



НЕКОММЕРЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ  
«АССОЦИАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ»

---

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

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

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

тел. (3952) 20-43-27;

тел. (3952) 20-40-99;

Факс. (3952) 280-222

## **Доклад**

**председателя Ассоциации (Совета) муниципальных образований  
Иркутской области**

**«О развитии местного самоуправления в Иркутской  
области на современном этапе: ресурсы и полномочия»**

**Иркутск 2015**

Сегодня для Ассоциации муниципальных образований Иркутской области в определенной мере знаменательный день. Нам представилась возможность сделать сообщение перед уважаемым коллегами о положении дел в сфере организации и осуществления местного самоуправления, поделиться информацией о проблемах местного самоуправления, которое справедливо называют самой близкой к народу властью и, которая сегодня находится в достаточно сложном положении.

Сразу отмечу, что касается острых проблем развития муниципальных образований - их набор сохраняется, хотя происходит некоторая смена акцентов: одни проблемы, получая некоторое разрешение, уходят на второй план, другие, напротив, приобретают большую актуальность.

Муниципальное сообщество области доверило мне второй раз руководить работой Совета Ассоциации муниципальных образований, на который Федеральный Закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон) возложил функции по организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражению и защите общих интересов муниципальных образований. Вместе с тем, отмечу, что Ассоциация не располагает и не имеет каких-либо административных функций и не может вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления, являясь некоммерческой организацией.

Ассоциация, согласно Закону и своему Уставу, является экспертной организацией в сфере местного самоуправления, обеспечивающей оперативное взаимодействие и обмен мнениями от самого малого сельского поселения до муниципальных районов и городских округов. Ассоциация не решает вопросы местного значения на конкретных территориях, а создает в первую очередь систему коммуникаций муниципалитетов между собой, с органами государственной власти, а также предлагает механизмы для быстрого поиска решения острых проблемных вопросов, создавая для своих

членов «пространство возможностей» - обучаться, получать правовую, методическую, информационную поддержку, продвигать законодательные инициативы.

Членами Ассоциации являются все районные муниципальные образования, городские округа и большинство городских и сельских поселений.

На ежегодном общем собрании Ассоциации с учетом задач и проблем, стоящих перед органами местного самоуправления избираются Палаты и Секции в состав которых входят специалисты органов местного самоуправления всех муниципальных образований, отвечающие за определенные направления деятельности.

Взаимодействие Ассоциации с органами государственной власти Иркутской области строится в соответствии с Законом Иркутской области от 8 декабря 2009 г. № 93/59-ОЗ «О полномочиях органов государственной власти Иркутской области по взаимодействию с советом муниципальных образований Иркутской области».

Для согласования интересов муниципальных образований и органов государственной власти при решении общих задач, гласности, законности, добровольности, взаимной ответственности в 2014 году были внесены изменения в Устав Иркутской области, и Ассоциация получила право законодательной инициативы. Это, безусловно, создает новые возможности для муниципального сообщества области для продвижения своих интересов, влияния на формирование регионального правового поля.

Сегодня практически все региональные законопроекты и нормативно-правовые акты, касающиеся местного самоуправления, направляются органами государственной власти Иркутской области в Ассоциацию, которая организует их обсуждение и проводит своеобразную муниципальную экспертизу.

В настоящее время, проводя обсуждение проектов законов, мы соизмеряем их в свете ключевого для нас Закона «О снесении изменений в статью 26.3 Федерального Закона N 136-ФЗ от 27 мая 2014 года «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», согласно которым Законами субъекта может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта и, во многом изменяют основные принципы организации местного самоуправления.

При организации работы палат и секций Совет Ассоциации уделяет особое внимание взаимодействию и синхронизации своих действий с органами государственной власти региона. В результате обмена мнениями, достаточно конструктивного диалога с руководителями областных Министерств по целому ряду вопросов удалось выработать рекомендации органам местного самоуправления по наиболее эффективному участию в областных государственных программах, их реализации и разработки соответствующих муниципальных программ.

Во многом благодаря совместной работе с Министерством финансов и комитетом по бюджету, ценообразованию, финансово-экономического и налогового законодательства, активному и постоянному участию в деятельности Ассоциации министра финансов Н. В. Бояриновой и председателя комитета Н. И. Дикусаровой удалось разработать достаточно эффективную методику распределения дотаций на сбалансированность, субсидии за эффективность бюджетных расходов муниципальных образований, и в целом ряде случаев своевременно предупредить финансовую несостоятельность (неплатежеспособность) ряда муниципальных образований.

Однако, все еще остается актуальным «управление в ручном режиме». Быстро меняется законодательство, меняется ситуация в стране и в области.

2015 год органы местного самоуправления начали в условиях жестких бюджетов. Поэтому мы с вами вынуждены искать пути для повышения бюджетных доходов. В конце марта месяца мы вынуждены были провести расширенное заседание Совета Ассоциации и еще раз рассмотреть вопрос «О распределении дополнительной финансовой помощи из областного бюджета бюджетам муниципальных образований» и результаты экспертно-аналитического мероприятия «Анализ прогнозных показателей доходов и мер, принимаемых к увеличению их поступлений в муниципальных образованиях области».

В течение всего 2015 года при участии руководителей всех заинтересованных Министерств области, проанализировано состояние дел и перспективы по различным наиболее важным направлениям деятельности муниципалитетов, обсуждены механизмы, побуждающие муниципалитеты наращивать собственные доходы, так как в течение текущего года мы вынуждены были констатировать негативные тенденции и угрозы исполнения бюджетов по доходам.

Сегодня к местным налогам относятся сложно собираемые и незначительные по объемам земельный налог и налог на имущество физических лиц. Вполне очевидно, что такой объем налоговых доходов не может обеспечить финансовую самостоятельность муниципальных образований.

Все последние годы, благодаря решениям федерального законодателя, перечень полномочий муниципальных образований рос, а налоговые источники местных бюджетов оставались неизменными. Муниципалитеты области прилагают значительные усилия совместно с управлением Федеральной налоговой службы по Иркутской области по увеличению поступлений налогов. В начале года фиксируется небольшой,

но все же рост налоговых доходов местных бюджетов за счет налога на вмененный доход, взыскания старой задолженности налогоплательщиков, налога на доходы физических лиц.

Вместе с тем, среди проблем, мешающих улучшению финансового состояния муниципальных образований, остается отсутствие возможности у муниципальной власти отслеживать налоговую ситуацию у субъектов малого и среднего бизнеса, работающих на территории – сейчас они не предоставляют статотчетность местной власти. Таким образом, администрация муниципалитета не может анализировать ситуацию в этом секторе и, в свою очередь - эффективно строить бюджетную политику.

Экономический потенциал нашей области огромный. В 2014 году отдача экономики Иркутской области в виде поступлений в федеральный бюджет увеличилась почти в два раза и составила более 200 млрд. рублей.

Сегодня региональный бюджет - около 100 миллиардов рублей, а консолидированный, с учетом местных бюджетов - 125 миллиардов.

Назрела необходимость пересмотра некоторых принципов межбюджетных отношений. Мы понимаем, что межбюджетные отношения – это тонкий процесс и очень легко его разбалансировать. Но установление законодательных стимулов повышения собственной доходной базы может стать тем пусковым механизмом, который обеспечит развитие территорий муниципалитетов и региона в целом.

По оценке Министерства финансов области несбалансированность местных бюджетов составляет 1,9 миллиарда рублей, из 472 муниципалитетов 450 имеют бюджет, который на 30% и более процентов состоит из областных трансфертов. При этом стимулов для развития собственной налогооблагаемой базы, и, что особенно важно, правовых рычагов у муниципалитетов нет.

Трудно не согласиться с оценкой, данной Президентом РФ В. В. Путиным:- «в течение длительного времени федеральная власть практически не уделяла внимания проблемам местного самоуправления. В конечном счете

это непосредственно сказывается на уровне жизни населения в российских городах и селах. Большой проблемой местного самоуправления остается недостаточность его собственной доходной базы. Но именно с местных органов власти население спрашивает и за исполнение федеральных налогов, и за работу ЖКХ, и за очень многое другое» (конец цитаты).

Недостаточное финансовое обеспечение, когда дефицит муниципальных бюджетов закрывается из бюджетов высшего уровня, не позволяет муниципальной власти иметь необходимые ресурсы, чтобы решать жизненно важные вопросы жителей.

Руководство муниципалитетов постоянно ставит вопрос о максимально возможной замене дотаций и субсидий местным бюджетам на дополнительные отчисления от налогов, собираемых на соответствующих территориях и поступающих в бюджет области.

Наверное, сегодня главные проблемы местного самоуправления относятся не к вопросам организации муниципальной власти и территориальной основы местного самоуправления, а к его экономической и финансовой основе.

Ассоциация планирует продолжить совместную работу с Министерством финансов и комитетами Законодательного собрания по совершенствованию методики распределения субсидий за эффективность и изменения одного из условий её получения в части сокращения недоимки и прироста недоимки по налогам, поскольку муниципалитеты не являются администраторами этих налогов и у них отсутствуют реальные рычаги воздействия на налогоплательщиков.

Ассоциация уже длительное время считает необходимым в установленном порядке внести изменения в федеральное законодательство о местном самоуправлении в части приведения Законов РФ в соответствие с единой концепцией о соотношении вопросов местного значения, а также ряда полномочий, прямо не предусмотренных Федеральным Законом № 131

в соответствии с расходными обязательствами, необходимыми для их решения.

Необходимо отметить, что в нормах Закона 131-ФЗ комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования не отнесено к конкретным вопросам местного значения и полномочиям органов местного самоуправления. В то же время, исходя из собственного системного толкования, всех совокупностей вопросов местного значения, можно сделать вывод о том, что комплексное развитие муниципального образования все-таки относится к компетенции органов местного самоуправления. Но вдруг это нецелевое использование средств?

Очень часто, особенно федеральные законодатели, принимая тот или иной закон, забывают конкретизировать уровень муниципального образования, которое должно реализовывать определенные Законом полномочия. Кроме того длительное время так и не определены в юридическом плане такие понятия как, например, «оказывать содействие». Не всегда согласуются между собой изменения, вносимые в 131-ФЗ и в бюджетный, налоговый, строительный, жилищный кодексы.

Общее количество полномочий местного самоуправления возросло с 2003 года более чем в два раза. За период после принятия 131-го закона в него было внесено более 200 изменений и дополнений, для чего было принято около 30 федеральных законов.

**На наш взгляд, необходимо совершенствование областного законодательства по вопросам распределения областных, и полномочий органов местного самоуправления как между органами государственной власти и муниципальными образованиями, так и органами местного самоуправления муниципальных образований разного уровня.**

Основными вопросами, над решением которых работает Ассоциация, является не только исполнение бюджетов, но и многочисленные вопросы реализации различных федеральных и целевых



программ, вопросы исполнения органами местного самоуправления своих полномочий в различных сферах.

Для реализации этих задач в постоянном режиме Ассоциацией проводятся заседания Палат и Секций, в которых принимают участие все заинтересованные муниципальные образования. При участии Министерств экономического развития, имущественных отношений, Министерства по регулированию контрактной системы в сфере закупок были разработаны рекомендации по реализации проекта «Народные инициативы» в сельских поселениях, по проблемным вопросам реализации Постановления Правительства Иркутской области «О результатах определения кадастровой стоимости земельных участков в составе земель населенных пунктов ...» и реализации Федерального Закона № 44-ФЗ «О контрактной системе закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и многое другое.

Замечу, что реализация Закона № 44-ФЗ постоянно находится в центре внимания Ассоциации. В декабре 2014 г. был проведен Семинар-совещание, где были проанализирован опыт работы органов местного самоуправления по реализации Федерального Закона № 44, о результатах мониторинга в сфере закупок продуктов питания социальными учреждениями по повышению активности участия местных товаропроизводителей в формировании областных и муниципальных заказов. Особое внимание было уделено результатам проверок качества закупаемых продовольственных товаров для нужд учреждений социальной сферы Иркутской области.

В феврале месяце 2015 года Ассоциация организовала семинар на тему «Земельно-имущественные отношения в 2015 году: новые требования земельного права, законодательства о регистрации и кадастре», в котором приняло участие более 200 специалистов и руководителей муниципальных образований.

Ассоциация, учитывая многие факторы, в том числе и кадровую проблему в муниципальных образованиях, для координации работы и привлечения специалистов из организаций, занимающихся деятельностью, связанной с повседневной работой органов местного самоуправления продолжила работу по реализации договоров о сотрудничестве с Контрольно-счетной палатой Иркутской области, Управлением Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области, Федеральной налоговой службой по Иркутской области, Управлением Министерства юстиции и Прокуратурой Иркутской области.

Соглашения позволяют достаточно системно проводить совместные обсуждения проблемных вопросов применения действующего законодательства в сфере местного самоуправления, разрабатывать предложения о внесении изменений в федеральные и региональные нормативные правовые акты, оказывать муниципалитетам помощь в разработке модельных правовых актов, обеспечивая их точное соответствие федеральному и региональному законодательству.

Обмен аналитической и статистической информацией, представляющей взаимный интерес, позволяет совершенствовать областное законодательство по межбюджетным отношениям, проводить анализ практики применения законов в сфере финансового контроля, проводить семинары и другие мероприятия по вопросам, затрагивающим интересы муниципальных образований. Отмечу, что постановка на региональном уровне вопросов местного самоуправления через Совет Ассоциации достаточно эффективна и ориентирована на постановку наиболее сложных вопросов с точки зрения перспектив их решения. Основная задача Совета – выявить, обобщить проблему, обеспечить ее постановку для рассмотрения на уровне компетентных органов государственной власти области, с учетом мнения муниципального сообщества на основе предварительного мониторинга мнений и предложений членов Ассоциации.

Организации взаимодействия с публичными органами власти системное содействие оказывают и депутаты Законодательного собрания. Их постоянное участие позволило в 2014-2015 годах разработать рекомендации для муниципальных образований по разработке правил землепользования, обусловленных изменениями в Федеральный Закон № 137 «О введении в действие Земельного кодекса РФ», по созданию дежурной кадастровой карты поселений в электронном виде, рекомендации по корректировке штатного расписания для формирования кадрового состава, который должен осуществлять исполнение полномочий по распоряжению земельными участками с 1 марта 2015 года, по приобретению географической информационной системы «ИнГео» для создания, хранения и редактирования графической и картографической информации, также был подготовлен аналитический материал, указывающий на вероятные дефекты произведенной кадастровой оценки земель при оспаривании собственниками и арендаторами действующей кадастровой стоимости.

В муниципалитетах Иркутской области завершается процесс принятия генеральных планов. Формирование градостроительной документации в муниципалитетах должно быть завершено к концу 2015 года. Подчеркну, что создание градостроительной документации завершит территориальное планирование региона – развитие производственных, сельскохозяйственных, рекреационных зон, резервирование источников питьевого водоснабжения, развитие социальных объектов, совершенствование транспортного обслуживания населения.

Отмечу, что в последние годы скопилось немало проблем, связанных с пассажирскими перевозками в муниципалитетах в вопросах организации транспортных услуг, уровня безопасности и качества пассажирских перевозок. Проведенный в декабре – январе месяцах анализ показывает острую необходимость принятия областного закона, который обеспечит нормальное функционирование рынка транспортных услуг особенно в отдаленных сельских районах. Предложения муниципальных

образований направлены в Министерство жилищной политики, энергетики и транспорта и Службу по тарифам Иркутской области.

Особая задача, несмотря на решение других проблем, стоит перед муниципальными образованиями по организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах. Муниципалитеты приняли участие в разработке региональной системы капитального ремонта многоквартирных домов. Неудовлетворительное состояние многоквартирных домов обусловлено неэффективностью системы управления ими управляющими организациями, недостаточным объемом финансовых ресурсов, направленных на их содержание, высокой степенью износа оборудования и инженерных систем. Особую тревогу вызывает то, что на ход выполнения Программы могут повлиять опережающие темпы инфляции, что приведет к повышению стоимости услуг и работ по капитальному ремонту, а в результате – к невозможности реализации мероприятий в рамках ресурсного обеспечения, предусмотренного Программой.

Одной из ключевых задач, стоящих перед муниципальными образованиями в 2015 году является обеспечение условий для получения качественного общего образования в соответствии с требованиями образовательных стандартов, что влечёт за собой необходимость создания эффективно работающих финансово-экономических механизмов обеспечения качества образования на уровне муниципалитетов.

Важнейшим фактором обеспечения стабильной работы системы образования является достижение соответствующего уровня заработной платы педагогических работников. Средняя заработная плата педагогических работников по итогам 2014 года составила: в муниципальных общеобразовательных организациях – 31 860 рублей, в муниципальных дошкольных образовательных организациях – 26 665 рублей. Средняя зарплата педагогов дополнительного образования – 26 455 рублей,

преподавателей и мастеров производственного обучения 27 536 рублей. Средняя зарплата педагогов, оказывающих социальные услуги детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей составляет - 29 101 рубль.

Все муниципальные образования приступили к внедрению систем ведения электронных журналов и электронных дневников. Фонд школьных библиотек области составляет 4 270 596 экземпляров учебников. В 2014 году освоены дополнительные средства из областного бюджета на приобретение учебников в размере 50 069,3 тыс. рублей для муниципальных образовательных организаций.

В 2015 году необходимо решить вопросы, касающиеся минимального размера оплаты труда (необходимости доведения заработной платы до уровня МРОТ с учетом северных надбавок и районных коэффициентов), а также размера стимулирующих выплат работникам образовательных организаций особенно для низкооплачиваемых категорий работников образовательных организаций из числа вспомогательного и обслуживающего персонала.

Совет Ассоциации отмечает, что по-прежнему чрезмерное количество проверок, запросов и представлений, нередко формальных и проводимых «для галочки» существенно осложняют работу органов местного самоуправления. Вместо того чтобы выполнять свои прямые обязанности, работники муниципалитетов тратят огромное количество времени на составление ответов на обращения проверяющих и контролирующих органов. Никто не предлагает отменить контроль за деятельностью местных властей, однако методы этого контроля необходимо совершенствовать. Если учесть, что кроме органов прокуратуры муниципалов постоянно проверяют и другие ведомства: пожарная охрана, санитарно-эпидемиологические, ветеринарные службы и т.д., то можно себе представить, какой объем документооборота ежегодно и ежемесячно обрушивается на каждое

муниципальное образование и насколько это отрывает сотрудников местных органов власти от непосредственного исполнения своих функций – удовлетворения потребностей граждан.

Например, Служба потребительского рынка и лицензирования Иркутской области настойчиво, раз в 1,5 года проводит проверку органов местного самоуправления Черемховского районного муниципального образования по исполнению государственных полномочий в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, что является явным нарушением требований пункта 2.3 статьи 77 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В этом же муниципальном образовании Енисейским управлением федеральной службы по экологическому и атомному надзору плановая проверка проводилась в апреле 2014 года, следующая проверка назначена на апрель 2015 года. Кроме того были проведены внеплановые проверки в апреле 2013 года и в марте 2014 года.

В Шелеховском муниципальном районе в 2014 году было проведено 78 плановых и 27 внеплановых проверок образовательных организаций, при этом зачастую сроки проведения проверок различными органами совпадают.

Надеюсь, что мне удалось поделиться информацией о главных проблемах муниципального сообщества и деятельности Ассоциации муниципальных образований, которая, как отметило общее собрание, не дублируя ничьих полномочий, принимает на себя некоторые функции по организации процессов решения, как вопросов местного значения, так и государственных задач, которые могут повысить качество муниципального управления.