

**Доклад главы администрации МО ГО «Сыктывкар»
на заседании Союза городов Заполярья и Крайнего Севера по теме «Разграничение
полномочий между уровнями власти, проблемы обеспечения расходных обязательств
органов местного самоуправления на примере города Сыктывкара».**

Добрый день, уважаемые дамы и господа!

Одной из предложенных городом Сыктывкар тем для обсуждения на съезде Союза городов Заполярья и Крайнего Севера является очень важный для всех муниципалитетов вопрос - разграничение полномочий между уровнями власти и проблемы обеспечения расходных обязательств органов местного самоуправления.

На протяжении последних лет в России принимаются активные меры по оптимизации полномочий различных уровней публичной власти, но отсутствие баланса в межбюджетных отношениях сохраняется до настоящего времени.

Для анализа сложившейся ситуации по данному вопросу мы предложили подготовить соответствующую информацию городским округам Союза. Хочется поблагодарить все муниципалитеты, откликнувшиеся на нашу просьбу.

Согласно представленным данным перечень делегированных полномочий муниципалитетов очень широкий и колеблется от 9 до 40. Несвойственных полномочий выполняемых муниципальными образованиями тоже не мало. В раздаточном материале представлен анализ сложившейся ситуации.

Как видим, данный предмет разговора сложный, без поддержки государства его решить просто невозможно.

Чтобы более детально говорить о проблемах города Сыктывкара в части обеспечения расходных обязательств, приведу краткую характеристику города.

Сыктывкар основан в 1780 году по Указу Екатерины II, является административным центром Республики Коми. Общая площадь города 152 кв.км. Численность постоянного населения составляет 29% населения республики Коми (256,1 тысяч жителей).

Бюджет города, как и бюджеты основной массы городов Заполярья и Крайнего Севера *– дефицитный. Общий объем **доходов** бюджета города на 2013 год составляет более **5 млрд рублей**, при **расходах – 6 млрд рублей**. Для сравнения - бюджет Сыктывкара составляет около 10% консолидированного бюджета Республики Коми, и чуть больше бюджетов двух городов Республики Коми – Воркуты и Инты.

Кроме того, бюджет дотационный, объем межбюджетных трансфертов в общем объеме доходов составляет более 30%. Что накладывает определенные ограничения согласно статье 136 Бюджетного кодекса.

Наибольшая доля средств бюджета - 70% предусмотрена на обеспечение решения текущих расходов в социально-культурной сфере, пятая часть расходов бюджета направлена на производственную сферу.

Однако фактически произведенные расходы местных бюджетов не отражают реальные потребности органов местного самоуправления, в финансовом обеспечении возложенных на них полномочий по решению вопросов местного значения, так как приходится финансировать многие расходные обязательства по остаточному принципу.

В этом году исполняется десять лет закону, призванному разграничить полномочия между уровнями власти и типами муниципальных образований и изменить принцип определения вопросов местного значения: связать полномочия с видами бюджетных услуг, а не с видами собственности.

Переход на новые принципы был непростым, но в результате деятельности муниципалитеты до сих пор сталкиваются с проблемами необеспеченности новых обязательств

*Согласно данным аналитических таблиц, сформированных на базе представленной информации городами являющимися членами Союза городов Заполярья и Крайнего Севера.

источниками доходов, нечетким и непоследовательным описанием содержания и объема полномочий, пересечением обязательств органов власти разных уровней, ростом числа государственных полномочий и другими.

Количество вопросов местного значения городских округов выросло за период действия Федерального закона №131-ФЗ **в 1,6 раза** (с 27-ми до 44-х). В перечень полномочий муниципалитетов включены вопросы борьбы с терроризмом и экстремизмом, мероприятия по гражданской обороне, мобилизационной подготовке.

В последнее время актуальным является вопрос установления полномочий органам местного самоуправления не только Федеральным Законом № 131-ФЗ, а и другими (отраслевыми) федеральными законами. В связи с чем, активно обсуждаются в Сыктывкаре такие вопросы как:

- предоставление средств из местного бюджета на долевое финансирование мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда;
- оснащение общедомовыми приборами учета многоквартирных домов в соответствии с Федеральным законом № 185-ФЗ;
- осуществление муниципального жилищного контроля;
- осуществление муниципального контроля сохранности автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования;
- создание дорожных фондов муниципальных образований;

При этом **дополнительные бюджетные средства на реализацию новых полномочий из вышестоящих бюджетов не выделяются**, а темпы прироста доходов бюджета Сыктывкара ежегодно снижаются.

Снижение доходной базы города происходит за счет разных факторов. В результате перевода с 2012 года на федеральный уровень финансового обеспечения полиции и передачи в федеральный бюджет доходов в виде государственной пошлины за регистрацию транспортных средств и штрафов за административные правонарушения в сфере дорожного движения, а также исключения зачисления в бюджет городского округа транспортного налога по нормативу 50% (согласно внесенной изменений в Закон Республики Коми «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Коми» от 01.10.2007 № 88-ПЗ) сумма выпадающих доходов составила порядка **164 млн. рублей**.

Кроме того, в связи с ежегодным уменьшением размера дополнительных нормативов по налогу на доходы физических лиц прогнозные поступления НДФЛ в 2013 году уменьшатся **на 7 млн. рублей**, в 2014 и 2015 годах – **на 18 и 39 млн. рублей** соответственно.

За счет вышеперечисленных сумм выпадающих доходов можно полностью обеспечить функционирование отраслей культуры, физической культуры и спорта города Сыктывкар или обеспечить в год порядка двух тысяч детей дошкольного возраста услугами в сфере дошкольного образования.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 08.04.2000г. № 316 «Об утверждении Правил государственной кадастровой оценки земель» не реже одного раза в 5 лет на территориях субъектов Российской Федерации должна проводиться государственная кадастровая оценка земель. Проведенная на территории МО ГО «Сыктывкар» в 2012 году кадастровая оценка земель установила значительное уменьшение кадастровой стоимости по земельным участкам города, предназначенным для размещения производственных и административных зданий, строений, сооружений промышленности, коммунального хозяйства, материально-технического, продовольственного снабжения, сбыта и заготовок - **в 2,2 раза**.

Найти **ресурсы** в местных бюджетах для решения собственных полномочий достаточно сложно, в том числе и с тем, что муниципальные образования значительные средства направляют на софинансирование расходов. Так, в 2012 году средства, направленные муниципалитетом на софинансирование составили почти половину объема средств дотации на выравнивание уровня

бюджетной обеспеченности, а к дополнительному нормативу – 96%. При этом не нужно забывать и про уже установленные муниципалитету полномочия.

Вопрос о средствах поднимается каждый раз, когда обсуждается состояние объектов социальной и коммунальной инфраструктуры. Построенные десятилетия назад жилые дома, школы, детские сады, библиотеки зачастую не соответствуют современным требованиям, либо стали не пригодными к эксплуатации совсем. Эта проблема волнует практически все муниципалитеты.

Надзорные органы выписывают предписания, на которые ресурсов местного бюджета после выполнения делегированных или несвойственных муниципалитету полномочий недостаточно.

Главная тема дня - исполнение «майских» Указов Президента Российской Федерации в части повышения заработной платы работникам социальной сферы. Безусловное исполнение указанных Указов ведет к тому, что муниципалитеты смогут финансово обеспечить только выплаты, связанные с заработной платой. Реализация остальных полномочий будет идти по остаточному принципу, об инвестиционных проектах можно забыть. Так в городе Коряжма Архангельской области уже сейчас расходы, связанные с выплатой заработной платы составляют 65%*. В Сыктывкаре данные расходы в 2014 году составят более 60%. Свои опасения по данному вопросу также высказали города Усинск и Ухта.

В настоящее время в Сыктывкаре сложилась напряженная ситуация, в связи с наличием в городе ветхого, аварийного и непригодного для проживания жилищного фонда. В связи с невозможностью проживания в таких квартирах (домах) как снежный ком растет количество обращений граждан в суды общей юрисдикции с заявлениями о предоставлении благоустроенных жилых помещений или по замене способа исполнения решения суда в виде денежной компенсации. Суды удовлетворяют эти иски. Проблема состоит в отсутствии возможности города в короткие сроки построить необходимое количество домов, а также изыскать финансовые средства на компенсацию стоимости жилья нуждающимся.

В результате, за период с 2010 по 2013 года в муниципалитет поступило 397 исполнительных листов по искам к казне на общую сумму 216,4 млн рублей. На исполнение судебных актов по искам к казне (МО ГО "Сыктывкар") в 2012 году было направлено 66,0 млн. руб., а по состоянию на 27 июня этого года на исполнении находится уже 62 исполнительных листов на сумму более 89,7 млн рублей, превышая возможности бюджета города на 1/3. При условии стопроцентного исполнения указанных исполнительных листов муниципалитет будет вынужден на год закрыть 3 учреждения, предоставляющие услуги в сфере дошкольного образования.

Кроме того, администрацией нашего муниципалитета ведется сводное исполнительное производство, согласно которого необходимо предоставить 346 гражданам жилые помещения по судебным решениям, из них дети-сироты 137, в том числе из общего количества решений по годам:

*2006г – 3 судебных решения,
2008г - 7 судебных решений,
2009г - 14 судебных решений,
2010г - 27 судебных решений,
2011г - 54 судебных решения,
2012г - 153 судебных решения,
2013г - 88 судебных решений.*

общей площадью жилых помещений – 12 647,62 кв.м., на 01.01.2012г. количество граждан составляло 233 (**рост количества составил 48,5%**), на **01.01.2013г. – 314 (рост количества по отношению к 20.05.2013г. составил 10,2%)**. Ориентировочный расчет средств, необходимый для реализации судебных решений, исходя из средних цен 1 кв.м. общей площади жилья по г. Сыктывкару в 1 квартале 2013г. (по данным Комистата):

*Согласно данным аналитических таблиц, сформированных на базе представленной информации городами являющимися членами Союза городов Заполярья и Крайнего Севера.

- на вторичном рынке – 59 223 руб.,
- на первичном рынке – 55 484 руб.,

составляет **701,7- 749,0 млн. руб.**, что составляет **27% собственных доходов** бюджета МО ГО «Сыктывкар». Безусловное предоставление жилых помещений по решениям суда гражданам повлечет за собой закрытие 20 учреждений социально-культурной сферы города в год.

Ситуация усугубляется тем, что имеется практика установления судом размера компенсации исходя из рыночной стоимости жилья, а не по данным Росстата, что значительно поднимает планку его стоимости.

Данная практика может привести в конечном итоге к невозможности финансового обеспечения текущей жизнедеятельности города.

В аналогичной ситуации оказался город Северобайкальск*. Сложившаяся судебная практика по взысканию стоимости жилья взамен аварийного, муниципальное образование в 2013 году привела к достаточно сложной ситуации в данном муниципалитете.

Также следует отметить и тот факт, что в ряде отраслевых законов не четко установлены содержание, объем полномочий и ответственность при решении вопросов местного значения. Это вопросы в сферах благоустройства территории, транспортном обслуживании, библиотечном обслуживании, организации досуга и обеспечение жителей услугами учреждений культуры и так далее.

Так, нормами Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и Федерального закона № 131-ФЗ с 1 января 2012 г. изменены полномочия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере здравоохранения. К вопросам местного значения муниципальных районов и городских округов относится теперь только **создание условий** для оказания медицинской помощи населению, в пределах полномочий, установленных Федеральным законом № 131 –ФЗ.

Организация оказания населению субъекта РФ медицинской помощи относится к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ.

Следует отметить, что понятие «создание условий для оказания медицинской помощи населению» законодательно не определено, и нет четкого разграничения с понятием «организация оказания медицинской помощи гражданам». Таким образом, возникает вариативность пределов компетенций муниципалитетов **в сфере охраны здоровья граждан**.

Кроме того, необходимо отметить и тот факт, что в Республике Коми по определению перечня вопросов, относящихся к созданию условий оказания медицинской помощи населению, Министерством здравоохранения РК принято решение о заключении соглашений с муниципалитетами, вне зависимости от того, что у муниципалитетов имеется несогласованность по ряду полномочий в части создания условий, а также разрабатывается соответствующий законопроект Республики Коми, устанавливающий определенные полномочия в указанной сфере деятельности.

Другой яркий пример – несоответствие между положениями Федерального закона № 131-ФЗ и Лесным кодексом Российской Федерации. С одной стороны, **городские леса** могут находиться не только в муниципальной собственности, с другой - организация использования, охраны, защиты и воспроизводства всех городских лесов, а также муниципальный лесной контроль в таких лесах возложены на органы местного самоуправления поселений и городских округов, вне зависимости от того, в чьей собственности находятся соответствующие лесные участки.

Кроме того, существует ряд полномочий, вызывающих сложности в однозначном отнесении к тому или иному вопросу местного значения. Например, постановка на учет, содержание **бесхозяйного имущества**, а также оформление права муниципальной собственности на него в случае не обнаружения собственника.

*Согласно данным аналитических таблиц, сформированных на базе представленной информации городами являющимися членами Союза городов Заполярья и Крайнего Севера.

Механизм предоставления муниципальных средств на ремонт и содержание бесхозных объектов сторонним организациям законодательно не закреплен.

Для Сыктывкара актуальной является проблема **обращения с безнадзорными животными и транспортировка тел умерших с места смерти до морга**, поскольку речь идет об обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Федеральным законом № 131-ФЗ не установлены полномочия органов местного самоуправления в этой области.

Согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации, выраженной в Определении от 28.01.2010г. № 32-В09-22, и письма Министерства финансов Российской Федерации № 06-04-11/01-348 от 19.09.2011г., мероприятия по отлову и содержанию безнадзорных животных относятся к санитарно-противоэпидемическим мерам в области защиты населения от болезней, общих для человека и животных, предупреждения и ликвидации болезней животных, их лечения.

В силу статей 3,4 Федерального закона "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" отношения, возникающие в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В соответствии с пунктом 2 статьи 2 указанного Федерального закона осуществление мер по предупреждению эпидемий и ликвидации их последствий, а также по охране окружающей среды является расходным обязательством субъектов Российской Федерации.

Кроме того, статьи 230-232 Гражданского кодекса Российской Федерации отражают положения о безнадзорных животных. Согласно которым, на органы полиции либо органы местного самоуправления, возложена только обязанность принятия мер к розыску собственника, а не содержания животных.

На основании чего, можно сделать вывод о том, что вышеуказанные мероприятия не являются расходными обязательствами органов местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа относится **создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа**. Данное положение устанавливает только направление деятельности города, но не объем полномочий, которыми муниципальное образование обладает для решения этого вопроса местного значения.

Также хочется упомянуть о пункте 9 части 1 статьи 16 все того же Федерального закона №131-ФЗ, в котором к вопросам местного значения относится «организация охраны общественного порядка на территории городского округа **муниципальной милицией**». Имеется ссылка на то, что данный пункт вступает в силу в сроки, установленные Федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции. Не совсем ясно, какой закон имеется ввиду, если в нормах закона «О полиции» (от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ), милиция не упоминается.

Отмечается также закрепление за органами власти разных уровней одинаковых или однотипных по своему содержанию полномочий.

Сравнивая вопросы местного значения, закрепленные Федеральным законом №131-ФЗ и полномочия государственной власти субъектов Российской Федерации, установленные Федеральным законом № 184-ФЗ можно отметить схожесть следующих формулировок:

1) в 184-ФЗ: Организация и осуществление региональных и межмуниципальных программ и проектов в области развития субъектов малого и среднего предпринимательства.

в 131-ФЗ: Создание условий для развития малого и среднего предпринимательства; содействие развитию малого и среднего предпринимательства.

2) в 184-ФЗ: Создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований.

в 131-ФЗ: Создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения, городского округа.

3) в 184-ФЗ: Организация и осуществление региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности.

в 131-ФЗ: Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа.

И это лишь часть примеров, которые можно привести.

В данных позициях сложно установить границы финансовых обязательств, между каждым уровнем публичной власти, обеспечивающим исполнение указанных полномочий, снижая эффективность реализации полномочия, в большей степени отвечающие целям и задачам органов государственной власти субъектов РФ, стоило бы передать на региональный уровень, полномочия, отвечающие целям и задачам органов местного самоуправления, - на муниципальный.

Еще одной проблемой в области разграничения полномочий следует назвать расширение перечня прав органов местного самоуправления по решению вопросов, не относящихся к вопросам местного значения, в том числе по участию в осуществлении **не переданных** им государственных полномочий.

Статья 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ «незаметно» для органов местного самоуправления ввела дополнительно права органов местного самоуправления городского округа на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения (**в настоящее время их насчитывается десять**), что соответствует трети объема вопросов местного значения муниципальных образований, закрепленных статьей 16 того же закона. При этом такие права закрепляются не только в базовом, но и отраслевом федеральном законодательстве (*например - создание музеев*). Федеральным законом «О занятости населения в Российской Федерации» установлено право органов местного самоуправления участвовать в организации и финансировании временного трудоустройства несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, несмотря на то, что из статьи 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ данное право было исключено с 1 января 2010 года.

Исполнение и финансирование данных полномочий и вопросов не являются обязанностью муниципального образования, осуществляются при наличии возможности и не служат основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (*часть 5 статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ*).

В связи с чем, считаем, что в российском законодательстве перечень полномочий органов местного самоуправления должен **устанавливаться исключительно Федеральным законом № 131-ФЗ**.

Имеет место быть и делегирование на уровень местного самоуправления государственных полномочий субъектов Российской Федерации. К таким полномочиям относятся:

- создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, организация деятельности данных комиссий;
- социальная поддержка и социальное обслуживание отдельных категорий граждан;
- организация и осуществление деятельности по опеке и попечительству.

Во многих федеральных законах, принимаемых в последнее время, субъектам РФ разрешается передавать на местный уровень переданные им федеральные государственные полномочия (Законы РФ «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О донорстве крови и ее компонентов» и др.)

Такая ситуация крайне усложняет и запутывает распределение и реализацию соответствующих функций.

Что же касается реализации делегированных государственных полномочий на основе субвенций из бюджетов вышестоящего уровня, то здесь мы считаем обязательным условием при решении вопроса о передаче делегированных полномочий закрепить норму предварительного прохождения согласительных процедур с муниципалитетами.

В настоящее время приняты правовые акты, регулирующие такие важнейшие элементы системы государственного и муниципального управления как:

- 1) полномочия;
- 2) государственные и муниципальные услуги;
- 3) показатели эффективности деятельности органов власти.

Проблема заключается в отсутствии четкой взаимосвязки услуг, оказываемых в рамках исполнения конкретных полномочий и их конечных результатов.

Не установлено взаимосвязи между полномочиями и показателями эффективности деятельности, т.е. между оценкой эффективности деятельности органов местного самоуправления, предусмотренной статьей 18.1 Федерального закона № 131-ФЗ и Указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607.

В целях логичного формирования муниципальных программ, а также программы социально-экономического развития, для четкого определения в целях реализации какого именно полномочия оказывается муниципальная услуга (выполняется работа), и какой результат должен быть получен необходимо выстроить взаимосвязи между элементами муниципального управления: вопрос местного значения - муниципальные услуги – ресурсы - показатели эффективности деятельности.

Наряду с ресурсными ограничениями, в Сыктывкаре существует проблема кадрового дефицита в органах местного самоуправления. В условиях увеличения полномочий последних возникает необходимость в проведении эффективной кадровой политики, осуществление которой крайне затруднено в связи с наличием нормативов по формированию расходов на обеспечение оплаты труда в органах местного самоуправления, а также проведением администрирования возникающих функций. Так в Республике Коми установлены на наш взгляд жесткие нормативы по формированию фонда оплаты труда в органах местного самоуправления, в связи с чем на сегодняшний день, в муниципалитетах отсутствует эффективная система мотивации и стимулирования работников, а также возможность их профессионального роста.

Вопросы, касающиеся разграничения полномочий не раз затрагивались на съездах Союза городов Заполярья и Крайнего Севера, решения предыдущих съездов учтены в планах работ Правительства и иных органов власти.

Президент России Владимир Путин высказался о необходимости финансового подкрепления полномочий муниципалитетов, что вызывает у нас оптимизм.

Как видим, из официальных источников, в настоящее время на федеральном уровне продолжается работа по поиску оптимальных и сбалансированных вариантов, направлений и механизмов перераспределения и разграничения полномочий, финансовых и материальных ресурсов между уровнями публичной власти.

А именно, положительным в части укрепления доходной базы муниципалитетов стало принятие 03 декабря 2012 года Федерального закона № **244-ФЗ** «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». С 1 января 2013 года согласно указанного Федерального закона:

- поступления от налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения, зачисляются в бюджеты муниципальных районов и городских округов в размере 100% доходов;

- увеличены нормативы отчислений от единого сельскохозяйственного налога в бюджеты городских округов – с 70 % до 100 % доходов;

- передана плата за лесной фонд, расположенный на землях, находящихся в муниципальной собственности - по нормативу 100 %;

- суммы денежных взысканий (штрафов) за несоблюдение муниципальных правовых актов будут поступать в бюджеты муниципальных образований по нормативу 100 %.

И еще ряд положений, вступающих в силу с 1 января 2014 года, 2015 и 2016 годов.

Тем не менее, по нашему мнению, эти мероприятия не позволят существенно увеличить доходы МО ГО «Сыктывкар».

Поступления денежных средств от акцизов в муниципальный дорожный фонд составят по предварительным данным **лишь 5,7 %** от общей суммы неналоговых доходов – это около 17 млн. рублей, что составляет **всего порядка 14%** расходов бюджета нашего муниципалитета направляемых на проведение ремонта улично-дорожной сети в 2013 году.

В проекте Федеральной программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года одним из направлений государственной Программы является: «Разграничение расходных обязательств и доходных источников, обеспечение устойчивости и сбалансированности региональных и местных бюджетов».

Хочется поддержать государственные власти в благом деле, предлагая со своей стороны возможную помощь в проведении различного рода мониторинга и предоставлении накопленной опытом информации.

Только в условиях обеспеченности расходных обязательств соответствующими доходными источниками появится возможность для успешного социально-экономического развития муниципалитетов на благо граждан.

На основании изложенного в целях решения указанных проблем в сфере разграничения полномочий предлагаем следующие меры (смотрите проект решения Союза):

1. Провести инвентаризацию и сформировать действенный реестр полномочий органов власти всех уровней:

✓ исключающий дублирование одинаковых или сходных полномочий разными уровнями власти одновременно;

✓ закрепляющий постоянный источник финансирования указанных в реестре полномочий, а также механизм его утверждения и корректировки;

✓ устанавливающий пределы полномочий органов местного самоуправления по вопросам организации и создания условий в рамках предоставления муниципальных услуг в отдельных сферах;

✓ закрепляющий критерии и пределы делегирования федеральных и региональных государственных полномочий на местный уровень;

✓ устанавливающего обязательность выявления и устранения в отраслевом законодательстве несоответствия полномочий, закрепляемых за органами местного самоуправления, вопросам местного значения, указанным в Федеральном законе № 131-ФЗ; выделения полномочий органов власти в отдельные статьи;

✓ исключающего из компетенции муниципальных образований не свойственных им функций;

✓ взаимосвязанного с муниципальными услугами (работами) и показателями эффективности деятельности муниципалитета.

2. Предлагаем внести изменения:

2.1. В Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

✓ в пунктах 7, 13.1, 15, 33 части 1 ст. 14; в пунктах 6 и 9 части 1 ст. 14.1; в пунктах 6, 12, 18, 19.1, 19.2, 25, 26, 33 части 1 ст. 15; в пунктах 4 и 8 части 1 ст. 15.1; в пунктах 7, 14, 15, 17, 17.1, 19, 20, 33, 37 части 1 ст. 16; в пунктах 6 и 9 части 1 ст. 16.1 слова «создание условий»,

«обеспечение условий» и «обеспечение мер» заменить на более конкретные по значению, либо расшифровать толкование данных слов в других пунктах указанного закона;

✓ в пункте 8 части 1 ст.15, пункте 9 части 1 ст. 16, подпункте «б» пункта 3 статьи 50 уточнить значение слов «муниципальная милиция» или пояснить, каким федеральным законом, устанавливаются сроки введения в действие порядка организации и деятельности муниципальной милиции;

✓ исключить пункт 14 части 1 ст. 16 - создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории городского округа (за исключением территорий городских округов, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских учреждениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи (в ред., действующей с 1 января 2012 г.). Регламентировать объем полномочий в данной сфере.

2.2. В Бюджетном кодексе РФ пункт 5 статьи 242.2 изложить в следующей редакции: «6. Исполнение судебных актов производится в течение 12 месяцев со дня поступления исполнительных документов на исполнение.».

(Справочно: в настоящее время бюджетным законодательством определен срок в течение трех месяцев, что достаточно проблематично для исполнения. Данное изменение связано с тем, что бюджет формируется в конце текущего года на очередной финансовый год или очередной финансовый год и плановый период. Обязательства получателями бюджетных средств уже формируются с учетом доведенных до них бюджетных ассигнований на установленный период).

2.3. В Законе Российской Федерации «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 № 52-ФЗ статью 1 дополнить следующей формулировкой в части определения санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий: «санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий организационные, административные, инженерно-технические, медико-санитарные, ветеринарные (**в том числе отлов безнадзорных животных**) и иные меры, направленные на устранение или уменьшение вредного воздействия на человека факторов среды обитания, предотвращение возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) и их ликвидацию».

Отнести мероприятия по отлову безнадзорных животных к полномочиям субъектов Российской Федерации.

Также считаем, что внесение изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, а также приостановление, отмена и признание утратившими силу положений указанного Закона должны осуществляться отдельными федеральными законами и не должны включаться в тексты федеральных законов, изменяющих (приостанавливающих, отменяющих, признающих утратившими силу) другие законодательные акты Российской Федерации или содержащих самостоятельный предмет правового регулирования.

3. Кроме того, предлагаем:

- законодательно закрепить в Бюджетном кодексе Российской Федерации обязанность субъектов Российской Федерации размещать в сети интернет в свободном доступе методики расчетов межбюджетных трансфертов;

- обеспечить выделение дополнительных ресурсов на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в целях безусловного выполнения субъектами Российской Федерации мер, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»;

- четко разграничить полномочия по содержанию городских лесов;

• принять новый Федеральный закон в сфере похоронного дела и обеспечить четкое разграничение полномочий в этой сфере.

4. Рассмотреть возможность конструктивного и информационного взаимодействия государственных органов власти с органами местного самоуправления при формировании проектов законов и их реализации. При рассмотрении вопросов, касающихся изменения законодательства, предусматривающего увеличение расходных обязательств последних, учитывать обязательную увязку с возможностью их обеспечения доходными источниками, и в случае принятия положительного решения о закреплении дополнительных расходных полномочий, предусматривать соотносимое увеличение поступления доходов в местные бюджеты.

5. Рекомендовать субъектам Российской Федерации обеспечить в полном объеме субвенцией переданные государственные полномочия, в том числе по регистрации актов гражданского состояния.

6. Также считаем возможным рассмотреть вопрос о принятии отдельного федерального закона для региональных столиц, в которых проживает значительная часть населения субъекта Российской Федерации и сосредоточен основной экономический и производственный потенциал.

7. Для обеспечения заинтересованности органов местного самоуправления в развитии экономики муниципальных образований, а также придания большей стройности и логичности системе межбюджетных отношений, увязки полномочий и источников их финансирования необходимо законодательно закрепить за местными бюджетами такие доходные источники как:

- часть транспортного налога;
- отчисления от налога на имущество организаций, что позволит влиять на формирование промышленной и торговой инфраструктуры; - передать на местный уровень норматив отчислений от налога на доходы физических лиц (до 50%).

8. В целях увеличения налоговой базы по земельному налогу:

- наделить субъекты Российской Федерации полномочиями по созданию межведомственной комиссии по рассмотрению предварительных результатов кадастровой оценки земельных участков с участием органов местного самоуправления;
- предусмотреть обязательное включение представителей органов местного самоуправления в состав комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости земельных участков.

Только в этом случае можно говорить о самостоятельности и состоятельности местного самоуправления и наличия у него собственной устойчивой экономической базы.

Благодарю за внимание.

Муниципальное образование городского округа «Сыктывкар»

Разграничение полномочий между уровнями власти,
проблемы обеспечения расходных обязательств
органов местного самоуправления на примере города
Сыктывкара

Докладчик:
Глава администрации МО ГО «Сыктывкар» –
Поздеев Иван Александрович

Норильск, 2013 год



Перечень делегированных полномочий муниципалитетов
очень широкий и колеблется от 9 до 40:



Сыктывкар – столица Республики Коми

Численность населения – 256,1 тыс. человек,

29% населения региона



✓ В состав МО ГО «Сыктывкар» входят:

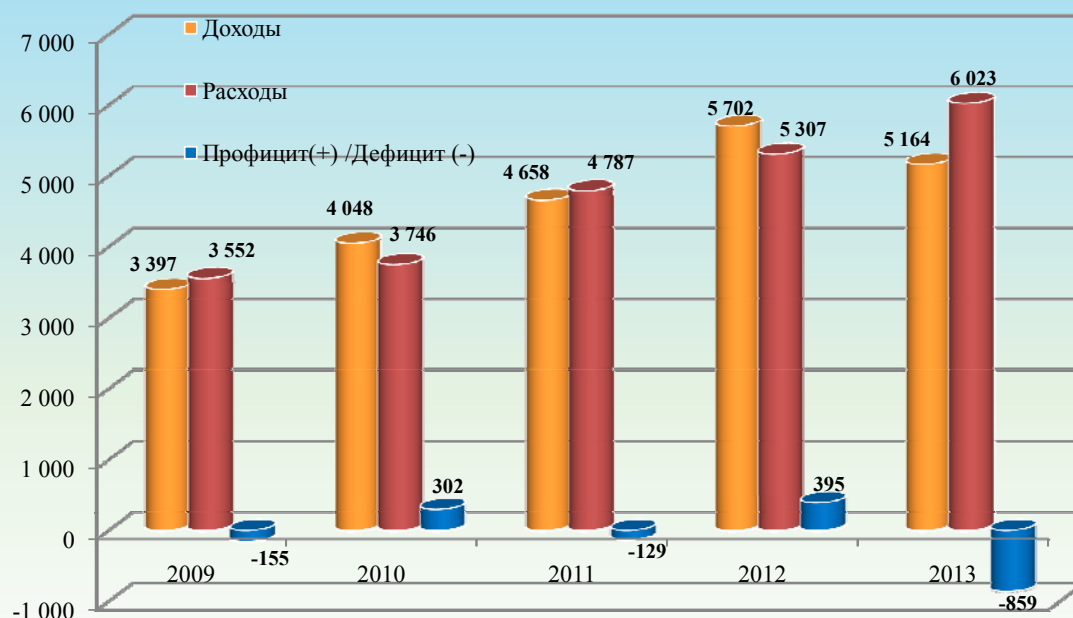
- Город республиканского значения Сыктывкар;
- Эжвинский район;
- 3 поселка городского типа;
- 3 поселка сельского типа.

✓ Устав муниципального образования городского округа «Сыктывкар» принят Советом МО ГО «Сыктывкар» 18.01.2006



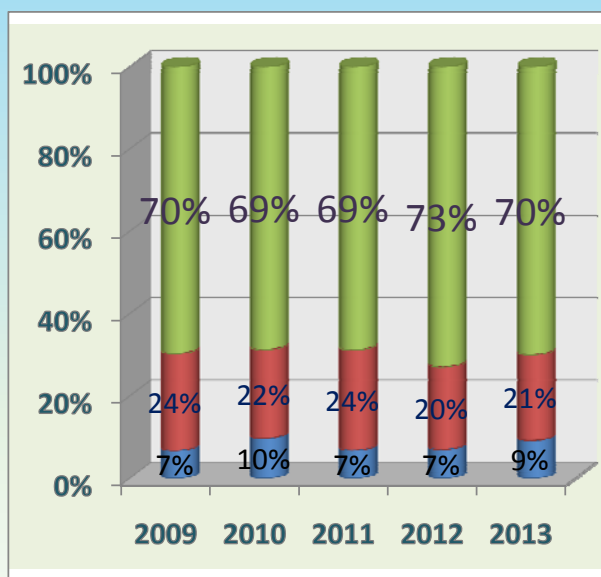
Администрация муниципального образования городского округа «Сыктывкар»

Финансовый результат исполнения бюджета МО ГО «Сыктывкар» за 2009-2013 гг. (млн.руб.)



Администрация муниципального образования городского округа «Сыктывкар»

Расходы бюджета МО ГО «Сыктывкар» (%)



В МО ГО «Сыктывкар» 179 муниципальных учреждений:



Социально-культурная сфера
 Производственная сфера
 Прочие разделы

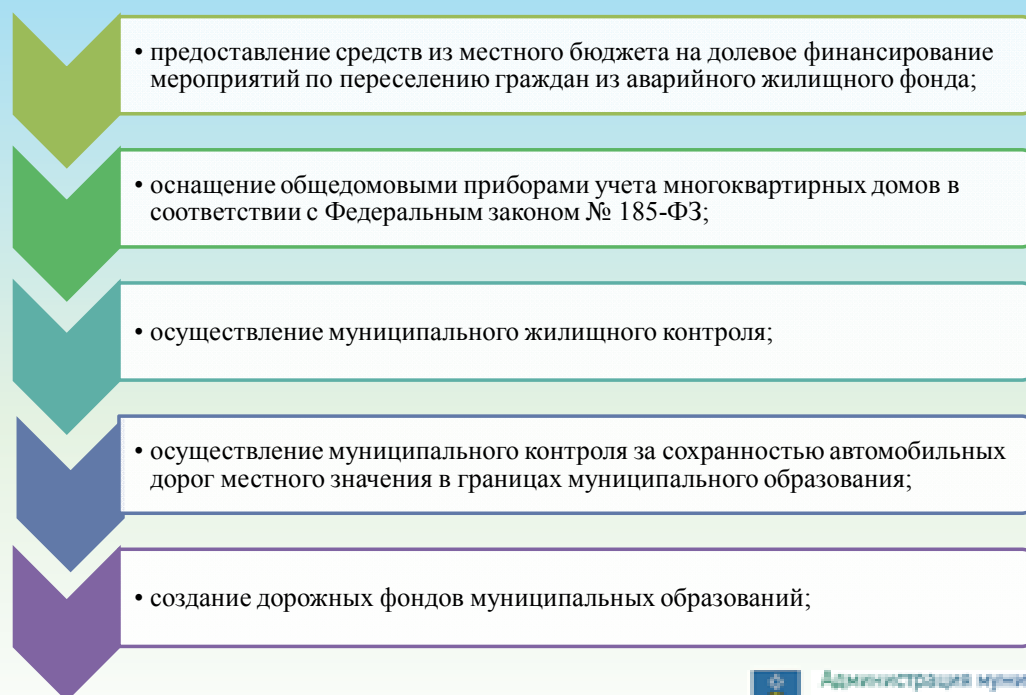
Администрация муниципального образования городского округа «Сыктывкар»

Основные проблемы обеспечения расходных обязательств органов местного самоуправления:

- ❖ Необеспеченность новых обязательств источниками доходов;
- ❖ Нечеткое и непоследовательное описание содержания и объема полномочий;
- ❖ Закрепление одинаковых полномочий за органами власти разных уровней;
- ❖ Права, не относящиеся к вопросам местного значения;
- ❖ Рост числа государственных полномочий;
- ❖ Отсутствие взаимосвязи между элементами муниципального управления: вопрос местного значения - муниципальные услуги – показатели эффективности деятельности;
- ❖ Кадровый дефицит.

Администрация муниципального образования городского округа «Сыктывкар»

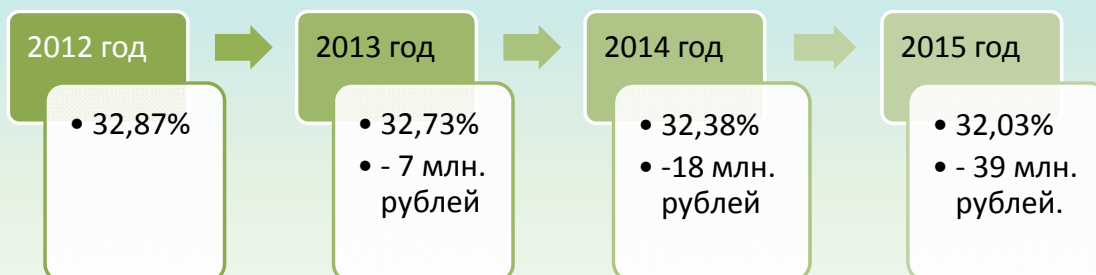
Пример полномочий, переданных органам местного самоуправления без соответствующего финансового обеспечения:



Администрация муниципального образования городского округа «Сыктывкар»

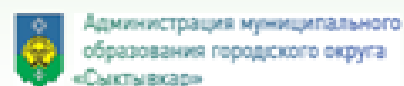
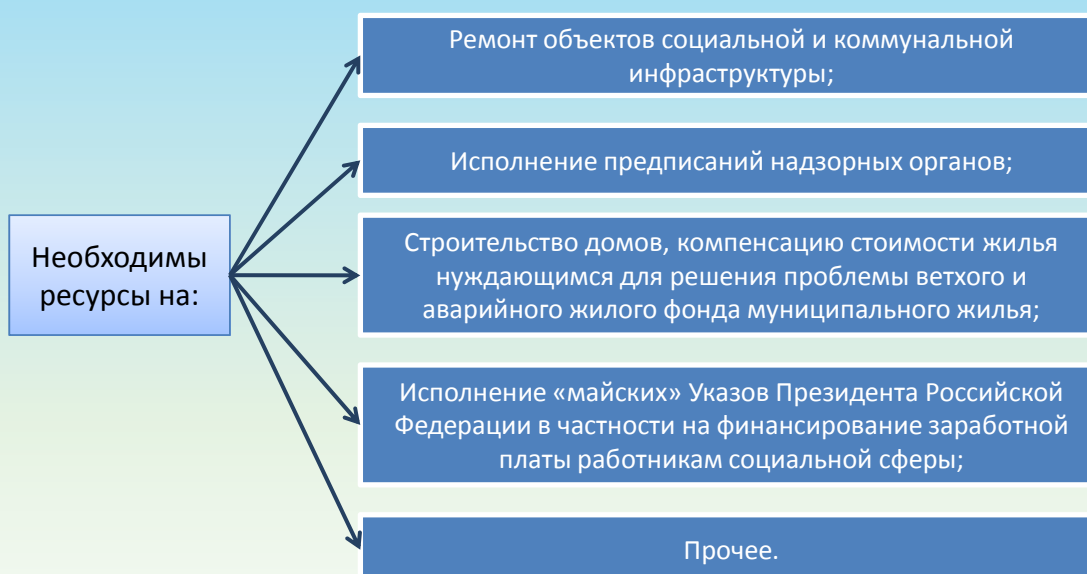
Необеспеченность новых обязательств источниками доходов

Согласно Закона Республики Коми о республиканском бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов размер дополнительных нормативов по НДФЛ уменьшился относительно 2012 года.



Администрация муниципального образования городского округа «Сыктывкар»

Необеспеченность новых обязательств источниками доходов



Необеспеченность новых обязательств источниками доходов

В связи с увеличением количества ветхих и аварийных жилых помещений растет количество исполнительных листов по замене способа исполнения решения суда в виде денежной компенсации.



Период	Количество исполнительных листов	Общая сумма
• 2010 – 2013 гг.	• 397 исполнительных листа	• 216,4 млн. рублей



Примеры нечеткого и непоследовательного описания содержания и объема полномочий

- создание условий для оказания медицинской помощи населению;
- организация использования, охраны, защиты и воспроизводства всех городских лесов, а также муниципальный лесной контроль в таких лесах;
- постановка на учет, содержание бесхозяйного имущества, а также оформление права муниципальной собственности на него в случае не обнаружения собственника;
- обращения с безнадзорными животными;
- транспортировка тел умерших с места смерти до морга;

Местный бюджет или бюджет субъекта РФ



Администрация муниципального образования городского округа «Сыктывкар»

Полномочие по обращению с безнадзорными животными

Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов

Обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в том числе мероприятия по отлову и содержанию безнадзорных животных

Расходные обязательства субъектов Российской Федерации

Осуществление мер по предупреждению эпидемий и ликвидации их последствий, а также по охране окружающей среды

Расходные обязательства муниципальных образований

На органы полиции либо органы местного самоуправления возложена обязанность принятия мер по розыску собственника животных

Мероприятия по обращению с безнадзорными животными не являются расходными обязательствами органов местного самоуправления



Администрация муниципального образования городского округа «Сыктывкар»

Примеры закрепления одинаковых полномочий за органами власти разных уровней

Полномочия государственной власти субъектов Российской Федерации, установленные Федеральным законом №184-ФЗ	Вопросы местного значения, закрепленные Федеральным законом №131-ФЗ
Организация и осуществление региональных и межмуниципальных программ и проектов в области развития субъектов малого и среднего предпринимательства	Создание условий для развития малого и среднего предпринимательства; содействие развитию малого и среднего предпринимательства
Создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований	Создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения, городского округа
Организация и осуществление региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности	Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа



Администрация муниципального образования городского округа «Сыктывкар»

Пример государственных полномочий субъектов Российской Федерации, делегированных на уровень местного самоуправления:

создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, организация деятельности данных комиссий;

социальная поддержка и социальное обслуживание отдельных категорий граждан;

организация и осуществление деятельности по опеке и попечительству.



Администрация муниципального образования городского округа «Сыктывкар»

Согласно изменениям в Бюджетный кодекс, внесенным
Федеральным законом от 03.12.2012 №244-ФЗ, с 1 января 2013 года:

Поступления от налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения, зачисляются в бюджеты муниципальных районов и городских округов в размере 100% доходов;

Увеличены нормативы отчислений от единого сельскохозяйственного налога в бюджеты городских округов – с 70 % до 100 % доходов;

Передана плата за лесной фонд, расположенный на землях, находящихся в муниципальной собственности - по нормативу 100 %;

Суммы денежных взысканий (штрафов) за несоблюдение муниципальных правовых актов будут поступать в бюджеты муниципальных образований по нормативу 100 %.



Администрация муниципального образования городского округа «Сыктывкар»

Предложения:

1. Провести инвентаризацию и сформировать действенный реестр полномочий органов власти всех уровней:

- исключая дублирование одинаковых или сходных полномочий разными уровнями власти одновременно;
- закрепляющий постоянный источник финансирования указанных в реестре полномочий, а также механизм его утверждения и корректировки;
- устанавливающий пределы полномочий органов местного самоуправления по вопросам организации и создания условий в рамках предоставления муниципальных услуг в отдельных сферах;
- закрепляющий критерии и пределы делегирования федеральных и региональных государственных полномочий на местный уровень;
- устанавливающего обязательность выявления и устранения в отраслевом законодательстве несоответствия полномочий, закрепляемых за органами местного самоуправления, вопросам местного значения, указанным в Федеральном законе №131-ФЗ; выделения полномочий органов власти в отдельные статьи;
- исключая из компетенции муниципальных образований не свойственных им функций;
- взаимосвязанного с муниципальными услугами (работами) и показателями эффективности деятельности муниципалитета.



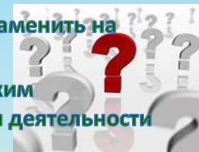
Администрация муниципального образования городского округа «Сыктывкар»

2. Внести изменения:

Предложения:

2.1. В Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

- ✓ в статьях 14, 14.1, 15, 15.1, 16, 16.1 слова «создание условий» и «обеспечение условий» заменить на более конкретные по значению, либо расшифровать толкование данных слов;
- ✓ в статьях 15, 16, 50 уточнить значение слов «муниципальная милиция» или пояснить, каким федеральным законом, устанавливаются сроки введения в действие порядка организации и деятельности муниципальной милиции;
- ✓ исключить пункт 14 части 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ, устанавливающий вопрос местного значения в части создания условий для оказания медицинской помощи населению на территории городского округа. Регламентировать объем полномочий в данной сфере;



2.2. В Бюджетном кодексе РФ пункт 5 статьи 242.2 изложить в следующей редакции:

«6. Исполнение судебных актов производится в течение одного финансового года со дня поступления исполнительных документов на исполнение.»;

2.3. В Законе Российской Федерации «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 № 52-ФЗ статью 1 дополнить следующей формулировкой в части определения санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий:

«санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий организационные, административные, инженерно-технические, медико-санитарные, ветеринарные (в том числе отлов безнадзорных животных) и иные меры, направленные на устранение или уменьшение вредного воздействия на человека факторов среды обитания, предотвращение возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) и их ликвидацию».

Отнести мероприятия по отлову безнадзорных животных к полномочиям субъектов Российской Федерации.



Администрация муниципального образования городского округа «Сыктывкар»

Предложения:

3. Законодательно закрепить:

- ❖ в Бюджетном кодексе Российской Федерации обязанность субъектов Российской Федерации размещать в сети интернет в свободном доступе методики расчетов межбюджетных трансфертов и их результаты;
- ❖ выделение дополнительных ресурсов на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в целях безусловного выполнения субъектами Российской Федерации мер, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»;
- ❖ четкое разграничение полномочий по содержанию городских лесов;
- ❖ принять новый Федеральный закон в сфере похоронного дела и обеспечить четкое разграничение полномочий в этой сфере.



Администрация муниципального образования городского округа «Сыктывкар»

Предложения:

4. Рассмотреть возможность конструктивного и информационного взаимодействия государственных органов власти с органами местного самоуправления при формировании проектов законов и их реализации.



5. Рекомендовать субъектам Российской Федерации обеспечить в полном объеме субвенцией переданные государственные полномочия, в том числе по регистрации актов гражданского состояния.

6. Рассмотреть вопрос о принятии отдельного федерального закона для региональных столиц, в которых проживает значительная часть населения субъекта и сосредоточен основной экономической и производственный потенциал.



Администрация муниципального образования городского округа «Сыктывкар»

Предложения:

7. Для обеспечения заинтересованности органов местного самоуправления в развитии экономики муниципальных образований, а также придания большей стройности и логичности системе межбюджетных отношений, увязки полномочий и источников их финансирования необходимо законодательно закрепить за местными бюджетами такие доходные источники как:

- часть транспортного налога;
- отчисления от налога на имущество организаций, что позволит влиять на формирование промышленной и торговой инфраструктуры;
- передать на местный уровень норматив отчислений от налога на доходы физических лиц.

8. В целях увеличения налоговой базы по земельному налогу:

- ✓ наделить субъекты Российской Федерации полномочиями по созданию межведомственной комиссии по рассмотрению предварительных результатов кадастровой оценки земельных участков с участием органов местного самоуправления;
- ✓ предусмотреть обязательное включение представителей органов местного самоуправления в состав комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости земельных участков.



Администрация муниципального образования городского округа «Сыктывкар»



Благодарю за внимание!



Администрация муниципального
образования городского округа
«Сыктывкар»