального района, а являются государственными полномочиями, осуществляемыми федеральными

органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, которые не переданы органам местного самоуправления как отдельные государственные полномочия в порядке, предусмотренном ст. 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Закон № 131-ФЗ).

Судебная практика во многих субъектах РФ указывает, что полномочия в сфере занятости населения и в сфере исполнения наказаний указанные выше являются отдельными государственными полномочиями, ссылаясь на ч. 3 ст. 19 Закона № 131-ФЗ, которой предусмотрено, что отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации. При этом судебные органы не принимают во внимание содержание ч. 6 ст. 19 Закона № 131-ФЗ, которой предусмотрено, что федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления

соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Статья 49 Уголовного кодекса РФ, ст. 25 Уголовно-исполнительного кодекса РФ, ст. 25 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» не содержат положений, предусмотренных ч. 6 ст. 19 Закона № 131-ФЗ, следовательно, не подлежат признанию отдельными государственными полномочиями.

В соответствии с ч. 2 ст. 14.1., ч. 2. ст. 15.1. Закона № 131-ФЗ предусмотрено, что органы местного самоуправления поселений и муниципального района вправе участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 Закона № 131-ФЗ), если это участие предусмотрено федеральными законами.

Согласно ч. 4.1. ст. 20 Закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 Закона № 131-ФЗ, в случае

принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий.

Таким образом, полномочия в сфере занятости населения и в сфере исполнения наказаний указанные выше являются государственными полномочиями, и органы местного самоуправления наделены правом участия в осуществлении указанных государственных полномочий, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий.

Кроме того, полномочия в сфере занятости населения и в сфере исполнения наказаний указанные выше не разграничены между органами местного самоуправления поселений и муниципального района, т.е. таким правом наделены органы местного самоуправления, как на уровне поселений, так и муниципального района.

Необходимо также учитывать то обстоятельство, что органы местного самоуправления взаимодействуют с организациями, не являющимися муниципальными предприятиями и учреждениями, только на договорной основе, обязать данные организации предоставлять места для отбывания обязательных и исправительных работ органы местного самоуправления не имеют возможности.

Во многих муниципальных образованиях произошла приватизация муниципальных предприятий путем преобразования в открытые акционерные общества, а предоставлять места для отбывания обязательных и исправительных работ в муниципальных учреждениях, большинство из которых являются образовательными организациями, небезопасно для воспитанников и работников этих учреждений.

Предлагаем, внести изменения в статьи 25, 39 Уголовно-исполнительного кодекса РФ в части возложения только на уголовно-исполнительные инспекции обязанности определения вида обязательных работ и объектов, на которых они отбываются, а также мест отбывания исправительных работ.



13.2. Федеральным законом от 28.11.2015 № 357-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» из вопросов местного значения (ВМЗ) сельских поселений исключено: «организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на территории сельских поселений полномочия по исполнению указанного ВМЗ осуществляет муниципальный район.

В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре Законом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26.09.2014 № 78-оз «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» ВМЗ «участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения» закреплён за сельскими поселениями.

Таким образом, организовывать и проводить мероприятия по гражданской обороне, защите населения и территории сельских поселений от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера должны органы МСУ муниципальных районов. Органы МСУ сельских поселений должны только участвовать в предупреждении и ликвидации последствий ЧС в границах поселений в рамках ВМЗ «участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения».

В отраслевом законодательстве (Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее Федеральный закон № 68-ФЗ), Федеральный закон от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне», иные подзаконные акты), регулирующем правоотношения в указанной сфере, отражены полномочия органов МСУ, однако, эти полномочия не разграничены между ОМСУ муниципального района и сельских поселений.

Предполагается, что указанные полномочия должны исполняться в рамках ВМЗ, установленных Федеральным законом 131-ФЗ.

В соответствии с абзацем 2 преамбулы Федерального закона № 68-ФЗ действие указанного закона распространяется на отношения, возникающие в процессе деятельности органов власти, организаций и населения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, осуществление которой, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, отнесено к ВМЗ муниципального района.

Органы МСУ в пределах своих полномочий могут принимать нормативные правовые акты, регулирующие отношения, возникающие в связи с защитой населения и территорий от ЧС (статья 2 Федерального закона № 68-ФЗ).

Предложение: принять меры по внесению соответствующих изменений в отраслевое федеральное законодательство, уточняющих полномочия сельских поселений.

13.3. В соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 15 Федерального Закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципального района отнесена организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией.

Данное полномочие в силу причин объективного характера на практике не реализуемо. Такое полномочие как оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин, отнесено к вопросам местного значения городского, сельского поселения (пункт 33 части 1 статьи 14 Федерального Закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ) и отсутствует в компетенции муниципального района, что затрудняет правовую унификацию реализации этого полномочия и не способствует развитию иных форм участия граждан в охране общественного порядка на уровне муниципального района.

Аналогичное положение сложилось и при организации и проведении органами местного самоуправления мероприятий по профилактике наркотической зависимости, работе с лицами, освободившимися из мест лишения свободы и осужденными к иным мерам наказания, не связанным с лишением свободы, по профилактике рецидивной преступности, бытовых и иных правонарушений, адаптации и интеграции мигрантов. Несмотря на принятие Федерального закона РФ от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации», указанные выше вопросы до конца не разъяснены.

*13.4.* Дополнить п.1, ст.15 Федерального Закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» таким вопросом местного значения муниципального района как «оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин».

*13.5.* Статьей 15 Федерального закона от 06.10.2012 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплены полномочия органов местного самоуправления на осуществление муниципального лесного контроля, а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения.

Лесное законодательство имеет ряд недостатков правового механизма муниципального управления лесами, потенциал которого в современных условиях практически не реализован.

Так в отдельных муниципальных образованиях, населённые пункты имеют на своих территориях немалые площади земель, на которых расположены леса – 1,36 млн. га. по Российской Федерации; 0,039 млн. га по Сургутскому району.

Охрана, защита и воспроизводство лесов осуществляются органами местного самоуправления в пределах полномочий, установленных ст.84 ЛК в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности. В то же время существует ряд проблем, которые препятствуют реализации прав и обязанностей муниципальных образований в части осуществления полномочий в указанной сфере, что приводит к недостаточно эффективному муниципальному управлению лесами, расположенными в населённых пунктах.

В первую очередь к наиболее значимой проблеме следует отнести отсутствие чёткого формулирования и неопределённость в обозначении объекта правовых отношений в сфере муниципального управления лесами. Действующее законодательство содержит различные понятия о территории, которая может быть подведомственна органам местного самоуправления в сфере лесных отношений. При этом используются такие понятия, как, например: «лесной участок» (ст.7 ЛК РФ), «лесные насаждения» (ст.16 ЛК РФ), «городские леса» (ст.102 ЛК РФ), «лесные насаждения, расположенные на землях, находящихся в муниципальной собственности» (Приказ Рослесхоза от 26.07.2011 № 318 «Об утверждении Порядка подготовки и заключения договора купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и Формы примерного договора купли-продажи лесных насаждений», «зелёные зоны», «лесопарковые зоны» (ст.44 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»), «зелёный фонд» (ст.61 № 7-ФЗ), «леса, расположенные на землях, находящихся в муниципальной собственности» (ст.62 Бюджетного кодекса РФ), «земельные участки, занятые городскими лесами» (ст.85 Земельного кодекса РФ) и т.д. Необходимо отметить, что не всегда установлено, в каких формах собственности эти объекты могут находиться и, какими конкретно полномочиями наделены органы местного самоуправления по отношению к ним.

В современных условиях реформированной системы местного самоуправления и выделения нескольких видов органов местного самоуправления, не применим термин «городские леса» к сельским поселениям и муниципальным районам, населённые пункты которых фактически имеют на своих территориях леса и вправе осуществлять муниципальный лесной контроль, установленный Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Проблема частично решится в случае оформления права собственности на лесные участки муниципальными образованиями. Но все ли леса, расположенные в границах населённых пунктов можно признать лесными участками? Остаётся также не решённым вопрос распоряжения лесом, расположенным на землях, находящихся в муниципальной собственности. Необходимо отметить, «лес» и «лесные участки», а также «земли» и «земельные участки» это разные объекты правоотношений.

В целях совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере необходимо внести изменения в законодательные акты, которые урегулируют эти отношения.

13.6. Статьей 5 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 №2395-1 «О недрах» к полномочиям органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования отнесен контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Учитывая, что данный вопрос местного значения (с учетом закрытого перечня вопросов местного значения) не нашел отражения в статьях Федерального закона от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ), регламентирующих вопросы местного значения муниципальных образований, полагаем, что федеральному законодателю необходимо

привести статью 5 Закона Российской Федерации «О недрах» в соответствие с нормами Закона № 131-ФЗ.

*13.6.1.* В Законе №131-ФЗ не выдержан принцип ответственности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации за передачу государственных полномочий на уровень муниципальных образований. В случае нарушения Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации порядка передачи полномочий, обозначенного в статье 19 Закона № 131-ФЗ, органы местного самоуправления обязаны их исполнять в объеме выделенных средств и далее опротестовывать в судебном порядке.

Отказаться от исполнения ненадлежаще переданного полномочия они могут только по решению суда. Однако, с момента незаконной передачи государственных полномочий до момента вступления в законную силу решения суда может пройти значительный промежуток времени, в течение которого органы местного самоуправления должны фактически исполнять указанные полномочия.

Считаем, необходимым внести в статью 20 Закона № 131-ФЗ изменения в части установления возможности отказа органов местного самоуправления от осуществления незаконно переданных им государственных полномочий до момента вступления в законную силу решения суда, разрешившего возникший спор по существу и признающего несоответствие федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным статьей 19 Закона № 131-ФЗ.

*13.6.2.* В Законе № 131-ФЗ не указана возможность инициирования органами местного самоуправления вопроса передачи органам государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления. Однако, может возникнуть ситуация, при которой органы местного самоуправления не осуществляют

либо не имеют по каким-то объективным обстоятельствам (в том числе в связи с недостаточностью собственных финансовых ресурсов) возможности осуществлять полномочия по вопросам местного значения, которые они обязаны выполнять в силу Закона № 131-ФЗ.

Предлагаем внести в положения главы 4 Закона № 131-ФЗ, регулирующие вопросы перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, дополнения, предусматривающие возможность инициирования органами местного самоуправления вопроса передачи органам государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления.

*13.6.3.* В Законе № 131-ФЗ, определяющим исчерпывающий перечень вопросов местного значения, таких вопросов местного значения, которые содержатся в статьях 25, 39 Уголовно-исполнительного кодекса РФ, и полномочий по их решению не указано.

*13.7.* Федеральным законом от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее - Федеральный закон №210-ФЗ) установлено понятие муниципальной услуги, исходя из которого, это услуга, предоставляемая органом местного самоуправления, а именно - деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований.

Бюджетный кодекс Российской Федерации закрепляет понятие казенного учреждения - государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных)

функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

И хотя Федеральный закон от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» позволяет выдавать муниципальному казенному учреждению муниципальное задание, на практике это крайне проблематично, учитывая, что целью создания и деятельности казенного учреждения является обеспечение реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления.

В рамках Федерального закона № 210-ФЗ можно определить статус муниципального казенного учреждения, обеспечивающего предоставление муниципальных услуг (если не выдано муниципальное задание) только лишь как организации, участвующей в предоставлении муниципальных услуг. Это сказывается в первую очередь на процессы разработки административных регламентов предоставления муниципальных услуг, внесения в них изменений (разработчиком административного регламента может являться только орган, предоставляющий муниципальную услугу), создает трудности в сфере межведомственного взаимодействия при предоставлении муниципальной услуги (межведомственный запрос может быть направлен только органом, предоставляющим муниципальную услугу, организация, участвующая в предоставлении муниципальной услуги таким правомочием не наделена).

Кроме того, возникают определенные проблемы при защите заявителем своих прав в порядке досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего муниципальную услугу, а также должностных лиц, муниципальных служащих. В данном случае, в административном порядке, как и заявлено,



осуществляется досудебное (внесудебное) обжалование решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего муниципальную услугу, а также должностных лиц, муниципальных служащих, хотя нарушение порядка предоставления муниципальной услуги допущено работниками казенного учреждения, обеспечивающего предоставление муниципальной услуги. В данной ситуации, осуществляется решение вопроса о привлечении руководителя муниципального казенного учреждения, а последний, в свою очередь, работника, допустившего такое нарушение, к дисциплинарной ответственности, но при этом возложение ответственности на должностное лицо органа, предоставляющего муниципальную услугу или муниципального служащего все же неминуемо.

К тому же, Федеральный закон №210-ФЗ предусматривает сложную процедуру, предшествующую утверждению административного регламента, которую составляют как внутренние, так и внешние экспертизы. Однако, положения Федерального закона №210-ФЗ не содержат норм, регулирующих порядок внесения изменений в административный регламент предоставления услуги, что создает неопределенность при выявлении необходимости аналогии всех процедур, установленных для утверждения административного регламента.

Таким образом, в целях обеспечения полноты правового регулирования и устранения проблем в правоприменении необходимо внесение изменений в Федеральный закон №210-ФЗ в части уточнения статуса «казенных учреждений» и процедуры внесения изменений в административные регламенты.

#### *14. Осуществление муниципального контроля*

Отношения в области организации и осуществления муниципального контроля регулируются Федеральным законом от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее-Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ).

По результатам проведенного анализа действующего законодательства до сих пор остается открытым вопрос о видах и предмете муниципального контроля, осуществляемого в рамках реализации полномочий по решению вопросов местного значения.

Имеет место двусмысленность формулировок как в Федеральном законе №294-ФЗ, так и в Федеральном законе от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», из которых не вполне ясно, осуществляется ли муниципальный контроль за соблюдением муниципальных правовых актов во всех случаях и в любых сферах, или только в случаях, если соответствующий вид муниципального контроля прямо предусмотрен в федеральном законе (как, например, муниципальный земельный контроль, муниципальный лесной контроль и т.д.). Соответственно, не ясно, может ли осуществляться муниципальный контроль за соблюдением муниципальных правовых актов по тем вопросам местного значения, по которым напрямую соответствующий вид контроля за органами местного самоуправления федеральным законом не закреплен (контроль в сфере благоустройства, контроль на транспорте, контроль в сфере погребения и похоронного дела и др.).

Имеются разночтения между базовым Федеральным законом №131-ФЗ, и «отраслевыми» федеральными законами по определению видов муниципального контроля.

Необходимо четко определить виды и предмет муниципального контроля в конкретных сферах. Правовое регулирование одних и тех же сфер общественных отношений, как правило, носит «сквозной» характер, возлагается зачастую одновременно на несколько уровней власти, смысл всех требований и контроля за их выполнением - не в формальном их соблюдении, а в обеспечении за счет этих правил нормального функционирования той или иной сферы, что достигается комплексным соблюдением установленных правил.

Дробление контроля между уровнями власти в зависимости от того, чьими актами установлены те или иные требования, не позволяет осуществлять контроль целостно, не дает общей картины и в конечном итоге это приводит к неэффективности самого контроля. Поэтому разграничение контрольных полномочий целесообразно осуществлять по предметному принципу, исходя из того, что контроль в конкретной сфере должен возлагаться на тот уровень власти, который несет наибольшую управленческую нагрузку в этой сфере, знает текущую ситуацию, проблемы и потребности.

В одной и той же сфере полномочия по контролю могут быть разграничены между уровнями власти, но не просто в зависимости от того, чьими актами они установлены, а по предмету - блокам общественных отношений.

Муниципальный контроль при этом должен осуществляться лишь в сферах, имеющих прямое отношение к вопросам местного значения или переданным государственным полномочиям.

У органов местного самоуправления при осуществлении муниципального контроля отсутствуют действенные инструменты административного реагирования по фактам нарушений. На муниципальном уровне практически отсутствуют полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях. Согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях, наличие таких полномочий зависит от решения субъекта Российской Федерации (пункты 2, 3 ст. 1.3.1 КоАП РФ).

***Предложения муниципальных образований в части совершенствования законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры о местном самоуправлении***

1. В настоящее время сельские поселения и муниципальные районы существенно зависят от помощи вышестоящих бюджетов и в данной ситуации наиболее актуальным стоит вопрос о исполнении всего перечня собственных полномочий органов местного самоуправления

сельских поселений с учетом возможности их местных бюджетов, в которых объемы собственных доходов минимальны. В сложившейся ситуации органы местного самоуправления сельских поселений вынуждены передавать на уровень муниципального района те полномочия, для реализации которых требуются высококвалифицированные кадры и значительные финансовые ресурсы. На сегодняшний день существующий механизм передачи полномочий доказал свою эффективность, однако, как показывает практика не всегда есть возможность в бюджете осуществить передачу трансфертов для полного финансового обеспечения передаваемых полномочий (например, в части полномочий финансового органа, контрольного органа).

Так, в доходах бюджетов отдельных поселений на долю межбюджетных трансфертов из бюджетов муниципальных районов автономного округа приходится в среднем до 90 %. Основная часть в составе трансфертов, направляемых бюджетам этих поселений – это дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и иные межбюджетные трансферты из бюджетов районов на обеспечение сбалансированности бюджетов.

В связи с чем предлагаем органам власти автономного округа изучить практический опыт других субъектов РФ по данному вопросу с целью выработки предложений по внесению изменений в бюджетное законодательство и Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в части закрепления норм, позволяющих органам местного самоуправления поселений и муниципального района по взаимному согласию сторон передавать (принимать) осуществление части полномочий с уровня сельских поселений на уровень муниципального района без финансового обеспечения.

## *2. Об административно-территориальном делении*

Границы г. Мегиона установлены законом Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 25.11.2004 года №63-оз «О статусе и границах

муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа-Югры».

В соответствии со статьей 1 указанного закона город Мегион является городом окружного значения с находящимися в его составе населенными пунктами: город Мегион (административный центр), поселок городского типа Высокий. Границы города Мегиона определены приложением 6 к данному закону, в соответствии с которым город Мегион и поселок городского типа Высокий имеют общую границу. При этом, поселок городского типа Высокий не имеет собственных границ.

В соответствии со статьей 1 закона Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 07.07.2004 №43-оз «Об административно-территориальном устройстве Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и порядке его изменения» под городом окружного значения понимается административно-территориальная единица Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, непосредственно входящая в состав автономного округа, в фиксированных границах которой находится один город.

Поселок городского типа, согласно нормам указанной статьи является городским населенным пунктом.

В соответствии с подпунктом 2 пункта 2 статьи 7 Закона Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 07.07.2004 №43-оз «Об административно-территориальном устройстве Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и порядке его изменения» город Мегион с поселком городского типа Высокий является административно-территориальной единицей Ханты-Мансийского автономного округа-Югры.

В 2005 году, после вступления в силу Жилищного кодекса Российской Федерации, очереди на предоставление жилья в г. Мегионе и в п. Высокий были объединены и в настоящее время ведется одна очередь. Вместе с тем, в соответствии с частью 5 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации по договору социального найма жилое помещение должно

предоставляться гражданам по месту их жительства (в границах соответствующего населенного пункта).

Муниципальное образование городской округ город Мегион фактически состоит из двух населенных пунктов: город Мегион и поселок городского типа Высокий, в связи с чем, возникают вопросы с возможностью ведения единой очередности в отношении двух населенных пунктов.

Так по мнению ОМСУ г. Мегиона, данная проблема может быть решения путем исключения из законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры указания на то, что поселок городского типа Высокий является населенным пунктом в составе города Мегиона и придания ему статуса микрорайона.

*Предложения по изменению границ муниципальных образований Советского района.*

*с.п. Алябьевский*

В настоящее время существует проблема нехватки мест захоронения.

Необходимо формирование земельного участка площадью 5,7 га из земель лесного фонда для последующего перевода в категорию земель: земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения для размещения сельского (гражданского) кладбища, площадью 5,7 га. Работы по переводу земель требуют дополнительного финансирования.

*г.п. Советский*

Для перспективного развития городского поселения Советский имеется потребность в расширении границ городского поселения Советский с тем, чтобы предусмотреть дополнительные территории под размещение индивидуальной жилой застройки, ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства, а также для размещения промышленных зон, объектов производственной деятельности.

***Проблемы правоприменения норм действующего регионального законодательства органами МСУ муниципальных образований ХМАО-Югры***

*1. В сфере муниципальной службы и оплаты труда муниципальных служащих*

*1.1.* В силу ч.2 ст. 5.2 Закона Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 20.07.2007 №113-оз «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Ханты- Мансийском автономном округе - Югре порядок проведения квалификационного экзамена для присвоения классных чинов муниципальным служащим, замещающим должности муниципальной службы на определенный срок, за исключением муниципальных служащих, замещающих должности муниципальной службы высшей группы, а также муниципальных служащих, замещающих должности муниципальной службы, учреждаемые для выполнения функции «помощник (советник)», устанавливается правовым актом главы муниципального образования.

При этом решение о присвоении классного чина муниципальному служащему как работнику принимает работодатель как сторона трудового договора.

Глава муниципального образования не является работодателем для муниципальных служащих представительного и контрольно-счетного органов муниципального образования.

В связи с чем по мнению ОМСУ, указанный порядок должен утверждаться правовым актом работодателя.

*1.2.* Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусмотрена взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации, которая, согласно ст. 5 данного Федерального закона, обеспечивается посредством:

- единства основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы;

- единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы;

- единства требований к подготовке кадров для муниципальной и гражданской службы и дополнительному профессиональному образованию;

- учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и учета стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

- соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;

- соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.

Зачастую, принимая в пределах своих полномочий нормативный правовой акт в данной сфере, органы государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа - Югры рекомендуют органам местного самоуправления муниципальных образований принять соответствующие нормативные правовые акты.

Например, постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 26.03.2004 № 113-п «О Порядке назначения, перерасчета и выплаты пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и должности государственной гражданской службы Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, ежемесячного пожизненного денежного содержания лицу, замещавшему должность Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа - Югры», постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 18.02.2014 № 15 «Об утверждении Положения о сообщении лицами, замещающими государственные должности Ханты-Мансийского автономного округа -



Югры, должности государственной гражданской службы Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, а также работниками организаций, в отношении которых Ханты-Мансийский автономный округ - Югра выступает единственным учредителем, о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации».

Органы местного самоуправления муниципальных образований фактически дублируют окружной нормативный правовой акт. В случае внесения изменений в окружное законодательство в данной сфере, возникает необходимость внесения изменений в соответствующие муниципальные НПА.

В связи с чем органы МСУ предлагают при принятии нормативных правовых актов в сфере государственной гражданской службы Ханты-Мансийского автономного округа - Югры распространять их действие на муниципальных служащих органов МСУ муниципальных образований.

*1.3.* В целях сохранения кадрового потенциала в сельских поселениях органы МСУ муниципальных районов предлагают пересмотреть в сторону увеличения заработную плату работников органов МСУ сельских поселений и внести соответствующие изменения в Постановление Правительства ХМАО-Югры от 24 декабря 2007 г. № 333-п «О нормативах формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, и муниципальных служащих в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» и постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 06.08.2010 №191-п «О нормативах формирования расходов на содержание органов местного самоуправления ХМАО-Югры».

*1.4.* В связи с отсутствием в большинстве поселений круглогодичного транспортного сообщения (зимник в период с 25 декабря по 10 апреля (в зависимости от погодных условий). С 15 мая по 15 октября – водный

транспорт, остальное время сезонное бездорожье), в поселениях возникают трудности с поставкой товаров, выполнением работ, оказанием услуг в периоды бездорожья и летней навигации. Учитывая выше сказанное, администрации вынуждены производить закупки в первом квартале финансового года с тем, чтобы в период действия «Зимника» обеспечить завоз необходимых товаров, оказать соответствующие услуги. Предлагаем рассмотреть возможность перейти с ежемесячного финансирования дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности на квартальное.

## *2. Об административных комиссиях*

*2.1. Отсутствие правового регулирования механизма финансирования и внесудебного возмещения за счет средств бюджета автономного округа расходов на оплату труда адвоката или иного лица, участвовавшего в административном деле в качестве защитника по делам, рассматриваемым административными комиссиями администраций городов автономного округа, поскольку передаваемые субъектом РФ ХМАО-Югра в качестве субвенций денежные средства в силу статей 4 и 5 Закона Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 02.03.2009 №5-оз «Об административных комиссиях в Ханты-Мансийском автономном округе-Югре» направлены исключительно на компенсацию расходов по формированию административных комиссий и не предусматривают возможность выплаты за счет данных денежных средств возмещения вреда, причиненного действиями административной комиссии.*

*2.2. Правовые проблемы в реализации Закона Ханты-Мансийского автономного округа-Югры № 5-оз «Об административных комиссиях в ХМАО-Югре» муниципальными районами.*

Государственные полномочия в соответствии с указанным законом по утверждению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законом Ханты-Мансийского автономного округа-Югры № 102-оз «Об административных правонарушениях» (далее-Закон № 102-оз), переданы муниципальному району. В то же время, полномочия должностных лиц

администрации муниципального района ограничены межселенной территорией. Что касается поселений, входящих в состав муниципального района, то документировать факты нарушений на территории поселений и составлять протоколы правомочны должностные лица администраций городских и сельских поселений. Однако органы местного самоуправления поселений не наделяются государственными полномочиями по утверждению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы.

Таким образом, имеется правовой пробел при исполнении государственных полномочий в соответствии с Закона Ханты-Мансийского автономного округа-Югры № 5-оз «Об административных комиссиях в ХМАО-Югре» муниципальными районами, который не способствует единообразной практике правоприменения.

Кроме того, некоторые статьи Закона № 102-оз (например, ст.ст.10, 15) в настоящее время не применяются, поскольку полномочиями на составление протокола об административном правонарушении, предусмотренном отдельными статьями, обладают сотрудники полиции, которые в силу правовых коллизий и нерешенности вопроса заключения соглашения с государственными органами исполнительной власти, их не составляют.

*Предложение:* закрепить в законе Ханты-Мансийского автономного округа-Югры № 5-оз «Об административных комиссиях в ХМАО-Югре» в полномочиях муниципального района право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законом Ханты-Мансийского автономного округа-Югры № 102-оз «Об административных правонарушениях», должностными лицами муниципальных районов и право администрации муниципального района нормативным правовым актом утверждать перечень должностных лиц, включая городские и сельские поселения, входящие в состав района, уполномоченных составлять указанные протоколы.

*3. Трудности реализации законов ХМАО-Югры о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями*

ОМСУ в рамках реализации отдельного государственного полномочия определенного законом автономного округа «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры отдельным государственным полномочием Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по проведению мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных», проводит мероприятия по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных. Для реализации отдельного государственного полномочия муниципальные образования ежегодно получают финансирование в виде субвенций из бюджета Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, а также направляет на эти цели собственные средства из бюджетов муниципальных образований. При этом затраты из бюджетов муниципальных образований более чем в 4-8 раз превышают размер субвенции из регионального бюджета. Учитывая ежегодный рост распространения инфекционных заболеваний общих для человека и животных, необходимо решение вопроса о финансировании указанного отдельного государственного полномочия на паритетных условиях для местного и регионального бюджетов.

Кроме того, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и законом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Об административных нарушениях», не предусмотрено наказание граждан, должностных лиц за действия (бездействие), в результате которых были нарушены установленные законодательством нормы по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных, а также способствовавших увеличению поголовья бродячих и бесхозных животных.

Предлагаем органам государственной власти ХМАО-Югры изучить практический опыт других субъектов РФ по данному вопросу с целью выработки предложений о необходимости внесения соответствующих поправок в указанные нормативные правовые акты, в целях устранения пробела в правовом регулировании.

#### *4. Первичный воинский учет в муниципальных образованиях*

Ежегодно возникает проблема с недостаточным финансированием переданных государственных полномочий по первичному воинскому учету, в муниципальных образованиях автономного округа, где отсутствуют военные комиссариаты.

Так, например, на исполнение государственных полномочий по городскому поселению Пойковский выделена субвенция в недостаточном размере 2 312,6 тыс. руб., при общей потребности на исполнение переданных полномочий на 2016 год 3 578,7 тыс. руб. Из-за недостаточного финансирования государственных полномочий органам местного самоуправления приходится отвлекать средства местного бюджета на содержание работников военно-учетного отдела в размере 1 266,1 тыс. руб., чтобы в полном объеме произвести оплату заработной платы и отчислений во внебюджетные фонды, не учитывая приобретение бланков строгой отчетности, содержание и обслуживание оргтехники и расходных материалов по отделу. Для справки: в 2014 году финансирование выделено 3 458,3 тыс. руб., на 2015 год 3 494,4 тыс. руб. На 2017 год аналогичная ситуация, субвенция доведена в размере 2 265,8 тыс. руб., при потребности 3 615 тыс. руб. И возникает острый дефицит средств в размере 1 349,2 тыс. руб.

Численность отдела составляет 5 штатных единиц, что согласно нормативных документов соответствует количеству граждан, состоящих на воинском учете (по состоянию на 01.01.2017 – 5163 чел.).

Общий дефицит средств по муниципальным образованиям поселений Нефтеюганского района на осуществление первичного воинского учета на

территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, на 2017 год составляет 3 млн. рублей.

#### *5. В сфере жилищных отношений в ХМАО-Югре*

В отсутствие четкого правового регулирования усложнена процедура по реализации прав граждан, имеющих трех и более детей в государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа-Югры «Обеспечение доступным и комфортным жильем жителей Ханты-Мансийского автономного округа-Югры в 2016-2020 годах». Пунктами 8 и 8.2 Программы предусмотрено, что принятие решения о признании граждан участниками мероприятия (отказе в признании участниками мероприятия) осуществляется уполномоченным органом на основании заявления гражданина и сведений содержащих сведения о сроке проживания участника мероприятия на территории автономного округа, в случае, если срок проживания не удостоверяется записью гражданина.

В связи с отсутствием указания на конкретные документы на практике условие участия граждан в Программе сводится к необходимости получения судебного решения, устанавливающего факт проживания гражданина на территории автономного округа.

#### *б. В сфере опеки и попечительства*

Закон ХМАО - Югры от 09.06.2009 № 86-оз «О дополнительных гарантиях и дополнительных мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, усыновителей, приемных родителей в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» наделяет органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по назначению ежемесячной выплаты на содержание ребенку, переданному на воспитание в семью опекунов или попечителей (в том числе в случае предварительной (временной) опеки или попечительства), приемную семью, а также усыновителям на содержание усыновленного (удочеренного) ребенка, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без

попечения родителей, и гражданам в возрасте от 18 лет и старше, потерявшим в период обучения в общеобразовательной организации единственного родителя или обоих родителей, в период обучения в общеобразовательной организации по очной форме обучения.

Пунктом 11 статьи 9 указанного закона, предусмотрен исчерпывающий перечень оснований для прекращения ежемесячной выплаты на содержание. К одному из таких оснований относится отмена либо прекращение срока действия документа о передаче ребенка в семью, отмена усыновления (удочерения).

На практике возникают сложности в применении данного основания: к примеру, ребенок усыновлен, ежемесячную выплату на содержание необходимо прекратить в Сургутском районе, поскольку ребенок состоит на учете в органе опеки и попечительства Сургутского района, а опека над несовершеннолетним назначалась в другом муниципальном образовании. Акт об установлении опеки отменяется муниципальным образованием, которым опека была установлена. Если выплату на содержание не прекратить - нецелевое использование бюджетных средств, но вместе с тем, оснований для прекращения этой выплаты до отмены опеки актом органа опеки и попечительства нет. Предложение: выйти с законодательной инициативой о внесении изменений в вышеуказанные законодательные акты, устраняющие данные правовые пробелы.