



**СОВЕТ РЕГИОНАЛЬНЫХ
И МЕСТНЫХ ВЛАСТЕЙ И СООБЩЕСТВ**

ДОКЛАД

О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Ульяновск, 2020



Данные информационные материалы подготовлены в рамках межсессионного периода Совета региональных и местных властей и предназначены для использования руководителями и специалистами органов местного самоуправления.

Составители:

Седов Денис Константинович, исполнительный директор
Совета муниципальных образований Ульяновской области

Бирюкова Светлана Львовна, заместитель
исполнительного директора Совета муниципальных образований
Ульяновской области

Иванов Дмитрий Владимирович, заместитель
исполнительного директора Совета муниципальных образований
Ульяновской области.

Машаров Алексей Георгиевич, главный юрист Совета
муниципальных образований Ульяновской области

Софьичев Дмитрий Юрьевич, главный юрист Совета
муниципальных образований Ульяновской области

Сулейманов Эльдар Нуруллович, начальник экспертно-
правового управления Совета муниципальных образований
Ульяновской области

Тимирзин Николай Николаевич, эксперт-юриисконсульт
Совета муниципальных образований Ульяновской области

*Настоящие информационные материалы подготовлены с
использованием правовой базы «Консультант+»*

Ассоциация
«Совет муниципальных образований Ульяновской области»

Тел.: 8 (995) 342-95-12, 8 (995) 342-99-37

E-mail: acmo73@mail.ru

Сайт: www.acmoul.ru

Материалы по состоянию на 14.05.2020

Макет отдан в печать 14.05.2020

СОДЕРЖАНИЕ

I. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	8
II. МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО.....	15
III. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	21
IV. УЧАСТИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РФ № 204 ОТ 07.05.2018.....	22
V. ОСНОВЫ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	31
V. КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	73
1. Решение вопросов местного значения	74
2. Полномочия по решению вопросов местного значения.....	76
3. Права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения	79
4. Разграничение полномочий между органами государственной власти РФ, субъектов РФ и органами местного самоуправления	81
5. Делегирование отдельных государственных полномочий от органов государственной власти органам местного самоуправления в Ульяновской области	85
6. Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти Ульяновской области.....	100

7. Передача полномочий по вопросам местного значения от органов местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, органам местного самоуправления этого муниципального района и обратно (по соглашениям) в Ульяновской области 105

8. Обращение с твёрдыми коммунальными отходами 115

9. Реализация полномочий в сфере благоустройства территории 125

10. Проблематика по гидротехническим сооружениям 129

11. Контроль в области использования недр 134

12. Банные услуги 142

13. Предоставление ритуальных услуг 144

VII. ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ КАДРЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ..... 160

VIII. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ И КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ В ОТНОШЕНИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ..... 168

IX. УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В РАЗВИТИИ ТЕРРИТОРИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ..... 188

Территориальное общественное самоуправление 188

Сельские старосты 190

Народный бюджет..... 192

X. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ..... 193

П Р И Л О Ж Е Н И Я

Приложение № 1 ПРИМЕРЫ ИЗ СУДЕБНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАКТИКИ ПО ЗАЩИТЕ ИНТЕРЕСОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ В 2019 ГОДУ 197

1. Неверное определение субъекта административного правонарушения влечет прекращение дела об административном правонарушении на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с отсутствием состава административного правонарушения.....197

2. Отсутствие вины должностного лица в совершении административного правонарушения влечет прекращение дела об административном правонарушении на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с отсутствием состава административного правонарушения197

3. Заключение договорных отношений при отсутствии средств на дату их заключения, в случае крайней необходимости, в целях обеспечения безопасности жизни и здоровья людей, может служить основанием для освобождения должностного лица от ответственности по делу об административном правонарушении на основании ст. 2.9 КоАП в связи с малозначительностью совершенного административного правонарушения198

4. Невсестороннее и неполное выяснение обстоятельств дела может служить основанием для прекращения производства по делу об административном правонарушении199

5. Снижение размера штрафных санкций с учетом исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, имущественного и финансового положения привлекаемого к административной ответственности юридического лица (ч. 3.2 ст. 4.1 КоАП РФ).....199

6. Не истребование имущества у арендатора по истечению срока действия договора аренды заключенного в соответствии с ч. 1 ст. 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» не образует состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 7 ст. 14.32 КоАП РФ (заключение недопустимого в соответствии с антимонопольных законодательством соглашения).....200

7. Наличие индивидуального трудового спора между работником и работодателем не образует состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ (нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права)200

8. Не направление в Управление по вопросам государственной службы и кадров администрации Губернатора Ульяновской области сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, несовершеннолетнего ребенка до принятия муниципального правового акта о назначении на должность главы районной администрации не является основанием для признания незаконными результатов конкурса на замещение должности главы районной администрации и признания недействительным решения Совета депутатов муниципального образования о назначении главы районной администрации. 201

9. Поступление в органы Федеральной службы судебных приставов из Федеральной налоговой службы исполнительного документа без отметки органа Федерального казначейства о возврате исполнительного документа взыскателю, о полном или частичном неисполнении и сроке нахождения его в территориальном органе Федерального казначейства является основанием для отказа в возбуждении исполнительного производства и возврата исполнительного документа взыскателю.....203

10. Попытки вменить органам местного самоуправления обязанность регламентации и осуществления некоторых видов деятельности при полном отсутствии правового регулирования на федеральном уровне (со стороны Ульяновской транспортной прокуратуры)208

Приложение № 2 ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ, ВОЗНИКАВШИЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ В 2019 ГОДУ211

1. Проблемные вопросы в реализации в муниципальных образованиях Ульяновской области национального проекта

«Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» и предложения по внесению изменений в федеральное законодательство	211
2. Применение статьи 263.1 Трудового кодекса Российской Федерации.....	216
3. Поступление платы за негативное воздействие на окружающую среду	221
4. О проблемах определения органами местного самоуправления видов обязательных работ и объектов, на которых они отбываются, а также мест для отбывания осужденными, не имеющими основного места работы, наказания в виде исправительных работ	223

I. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Согласно Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов (ст. 72, п. «н» ч. 1). По предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ст. 76, ч. 2).

Исходя из этого, в ч.1 ст. 5 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131) предусмотрено, что правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и определяется законом субъекта Российской Федерации. Для нашего региона это Закон Ульяновской области от 13.07.2004 № 043-ЗО «О муниципальных образованиях Ульяновской области» (далее – Закон № 043).

Закон № 043 устанавливает границы муниципальных образований, наделяет их статусом городского или сельского поселения, городского округа, муниципального района, а также определяет административные центры сельских поселений, муниципальных районов и городских округов (Приложение № 1).

На сегодняшний день территория Ульяновской области разделена на 167 муниципальных образований (Таблица 1).

Таблица 1.
Количество муниципальных образований
Ульяновской области

Всего муниципальных образований	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
167	21	31	112	3

Кроме учёта муниципальных образований весьма полезным представляется вести самостоятельный учёт ещё и населённых пунктов, входящих в состав Ульяновской области, т.к. именно они являются базовым территориальным элементом муниципальных образований и его видов.

Вместе с тем, Федеральный закон № 131 вовсе не содержит легального определения «населённый пункт», что на практике создаёт определённые неудобства, в частности, при:

- слиянии нескольких населённых пунктов между собой, объединении в единый населённый пункт;
- исключении населённого пункта из состава одного муниципального образования и включения в другое;
- определении муниципальной принадлежности для одиночных домов, небольших населённых пунктов, имеющих временное значение и непостоянный состав населения или являющиеся объектами служебного назначения.

Действующий в настоящее время Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17.08.1982 «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР» устарел и требует принятия нового нормативно-правового акта, содержащего, в том числе, легальное определение термина «населённый пункт», его видов, определения его правового статуса, процедуры создания и ликвидации и т.д.

Актуальность появления легального определения «населённого пункта» также подтверждается и предстоящими преобразованиями в сфере местного самоуправления, появлением нового муниципального образования – муниципальный округ, базовым территориальным элементом которого также является населённый пункт.

В соответствии с Федеральным законом от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 87-ФЗ) под **муниципальным округом** понимается – несколько объединённых общей территорией населённых пунктов (за исключением случая, предусмотренного настоящим Федеральным законом), не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Вполне возможно, что до 2025 года, а именно такой переходный период установлен для проведения возможных преобразований и изменения границ муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом № 87-ФЗ, в Ульяновской

области появятся «Мирновский муниципальный округ», «Сенгилеевский муниципальный округ», «Новоспаский муниципальный округ» и другие.

Вместе с тем, важно понимать, что наличие в Федеральном законе № 131 права на преобразование муниципальных образований в муниципальные округа является лишь правовой формой, но никак моделью развития соответствующих муниципальных образований. Проведению преобразования в обязательном порядке должно предшествовать появление на соответствующей территории объективных экономических, социальных, демографических и инфраструктурных предпосылок. Наличие или отсутствие таких предпосылок может быть установлено лишь применительно к конкретным муниципальным образованиям и населённым пунктам. При этом подмена экономического развития муниципальных образований их территориальными преобразованиями, по нашему мнению, недопустима.

Наряду с указанными изменениями Федеральный закон № 87-ФЗ предусматривает дополнения новыми и уточнение существующих форм преобразований муниципальных образований и изменений их границ. В частности, в качестве новеллы предусматривается возможность такого преобразования, как разделение городского округа. Также Федеральным законом № 87-ФЗ предусматривается, что в случае, если после объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом, такой городской округ не соответствует требованиям, предъявляемым к городским округам, то он наделяется статусом муниципального округа.

В 2019 году у нас в регионе под председательством Заместителя Губернатора Ульяновской области О.В.Никитенко был создан проектный офис по реализации положений Федерального закона № 87-ФЗ.

Вместе с тем, каких-либо фундаментальных решений членами проектного офиса в 2019 году принято не было, хотя в отдельных субъектах Российской Федерации, муниципальные округа стали появляться (Московская область, Пермский край).

При этом в качестве основных аргументов органы местного самоуправления, являющиеся «пионерами» в стране по вопросу создания муниципальных округов, называют следующие:

- приведение границ муниципалитетов в соответствие с социально-экономическими изменениями (в первую очередь демографическими);
- оптимизация бюджетных расходов;

- повышение профессионализма местного самоуправления, наращивание количества и качества услуг.

Безусловно, вышеуказанные доводы заслуживают самого серьёзного внимания. Вместе с тем, не учитывают исторические, культурные, географические факторы, векторы и перспективы развития территорий, а также мнение населения и экспертного сообщества.

В качестве возможных негативных последствий создания муниципальных округов на территории Ульяновской области можно отнести возникновение сложностей с управлением новых территорий муниципалитетов вследствие их большой площади. В условиях большой рассредоточенности населённых пунктов и снижения степени их доступности будет сложно обеспечивать эффективность процесса управления. Также уменьшится доступность услуг, предоставляемых органами местного самоуправления, предприятиями и учреждениями для населения.

По нашему мнению, в наиболее сложном положении окажутся сельские поселения ликвидированного муниципального образования. Многолетние традиционные связи между уже бывшим центром и окружающей его территорией могут быть нарушены. Нынешние муниципальные центры концентрируют необходимую инфраструктуру для жизни населения окружающих территорий (школы, отделения связи, магазины, администрация, медучреждения, дома культуры и пр.). Потеряв статус центра, населенные пункты могут со временем лишиться многих из этих объектов. В последующие годы под «оптимизацию» могут попасть не только административно-территориальные единицы, но и объекты инфраструктуры, в том числе путем их «филиализации». Данный процесс можно наблюдать не только в сельской местности, но и в центрах районов. Согласно действующему законодательству в муниципальных образованиях низового уровня должен быть обеспечен принцип пешеходной доступности до административного центра. К сожалению, на сегодняшний день этот принцип не выполняется во многих муниципальных районах Ульяновской области, а после создания муниципальных округов - отход от данного принципа будет ещё больше.

Вместе с тем, Советом подготовлен весь необходимый пакет методических материалов, в том числе перечень модельных нормативно-правовых актов, устанавливающих правовые, территориальные, организационные и финансовые особенности

образования нового муниципального образования – муниципального округа.

Первое широкое обсуждение Федерального закона № 87-ФЗ и его последствий для муниципальных образований Ульяновской области планируется провести в ходе юбилейной XX сессии Совета региональных, местных властей и сообществ в Ульяновской области (точная дата проведения Сессии не определена в связи с пандемией коронавируса и установлением режима самоизоляции).

Таким образом, 2019 год для муниципальных образований Ульяновской области прошёл относительно спокойно: изменений границ территорий, преобразования муниципальных образований, упразднения поселений, создания вновь образованных поселений на межселенных территориях, не было.

Вместе с тем, особое внимание следует обратить на инициативу руководства Новоспасского района по присвоению рабочему посёлку Новоспасское статуса города. Для рассмотрения данной инициативы была создана межведомственная рабочая группа, в том числе, в которую вошли специалисты Совета. По итогам комплексного анализа рабочей группой в адрес администрации Новоспасского района направлена рекомендация о нецелесообразности присвоения рабочему посёлку статуса города, т.к. большинство местных жителей утратили бы право на получение мер социальной поддержки (в связи с проживанием в сельской местности). Со всеми «за» и «против» можно ознакомиться в Приложении 2.

С проблемой территориальной организации местного самоуправления тесно связан вопрос присвоения адресов объектам адресации, изменения, аннулирования адресов, присвоения наименований элементам улично-дорожной сети, наименований элементам планировочной структуры в границах поселения, изменения, аннулирования таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре (п. 21 ч.1 ст.14 Федерального закона № 131). Поэтому данный вопрос местного значения будет рассмотрен именно в этом разделе Доклада.

К сожалению, по вопросу применения Правил присвоения, изменения и аннулирования адресов, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 19.11.2014 №1221 (далее - Правила № 1221), отсутствует необходимое количество судебной практики, а также какие-либо официальные разъяснения уполномоченного федерального органа исполнительного власти, в то время, как в ходе их применения у органов местного самоуправления возникают многочисленные вопросы и затруднения.

Например, пунктом 17 Правил № 1221 установлено, что аннулирование и повторное присвоение адресов объектам адресации, являющимся преобразуемыми объектами недвижимости, которые после преобразования сохраняются в измененных границах, не производится.

Вместе с тем, в ходе процедуры выделения земельного участка в соответствии с требованиями статьи 11.5. Земельного кодекса Российской Федерации (после завершения кадастровых работ) выдаются кадастровые паспорта, которые не содержат адреса сохраняющегося в измененных границах земельного участка, из которого произведен выдел земельного участка, в результате чего правообладатели вынуждены обращаться в орган местного самоуправления с заявлением о присвоении адреса в том числе земельному участку, сохранившемуся в измененных границах.

В п. 8 Правил № 1221 адресации перечислены случаи присвоения объекту адресации адреса. К таким случаям отнесены, кроме прочего, ситуации, когда заявитель, обратившийся за присвоением адреса, может не обладать каким-либо правом (собственности или иным) на объект адресации.

Например, в случае получения разрешения на строительство здания. Из указанной нормы следует, что лицо, получившее разрешение на строительство здания, уже вправе обратиться за присвоением этому зданию адреса. Однако помимо указанного разрешения иных документов (правоустанавливающих и (или) правоудостоверяющих) на указанный объект адресации у заявителя нет.

Между тем, в соответствии с п. 27 Правил № 1221 заявление о присвоении объекту адресации адреса или об аннулировании его адреса подается собственником такого объекта по собственной инициативе либо лицом, обладающим одним из следующих вещных прав на объект адресации:

- а) право хозяйственного ведения;
- б) право оперативного управления;
- в) право пожизненно наследуемого владения;
- г) право постоянного (бессрочного) пользования.

В свою очередь, п. 34 Правил № 1221 к заявлению прилагаются, в том числе, правоустанавливающие и (или) правоудостоверяющие документы на объект (объекты) адресации.

Таким образом, Правила № 1221 содержат правовую коллизию, при которой лицо имеет право обратиться за присвоением адреса, но препятствием для реализации им своего

права служит необходимость предъявления документов, не имеющих у него по объективным причинам.

Исходя из этого, спорным является вопрос о том, вправе ли орган местного самоуправления требовать у заявителя вышеуказанные правоустанавливающие и (или) правоудостоверяющие документы на объект (объекты) адресации, если заявитель представил только документы, подтверждающие случаи, перечисленные в п.8 Правил № 1221.

Анализ судебной практики подтверждает наличие почвы для споров в указанном вопросе. Основная масса судебных разбирательств между заявителями и местными администрациями связана именно с предоставлением неполного пакета документов (отсутствие правоустанавливающих и правоудостоверяющих документов). При этом отказ местной администрации в присвоении, изменении или аннулировании адреса на основании непредоставления заявителем правоустанавливающего (или) правоудостоверяющего документа признаются судами правомерными и обоснованными.

Несмотря на это, необходимо устранить указанное противоречие. Наиболее правильным решением в данной ситуации представляется внесение в Правила № 1221 изменений, предусматривающими расширение перечня лиц, которые вправе обращаться с заявлением о присвоении адреса (для приведения этого перечня в соответствие с указанными выше случаями присвоения, адресов объектов адресации).

Кроме того, как показывает практика реализации Правил № 1221, в отдельных случаях присвоение объектам адресации адресов и аннулирование таких адресов местными администрациями становится объектом пристального внимания районных прокуратур.

В частности, в силу п.7 Правил № 1221 присвоение объектам адресации адресов и аннулирование таких адресов осуществляется уполномоченными органами по собственной инициативе или на основании заявлений физических или юридических лиц (п.27, 29 Правил № 1221).

В отношении физических и юридических лиц прямо указано, что они должны быть собственниками или лицами, обладающими одним из вещных прав на объект адресации, то в отношении органов местного самоуправления такого разъяснения нет. К сожалению, до конца неясно, в каких случаях орган местного самоуправления имеет право по собственной инициативе осуществлять присвоение, изменение или аннулирование адресов, а также в отношении каких объектов. Подобный пробел влечёт

правовую неопределенность и создаёт благоприятную почву для злоупотребления со стороны контрольно-надзорных органов в виде возложения чрезмерных обязанностей по присвоению, изменению и аннулированию адресов на местные органы власти. **Поэтому данный вопрос требует дополнительного правового урегулирования - установления конкретного перечня случаев присвоения, изменения и аннулирования адресов органами местного самоуправления.**

II. МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

В основе регулирования межмуниципального сотрудничества, кроме Закона № 131, лежат положения статьи 10 Европейской хартии местного самоуправления. В частности, именно в международном документе закреплено право местных органов самоуправления на ассоциацию. Вышеуказанная норма гарантирует, что:

- органы местного самоуправления имеют право, при осуществлении своих полномочий, сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес;

- в каждом государстве должно быть признано право органов местного самоуправления вступать в какую-либо ассоциацию для защиты и достижения общих интересов и право вступать в какую-либо международную ассоциацию органов местного самоуправления;

- органы местного самоуправления могут сотрудничать с органами местного самоуправления других государств на условиях, устанавливаемых законом.

Фактически все положения статьи 10 Европейской хартии местного самоуправления получили своё развитие в статье 8 и главе 9 Федерального закона № 131.

Исходя из анализа статьи 8 и главы 9 Федерального закона № 131 и Указа Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» в качестве главной цели межмуниципального сотрудничества можно определить - объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения.

При этом межмуниципальное сотрудничество может осуществляться в трёх основных формах:

- образование советов и иных объединений муниципальных образований (так называемое «ассоциативное» сотрудничество);
- заключение договоров и соглашений о сотрудничестве, совместной деятельности (так называемое «договорное» сотрудничество);
- создание хозяйственных и некоммерческих межмуниципальных организаций (так называемое «хозяйственное» сотрудничество).

2019 году в сфере межмуниципального сотрудничества особого внимания заслуживает учреждение Национальной ассоциации развития местного самоуправления.

На территории Ульяновской области в рамках **ассоциативной формы межмуниципального сотрудничества** реализуются как прямо регламентированные Федеральным законом № 131 варианты взаимодействия, так и варианты, способ реализации которых хотя и допускается законом, но требует дополнительной детализации со стороны самих участников.

Так, с 2010 года на территории региона действует Ассоциация «Совет муниципальных образований Ульяновской области», а с 2011 года – Совет региональных, местных властей и сообществ (далее – СРИМ).

Особого внимания заслуживает именно СРИМ, так как представляет собой уникальную региональную организацию, объединившую «под одной крышей» органы государственной власти Ульяновской области, органы местного самоуправления и конструктивно настроенную часть общественных организаций региона.

Учредителями СРИМ является Правительство Ульяновской области, Законодательное Собрание Ульяновской области, Общественная палата Ульяновской области и главы муниципальных администраций.

В 2019 году в состав СРИМ входили:

- председатель (Губернатор Ульяновской области);
- сопредседатель (Председатель Законодательного Собрания Ульяновской области);
- члены (руководитель Общественной палаты Ульяновской области, члены Правительства Ульяновской области, заместители Председателя Законодательного Собрания Ульяновской области, председатели Комитетов Законодательного Собрания Ульяновской области, Главы муниципальных образований Ульяновской области, местных администраций муниципальных образований Ульяновской

области, административных районов города Ульяновска, председатели представительных органов муниципальных образований Ульяновской области, заместители председателя Ульяновской Городской Думы).

- секретарь (председатель Ассоциации «Совет муниципальных образований Ульяновской области»).

Для более эффективной организации работы СРИМ в 2019 году по аналогии с Государственным Советом Российской Федерации были созданы 16 рабочих групп по следующим направлениям:

- «Государственное и муниципальное управление»,
- «Здравоохранение»,
- «Коммуникации, связь,
- цифровая экономика»,
- «Культура»,
- «Малое и среднее предпринимательство»,
- «Молодежная политика»,
- «Образование и наука»,
- «Промышленность»,
- «Сельское хозяйство»,
- «Социальная политика»,
- «Строительство, жилищно-коммунальное хозяйство, городская среда»,
- «Транспорт», «Туризм, физическая культура и спорт»,
- «Экология и природные ресурсы»,
- «Экономика и финансы», «Энергетика»).

В качестве основных функций рабочих групп определены:

- подготовка материалов по вопросам, которые предполагается рассмотреть на заседании Совета;
- анализ правоприменительной практики в Ульяновской области по направлениям деятельности рабочих групп и подготовка для Совета предложений, направленных на совершенствование законодательства Ульяновской области и нормативных правовых актов муниципальных образований Ульяновской области;
- анализ и оценка результатов реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов, и подготовка предложений, направленных на совершенствование деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления Ульяновской области при решении вопросов, относящихся к направлениям деятельности рабочих групп;
- выявление лучших практик консультативного и муниципального управления и их распространение, подготовка

предложений, направленных на повышение эффективности деятельности высших должностных лиц органов местного самоуправления Ульяновской области, в том числе на достижение наилучших значений показателей эффективности их деятельности при решении вопросов, относящихся к направлениям деятельности рабочих групп.

Учитывая положительный опыт и наличие достаточно эффективной практики взаимодействия муниципальных образований, региональной власти и общественных организаций Ульяновской области в формате СРИМ вполне целесообразным представляется выйти с законодательной инициативой в Государственную Думу по внесению изменений в Федеральный закон № 131, предусматривающих возможность создания на территории субъектов Российской Федерации советов региональных, местных властей и сообществ. Безусловно, данная инициатива предварительно обязательно должна быть обсуждена и одобрена общим собранием единого общероссийского объединения муниципальных образований.

«Договорное сотрудничество» подразумевает под собой заключение между органами местного самоуправления договоров и соглашений для решения вопросов местного значения.

Данная форма межмуниципального сотрудничества находит применение в разных сферах общественных отношений: культурный обмен, обмен опытом, информационный обмен, создание коллегиальных органов без образования юридического лица. Эти формы взаимодействия опираются на [гражданское законодательство](#). Сегодня в качестве вариантов такого межмуниципального взаимодействия развиваются в основном различного рода соглашения о намерениях, договоры о сотрудничестве, по обмену опытом, оказанию методической и консультативной помощи по различным вопросам, отнесенным к ведению муниципалитетов.

Интересным примером межмуниципального сотрудничества является пример Старомайского района Ульяновской области. Данным муниципалитетом заключено трёхстороннее соглашение со Спасским районом Республики Татарстан и Шемуршинским районом Республики Чувашия. Соглашение предусматривает сотрудничество в области сельского хозяйства, землепользования, охраны общественного порядка, охраны окружающей среды и даже развития культуры.

Наряду с описанными выше формами межмуниципального сотрудничества действующее российское законодательство

предусматривает ещё один способ взаимодействия - **межмуниципальное хозяйственное сотрудничество**, которое реализуется путем создания юридических лиц совместно несколькими муниципальными образованиями.

При этом виды юридических лиц - межмуниципальных организаций законодательно ограничены.

В соответствии с положениями [Федерального закона № 131](#) муниципальные образования могут стать учредителями хозяйственных обществ (в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью) и некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов.

При детальном сравнении вопросов местного значения, установленных для муниципальных образований разного вида, можно определить ряд сфер, по которым, по нашему мнению, возможно межмуниципальное хозяйственное взаимодействие:

- жилищно-коммунальное хозяйство (в том числе водоснабжение, газоснабжение, теплоснабжение, электроснабжение);
- оказание транспортных услуг и организации транспортного обслуживания населения;
- ритуальные услуги;
- строительство, содержание и ремонт автомобильных дорог;
- обращение с твёрдыми коммунальными отходами.

Анализ практики осуществления в Российской Федерации межмуниципального взаимодействия показывает, что по данным Федеральной налоговой службы на территории Российской Федерации зарегистрировано 114 межмуниципальных хозяйственных обществ, а на территории Ульяновской области – ни одного (по состоянию на 01.12.2019).

На наш взгляд, отсутствие таких организаций на территории региона с одной стороны – позволяет обезопасить органы местного самоуправления от лишнего внимания контрольно-надзорных органов, а с другой – свидетельствует об отсутствии должной методической и юридической поддержки в создании межмуниципальных хозяйственных обществ. Советом в 2020 году будет обращено особое внимание на данный вопрос и будут подготовлены соответствующие методические рекомендации.

Однако не стоит забывать, что любая форма межмуниципального сотрудничества должна опосредовать решение вопросов местного значения конкретного муниципального образования. [Федеральный закон](#) № 131 не содержит такого

понятия, как «вопросы местного значения межмуниципального характера», не определяет перечень вопросов местного значения межмуниципального характера и не регулирует порядок решения таких вопросов. Соответственно, муниципальные образования не имеют возможности перечислять бюджетные средства на решение вопросов местного значения другого муниципального образования в рамках решения вопросов межмуниципального характера.

Вследствие передачи части функций организациям межмуниципального сотрудничества (институтизированным формам), являющимся самостоятельными хозяйствующими субъектами с различными учредителями, органы местного самоуправления каждого муниципального образования утрачивают значительную степень влияния и контроля над деятельностью таких хозяйствующих субъектов, при этом реализация интересов каждого муниципального образования ограничена обеспечением интересов другого муниципального образования и (или) групп муниципальных образований. При принятии решения об объединении ресурсов органы местного самоуправления в первую очередь должны продумать и создать механизмы обеспечения прав и интересов всех участников. Степень влияния и процедуры участия в принятии решений должны учитывать реальный потенциал участников сотрудничества и обеспечивать их интересы. Зачастую именно необходимость обеспечения интересов каждого из участников является основным препятствием в развитии межмуниципальной кооперации на территории Ульяновской области.

Ещё одним важным фактором, сковывающим действия органов местного самоуправления в сфере муниципального сотрудничества, является позиция районных прокуратур. В частности, одной из районных прокуратур было вынесено представление а адрес администрации муниципального района об обязанности разработать проекты нормативных правовых актов, определяющих порядок участия муниципального образования в межмуниципальном сотрудничестве.

По мнению прокуратуры, отсутствие указанных нормативных правовых актов нарушает права неопределенного круга лиц на полноценное и благополучное проживание и пребывание в муниципальном образовании, в котором правомерно организовано межмуниципальное сотрудничество. Радует, что судебная практика идёт по иному пути и в большинстве случаев отказывает прокурорским работникам в обязанности соответствующих органов местного самоуправления принять соответствующие нормативные правовые акты.

III. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В соответствии с Законом Ульяновской области от 07.07.2014 № 100-ЗО «О правовом регулировании отдельных вопросов организации местного самоуправления в Ульяновской области» представительный орган муниципального района Ульяновской области формируется из глав поселений, входящих в состав муниципального района Ульяновской области, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства.

1) глава муниципального образования «город Ульяновск» избирается представительным органом городского округа Ульяновской области из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию; главы муниципальных образований остальных городских округов избираются из состава представительных органов и исполняют полномочия их председателей.

2) глава муниципального района Ульяновской области избирается представительным органом муниципального района Ульяновской области из своего состава и исполняет полномочия его председателя;

3) глава поселения Ульяновской области в соответствии с уставом поселения избирается на муниципальных выборах либо представительным органом поселения из своего состава. В случае избрания главы поселения Ульяновской области на муниципальных выборах он в соответствии с уставом поселения входит в состав представительного органа поселения и исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию. В случае избрания главы поселения Ульяновской области представительным органом поселения из своего состава глава поселения Ульяновской области в соответствии с уставом поселения исполняет полномочия председателя представительного органа поселения либо возглавляет местную администрацию.

Для представительных органов, глав и местных администраций муниципальных образований Ульяновской области установлены следующие наименования:

1) для представительного органа поселения, муниципального района - Совет депутатов;

2) для представительного органа городского округа - Городская Дума или Совет депутатов;

3) для местной администрации поселения, муниципального района - администрация;

4) для местной администрации городского округа - мэрия города или администрация;

5) для главы поселения, муниципального района - Глава;

6) для главы городского округа - Мэр города или Глава.

В случаях исполнения главой муниципального образования Ульяновской области полномочий главы местной администрации муниципального образования Ульяновской области применяется наименование, предусмотренное для главы муниципального образования Ульяновской области.

Срок полномочий депутата представительного органа, члена иного выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления муниципального образования Ульяновской области составляет пять лет.

В 2019 году в муниципальных образованиях Ульяновской области имелись случаи досрочных сложений полномочий депутатами представительных органов местного самоуправления по различным основаниям (всего 47 случаев). В 38% случаев досрочное сложение полномочий было обусловлено неполным отражением сведений о доходах, 29% - отставка по собственному желанию. В остальных случаях причины носили личный характер (смена места жительства, смерть и т.п.) и не связаны с нарушениями депутатами законодательства Российской Федерации.

IV. УЧАСТИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РФ № 204 ОТ

07.05.2018

«О НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЯХ И СТРАТЕГИЧЕСКИХ ЗАДАЧАХ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД ДО 2024 ГОДА»

Результативное и эффективное выполнение мероприятий, направленных на решение задач и достижение целей национальных проектов, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», возможно лишь при условии слаженной работы федеральных органов исполнительной власти, органов

исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, что требует должного организационного, правового, методического, информационного, научно-экспертного обеспечения, координации действий на всех уровнях публичной власти.

В настоящее время органы местного самоуправления Ульяновской области участвуют в осуществлении мероприятий 9 региональных проектов, направленных на реализацию национальных проектов «Жилье и городская среда», «Образование», «Здравоохранение», «Демография», «Культура», «Экология», «Цифровая экономика», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Безопасные и качественные автомобильные дороги». К сожалению, в 2 проектах «Производительность труда и поддержка занятости» и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года, мы участия в 2019 году не принимали, так как Ульяновская область тоже не принимала в них участие.

Самое активное участие органы местного самоуправления принимают в реализации мероприятий **национального проекта «Жилье и городская среда»**, реализуются муниципальные программы по формированию комфортной городской среды. Наиболее успешные проекты 2019 года, Советом муниципальных образований Ульяновской области, уже направлены в Минстрой России для участия в федеральном конкурсе, а также потенциально могут войти в специальный сборник лучших практик.

В рамках национального проекта «Здравоохранение» для муниципальных образований особую актуальность имеет укрепление первичного звена здравоохранения как наиболее приближенного к населению вида медицинской помощи. Положительный опыт участия органов местного самоуправления в совершенствовании работы первичного звена здравоохранения накоплен в ряде субъектов РФ. Особо хотелось бы отметить Республику Татарстан и Белгородскую область. Во втором полугодии 2020 года (при нормализации ситуации с пандемией) с отдельными коллегами - Главами администраций запланирован выезд в вышеуказанные субъекты для ознакомления, изучения опыта и ознакомления с имеющимися типовыми (модельными) решениями.

Важное значение в создании условий для успешного участия органов местного самоуправления Ульяновской области в реализации мероприятий в рамках национальных проектов **имеет**

разработка и утверждение федеральными органами исполнительной власти необходимых методических материалов, в том числе методических рекомендаций по созданию и развитию региональных центров компетенций по вопросам реализации федеральных проектов для сопровождения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Например, у нас, в Ульяновской области, создан лишь 1 региональный центр компетенций по вопросам городской среды. Вполне возможно, оправдано было бы создать аналогичные методические центры по реализации и других национальных проектов. При этом не столь важно, будет это один общий Региональный Центр компетенций, либо будут созданы соответствующие методические центры при региональных Министерствах.

Анализ проведенной Советом муниципальных образований Ульяновской области информации, показывает, что имеется **ряд вопросов, которые осложняют работу органов местного самоуправления Ульяновской области по реализации мероприятий в рамках национальных проектов:**

- необходимость повышения финансовой обеспеченности бюджетов муниципальных образований в целях реализации национальных проектов. В отдельных случаях, например, в бюджете муниципального образования отсутствуют в необходимом объеме средства для разработки проектно-сметной документации по объектам, создаваемым в рамках национальных проектов, поэтому в региональных программах **ОБЯЗАТЕЛЬНО** должны быть предусмотрены отдельные мероприятия, предполагающие возможность возмещение затрат на разработку ПСД;

- наличие потребности в повышении эффективности системы взаимодействия региональных и местных органов власти, активном привлечении органов местного самоуправления, к выработке модельных (типовых) решений для реализации национальных проектов в Ульяновской области (их сейчас очень не хватает);

- необходимость выработки новых комплексных подходов к совершенствованию системы подготовки муниципальных кадров и повышения уровня методического и информационного обеспечения органов местного самоуправления, в том числе по вопросам стратегического планирования и реализации национальных проектов;

- отсутствие в доступном для муниципалитетов виде полной и достоверной статистической информации о деятельности органов местного самоуправления по направлениям реализации национальных проектов в территориальном разрезе и разрезе видов

муниципальных образований, необходимой для оценки достижения целей национальных проектов.

Учитывая вышеизложенное, целесообразным представляется внести ряд предложений по повышению эффективности участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов:

1. рассмотреть возможность предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для последующего предоставления целевых межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований на софинансирование мероприятий по разработке проектно-сметной документации на объекты, создаваемые в рамках реализации национальных проектов, в случаях, когда разработка такой документации за счет средств местного бюджета является затруднительной в силу объективных причин (низкий уровень бюджетной обеспеченности, сложность и большие масштабы проекта);

2. рассмотреть вопрос о механизмах финансовой поддержки местных бюджетов в целях компенсации дополнительных затрат, связанных с реализацией мероприятий национальных проектов в исторических поселениях и других муниципальных образованиях, на территориях которых расположены объекты, представляющие историко-культурную ценность.

Анализ проблемных вопросов, связанных со строительством сельских домов культуры в населенных пунктах Ульяновской области в рамках национального проекта «Культура»

В декабре 2019 года в рамках национального проекта «Культура» завершено строительство на территории Ульяновской области двух сельских домов культуры: в с. Средний Сантимир Новомалыклинского района и с. Архангельское Чердаклинского района.

В целях строительства сельских домов культуры в указанных населенных пунктах, администрациями поселений проведены все необходимые подготовительные и организационные мероприятия: в 2015-2016 годах приобретена в ГУП «Татинвестгражданпроект» типовая проектная документация; проведены необходимые изыскательские работы; подготовлены сметные расчеты, которые получили положительные заключения ОАУ «Ульяновскгосэкспертиза» о достоверности определения сметной стоимости; получены разрешения на строительство в Министерстве

строительства и архитектуры; проведены электронные аукционы по результатам которых заключены муниципальные контракты.

Однако, районными прокуратурами, в ходе проведенных проверок усмотрены нарушения норм Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - ГрК РФ), в связи с чем инициировано направление административных исковых заявлений в районные суды с идентичными требованиями, о возложении обязанности направить:

проектную документацию на строительство сельского дома культуры на государственную экспертизу;

в Агентство регионального государственного строительного надзора и государственной экспертизы Ульяновской области извещение о начале строительства сельского дома культуры.

По поступившим от муниципалитетов обращениям Советом оказана необходимая практическая помощь в подготовке материалов и рассмотрении данных дел в судах общей юрисдикции.

В результате проведенного анализа законодательства и правоприменительной практики, Совет пришел к выводу о том, что данные требования контролирующего органа, противоречат требованиям ГрК РФ по следующим основаниям:

1. С 01.09.2016, то есть после внесения изменений Федеральным законом от 03.07.2016 № 368-ФЗ в ГрК РФ, органы местного самоуправления при строительстве объектов капитального строительства должны использовать экономически эффективную проектную документацию повторного использования. Соответствующее требование введено в ГрК РФ одновременно с закреплением в ст. 48.2 кодекса таких понятий, как «проектная документация повторного использования», «экономически эффективная проектная документация повторного использования», «модифицированная проектная документация».

Однако документация, примененная для строительства сельских домов культуры, была разработана ГУП «Татинвестгражданпроект» в 2014-2015 годах в качестве типовой проектной документации, которую до внесения изменений в ГрК РФ также обязаны были использовать органы местного самоуправления.

Введение в ГрК РФ новых понятий и требований не исключало возможности использования органами местного самоуправления типовой проектной документации, поскольку Правительством Российской Федерации еще не были установлены критерии признания проектной документации повторного использования экономически эффективной проектной документацией

повторного использования (утверждены постановлением Правительства РФ от 31.03.2017 № 389).

Кроме того, согласно официальному сайту для размещения систематизированных сведений об экономически эффективной проектной документации повторного использования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» - www.minstroyrf.ru, определенному приказом Минстроя России от 23.08.2017 № 1151/пр, на момент объявления администрациями аукционов в электронной форме, в феврале 2018 года, в Реестре экономически эффективной проектной документации повторного использования содержалась информация лишь об одной экономически эффективная проектной документации повторного использования для строительства дома культуры (включена решение Минстроя России № 930-ПРМ-ХМ от 19.12.2017), для строительства сельского дома культуры на 462 места, что не соответствовало потребности муниципалитетов.

Также в тот момент отсутствовали установленные критерии, на основании которых устанавливается аналогичность проектируемого объекта капитального строительства и объекта капитального строительства, применительно к которому подготовлена проектная документация, в отношении которой принято решение о признании проектной документации экономически эффективной проектной документацией повторного использования. Такие критерии утверждены приказом Минстроя России от 16.10.2018 № 662/пр, который зарегистрирован в Минюсте России только 13.02.2019 за № 53773.

Таким образом, на момент объявления администрациями аукционов в электронной форме отсутствовала также возможность подготовить проектную документацию с учетом требований, содержащихся в части 2 статьи 48.2 ГрК РФ, поскольку невозможно было определить аналогичность проектируемого объекта капитального строительства объекту в отношении которого содержалась информация в Реестре экономически эффективной проектной документации повторного использования на сайте Минстроя России в сети «Интернет».

Данная проектная документация также не являлась модифицированной проектной документацией, поскольку проектная документация объекта капитального строительства, на основе которой она была разработана, не получала положительного заключения экспертизы.

Поскольку проектная документация приобретенная администрациями муниципальных образований у ГУП «Татинвестгражданпроект» в 2015-2016 годах не являлась проектной документацией объекта капитального строительства, получившей положительное заключение и применяемой повторно, или ее модификацией, а являлась самостоятельным проектом, ссылка прокуратур на статью 48.2 ГрК РФ и на статью 2 Федерального закона от 03.07.2016 № 368-ФЗ, как на основание для осуществления государственного строительного надзора при строительстве сельских домов культуры, являлось несостоятельной, поскольку данный вывод сделан на основании не правильного толкования положений законодательства Российской Федерации.

В связи с изложенным, администрации муниципальных образований вправе были использовать проектную документацию, приобретенную у ГУП «Татинвестгражданпроект» в 2015-2016 годах, при объявлении аукционов в электронной форме, а обязанность осуществления государственного строительного надзора при строительстве указанных объектов капитального строительства у администраций отсутствовала.

2. Согласно проектной документации, а также выданным разрешениям на строительство, сельские дома культуры на 200 мест в с. Средний Сантимир Новомалыклинского района и с. Архангельское Чердаклинского района имели схожие характеристики для строительства, в частности: общая площадь не превышала 500 кв.м, количество этажей не превышало 1 этажа.

Ч. 1 ст. 49 ГрК РФ установлено, что не вся проектная документация объектов капитального строительства и результаты инженерных изысканий, выполненные для подготовки такой проектной документации подлежат экспертизе, а именно не подлежит экспертизе проектная документация в случаях, предусмотренных частями 2, 3 и 3.1 данной статьи.

В частности, в соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 49 ГрК РФ экспертиза не проводится в отношении проектной документации отдельно стоящих объектов капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1500 квадратных метров и которые не предназначены для проживания граждан и осуществления производственной деятельности, за исключением объектов, которые в соответствии со статьей 48.1 настоящего Кодекса являются особо опасными, технически сложными или уникальными объектами.

Также ч. 1 ст. 49 ГрК РФ определены формы экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий: государственная экспертиза или негосударственная экспертиза. При этом установлено, что проектная документация и результаты инженерных изысканий направляются по выбору застройщика или технического заказчика на государственную экспертизу или негосударственную экспертизу, за исключением случаев, если в соответствии с настоящей статьей в отношении проектной документации объектов капитального строительства и результатов инженерных изысканий, выполненных для подготовки такой проектной документации, предусмотрено проведение государственной экспертизы.

Из совокупного толкования ч. 1 и 2 ст. 49 ГрК РФ следует, что государственная экспертиза или негосударственная экспертиза должны проводиться в отношении проектной документации объектов капитального строительства не указанных в части 2 данной статьи, причем такая форма экспертизы, как государственная экспертиза, обязательна только в определенных случаях, предусмотренных указанной статьей.

То есть для того, чтобы проектная документация объекта капитального строительства подпадала под требование проведения обязательной государственной экспертизы, одновременно должны быть выполнены следующие условия:

- 1) объект не должен являться объектом капитального строительства, указанным в части 2 статьи 49 ГрК РФ;
- 2) проведение государственной экспертизы должно быть обязательным в соответствии со статьей 49 ГрК РФ.

Проведение государственной экспертизы проектной документации предусматривалось в соответствии с частью 3.4 статьи 49 ГрК РФ, в частности в отношении объектов, строительство, реконструкция которых финансируются за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Причем данные положения не устанавливали и не снимали обязанности по проведению экспертизы проектной документации как таковой, поскольку они уже закреплены в ч. 1 ст. 49 ГрК РФ, а определяли форму экспертизы проектной документации для объектов строительства, реконструкция которых финансируются за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации - государственная экспертиза.

Вместе с тем, сельские дома культуры на 200 мест, с учетом вышеуказанных проектных характеристик для строительства,

являются объектами в отношении проектной документации которого, в силу п. 4 ч. 2 ст. 49 ГрК РФ, экспертиза не проводится (как государственная экспертиза так и негосударственная экспертиза). Соответственно данный объект не соответствовал первому обязательному условию для проведения государственной экспертизы проектной документации.

Таким образом проектная документация, приобретенная у ГУП «Татинвестгражданпроект» в 2015-2016 годах, не подлежала обязательной экспертизе, как государственной, так и негосударственной.

Указанная позиция согласуется с позицией Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации отраженной в письме от 21.11.2014 № 26406-НА/06, и выводам Новгородского областного суда содержащимся в решениях от 25.05.2015 по делу № 12-7/15-7-93К.

3. Ссылки районных прокуратур на положения ст.ст. 52, 54 ГрК РФ, как на основание осуществления государственного строительного надзора, а также как на основание для направления извещения о начале строительных работ в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации осуществляющий государственный строительный надзор, также являлись не состоятельными в силу ч. 1 ст. 54 ГрК РФ, поскольку государственный строительный надзор осуществляется при строительстве объектов капитального строительства, проектная документация которых подлежит экспертизе в соответствии со ст. 49 ГрК РФ, а проектная документация, приобретенная у ГУП «Татинвестгражданпроект» в 2015-2016 годах, как указано выше, не подлежала обязательной экспертизе в соответствии с указанной статьей.

В связи с изложенным, у администраций муниципальных образований отсутствовала необходимость в получении заключений органа государственного строительного надзора о соответствии объекта капитального строительства требованиям проектной документации, а следовательно отсутствовали препятствия для ввода их в эксплуатацию.

Удовлетворение требований контролирующего органа могло повлечь за собой дополнительные расходы средств муниципальных бюджетов в сумме 1 687 тыс. руб., несмотря на то, что строительство домов культуры завершено и они введены в эксплуатацию.

Судами приняты во внимание доводы и представленные Советом доказательства по делу о том, что проектная документация на строительство сельских домов культуры, на момент ее разработки,

не подлежала государственной экспертизе в силу положений ГрК РФ, поскольку данные объекты капитального строительства в соответствии с проектными характеристиками являются исключением из установленных требований.

Решениями Чердаклинского районного суда Ульяновской области от 07.02.2020 и Мелекесского районного суда Ульяновской области от 10.02.2020 в удовлетворении заявленных требований прокуроров отказано в полном объеме.

V. ОСНОВЫ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления закреплён в:

- статье 9 Европейской хартии местного самоуправления,
- статье 132 Конституции Российской Федерации,
- статьях 49 и 52 Федерального закона от 06.10.2003 № 131ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,
- статье 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В современных условиях необходимо для достижения финансово-экономической и социальной устойчивости муниципальных образований соблюдать баланс объёма вопросов местного значения и доходной базы бюджетов муниципальных образований.

За период 2014 - 2019 годов местным бюджетам были переданы незначительные источники доходов, которые в 2019 году на территории Ульяновской области составили в совокупности 899 808 702,4 (3% от общего объёма доходов местных бюджетов).

Одновременно с этим за указанный период перечень вопросов местного значения, содержащихся в статье 14, был дополнен 12 вопросами местного значения (не считая соответствующих изменений отраслевых законов):

- составление и утверждение отчёта об исполнении бюджета,
- осуществление в ценовых зонах теплоснабжения муниципального контроля за выполнением единой теплоснабжающей организацией мероприятий по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения,

необходимых для развития, повышения надежности и энергетической эффективности системы теплоснабжения и определенных для нее в схеме теплоснабжения в пределах полномочий, установленных Федеральным законом «О теплоснабжении»,

- организация дорожного движения,
- обеспечение условий для развития на территории муниципального образования школьного спорта,
- осуществление контроля за соблюдением правил благоустройства,

- выдача градостроительного плана земельного участка,
- направление уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемых строительстве или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке,

- уведомления о соответствии или несоответствии построенных или реконструированных объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности при строительстве или реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства или садовых домов на земельных участках, расположенных на территориях поселений,

- принятие в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации решения о сносе самовольной постройки, решения о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с предельными параметрами разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленными правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, или обязательными требованиями к параметрам объектов капитального строительства, установленными федеральными законами,

- решения об изъятии земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства Российской Федерации,
- осуществление сноса самовольной постройки или ее приведения в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации;
- участие в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» в выполнении комплексных кадастровых работ.

Статья 15 Федерального закона № 131, помимо вышеперечисленных (за исключением полномочий, связанных с ценовыми зонами), за указанный период была дополнена также следующими вопросами местного значения:

- разработка и осуществление мер, направленных на реализацию прав коренных малочисленных народов,
- участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов,
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального района, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального района;
- осуществление муниципального земельного контроля на межселенной территории муниципального района;
- утверждение карты-плана территории.

Ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ, помимо вышеперечисленных, дополнена вопросом местного значения «создание условий для развития сельскохозяйственного производства».

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 26.07.2019 № 201-ФЗ «О внесении изменения в статью 61.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» с 01.01.2019 в доходную часть бюджетов городских округов зачисляется государственная пошлина за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления

муниципальных округов, городских округов, уполномоченными в соответствии с законодательными актами Российской Федерации на совершение нотариальных действий. Однако эти средства фактически предназначены для финансового обеспечения реализации права органов местного самоуправления муниципальных округов, городских округов на совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия во входящем в состав территории муниципального округа, городского округа и не являющемся его административным центром населенном пункте нотариуса и окупаемость ими расходов на реализацию этого права ещё предстоит установить.

В 2020 году у местных бюджетов возникнут еще как минимум два расходных обязательства:

1) установленная Федеральным законом от 01.03.2020 № 47-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов и статью 37 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» обязанность учредителей государственных и муниципальных образовательных организаций обеспечивать обучающихся по образовательным программам начального общего образования не менее одного раза в день бесплатным горячим питанием, предусматривающим наличие горячего блюда, не считая горячего напитка, за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и иных источников финансирования, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

2) обеспечение в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи (Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти).

Таким образом, несоответствие объёмов доходов местных бюджетов и расходов на реализацию постоянно увеличивающегося количества вопросов местного значения не даёт возможности органам местного самоуправления обеспечивать в полном объёме решение закреплённых за ними вопросов, не говоря уже о формировании бюджетов развития в составе местных бюджетов.

В качестве одного из инструментов привлечения дополнительных средств и одновременно маркером мнения

населения планируется использовать механизм инициативного бюджетирования. В первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации приняты проекты Федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

В Ульяновской области уже пять лет внедряются и применяются отдельные элементы инициативного бюджетирования: с 2015 года в муниципальных образованиях реализуется проект «Местные инициативы», а с 2016 года – «Народный бюджет» на территории города Ульяновска (без привлечения средств населения).

Однако ожидать сколько-нибудь значимых финансовых поступлений от граждан на реализацию инициативных проектов не приходится. Так, в 2019 году в результате самообложения граждан бюджеты городских округов получили в совокупности 5 758,35 рублей, муниципальных районов - 0,83 рубля.

Таким образом, финансовая самостоятельность местного самоуправления на сегодняшний день не обеспечена и до половины доходов местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации, что свидетельствует о фактическом отсутствии у муниципальных образований и управленческой самостоятельности.

Рассмотрим структуру доходов и расходов бюджетов муниципальных образований, расположенных на территории Ульяновской области, за 2019 год.

В 2019 году общий объём доходов местных бюджетов Ульяновской области составил 27 473 848 130,06 рублей, из них:

14 875 859 329,34 - городских округов,
10 393 465 780,6 - муниципальных районов,
1 237 353 496,17 - городских поселений,
967 169 523,95 - сельских поселений.

По сравнению с 2018 годом общий объём доходов местных бюджетов Ульяновской области сократился на 282 300 797,36 рублей (в 2018 году он составлял 27 756 148 927,42 рублей), что

вызвано падением доходов бюджетов городских округов на 698 732 593,75 рублей (в 2018 году объём доходов бюджетов городских округов составлял 15 574 591 923,09 рублей).

Одновременно в этом в 2019 году по сравнению с 2018 годом наблюдается рост доходов бюджетов муниципальных районов на 103 030 290,93 (в 2018 году объём доходов составил 10 290 435 489,67 рублей), городских поселений на 251 564 858,89 рублей (в 2018 году объём доходов составил 985 788 637,28 рублей) и сельских поселений на 61 836 646,57 (в 2018 году объём доходов составил 905 332 877,38 рублей).

Структура доходов местных бюджетов

	Городские округа	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения
1. Налоговые и неналоговые доходы:	6 168 784 071,62 (41%)	1 416 743 587,23 (14%)	610 469 210,41 (49%)	358 916 572,13 (37%)
1.1. налоговые доходы:				
НДФЛ	3 947 075 674 (26,5%)	587 147 683,28 (5,6%)	307 282 580,03 (25%)	85 292 937,27 (8,8%)
акцизы на подакцизные товары	53 252 497,93 (0,6%)	191 271 247,49 (1,8%)	78 296 925,55 (6%)	
налог на совокупный доход	446 534 039,45 (3%)	239 087 043,96 (2,3%)	4 593 013,83 (0,4%)	9 704 504,43 (1%)
единый налог на вменённый доход для отдельных видов деятельности	278 423 870,99 (1,8%)	90 579 040,36 (0,87%)	-	-
единый сельскохозяйственный налог	5 464 636,74 (0,36%)	27 304 056,8 (0,26%)	4 593 013,83 (0,4%)	9 704 504,43 (1%)
налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	68 938 819,64 (0,46%)	11 078 648,79 (0,1%)	-	-
налог на имущество физических лиц	257 568 662,82 (1,7%)	-	36 605 452,39 (3%)	24 133 935,99 (2,5%)

земельный налог	557 505 733,32 (3,7%)	-	117 653 87 9,8 (9,5%)	186 991 225, 03 (19,3%)
госпошлина	120 392 522,58 (0,8%)	36 997 657,97 (0,36%)	157 499,1 (0,01%)	184 849 (0,02%)
целевые сборы с граждан и юридических лиц на содержание милиции, на благоустройство территорий, на нужды муниципального образования и другие цели	5 758,35	-	-	-
1.2. неналоговые доходы				
платежи при пользовании природными ресурсами	27 933 407,07 (0,19%)	7 539 028,3 (0,07%)	-	-
доходы от оказания платных услуг (выполнения работ)	28 006 273,68 (0,19%)	179 921 699,2 3 (1,7%)	3 777 527,6 7 (0,3%)	2 054 873,27 (0,2%)
доход от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности	407 987 960,05 (2,7%)	77 431 253,17 (0,74%)	30 644 407, 9 (2,5%)	10 342 790,8 8 (1%)
доходы от продажи материальных и нематериальных активов	179 490 616,33 (1,2%)	71 510 464,41 (0,69%)	29 385 814, 27 (2,4%)	36 826 464,3 8 (4%)
штрафы, санкции, возмещение ущерба	122 269 147,98 (0,82%)	21 731 023,23 (0,2%)	586 142,08 (0,05%)	926 244,06 (0,09%)
прочие неналоговые доходы	20 760 279,33 (0,14%)	4 062 115,33 (0,04%)	1 485 043,3 (0,1%)	2 163 475,16 (0,22%)
2. Межбюджетные трансферты, в том числе	8 726 630 478,85 (59%)	8 984 324 491, 32 (86%)	621 756 04 4,18 (50%)	597 291 790,29 (61%)
субвенции	5 923 295 394,49 (40%)	4 549 420 429,34	4 473 586,0 0 (0,4%)	14 219 647 (1,5%)

		(44%)		
субвенции на выполнение переданных государственных полномочий Ульяновской области	348 629 252,72 (2,3%)	363 619 169,0 6 (3,5%)	131 600	-
3. Прочие безвозмездные поступления	1 122 521,78 (0,7%)	9 132 827,52 (0,9%)	5 147 728,7 6 (0,4%)	11 466 235,8 3 (1%)

Примечание. Показатели процентов округлены в большую сторону.

Принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления закреплён в:

- статье 9 Европейской хартии местного самоуправления,
- статье 132 Конституции Российской Федерации,
- статьях 49 и 52 Федерального закона от 06.10.2003 № 131ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,
- статье 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В современных условиях необходимо для достижения финансово-экономической и социальной устойчивости муниципальных образований соблюдать баланс объёма вопросов местного значения и доходной базы бюджетов муниципальных образований.

За период 2014 - 2019 годов местным бюджетам были переданы незначительные источники доходов, которые в 2019 году на территории Ульяновской области составили в совокупности 899 808 702,4 (3% от общего объёма доходов местных бюджетов).

Одновременно с этим за указанный период перечень вопросов местного значения, содержащихся в статье 14, был дополнен 12 вопросами местного значения (не считая соответствующих изменений отраслевых законов):

- составление и утверждение отчёта об исполнении бюджета,
- осуществление в ценовых зонах теплоснабжения муниципального контроля за выполнением единой теплоснабжающей организацией мероприятий по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения, необходимых для развития, повышения надёжности и

энергетической эффективности системы теплоснабжения и определенных для нее в схеме теплоснабжения в пределах полномочий, установленных Федеральным законом «О теплоснабжении»,

- организация дорожного движения,
- обеспечение условий для развития на территории муниципального образования школьного спорта,
- осуществление контроля за соблюдением правил благоустройства,

- выдача градостроительного плана земельного участка,
- направление уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемых строительстве или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке,

- уведомления о соответствии или несоответствии построенных или реконструированных объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности при строительстве или реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства или садовых домов на земельных участках, расположенных на территориях поселений,

- принятие в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации решения о сносе самовольной постройки, решения о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с предельными параметрами разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленными правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, или обязательными требованиями к параметрам объектов капитального строительства, установленными федеральными законами,

- решения об изъятии земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства Российской Федерации,

- осуществление сноса самовольной постройки или ее приведения в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации;

- участие в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» в выполнении комплексных кадастровых работ.

Статья 15 Федерального закона № 131, помимо вышеперечисленных (за исключением полномочий, связанных с ценовыми зонами), за указанный период была дополнена также следующими вопросами местного значения:

- разработка и осуществление мер, направленных на реализацию прав коренных малочисленных народов,

- участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов,

- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального района, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального района;

- осуществление муниципального земельного контроля на межселенной территории муниципального района;

- утверждение карты-плана территории.

Ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ, помимо вышеперечисленных, дополнена вопросом местного значения «создание условий для развития сельскохозяйственного производства».

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 26.07.2019 № 201-ФЗ «О внесении изменения в статью 61.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» с 01.01.2019 в доходную часть бюджетов городских округов зачисляется государственная пошлина за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления

муниципальных округов, городских округов, уполномоченными в соответствии с законодательными актами Российской Федерации на совершение нотариальных действий. Однако эти средства фактически предназначены для финансового обеспечения реализации права органов местного самоуправления муниципальных округов, городских округов на совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия во входящем в состав территории муниципального округа, городского округа и не являющемся его административным центром населенном пункте нотариуса и окупаемость ими расходов на реализацию этого права ещё предстоит установить.

В 2020 году у местных бюджетов возникнут еще как минимум два расходных обязательства:

1) установленная Федеральным законом от 01.03.2020 № 47-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов и статью 37 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» обязанность учредителей государственных и муниципальных образовательных организаций обеспечивать обучающихся по образовательным программам начального общего образования не менее одного раза в день бесплатным горячим питанием, предусматривающим наличие горячего блюда, не считая горячего напитка, за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и иных источников финансирования, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

2) обеспечение в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи (Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти).

Таким образом, несоответствие объёмов доходов местных бюджетов и расходов на реализацию постоянно увеличивающегося количества вопросов местного значения не даёт возможности органам местного самоуправления обеспечивать в полном объёме решение закреплённых за ними вопросов, не говоря уже о формировании бюджетов развития в составе местных бюджетов.

В качестве одного из инструментов привлечения дополнительных средств и одновременно маркером мнения

населения планируется использовать механизм инициативного бюджетирования. В первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации приняты проекты Федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

В Ульяновской области уже пять лет внедряются и применяются отдельные элементы инициативного бюджетирования: с 2015 года в муниципальных образованиях реализуется проект «Местные инициативы», а с 2016 года – «Народный бюджет» на территории города Ульяновска (без привлечения средств населения).

Однако ожидать сколько-нибудь значимых финансовых поступлений от граждан на реализацию инициативных проектов не приходится. Так, в 2019 году в результате самообложения граждан бюджеты городских округов получили в совокупности 5 758,35 рублей, муниципальных районов - 0,83 рубля.

Таким образом, финансовая самостоятельность местного самоуправления на сегодняшний день не обеспечена и до половины доходов местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации, что свидетельствует о фактическом отсутствии у муниципальных образований и управленческой самостоятельности.

Рассмотрим структуру доходов и расходов бюджетов муниципальных образований, расположенных на территории Ульяновской области, за 2019 год.

В 2019 году общий объём доходов местных бюджетов Ульяновской области составил 27 473 848 130,06 рублей, из них:

- 14 875 859 329,34 - городских округов,
- 10 393 465 780,6 - муниципальных районов,
- 1 237 353 496,17 - городских поселений,
- 967 169 523,95 - сельских поселений.

По сравнению с 2018 годом общий объём доходов местных бюджетов Ульяновской области сократился на 282 300 797,36 рублей (в 2018 году он составлял 27 756 148 927,42 рублей), что

вызвано падением доходов бюджетов городских округов на 698 732 593,75 рублей (в 2018 году объём доходов бюджетов городских округов составлял 15 574 591 923,09 рублей).

Одновременно в этом в 2019 году по сравнению с 2018 годом наблюдается рост доходов бюджетов муниципальных районов на 103 030 290,93 (в 2018 году объём доходов составил 10 290 435 489,67 рублей), городских поселений на 251 564 858,89 рублей (в 2018 году объём доходов составил 985 788 637,28 рублей) и сельских поселений на 61 836 646,57 (в 2018 году объём доходов составил 905 332 877,38 рублей).

Структура доходов местных бюджетов

	Городские округа	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения
1. Налоговые и неналоговые доходы:	6 168 784 071,62 (41%)	1 416 743 587,23 (14%)	610 469 210,41 (49%)	358 916 572,13 (37%)
1.1. налоговые доходы:				
НДФЛ	3 947 075 674 (26,5%)	587 147 683,28 (5,6%)	307 282 580,03 (25%)	85 292 937,27 (8,8%)
акцизы на подакцизные товары	53 252 497,93 (0,6%)	191 271 247,49 (1,8%)	78 296 925,55 (6%)	
налог на совокупный доход	446 534 039,45 (3%)	239 087 043,96 (2,3%)	4 593 013,83 (0,4%)	9 704 504,43 (1%)
единый налог на вменённый доход для отдельных видов деятельности	278 423 870,99 (1,8%)	90 579 040,36 (0,87%)	-	-
единый сельскохозяйственный налог	5 464 636,74 (0,36%)	27 304 056,8 (0,26%)	4 593 013,83 (0,4%)	9 704 504,43 (1%)
налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	68 938 819,64 (0,46%)	11 078 648,79 (0,1%)	-	-

налог на имущество физических лиц	257 568 662,82 (1,7%)	-	36 605 452,39 (3%)	24 133 935,99 (2,5%)
земельный налог	557 505 733,32 (3,7%)	-	117 653 879,8 (9,5%)	186 991 225,03 (19,3%)
госпошлина	120 392 522,58 (0,8%)	36 997 657,97 (0,36%)	157 499,1 (0,01%)	184 849 (0,02%)
целевые сборы с граждан и юридических лиц на содержание милиции, на благоустройство территорий, на нужды муниципального образования и другие цели	5 758,35	-	-	-
1.2. неналоговые доходы				
платежи при пользовании природными ресурсами	27 933 407,07 (0,19%)	7 539 028,3 (0,07%)	-	-
доходы от оказания платных услуг (выполнения работ)	28 006 273,68 (0,19%)	179 921 699,23 (1,7%)	3 777 527,67 (0,3%)	2 054 873,27 (0,2%)
доход от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности	407 987 960,05 (2,7%)	77 431 253,17 (0,74%)	30 644 407,9 (2,5%)	10 342 790,88 (1%)
доходы от продажи материальных и нематериальных активов	179 490 616,33 (1,2%)	71 510 464,41 (0,69%)	29 385 814,27 (2,4%)	36 826 464,38 (4%)
штрафы, санкции, возмещение ущерба	122 269 147,98 (0,82%)	21 731 023,23 (0,2%)	586 142,08 (0,05%)	926 244,06 (0,09%)
прочие неналоговые доходы	20 760 279,33 (0,14%)	4 062 115,33 (0,04%)	1 485 043,3 (0,1%)	2 163 475,16 (0,22%)

2. Межбюджетные трансферты, в том числе	8 726 630 478,85 (59%)	8 984 324 491,32 (86%)	621 756 044, 18 (50%)	597 291 790,29 (61%)
субвенции	5 923 295 39 4,49 (40%)	4 549 420 429,3 4 (44%)	4 473 586,00 (0,4%)	14 219 647 (1,5%)
субвенции на выполнение переданных государственных полномочий Ульяновской области	348 629 252, 72 (2,3%)	363 619 1 69,06 (3,5%)	131 600	-
3. Прочие безвозмездные поступления	1 122 521,78 (0,7%)	9 132 827,52 (0,9%)	5 147 728,76 (0,4%)	11 466 235,8 3 (1%)

Примечание. Показатели процентов округлены в большую сторону.

От 50% до 86 % общего объёма доходов местных бюджетов составили межбюджетные трансферты, примерно половину из которых в городских округах и муниципальных районах образуют субвенции. Наибольший объём межбюджетных трансфертов у бюджетов муниципальных районов, наименьший - у бюджетов городских поселений. Эти показатели обусловлены делегированием государственных полномочий на местный уровень.

Одновременно с этим из понятия местного самоуправления, закреплённого статьёй 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», следует, что оно является формой осуществления власти, обеспечивающей решение населением непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения. Соответственно, реализация государственных полномочий является второстепенной задачей.

Основным доходообразующим налогом местных бюджетов остаётся налог на доходы физических лиц, за исключением бюджетов сельских поселений, в структуре доходов которых он составляет скромные 8,8 %, а на первом месте по доходности оказывается земельный налог (19,3%). У городских поселений земельный налог является вторым по доходности после НДФЛ (9,5%). Доход по каждому иному виду налогов, поступающих в местные бюджеты, не превышает 7% от общего объёма доходов.

Неналоговые доходы муниципальных образований в 2019 году составили незначительную часть общих доходов местных бюджетов (не более 5 % в совокупности).

Федеральным законом от 15.04.2019 № 62-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», вступившим в силу с 01.01.2020, изменена структура зачисляемых в доходы бюджетов от штрафов, неустоек, пеней и платежей, поступающих от реализации конфискованного имущества, компенсации ущерба, возмещения вреда окружающей среде (отраслевой принцип заменён субъектно-отраслевым), а также увеличен норматив отчислений от платы за негативное воздействие на окружающую среду в местные бюджеты с 55% до 60%. По итогам 2020 года можно будет провести первичный сравнительный анализ изменения структуры неналоговых доходов местных бюджетов, однако в условиях их сильной дотационности можно предположить, что финансовый эффект станет незначительным.

Согласно поступившей в Совет муниципальных образований Ульяновской области информации муниципальные образования в целях увеличения объёма доходов местных бюджетов в 2019 году осуществили следующие мероприятия:

Муниципальное образование	Мероприятие	Результат	Экономический эффект, руб.
Город Ульяновск	632 совместных с ИФНС и МВД рейдов 12 заседаний МВК по увеличению налогового и неналогового потенциала и 354 - рабочих групп	Выявлено 655 нарушений, в т.ч. 487 нелегальных предпринимателей, 28 объектов недвижимого имущества, сдаваемого в аренду без уплаты налогов 3700 ИП и юр.лиц	39 900 000: по налогам 77 100 000, по неналоговым доходам 16 800 000

	Претензионно-исковая работа	259 уведомлений по взысканию задолженности, 33 иска, 22 исполнительных листа	10 600 000
Чердаклинский район	Мероприятия по легализации «теневой» занятости. 17 заседаний комиссии по укреплению дисциплины труда	Легализован 471 человек (1 место по области) 66 работодателей	1 135 900
	Ежемесячный мониторинг организаций - должников НДФЛ 9 заседаний МВК по увеличению налогового потенциала и 208 поселенческих комиссий	31 организация	16 895 900 4 462 700
Теренгульский район	Работа «горячей линии» по вопросам предпринимательской деятельности и соблюдению трудового законодательства,		5 695 300

	8 заседаний МВК по увеличению налоговых поступлений в консолидированный бюджет и укреплению дисциплины оплаты труда, Совместные рейды с ГИБДД и ОСП, Выезды на 19 предприятий и КФХ района, Проведение семинара по налоговому администрированию		
Ульяновский район	34 заседания МВК	228 юр.лиц и ИП - должников	40 100 000 в консолидированный бюджет
Цильнинский район	37 заседаний МВК по увеличению налоговых поступлений, 12 заседаний комиссии по дисциплине оплаты труда, подомовые обходы неплательщиков налогов совместные рейды с ГИБДД и ОСП выезды на	3748 физ.лиц и 98 юр.лиц, 92 физ.лиц и 19 юр.лиц, вручено 446 уведомлений 34 автовладельца 288 человек	19 927 000 в консолидированный бюджет района

	предприятия с проведением разъяснительной работы с работниками		
Сурский район	8 рейдов рабочей группы по обследованию территории района	Выявлено 152 лица, работающие без оформления по ТК РФ, зарегистрирова ны 45 ИП и КФХ	Погашена задолженнос ть по имуществен ным налогам и штрафам 98 000
	4 акции Месячника налоговой помощи и финансовой грамотности	10 512 человек	5 684 200
Старомайнский район	Реализовано 11 инвестиционных проектов В стадии реализации 9 инвестиционных проектов (2020- 2021)	Создано 33 рабочих места Ожидается создание 62 рабочих мест	Объём инвестиций 308 200 000
	77 заседаний МВК по увеличению поступлений в консолидированн ый бюджет, снижению неформальной занятости, комиссий по увеличению налоговых и неналоговых	1804 налогоплатель щика 119 работодателей зарегистрирова ны в качестве ИП и КФХ 64 физ.лица, с 78 работниками	В консолидиро ванный бюджет Ульяновской области 16 393 000 В консолидиро ванный бюджет района 310

	поступлений в поселениях	заключены трудовые договоры	200
	4 акции Месячника налоговой помощи и финансовой грамотности	78 МСП	5 813 800, в т.ч.: УСНО 614 100, ЕНВД 70 000, ЕСХН 62 400, арендная плата 47 600, транспортный налог 1 1800 200, земельный налог 3 077 900, налог на имущество 719 200, прочие 34 400
	Мониторинг использования земельных участков (обследовано 87 ОКС и земельных участков)	Выявлено 23 участка с отсут.видом разрешенного использования, 18 нарушений при использовании земельных участков и ОКС Зарегистрированы права на 40 объектов недвижимости, в стадии	Сумма выкупа 18 800 Арендная плата 47 400 Госпошлина 104 000

		регистрации 13	
	12 протоколов об административных правонарушениях		В консолидированный бюджет района 30 000 административного штрафа
	Проведение торгов в отношении земельных участков	8 аукционов	Сумма выкупа 2 286 100
	Проведение работы арендаторами земельных участков	Выкуплено 7 арендованных земельных участка	Арендная плата 594 300
	Взыскание задолженности по арендной плате от аренды земельных участков		8 493 900
			448 900
	4 совместных мероприятия с ГИБДД, ОСП, ИФНС	Проверено 63 владельца транспортных средств	587 900 оплата задолженности по налогам и штрафам в консолидированный бюджет района

Обзвон налогоплательщиков по телефону	1224 физ.лица, 13 юр.лиц	9 891 500, в т.ч.: НДФЛ 1 340 00, УСНО 376 400, ЕНВД 237 700, ЕСХН 50 000, Арендная плата 524 100, Транспортный налог 352 200, Земельный налог 2 892 000, Налог на имущество 889 000, Прочие 3 230 300
Экономия по итогам конкурентных закупок	317 закупок (увеличена на 52 закупки по сравнению с 2018)	9 471 230 (17% от объёма закупок)
65 заседаний комиссии по эффективности осуществления муниципальных закупок	956 проектов ТЭЗ	3 727 000
Мероприятия, направленные на получение экономии в потреблении энергоресурсов:		

	ремонт кровель 4 образовательных организаций, установка пластиковых окон в бюджетных учреждениях, утепление теплотрасс, перевод котельных на газовое оборудование установка блочно-модульных котельных в рамках энергосервисных контрактов диспетчеризация 9 котельных в школах	4 электрокотельные и 1 дровяная котельная переведены на газовое оборудование установка 1 блочно-модульной котельной в районной больнице	Экономия составила 55% или 5 458 875,87 В результате диспетчеризации экономия 4 573 200
Старокулаткинский район	20 межведомственных рейдов (ИФНС, ОСП, МВД), 24 заседания рабочей группы по мониторингу рынка труда, легализации «теневой з/п»	77 организаций и ИП, 107 физ.лиц	12 647 400 (во все уровни бюджета), 421 300 - в консолидированный бюджет района)
Сенгилеевский район	22 заседания МВК	54 юридических лица и ИП 6 работодателей повысили з/п	32 700 000 (во все уровни бюджета), 9 800 000 - в консолидиро

		прожиточного минимума, 3 - до среднеотраслевого уровня	ванный бюджет района
	91 мероприятие по разъяснительной работе с населением, 6 рейдов	Охват - 4 000 человек	451 800
	Сдача муниципального имущества в аренду и его приватизация	168 действующих договоров	Арендная плата - 9 640 300 Доход от продажи имущества - 26 730
	Передача в аренду и продажа земельных участков	15 аукционов 38 договоров купли-продажи и 39 соглашений на выкуп 7 соглашений за фактическое использование участков	722 700 865 000 591 000 1 777 800
	Сверка перечня объектов недвижимости по кадастровой стоимости	Уменьшение кадастровой стоимости	- 647 000 000 (на 85% по сравнению с 2018)
Радищевский район	4 акции Месячника налоговой помощи и финансовой грамотности	6080 человек	7 079 700

	71 межведомственное мероприятие (семинары для МСП, совместные рейды ГИБДД, ФНС, ОСП, МВК по увеличению поступлений и укреплению дисциплины оплаты труда, рейды по неформальной занятости)	С 83 работниками заключены трудовые договоры, 23 ИП и КФХ зарегистрированы	
	Мероприятия по погашению задолженности по имущественным налогам сотрудниками бюджетных учреждений		110 300
	28 заседаний МВК	436 физ.лиц и 65 юрид.лиц	НДФЛ - 13 786 800 УСНО - 341 900 ЕНВД - 176 300 Единый сельхозналог - 31 400 Налог на имущество физ.лиц - 520 100 Аренда - 221 000
Новоспасский район	Реализация инвестпроекта -	Создано 15 рабочих мест	280 000

	строительство гостиницы «Медведофф»		
	Мероприятия по легализации з/п, сокрытой от налогообложения , погашению недоимки по НДФЛ		9 260 000 (в т.ч. 600 000 - легализация з/п, 8 660 000 - поступление недоимки)
	Переход на исчисление налога на имущество исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения , в т.ч. установление максимальной ставки налога		85 000
	Мероприятия по увеличению поступления доходов от сдачи в аренду муниципального имущества		90 000
	Вовлечение в оборот объектов недвижимости, в т.ч. земельных участков (актуализация результатов кадастровой оценки, содействие в оформлении прав		81 000

	собственности на земельные участки и имущество физ.лицами), взыскание неосновательного обогащения за пользование земельными участками		
	Корректировка ставок земельного налога (в т.ч. отменена льгота по земельному налогу в отношении МЧС и МВД в 6 городских и сельских поселениях района)		86 100 (от отмены льготы 22 000)
Новомалыклинский район	Мероприятия по повышению уровня среднемесячной з/п		120 000
	Мероприятия, направленные на повышение собираемости неналоговых доходов (увеличение поступления арендной платы от сдачи в аренду муниципального		110 000

	имущества)		
	Работа МВК по недоимке		5 300 000
	Инвентаризация территории с целью проверки трудовых договоров, фактов незаконного предпринимательства, сдачи жилья в аренду		80 000
Мелекесский район	177 заседаний МВК по увеличению налогового потенциала и выездных заседаний рабочей группы по увеличению доходной части консолидированного бюджета	Заслушано 1140 физических лиц, 38 организаций	9 606 200
	4 акции Месячника налоговой помощи и финансовой грамотности	230 мероприятий	9 651 000
	4 межведомственных рейда	Проинспектировано 224 владельца транспортного средства, выявлено 33 должника	271 800
	Корректировка ставок земельного		66 300

	налога в сторону увеличения		
Кузоватовский район	68 заседаний МВК по увеличению поступлений доходов и дисциплины оплаты труда	513 налогоплатель щиков	18 485 400
	Инвентаризация территории района	Устранено 20 нарушений земельного и градостроитель ного законодательст ва	45 000
	Сформированы из невостребованны х земельных долей и проданы по преимущественно му праву 39 земельных участков		9 075 300
	24 заседания рабочей группы по снижению неформальной занятости и легализации «теневой» заработной платы	115 работодателей, 198 нарушений	422 800
	4 мероприятия с ОГИБДД, ОСП, МРИ ФНС по взысканию задолженности по налогам с населения	147 водителей транспортных средств, 43 должника	111 000
	22 соглашения		НДФЛ 33

	местной администрации с работодателями всех форм собственности о повышении з/п работникам		378 000
Инзенский район	22 заседания рабочей группы по вопросу укрепления оплаты труда	97 организаций повысили з/п до среднеотраслевого уровня	531 300
	Обследование земельных участков		3 074 100
Карсунский район	4 акции Месячника налоговой помощи и финансовой грамотности		15 397 100 (во все уровни бюджетов). 8 258 в консолидированный бюджет района
	36 заседаний МВК по увеличению поступлений доходов	70 организаций, 102 ИП и 70 физических лиц	10 944 600 (во все уровни бюджетов), 5 994 300 в консолидированный бюджет района
	35 заседаний МВК по снижению неформальной занятости	38 ИП, 31 организация	676 300 (во все уровни бюджетов), 202 900 в консолидированный бюджет района

	4 заседания рабочей группы по в сфере соблюдения трудового законодательства		НДФЛ 108 700
	4трехсторонних рейда	170 транспортных средств, 31 должник	200 000
	103 подворовых обхода по сбору местных налогов		3 100 000 в бюджет района
	38 выездов на предприятия с целью сбора недоимки по имущественным налогам	806 человек	1 100 000
	Работа по телефону с должниками	283 человека	3 700 000
	Обследования (инвентаризация) ОКС, фактических землепользователей		500 000
Вешкаймский район	4 акции Месячника налоговой помощи и финансовой грамотности	Охват населения 181 144 человек	14 913 700
	23 заседания МВК по увеличению поступлений доходов в консолидированный бюджет и		9 635 200

	укреплению дисциплины труда		
	4 совместных мероприятия с УТИБДД, УФССП, УФС	41 должник	12 900
	Работа по погашению задолженности работниками ОМСУ и подведомственных организаций		56 900
Барышский район	23 заседания МВК по увеличению налоговых поступлений		12 340 100 (во все уровни бюджетов)
	4 акции Месячника налоговой помощи и финансовой грамотности	Охват населения 19 795 человек	13 975 200
	23 заседания МВК по укреплению дисциплины оплаты труда	45 организаций гарантировали повышение з/п до величины прожиточного минимума, 4 организации повысили з/п	224 700
Майнский район	Еженедельный мониторинг хозяйствующих субъектов, 8 рейдов по выявлению хозяйствующих субъектов, не	Выявлено 10 должников, 208 нарушений гражданского и трудового законодательства	659 500

	состоящих на налоговом учёте, выявлению неформальной занятости		
--	--	--	--

В 2019 году в муниципальных образованиях 9 муниципальных районов (Новомалыклинский, Мелекесский, Кузоватовский, Вешкаймский, Барышский, Сенгилеевский, Старокулаткинский, Старомайский, Новоспасский) скорректированы ставки земельного налога и 1 муниципального района - ставки налога на имущество физических лиц, в результате ожидаемый экономический эффект в 2020 составляет 2 197 700 рублей.

В Старомайском районе в 2019 году установлены льготы по оплате земельного налога (ОМСУ и мунучреждениям, многодетным, МСП в отдельных отраслях производства), в результате чего выпадающие доходы составили 893 440 рублей в 2019 и 417700 рублей в 2020. В то же время часть льгот позволила снизить расходы ОМСУ и муниципальных учреждений, а высвободившиеся средства перенаправить на благоустройство территории, очистку дорог в зимний период, приобретение ГСМ для подвоза детей в школы и т.п.

Муниципальные образования отмечают, что, несмотря на переход на исчисление налога на имущество исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения, произошло уменьшение поступления налога на имущество (в Новомалыклинском районе в бюджет в 2019 поступил налог в размере 81,3% от суммы 2018 года). Снижение произошло из-за установленных федеральным законодательством льгот по уплате налога на имущество физических лиц (в частности, установление налогового вычета по оплате в размере 50 кв. м). Жилые дома в районе имеют площадь преимущественно 60-70 кв.м и с учётом налогового вычета налогооблагаемая часть уменьшилась до 10-15 кв. м.

В 2019 году общий объём расходов местных бюджетов Ульяновской области составил 27 648 041 380,62 рублей. Эта сумма немногим меньше, чем в 2018 году (28 084 630 017,16 рублей).

По сравнению с 2018 годом расходы бюджетов городских округов сократились на 817 980 450,57 рублей, одновременно с этим расходы бюджетов муниципальных районов увеличились на

89 114 098,24 рублей, городских поселений - на 208 628 283,81 рублей, сельских поселений - на 83 649 431,98 рублей.

Структура расходов местных бюджетов в 2019 году

Вид расходов	Городские округа	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения
Общий объём расходов	15 095 755 865,06	10 371 548 094,4	1 200 689 573,78	980 047 847,38
Расходы на функционирование ОМСУ, избирательных комиссий (без иных казённых учреждений)	459 737 822,86 (3%)	159 578 694,13 (1,5%)	58 860 779,6 (5%)	216 273 556,08 (22%)
Расходы на функционирование иных казённых учреждений (за исключением учреждений, функционирующих в нижеперечисленных отраслях)	508 989 924,47 (3,4%)	464 304 721 (4,8%)	94 659 407,63 (7,9%)	144 199 070,22 (14,7%)
Национальная оборона	575 375,09 (0,004%)	770 875 (0,007%)	4 297 216,49 (0,36%)	13 959 496,44 (1,4%)
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	91 454 786,22 (0,6%)	43 730 942,9 (0,4%)	7 870 398,02 (0,66%)	18 494 408,69 (1,9%)
Национальная экономика, в т.ч.:	2 126 049 158,12 (14%)	587 769 717,6 (5,7%)	246 301 258,45 (20,5%)	171 525 764,72 (17,5%)

сельское хозяйство и рыболовство	153 135,64	22 193 876,78 (0,2%)	4 413 693,61 (0,37%)	5 343 118,49 (0,5%)
водное хозяйство	136 571,01	2 327 084,55	471 708,24	595 962,12
лесное хозяйство	-	400,00	-	100,00
транспорт	359 923 263,66 (2,4%)	7 490 046,35 (0,07%)	2 559 408,00 (0,21%)	-
дорожное хозяйство (дорожные фонды)	1 735 049 342,92 (11,5%)	526 844 684,27 (5%)	236 206 551,66 (19,7%)	163 191 123,19 (16,7%)
другие вопросы в области национальной экономики	14 151 572,48	28 764 271,54	2 649 896,94	2 395 460,92
Жилищно- коммунальное хозяйство, в т.ч.:	1 370 371 753,05 (9%)	355 644 187,4 (3,4%)	605 578 051,85 (50,4%)	193 292 824,64 (19,7%)
жилищное хозяйство	164 479 742,26	143 721 669,01	113 543 899,49	351 922,24
коммунальное хозяйство	29 749 997,65	95 775 530,87	29 427 765,89	22 972 143,42
благоустройство	967 244 327,78	20 984 316,45	405 065 646,56	135 430 132,24

Охрана окружающей среды, в том числе:	3 725 845,14 (0,02%)	3 360 562,35 (0,03%)	1 188 830,96 (0,1%)	354 202,33 (0,04%)
сбор, удаление отходов и очистка сточных вод	506 565,66	2 852 339,62	934 010,96	354 202,33
охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания	3 219 279,48	8 697,6	-	5 614,98

Образование, в т.ч.:	8 825 061 463,35 (58,4%)	6 576 621 620,9 4 (63,4%)	3 104 308,77 (0,26%)	189 558,59 (0,02%)
дошкольное образование	3 597 074 280,87 (24%)	1 289 187 952,6 2 (12,4%)	-	-
общее образование	4 128 461 032,65 (27%)	4 693 691 496,8 3 (45%)	2 739 013,00	2 297,63
дополнительное образование детей	933 627 795,96 (6%)	335 709 741,16 (3%)	-	-
профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	820 247,00	-	-	-
молодёжная политика	82 494 199,57 (0,5%)	49 451 100,18 (0,5%)	365 295,77 (0,3%)	187 260,96
Культура, кинематография, в т.ч.:	381 428 291,97 (2,5%)	640 030 260,31 (6%)	159 552 187,98 (13%)	194 164 280,80 (20%)
культура	340 177 219,32	558 641 268,36	156 855 072,69	189 721 076,11
кинематография	-	-	2 334 489,29	-
Здравоохранение, в т.ч.:	-	-	212 454,66	-
стационарная медицинская помощь	-	-	202 454,66	-

Здравоохранение, в т.ч.:	-	-	212 454,66	-
стационарная медицинская помощь			202 454,66	
Социальная политика, в том числе:	869 169 851, 57 (5,8%)	700 394 5 76,9 (6,8%)	7 281 625,06 (0,6%)	12 287 187,4 0 (1,3%)
пенсионное обеспечение	69 200 726,1 9 (0,46%)	40 034 83 2,57 (0,38%)	5 352 112,91	10 985 095,4 8
социальное обслуживание населения	-	1 395 939,6 4	-	-
социальное обеспечение населения	243 576 400, 77 (1,6%)		1 929 512,15	1 143 979,98
охрана семьи и детства	516 853 442, 62 (3,4%)	76 239 84 3,49 (0,7%)	-	-
		557 442 8 43,07 (5,3%)		
Физическая культура и спорт, в том числе:	144 768 724, 56 (1%)	69 663 27 7,35 (0,67%)	11 745 508,9 7 (1%)	15 307 497,4 7 (1,6%)
физическая культура	94 020 909,6 0	22 090 81 9,70	3 372 359,89	100 141,70
массовый спорт			7 069 808,59	10 014 054,2 1
спорт высших достижений	26 076 535,2 5	46 622 31 9,03	-	-
	1 051 356,36	-		

Средства массовой информации (периодическая печать и издательства)	12 214 236,06	3 207 881,57	-	-
Обслуживание муниципального долга	302 108 651,58 (2% от общего объёма расходов и 5 % от объёма налоговых и неналоговых доходов)	1 195 396,64 (0,01%)	-	-
Межбюджетные трансферты общего характера, в т.ч.:	-	342 362 808,73 (3%)	250 000	-
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	-	322 077 567,70	-	-
Результат исполнения бюджета (дефицит «-», профицит «+»)	- 2 346 860 690,51 (15,5%)	- 219 896 535,72 (2%)	21 917 686,2 (1,8%)	36 663 922,39 (3,7%)

Городские округа и муниципальные районы больше всего потратили на образование (58,4% и 63,4% от общего объёма расходов), городские и сельские поселения - на жилищно-коммунальное хозяйство, включая благоустройство (50,4% и 19.7%), дорожное хозяйство (19,7% и 16.7%) и культуру (13% и 20%).

36,7% общего объёма расходов сельских поселений потрачено на функционирование органов местного самоуправления, избирательных комиссий, иных казённых учреждений.

Согласно сведениям органов местного самоуправления муниципальных районов Ульяновской области в 2019 году наиболее затратными направлениями расходов бюджетов стали выплата заработной платы работникам муниципальных учреждений, оплата коммунальных услуг, содержание и ремонт автомобильных дорог, ремонт и содержание муниципального имущества, организация горячего питания детей в общеобразовательных организациях.

Дополнительные расходы местных бюджетов возникают вследствие ненадлежащего финансирования переданных органам местного самоуправления государственных полномочий. В частности, это актуально при недостаточном финансировании исполнения государственных полномочий по выплате заработной платы педагогическим работникам, в том числе уплате налогов, что влечет за собой возникновение задолженности и начисление пени уже местным бюджетам, а также уменьшение финансирования на другие нужды муниципалитетов в связи с вынужденным перераспределением бюджетных средств. Так, в Старомайском районе задержка перечисления субвенций составляла более чем 2 месяца.

Особенностью бюджетов городских округов стал значительный дефицит их исполнения (15,5% от общего объёма расходов).

Отдельно следует отметить, что в 2019 году расходы на обслуживание муниципального долга городских округов были равны расходам на культуру, транспорт, в 2 раза превысили расходы на физическую культуру и спорт, в 10 раз превысили расходы на охрану окружающей среды, в 2000 раз превысили расходы на сельское хозяйство, водное хозяйство.

Проблема закредитованности муниципальных образований, в том числе региональных столиц, была вынесена для обсуждения на пленарное заседание Государственной Думы 4 марта 2020 года. Согласно сведениям Всероссийской ассоциации местного самоуправления а 01.01.2020 общий объём муниципальных долговых обязательств составил порядка 380 млрд рублей, что более чем на 8 млрд рублей превышает объём муниципальных долговых обязательств по состоянию на начало 2019 года. Отмечено, что около 70% в структуре муниципального долга составляют коммерческие кредиты. По итогам обсуждения принято решение о создании рабочей группы для разработки предложений по укреплению региональных и местных финансов, а также продолжить обсуждение проблемы муниципального долга на одном из ближайших заседаний Государственной Думы Российской Федерации.

Ещё одной значимой проблемой является возрастающее количество условий и ограничений расходования средств местных

бюджетов. В качестве примеров можно привести изменения в 2019 году федерального законодательства:

1) Федеральный закон от 02.08.2019 № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений», вступивший в силу с 14.08.2019, расширил случаи, при наступлении которых финансовые органы субъектов Российской Федерации вправе принять решение о приостановлении (сокращении) в установленном ими порядке предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам до приведения в соответствие с требованиями [статьи 136](#) Бюджетного кодекса РФ положений, обуславливающих условия предоставления межбюджетных трансфертов, установил обязательность заключения финансовым органом субъекта РФ с главами местных администраций муниципальных образований, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований из бюджета субъекта РФ и (или) доходы по заменяющим указанные дотации дополнительным нормативам отчислений от НДФЛ, соглашения, которыми предусматриваются меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению муниципальных финансов муниципального образования, с возможностью введения мер ответственности за нарушение порядка и сроков подписания указанных соглашений. Как указывалось в пояснительной записке к законопроекту, указанные меры направлены на обеспечение муниципальными образованиями достижения показателей экономического развития субъектов РФ в рамках исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ, но на практике они превращаются в ещё один рычаг влияния на муниципалитеты;

2) Федеральным законом от 27.12.2019 № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и Федеральный закон «О защите конкуренции» установлены ограничения на создание муниципальных унитарных предприятий, а в отношении существующих МУП, не соответствующих ограничениям, предусматривается переходный период до 01.01.2025 для их ликвидации либо реорганизации. Ранее установленное требование для МУП расходовать средства в соответствии с законодательством о контрактной системе фактически свело хозяйственную деятельность к выполнению процедур и нивелировало разницу между организационно-правовыми формами государственного

(муниципального) предприятия и учреждения. По окончании переходного периода Федерального закона № 485-ФЗ муниципальные предприятия преимущественно исчезнут как вид хозяйствующего субъекта, позволяющего решать вопросы местного значения за счёт собственных, заработанных средств, тем самым снижая нагрузку на местный бюджет.

Что касается законодательства о контрактной системе, то в 2020 году можно ожидать его либерализации. Опубликованные 20.02.2020 материалы Счётной палаты Российской Федерации свидетельствуют о том, что уровень исполнения федерального бюджета на 2019 год составил менее 95%, а в рамках адресной инвестиционной программы было потрачено лишь 76% средств федерального бюджета. Неизрасходованный объём средств бюджета за последние четыре года вырос почти в 5 раз (в 2016 году он составлял 220 млрд рублей). По мнению Председателя Правительства РФ М.В.Мишустина, высказанному на заседании Правительства РФ 20.02.2020, одной из проблем, которая привела к такой ситуации, являются недостатки Закона о контрактной системе, воспрепятствовавшие своевременному освоению средств на реализацию национальных проектов. Председатель Правительства РФ отметил, что «сейчас соблюдение процедур закупки фактически важнее достигнутого результата, а должно быть наоборот». По итогам заседания Министерству финансов РФ было дано поручение подготовить поправки в Закон о контрактной системе для более чёткой реализации национальных проектов.

Очевидно, что без повышения доли собственных доходов местных бюджетов и самостоятельности органов местного самоуправления в их расходовании финансовое положение муниципальных образований не позволит эффективно развивать бюджетную систему. Отсутствие зависимости величины доходов местных бюджетов от решений и действий органов местного самоуправления, а также от состава и «стоимости» вопросов местного значения существенно снижает стимулы к развитию, поиску новых способов хозяйственной деятельности, разработке и внедрению передовых идей и технологий.

В этой связи предлагаем следующие возможные меры, направленные на достижение оптимального соотношения между доходами и расходами местных бюджетов:

1. Ввести правило, согласно которому увеличение вопросов местного значения, расширение полномочий органов местного самоуправления возможно только при

одновременном установлении дополнительных источников доходов местных бюджетов на федеральном уровне. В идеале - законодательно закрепить за каждым вопросом местного значения / полномочием органов местного самоуправления собственный источник доходов на его реализацию.

2. Зачисление доходов от НДФЛ как одного из самых крупных налоговых доходов местных бюджетов по месту жительства налогоплательщика, увеличив его норматив с 15% до 50%. В настоящее время поступления от НДФЛ зачисляются по месту основной работы граждан, а не по месту их жительства, в связи с чем бюджеты городских и сельских поселений недополучают значительную часть возможных доходов.

3. Распространение на земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, общих правил управления и распоряжения муниципальным имуществом, предусмотренных ст. 49 и 50 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и Гражданским кодексом РФ.

Согласно п. 5 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, относится к исключительной компетенции представительного органа МСУ. Однако это полномочие не распространяется на земельные участки в силу земельного законодательства.

Федеральный законодатель, определяя в статье 19 Земельного кодекса РФ целевое назначение муниципального имущества, к которому относятся и земельные участки (для решения вопросов местного значения и осуществления переданных государственных полномочий, обеспечения деятельности органов местного самоуправления и его должностных лиц, работников и служащих муниципальных учреждений и предприятий, а также для реализации прав органов местного самоуправления), предусмотрел возможность реализации права собственности муниципальных образований на земельные участки для их использования в соответствии с их целевым назначением посредством осуществления тех же процедур, что и при распоряжении земельными участками, находящимися в государственной собственности. Одновременно с этим ЗК РФ обуславливает возникновение права муниципальной собственности использованием этих

участков в конкретных целях либо предоставлению земельных участков конкретным категориям лиц. Таким образом, земельный участок, сформированный либо приобретенный по гражданско-правовой сделке органами местного самоуправления, вправе испросить любое лицо и орган местного самоуправления не вправе будет отказать ему по основанию отсутствия волеизъявления собственника на распоряжение своим имуществом.

Следует отметить, что для использования свободных земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, зачастую необходимо совершение предварительных организационных действий и финансовых затрат (передвижки бюджетных средств, изменение градостроительной документации, получение технических условий и осуществление выбора оптимального использования земельного участка и т.д.), занимающих длительное время, и предоставление земельных участков по заявлениям физических и юридических лиц без учета воли собственника будет означать возникновение напрасных затрат органов местного самоуправления, умаление экономической основы органов местного самоуправления, нарушение права собственника свободно владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом по своему усмотрению (ст. 209 ГК РФ), а также нарушение баланса частных и публичных интересов, выражающееся в воспрепятствовании решению вопросов местного значения.

4. Освобождение органов местного самоуправления от наступления ответственности, уплаты штрафов, пени в случаях, если просрочка исполнения обязательства вызвана несвоевременным перечислением (отсутствием перечисления) средств из бюджета субъекта РФ на реализацию соответствующих переданных государственных полномочий.

V. КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Компетенции местного самоуправления в Ульяновской области включают в себя:

- решение вопросов местного значения;
- полномочия по решению вопросов местного значения;

- права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения;
- разграничение полномочий между органами государственной власти РФ, субъектов РФ и ОМСУ;
- делегирование отдельных государственных полномочий от органов государственной власти ОМСУ;
- передача полномочий по вопросам местного значения от ОМСУ поселений, входящих в состав муниципального района, ОМСУ этого муниципального района и обратно (по соглашениям);
- закрепление законами субъекта РФ вопросов местного значения муниципального района за сельскими поселениями.

1. Решение вопросов местного значения

Вопросы местного значения определены статьями 14 - 16.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для всех видов муниципальных образований.

Перечень вопросов местного значения не может быть изменён иначе как путём внесения изменений и дополнений в Федеральный закон № 131-ФЗ, за исключением случаев, установленных частями 3 и 4 статьи 14, частью 3 статьи 16, частью 2 статьи 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ.

И он изменялся - за последние пять лет перечень вопросов местного значения, перечисленных в статьях 14 - 16 Федерального закона № 131-ФЗ, расширился от 12 до 17 (для разных видов муниципальных образований). Одновременно с этим вносимые изменения не носят характер системной направленности, поскольку формулировки вопросов местного значения не являются специфичными именно для местного самоуправления либо не в полной мере соотносятся с отраслевыми законами.

В качестве нескольких примеров можно привести следующие:

1) Федеральным законом от 29.12.2017 № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» перечень вопросов местного значения дополнен организацией дорожного движения. Одновременно с этим статья 6 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», устанавливающая полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и владельцев частных автомобильных

дорог в области обеспечения безопасности дорожного движения, находится в Главе II «Государственная политика в области обеспечения безопасности дорожного движения». Одним из принципов обеспечения безопасности дорожного движения, закреплённых в статье 3 указанного закона, является приоритет ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении.

Таким образом, отраслевой закон не устанавливает указанную сферу деятельности как прерогативу осуществления местного самоуправления, а распределяет полномочия между всеми уровнями власти и даже наделяет отдельными полномочиями частных собственников автомобильных дорог, оставляя, однако, большую часть полномочий за органами государственной власти как исполнителями государственной политики в области безопасности дорожного движения;

2) ещё одним новым вопросом местного значения является принятие в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации решения о сносе самовольной постройки, решения о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с предельными параметрами разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленными правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, или обязательными требованиями к параметрам объектов капитального строительства, установленными федеральными законами, осуществление сноса самовольной постройки или её приведения в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Полномочия органов местного самоуправления, установленные частью 4 статьи 222 Гражданского кодекса РФ, основаны на их праве распоряжаться земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, а также земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена (часть 2 статьи 3.3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»). При этом распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, является не вопросом местного значения, а переданным государственным полномочием (апелляционные

определения ВС РФ от 24.11.2016 № АПГ16-10, от 15.11.2017 № 30-АПГ17-3, от 10.04.2019 № 33-АПА19-4 и др.).

Соответственно, и в данном случае осуществление полномочия обусловлено реализацией правомочия собственника (представителя собственника) земельного участка, а не решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования;

3) предусмотренный статьями 15 и 16 Федерального закона № 131-ФЗ вопрос местного значения «разработка и осуществление мер, направленных на реализацию прав коренных малочисленных народов» в отраслевом Федеральном законе от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» раскрывается как совокупность прав органов местного самоуправления, реализуемых, как оговорено в абзаце первом статьи 7 указанного закона, «в пределах своих полномочий»;

4) вопрос местного значения «обеспечение условий для развития на территории муниципального образования школьного спорта» является частью вопроса местного значения «организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами)» и частично подпадает под исключение в части финансового обеспечения ФГОС.

Описанная ситуация отражается и на определении в законодательстве перечня полномочий органов местного самоуправления.

2. Полномочия по решению вопросов местного значения

Статья 17 Федерального закона № 131-ФЗ содержит открытый перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, а также отсылочные нормы:

- иные полномочия ОМСУ по решению вопросов местного значения определяются настоящим Федеральным законом и уставами муниципальных образований (п. 9 ч. 1 ст. 17);

- по вопросам, отнесённым в соответствии со статьями 14, 15 и 16 настоящего Федерального закона к вопросам местного

значения, федеральными законами, уставами муниципальных образований могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления по решению указанных вопросов местного значения, а в случае, предусмотренном частью 3 статьи 16.2 настоящего Федерального закона, указанные полномочия могут устанавливаться законами субъектов Российской Федерации (ч. 1.1 ст. 17).

Из этих норм первая не предусматривает установления федеральными законами полномочий ОМСУ по решению вопросов местного значения, вторая - допускает такую возможность.

Следует отметить, что проектом Федерального закона № 438751-4 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» помимо исключения ограничения, запрещающего предусматривать в иных федеральных законах полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, поскольку фактически многие федеральные законы уже содержали такие положения, предусматривалась норма, согласно которой эти полномочия должны были содержать указание на вопрос местного значения, в отношении которого закрепляются права и обязанности органов местного самоуправления. Однако Федеральный закон от 18.10.2007 № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» был принят без нормы об указании в отраслевом федеральном законе указания на вопрос местного значения.

Поскольку отраслевые законы далеко не всегда содержат указание на вопрос местного значения, в целях решения которого устанавливается то или иное полномочие ОМСУ, на сегодняшний день отсутствует единое понимание чёткого перечня полномочий ОМСУ.

Так, согласно сведениям Доклада о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления, подготовленного Общероссийским Конгрессом муниципальных образований за 2018 год, 123 федеральных закона закрепляют 821 полномочие ОМСУ, из них 147 не соответствуют вопросам местного значения.

Одновременно с этим в экспертно-аналитическом материале, подготовленном аппаратом Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по результатам анализа «отраслевых» федеральных законов с целью выявления в них полномочий (прав, обязанностей), осуществление которых возложено на ОМСУ (по материалам журнала «Местное право», 2019, № 2, с. 53 - 88) 173 «отраслевых» федеральных закона содержат положения, определяющие 1577 полномочий ОМСУ. Из них 135 «отраслевых» федеральных законов содержат положения, определяющие 1348 полномочий ОМСУ в рамках решения вопросов местного значения, 55 «отраслевых» федеральных законов содержат положения, определяющие 229 полномочий ОМСУ за пределами вопросов местного значения, из которых, в свою очередь, 17 содержат как полномочия по вопросам местного значения, так и за их пределами, 38 - только полномочия за пределами вопросов местного значения.

Министерство экономического развития Российской Федерации, со своей стороны, также провело инвентаризацию федеральных нормативных правовых актов, выявив 331 нормативный правовой акт, устанавливающий полномочия органов местного самоуправления, требующий изменения в связи с выявлением избыточных и устаревших требований (итоги инвентаризации в исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации направлены письмом от 06.06.2019 № 18205-СШ/Д14и для предложений).

Соответственно, единое понимание перечня полномочий ОМСУ препятствует единому правотолкованию и правоприменению на территории Российской Федерации законодательства судами, контрольно-надзорными органами и самими органами местного самоуправления.

Учитывая, что согласно части 1 статьи 19 Федерального закона полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесённым в соответствии с настоящим Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления, чёткое перечисление полномочий ОМСУ позволило бы отграничить полномочия по решению вопросов местного значения от государственных полномочий, передача которых не оформлена в соответствии со ст. 19

Федерального закона № 131-ФЗ, а также от полномочий по участию в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ), а попросту говоря - обязанности от прав.

3. Права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения

Права ОМСУ на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения, содержатся в нескольких статьях Федерального закона № 131-ФЗ.

Общее правило определено в ч. 2 ст. 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ: органы местного самоуправления вправе участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 настоящего Федерального закона), если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесённые к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключённые из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Частью 4.1 статьи 20 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 настоящего Федерального закона, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий. У указанного права, однако, имеется ограничение, установленное ранее ч. 2 ст. 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ: такое право должно быть прямо предусмотрено федеральным законом, а в случае отсутствия такого права ОМСУ в законе - не быть отнесённым к компетенции органов государственной власти и не быть исключёнными из компетенции ОМСУ федеральными законами и законами субъектов РФ.

В Ульяновской области вопросы реализации прав ОМСУ в 2019 году возникали относительно правомочия ОМСУ устанавливать меры социальной поддержки лицам, указанным в п. 24 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

власти субъектов Российской Федерации» (в том числе многодетным и малоимущим семьям).

Частью 5 ст. 20 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления наделены правом устанавливать за счёт средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи (к ранее установленным) для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Верховный Суд РФ в своём Определении от 10.09.2008 № 72-Г08-7 указал: поскольку в соответствии с п. 24 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ решение вопросов социальной поддержки относится к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ, то финансовое обеспечение бесплатного питания детей из малоимущих семей неправомерно отнесено ответчиком к вопросам местного значения и должно осуществляться за счёт средств областного бюджета с возможностью направления субвенций местным бюджетам без участия собственных бюджетных средств муниципального образования.

Несмотря на приведённую выше позицию Верховного Суда РФ, до октября 2019 позиция органов прокуратуры Ульяновской области заключалась в приоритете права органов местного самоуправления устанавливать дополнительные меры социальной поддержки, в том числе на организацию социального питания отдельным категориям детей (представление прокуратуры города Димитровграда от 23.05.2018 № 21-01-2018, протест Инзенской межрайонной прокуратуры от 17.10.2019 № 21-01-2019).

Однако 25.12.2019 прокуратурой города Димитровграда дано отрицательное заключение на проект решения Городской Думы города Димитровграда, предусматривающий установление дополнительной меры социальной поддержки в виде предоставления ежедневного горячего питания отдельным категориям учащихся муниципальных общеобразовательных организаций города Димитровграда во время образовательного процесса (детям из многодетных семей), в котором указывается на отсутствие у органов местного самоуправления полномочия устанавливать соответствующие меры социальной поддержки,

поскольку согласно п. 24 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ они уже отнесены к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Аналогично - постановлением Правительства Ульяновской области от 29.08.2019 № 438-П утверждено Положение о порядке предоставления иных межбюджетных трансфертов из областного бюджета Ульяновской области бюджетам муниципальных образований Ульяновской области в целях финансового обеспечения расходных обязательств, связанных с приобретением автомобилей для осуществления перевозки инвалидов. В соответствии с указанным Положением одним из критериев отбора муниципальных образований для предоставления межбюджетных трансфертов является наличие проекта муниципального нормативного правового акта, устанавливающего порядок осуществления на территории муниципального образования бесплатной перевозки инвалидов, в том числе детей-инвалидов, и сопровождающих их лиц до государственных, муниципальных учреждений и их структурных подразделений, расположенных на территории муниципального образования.

В данном случае у ОМСУ отсутствуют как право принимать муниципальные правовые акты в области организации перевозок, не являющихся регулярными (ст. 1 Федерального закона от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»), так и право приобретать автомобили для перевозок инвалидов в рамках создания необходимых условий для беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной, инженерной, транспортной инфраструктур и пользования средствами транспорта без передачи соответствующих государственных полномочий (п. 24 ч. 2 и ч. 6 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ).

4. Разграничение полномочий между органами государственной власти РФ, субъектов РФ и органами местного самоуправления

Разграничение полномочий между органами государственной власти РФ, субъектов РФ и органами местного самоуправления является одной из задач обеспечения самостоятельности в принятии решений на разных уровнях власти с учётом административно-территориального устройства и моделей местного самоуправления в Российском государстве.

Полномочия ОМСУ - совокупность прав и обязанностей - должны обеспечивать решение вопросов местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

В отношении правового регулирования полномочий ОМСУ можно выделить следующие проблемы:

1) отсутствие в отраслевых законах указания на вопрос местного значения, во исполнение которого устанавливаются полномочия, отсутствие взаимосвязи между ними, нарушение принципа регулирования «от общего - к частному»;

2) использование нечётких терминов, характеризующих объём и характер деятельности ОМСУ («участие в», «содействие», «организация» и т.д.);

3) указание на совместное полномочие органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и ОМСУ без разграничения конкретных функций органов каждого уровня публичной власти, что порождает дублирование полномочий государственных и местных органов и вызывает необходимость принятия подзаконных актов, разграничивающих полномочия;

4) сложившаяся в последнее время тенденция увеличения вопросов местного значения за счёт «переквалификации» полномочий ОМСУ. Так, только за последние 5 лет вопросами местного значения стали выдача градостроительного плана земельного участка, принятие решения о сносе самовольной постройки, принятие решения об изъятии земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства Российской Федерации, участие в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» в выполнении комплексных кадастровых работ, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального образования и т.п. Вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования вышеперечисленными функциями не затронуты, какую-либо систему с уже имевшимися вопросами местного значения новые вопросы не образуют;

5) передача значительной части правового регулирования полномочий ОМСУ органам местного самоуправления путём установления отсылочных норм в федеральных законах. Нередко принятие одного федерального закона влечёт за собой необходимость в разработке нескольких нормативных правовых актов субъекта РФ и муниципальных нормативных правовых актов. В качестве примера можно привести следующие показатели: в 2019 году было принято 529 федеральных законов, 1960 постановлений Правительства Российской Федерации и 3273 распоряжения Правительства Российской Федерации. На территории Ульяновской области в 2019 году было принято 9430 муниципальных правовых актов, из них в городе Ульяновске 151 решение представительного органа, 2827 постановлений и 373 распоряжения местной администрации, не считая кадровых. В других субъектах Российской Федерации ситуация складывается не лучшим образом.

Во многих муниципальных образованиях утверждаются планы нормотворческой деятельности, основанные на мониторинге принимаемых федеральных и региональных нормативных правовых актов, создаются координационные органы, посвящённые исключительно вопросам нормотворчества. Как правило, муниципальные нормативные правовые акты принимаются по аналогии с ранее принятыми по соответствующему вопросу муниципальными правовыми актами административного центра субъекта Российской Федерации либо муниципальных образований других регионов без внесения в них изменений. За последние годы получила широкое распространение практика написания «модельных» муниципальных правовых актов (вплоть до уставов муниципальных образований) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, которые после согласования с органами прокуратуры копируются органами местного самоуправления.

Принятие уставов муниципальных образований в соответствии с модельными уставами позволяет сохранить тенденцию незначительного количества отказов в государственной регистрации уставов муниципальных образований и изменений в них. Так, в Ульяновской области во 2 полугодии 2019 года зарегистрировано 7 уставов муниципальных образований и 83 муниципальных правовых акта о внесении изменений в уставы муниципальных образований, отказано в государственной регистрации только 1 решения о внесении изменений в устав (1,1%

от числа рассмотренных актов). В 2015 – 2017 годах решение об отказе в государственной регистрации было принято в отношении 1,3%, 0,9% и 1,2% от числа рассмотренных в соответствующих годах правовых актов, в 2018 – 1,7%, в 2019 – 0,9%.

Несмотря на приведенную локальную положительную динамику, вышеперечисленные обстоятельства свидетельствуют о том, что предоставленные полномочия становятся для органов местного самоуправления бременем, отвлекающим значительную часть временных, человеческих и организационных ресурсов, результатом чего стало снижение качества муниципального нормотворчества.

В частности, неудовлетворительное состояние муниципальной нормативной базы предоставления муниципальных услуг послужило основанием для разработки и внесения Правительством Российской Федерации в Государственную Думу проекта Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусматривающего возможность установления Правительством Российской Федерации единых стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг в случаях, предусмотренных федеральными законами. В пояснительной записке к законопроекту было отмечено, что согласно данным регионов доля муниципальных образований, в которых нормативная правовая база отвечает требованиям федерального законодательства в части стандарта предоставления услуг, предусмотренных разделом I исчерпывающих перечней, в течение 2015 - 2018 годов в среднем по Российской Федерации остаётся на постоянном низком уровне в пределах 75%, а согласно информации Генеральной прокуратуры Российской Федерации количество ежегодно выявляемых нарушений в деятельности органов местного самоуправления по вопросам соблюдения законодательства о градостроительной деятельности остаётся на постоянном высоком уровне (в 2015 году опротестовано 5,5 тыс. незаконных нормативных правовых актов; в 2016 году - 6,7 тыс. актов; в 2017 году - 6 тыс. актов; в первом полугодии 2018 года - 6 тыс. актов).

Установление большого количества отсылочных норм к муниципальным правовым актам зачастую не учитывает, что большинство отраслей права отнесено Конституцией Российской Федерации к предметам ведения Российской Федерации и

предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Это неизбежно сказывается на качестве муниципального нормотворчества, не успевающего за изменениями федерального законодательства, а также отвлекает временные, организационные и человеческие ресурсы, необходимые для решения вопросов местного значения.

Очевидно, что перечисленные проблемы не способствуют повышению эффективности осуществления ОМСУ своих полномочий. В качестве альтернативы высказываются предложения о разграничении не полномочий, а предметов ведения между органами государственной власти и местного самоуправления. Предлагается пересмотреть перечень вопросов местного значения и оставить в этом списке те из них, в которых нет полномочий государственных органов. При таком подходе ОМСУ будут освобождены от обязанностей решать государственные вопросы в части, касающейся муниципалитета, значительно уменьшится финансовая нагрузка на муниципалитеты, а также даст возможность уйти от дублирования полномочий государственными и местными органами и чётко определить круг ответственных за решение конкретного вопроса и снимет необходимость в существовании значительного количества подзаконных правовых актов, разграничивающих полномочия.

В случае, если отдельные вопросы, в которых государство имеет полномочия, целесообразно решать на местном уровне, предлагается использовать существующий отработанный механизм передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления (Аржанов В.В. Разграничение полномочий и предметов ведения между государственными органами и органами местного самоуправления // Административное право и процесс. 2019. № 7. С. 40 - 42).

5. Делегирование отдельных государственных полномочий от органов государственной власти органам местного самоуправления в Ульяновской области

Делегированное государственное полномочие	ОМСУ	НПА
Организация на территории Ульяновской области	местные администрации	Закон Ульяновской области от 07.10.2010

мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев	муниципальных районов и городских округов	№ 158-ЗО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Ульяновской области государственными полномочиями Ульяновской области по организации на территории Ульяновской области мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев»
Опека и попечительство в отношении несовершеннолетних	Местные администрации муниципальных образований: «Базарносызганский район», «Барышский район», «Вешкаймский район», «город Димитровград», «город Новоульяновск», «Инзенский район», «Карсунский район», «Кузоватовский район», «Майнский район», «Мелекесский район», «Николаевский	Закон Ульяновской области от 05.07.2013 № 109-ЗО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и отдельных городских округов Ульяновской области государственными полномочиями по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних»

	район», «Новомалыклинский район», «Новоспаский район», «Павловский район», «Радищевский район», «Сенгилеевский район», «Старокулаткинский район», «Старомайнский район», «Сурский район», «Тереньгульский район», «Ульяновский район», «Цильнинский район» и «Чердаклинский район»	
Отдельные полномочия в сфере проведения публичных мероприятий: обозначение на местности границ специально отведённых мест информационными знаками, если специально отведённые места не имеют ограждения, установка информационных знаков по периметру границы специально отведённого места, а также в местах предполагаемого прохода людей; регистрация регламента проведения публичного мероприятия; в день осуществления	местные администрации городских округов и поселений муниципальных образований: «город Димитровград», «город Новоульяновск», «город Ульяновск», «Базарносызганское городское поселение», «Барышское городское поселение», «Вешкаймское городское поселение», «Инзенское городское поселение», «Карсунское городское поселение», «Кузоватовское	Закон Ульяновской области от 30.11.2012 № 190-ЗО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области отдельными государственными полномочиями в сфере проведения на территории Ульяновской области публичных мероприятий»

регистрации регламентов проведения публичных мероприятий, уведомление о проведении которых не требуется, незамедлительное извещение граждан, представивших регламенты, об очередности использования специально отведённого места для проведения публичных мероприятий и размещение информации об очередности использования специально отведённого места для проведения публичных мероприятий на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и в специально отведённом месте	городское поселение», «Майнское городское поселение», «Новомайнское городское поселение», «Николаевское городское поселение», «Новомалыклинское сельское поселение», «Новоспаское городское поселение», «Павловское городское поселение», «Радищевское городское поселение», «Сенгилеевское городское поселение», «Старокулаткинское городское поселение», «Старомайнское городское поселение», «Сурское городское поселение», «Тереньгульское городское поселение», «Ишеевское городское поселение», «Большенагаткинское сельское поселение», «Чердаклинское городское поселение». В случае если в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в поселениях	
--	---	--

	Ульяновской области местные администрации не образуются, государственными полномочиями наделяются местные администрации муниципальных районов Ульяновской области, осуществляющие полномочия местных администраций таких поселений Ульяновской области	
Определение перечня должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об отдельных административных правонарушениях предусмотренных Кодексом Ульяновской области об административных правонарушениях	1. местные администрации муниципальных районов, в которых образованы местные администрации, на которые возложено исполнение полномочий местных администраций поселений, являющихся административными центрами соответствующих муниципальных районов, - определение перечня должностных лиц ОМСУ муниципальных районов Ульяновской области, уполномоченных составлять протоколы	Закон Ульяновской области от 28.02.2011 № 18-ЗО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области государственным полномочием по определению перечня должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об отдельных административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Ульяновской области об административных правонарушениях»

		об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 4.4, 8.1 - 8.3 и 8.5 КоАП УО. 2. местные администрации городских округов - определение перечня должностных лиц ОМСУ городских округов Ульяновской области, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 4.4, 8.1 - 8.3, 8.5, 19, 22, 23, и 25 КоАП УО. 3. местные администрации поселений - государственным полномочием по определению перечня должностных лиц ОМСУ поселений, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 4.4, 8.1 - 8.3 и 8.5 КоАП УО	
Установление потребления твердого топлива	нормативов населением	местные администрации муниципальных	Закон Ульяновской области от 03.10.2012 № 137-ЗО

	районов и городских округов	«О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Ульяновской области государственным полномочием по установлению нормативов потребления населением твердого топлива»
Создание на территориях муниципальных районов и городских округов Ульяновской области муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, организационно-методическое, информационно-аналитическое и иное обеспечение деятельности муниципальных комиссий	местные администрации муниципальных районов и городских округов	Закон Ульяновской области от 06.05.2013 № 72-ЗО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Ульяновской области государственными полномочиями в сфере организации и обеспечения деятельности муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав»
Предоставление мер социальной поддержки молодым специалистам, поступившим на работу в областные государственные учреждения, осуществляющие в качестве основного (уставного) вида деятельности образовательную	Местные администрации муниципальных районов и городских округов	Закон Ульяновской области от 03.10.2012 № 141-ЗО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских

деятельность, медицинскую деятельность, а также деятельность в сферах социального обслуживания населения, культуры, кинематографии, архивного дела, физической культуры и спорта, ветеринарии или средств массовой информации в муниципальные учреждения муниципальных образований Ульяновской области, осуществляющие в качестве основного (уставного) вида деятельности образовательную деятельность, а также деятельность в сферах культуры, кинематографии, архивного дела, физической культуры и спорта или средств массовой информации		округов Ульяновской области государственными полномочиями по предоставлению мер социальной поддержки молодым специалистам, поступившим на работу в муниципальные учреждения муниципальных образований Ульяновской области, осуществляющие в качестве основного (уставного) вида деятельности образовательную деятельность» Закон Ульяновской области от 30.11.2012 № 185-ЗО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Ульяновской области государственными полномочиями по предоставлению мер социальной поддержки молодым специалистам, поступившим на работу в муниципальные
---	--	---

		учреждения муниципальных образований Ульяновской области, осуществляющие в качестве основного (уставного) вида деятельности деятельность в сфере физической культуры и спорта» Закон Ульяновской области от 24.12.2012 № 216-ЗО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Ульяновской области государственными полномочиями по предоставлению мер социальной поддержки молодым специалистам, поступившим на работу в муниципальные учреждения муниципальных образований Ульяновской области, осуществляющие в качестве основного (уставного) вида деятельности деятельность в сферах культуры или
--	--	--

		архивного дела»
Предоставление родителям (законным представителям) детей, посещающих муниципальные и частные образовательные организации, реализующие образовательную программу дошкольного образования, компенсации части внесённой в соответствующие образовательные организации родительской платы за присмотр и уход за детьми	Местные администрации муниципальных районов и городских округов	Закон Ульяновской области от 13.08.2013 № 139-ЗО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Ульяновской области государственными полномочиями по предоставлению родителям (законным представителям) детей, посещающих муниципальные и частные образовательные организации, реализующие образовательную программу дошкольного образования, компенсации части внесенной в соответствующие образовательные организации родительской платы за присмотр и уход за детьми»
Полномочия в сфере образования и оздоровления детей: по предоставлению бесплатно специальных учебников и учебных пособий,	Местные администрации муниципальных районов и городских округов	Закон Ульяновской области от 05.07.2013 № 110-ЗО «О наделении органов местного самоуправления

иной учебной литературы, а также услуг сурдопереводчиков и тифлосурдопереводчиков при получении обучающимися с ограниченными возможностями здоровья образования в муниципальных образовательных организациях, по осуществлению ежемесячной денежной выплаты на обеспечение проезда детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся в муниципальных образовательных организациях, на городском, пригородном, в сельской местности на внутрирайонном транспорте (кроме такси), а также проезда один раз в год к месту жительства и обратно к месту обучения, по осуществлению ежемесячной доплаты за наличие ученой степени кандидата наук или доктора наук педагогическим работникам муниципальных общеобразовательных организаций, имеющим ученую степень и замещающим (занимающим) в указанных общеобразовательных организациях штатные должности, предусмотренные квалификационными справочниками или профессиональными		муниципальных районов и городских округов Ульяновской области отдельными государственными полномочиями в сфере образования и оздоровления детей»
---	--	---

стандартами, по предоставлению полного государственного обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся и (или) обучающихся в муниципальных образовательных организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по организации и обеспечению оздоровления детей и обеспечению отдыха детей, обучающихся в общеобразовательных организациях, в том числе детей- сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, и детей из многодетных семей, в лагерях, организованных образовательными организациями, осуществляющими организацию отдыха и оздоровления обучающихся в каникулярное время (с дневным пребыванием), детских лагерях труда и отдыха, по организации и обеспечению получения педагогическими работниками муниципальных образовательных организаций не реже чем один раз в три года дополнительного профессионального образования по профилю педагогической деятельности за счет бюджетных ассигнований областного		
---	--	--

бюджета Ульяновской области по осуществлению обучающимся 10-х (11-х) и 11-х (12-х) классов муниципальных общеобразовательных организаций ежемесячных денежных выплат, по осуществлению единовременных денежных выплат педагогическим работникам муниципальных образовательных организаций, реализующих образовательную программу дошкольного образования, имеющим статус молодых специалистов (за исключением педагогических работников, работающих и проживающих в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа), по выплате родителям или иным законным представителям обучающихся, получающих начальное общее, основное общее или среднее общее образование в форме семейного образования на территории Ульяновской области, компенсации, предусмотренной статьей 7.1 Закона Ульяновской области от 13 августа 2013 года № 134-ЗО «Об образовании в Ульяновской области»		
Полномочия по установлению регулируемых тарифов на регулярные перевозки пассажиров и багажа городским наземным электрическим транспортом по муниципальным	Администрация города Ульяновска	Закон Ульяновской области от 09.03.2016 № 25-ЗО «О наделении органов местного самоуправления

маршрутам таких перевозок в границах муниципального образования «город Ульяновск», предусмотренных Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 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»		муниципального образования «Город Ульяновск» государственными полномочиями по установлению регулируемых тарифов на регулярные перевозки пассажиров и багажа городским наземным электрическим транспортом по муниципальным маршрутам таких перевозок в границах муниципального образования «Город Ульяновск»
Полномочия по подбору и передаче федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, в целях размещения специальных учреждений, предусмотренных Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», зданий с прилегающими земельными участками, соответствующих требованиям, установленным Правительством Российской Федерации	Администрация муниципального образования «Новомалыклинский район»	Закон Ульяновской области от 04.03.2014 № 17-ЗО «О наделении органов местного самоуправления муниципального образования «Новомалыклинский район» государственными полномочиями по подбору и передаче федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию

		государственных услуг в сфере миграции, в целях размещения специальных учреждений, предусмотренных Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», зданий с прилегающими земельными участками, соответствующих требованиям, установленным Правительством Российской Федерации»
До 01.01.2021 полномочия на государственную регистрацию актов гражданского состояния	Местные администрации городских округов и муниципальных районов	Закон Ульяновской области от 01.12.2005 № 139-ЗО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области государственными полномочиями на государственную регистрацию актов гражданского состояния»
Осуществление первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты	Местные администрации поселений и городских округов	Ст. 8 Федерального закона от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной

		службе»
Составление (изменение) списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции в РФ	Местные администрации поселений и городских округов	Ст. 4 Федерального закона от 20.08.2004 № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»
Хранение, комплектование, учет и использование архивных документов, относящихся к государственной собственности Ульяновской области и находящихся на территориях муниципальных районов и городских округов Ульяновской области	Местные администрации муниципальных районов и городских округов	Закон Ульяновской области от 02.12.2013 № 231-ЗО «О правовом регулировании отдельных вопросов в сфере архивного дела на территории Ульяновской области»

6. Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти Ульяновской области

Перераспределённые полномочия	ИОГВ и ОМСУ	НПА
В области градостроительной деятельности: 1) установление состава, порядка подготовки документов территориального планирования муниципальных образований Ульяновской области, порядка подготовки изменений и внесения их в такие документы; 2) утверждение схем	Минстрою Ульяновской области от ОМСУ Мелекесского, Новомалыклинского, Старомайнского, Ульяновского, Цильнинского и Чердаклинского районов Ульяновской	Закон Ульяновской области от 18.12.2014 № 210-ЗО «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципальных

территориального планирования муниципальных районов Ульяновской области, генеральных планов поселений и городских округов Ульяновской области, а также утверждение внесения изменений в схемы территориального планирования муниципальных районов Ульяновской области, генеральные планы поселений и городских округов Ульяновской области; 3) установление порядка подготовки, утверждения местных нормативов градостроительного проектирования и внесения изменений в них; 4) утверждение местных нормативов градостроительного проектирования и внесенных изменений в местные нормативы градостроительного проектирования; 5) утверждение правил землепользования и застройки и внесенных в них изменений; 6) установление порядка подготовки документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решений органов местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области; 7) утверждение подготовленной на основании документов территориального планирования поселений, муниципальных районов и	области	образований Ульяновской области и органами государственной власти Ульяновской области»
--	----------------	---

городских округов Ульяновской области документации по планировке территории; 8) подготовка и утверждение градостроительных планов земельных участков; 9) принятие решений о предоставлении разрешений на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства или об отказе в предоставлении таких разрешений; 10) принятие решений о предоставлении разрешений на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства или об отказе в предоставлении таких разрешений; 11) принятие решений о выдаче разрешений на строительство или об отказе в выдаче разрешений на строительство, а также решений о продлении срока действия разрешений на строительство или об отказе в продлении срока действия разрешений на строительство, решений о внесении изменений в разрешения на строительство или об отказе во внесении изменений в разрешения на строительство, решений о прекращении действия разрешений на строительство, в том числе в отношении		
--	--	--

разрешений на строительство, выданных органами местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области до дня начала осуществления исполнительными органами государственной власти Ульяновской области соответствующих полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области в области градостроительной деятельности; 12) принятие решений о выдаче разрешений на ввод объектов капитального строительства в эксплуатацию или об отказе в выдаче разрешений на ввод объектов капитального строительства в эксплуатацию в случае строительства, реконструкции объектов капитального строительства, проектная документация которых подлежит экспертизе в соответствии со статьей 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в том числе принятие указанных решений в отношении ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства, разрешения на строительство которых выданы органами местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области до дня начала осуществления		
---	--	--

исполнительными органами государственной власти Ульяновской области соответствующих полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области в области градостроительной деятельности; 13) ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территориях муниципальных районов и городских округов Ульяновской области; 14) принятие решений о развитии застроенных территорий; 15) подготовка документов территориального планирования муниципальных районов и поселений Ульяновской области, подготовка изменений в указанные документы, за исключением принятия решений о подготовке проектов генеральных планов поселений и решений о подготовке предложений о внесении в генеральные планы поселений изменений, а также организации и проведения публичных слушаний по проектам генеральных планов поселений.		
Распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, принятие решений	Между Минстроем Ульяновской области и ОМСУ «город Ульяновск»	Закон Ульяновской области от 03.07.2015 № 85-ЗО «О перераспределении

и совершение иных действий, предусмотренных статьями 11.10, 39.3, пунктом 7 статьи 39.5 (в отношении некоммерческих организаций, созданных гражданами, в случаях, предусмотренных федеральными законами), 39.6, 39.9, 39.10, 39.21, 39.23 и 39.27 Земельного кодекса Российской Федерации и связанных с распоряжением земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена		полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, между органами местного самоуправления муниципального образования «город Ульяновск» Ульяновской области и органами государственной власти Ульяновской области»
--	--	---

7. Передача полномочий по вопросам местного значения от органов местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, органам местного самоуправления этого муниципального района и обратно (по соглашениям) в Ульяновской области

Переданы от ОМСУ поселений ОМСУ муниципальных районов		
Осуществление Счётно-контрольной комиссией при Совете депутатов контроля за исполнением бюджета (внешний муниципальный финансовый контроль)	Базарносызганский район Мелекесский район Кузоватовский район Инзенский район Карсунский район Чердаклинский район Новоспаский район Сурский район Вешкаймский район	
Определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для муниципальных заказчиков	Базарносызганский район Мелекесский район Кузоватовский район	

	Карсунский район (в части процедур определения и изменения процедуры торгов, запроса котировок и их проведения, ведения реестра муниципальных контрактов, обеспечения публикации информации о размещении заказов в печати и в сети «Интернет») Чердаклинский район Теренгульский район Новоспасский район Сурский район Вешкаймский район Барышский район
Составление, исполнение бюджета поселения, составление отчета об исполнении бюджета	Базарносызганский район Кузоватовский район Карсунский район (в части исполнения бюджета) Чердаклинский район Теренгульский район (в части казначейского исполнения бюджета) Сурский район Вешкаймский район Барышский район
Контроль за исполнением местного бюджета	Базарносызганский район Новомалыклинский район Кузоватовский район Карсунский район Чердаклинский район Сурский район Барышский район
Осуществление внутреннего финансового контроля	Базарносызганский район Мелекесский район Инзенский район Карсунский район Чердаклинский район Теренгульский район

	Новоспасский район Вешкаймский район Барышский район
Владение пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности поселения	Базарносызганский район Барышский район
Организация досуга, создание условий для обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры	Новомалыклинский район (без организации досуга) Мелекесский район Кузоватовский район Карсунский район Майнский район Чердаклинский район Теренгульский район Старокулаткинский район Сурский район Вешкаймский район Барышский район
Часть полномочий по организации библиотечного обслуживания, комплектования и обеспечения сохранности библиотечных фондов библиотек	Мелекесский район (на 2019 год) Вешкаймский район
Осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения в части рассмотрения вопросов, связанных с соблюдением требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов в отношении муниципальных служащих администрации поселения	Новомалыклинский район Мелекесский район
Часть полномочий по решению вопросов местного значения в области градостроительной деятельности	Мелекесский район
Часть полномочий по проведению антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов	Мелекесский район

Ведение регистра муниципальных нормативных правовых актов	Чердаклинский район
Создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований	Мелекесский район Карсунский район Вешкаймский район
Осуществление части полномочий по участию в предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций	Барышский район
Утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение документации по планировке территории, выдача разрешения на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование и изъятие, в том числе путём выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселений (в отношении городских поселений)	Карсунский район Вешкаймский район (в части утверждения документации по планировке территории) Вешкаймский район (в части муниципального земельного контроля) Барышский район (в части резервирования и изъятия, в том числе путём выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществления земельного контроля за использованием земель поселений) Барышский район (в части полномочий по разработке генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки)
Муниципальный жилищный контроль	Вешкаймский район Барышский район
Осуществление части полномочий по регулированию тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры	Барышский район

Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населённых пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населённых пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области дорожной деятельности в соответствии с законодательством РФ	Барышский район (в отношении ряда поселений)
Переданы от ОМСУ муниципальных районов ОМСУ поселений	
Дорожная деятельность (в части содержания дорог) в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населённых пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населённых пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации	Новомалыклинский район Мелекесский район (в т.ч. дорожная деятельность вне границ населённых пунктов) Кузоватовский район Карсунский район (за исключением иных полномочий) Майнский район Чердаклинский район, Старокулаткинский район (в части зимнего содержания дорог, за исключением контроля и иных полномочий) Ульяновский район (в части содержания автомобильных дорог в границах населённых пунктов сельских поселений) Теренгульский район Сенгилеевский район

Организация расчистки дорог в зимний период, обкос дорог, грейдирование дорог в границах населенных пунктов поселения	Сурский район (за исключением ремонта и строительства автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, создания и обеспечения функционирования парковок (парковочных мест), осуществления муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения) Вешкаймский район Барышский район (за исключением ремонта и строительства дорог) Вешкаймский район
Утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение документации по планировке территории, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования и внесение в них изменений	Кузоватовский район
Организация в границах поселения водоснабжения населения, водоотведения Содержание и ремонт систем	Кузоватовский район Карсунский район Майнский район Чердаклинский район Старокулаткинский район Сурский район (в части водоснабжения) Вешкаймский район Ульяновский район

водоснабжения и водоотведения в границах населенных пунктов сельских поселений	
Организация в границах поселения электро-, газоснабжения	Майнский район Старокулаткинский район
Организация в границах поселения теплоснабжения	Майнский район Чердаклинский район Старокулаткинский район
Проведение конкурса и заключения договоров на право аренды сетей водоснабжения, скважин, гидрантов и другого оборудования для водоснабжения населения, принятие муниципальных правовых актов по вопросам оказания водоснабжения и водоотведения, включая разработку схем водоснабжения поселения, информирование населения об условиях предоставления услуг, организация строительства объектов инженерной инфраструктуры, подвоз воды населению (только в случае отсутствия возможности организации нецентрализованного водоснабжения)	Карсунский район
Организация в границах поселения снабжения населения топливом	Кузоватовский район Майнский район Старокулаткинский район Сенгилеевский район
Организация снабжения населения баллонным газом	Сурский район
Обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий ОМСУ в	Карсунский район Теренгульский район (в части обеспечения жилыми помещениями) Сурский район (за исключением организации строительства и содержания муниципального жилищного фонда,

соответствии с жилищным законодательством	создания условий для жилищного строительства, осуществления муниципального жилищного контроля)
Ведение учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, сбор с граждан ежемесячной платы за пользование жилыми помещениями (платы за наём), предоставленными по договорам социального найма, с последующим перечислением денежных средств в бюджет района	Кузоватовский район
Участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию ТКО Определение мест временного складирования ТКО и размещения площадок для установки контейнеров, содержание территорий населённых пунктов в границах поселений в соответствии с СанПиН 42-128-4690-88 «Санитарные правила содержания территорий населённых мест» Сбор и вывоз ТКО с несанкционированных мест размещения в сельских поселениях	Кузоватовский район Майнский район Старокулаткинский район (в том числе по обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению) Сурский район (за исключением создания мест (площадок) накопления ТКО и ведения реестра мест (площадок) накопления ТКО) Вешкаймский район Карсунский район Ульяновский район
Создание мест для массового отдыха жителей поселения и организация	Новомалыклинский район Кузоватовский район

обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам	Карсунский район Сенгилеевский район
Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения	Новомалыклинский район Мелекесский район Кузоватовский район Карсунский район Майнский район Чердаклинский район Ульяновский район (в части содержания мест захоронения в сельских поселениях) Теренгульский район (в части содержания мест захоронения) Старокулаткинский район Сенгилеевский район Сурский район Вешкаймский район
Предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции	Новомалыклинский район Карсунский район Теренгульский район Старокулаткинский район Сенгилеевский район
Осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья	Новомалыклинский район Кузоватовский район Карсунский район Майнский район Теренгульский район
Осуществление в пределах, установленных водным законодательством, полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования	Карсунский район

Владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района	Мелекесский район
Организация обеспечения населения сжиженным углеводородным газом, в том числе взаимодействие с поставщиками сжиженного углеводородного газа по вопросам своевременной доставки сжиженного углеводородного газа населению, ведение реестра нуждающихся в обеспечении сжиженным углеводородным газом	Карсунский район
Участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения	Карсунский район
Создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального, городского округа, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов	Карсунский район Сенгилеевский район
Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и	Старокулаткинский район Сенгилеевский район

культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения	
Создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении	Сенгилеевский район
Осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения	Сенгилеевский район

Из общего количества выявленных и проанализированных Советом муниципальных образований» в 2019 году проблемных вопросов, связанных с реализацией компетенций местного самоуправления, можно выделить следующие:

- обращение с твёрдыми коммунальными отходами;
- реализация полномочий в сфере благоустройства;
- проблематика по гидротехническим сооружениям;
- контроль в области использования недр;
- обеспечение жителей населенных пунктов услугами бытового (банного) обслуживания;
- предоставление ритуальных услуг;
- налогообложение выплат старостам сельских населенных пунктов и председателям советов многоквартирных домов;
-

8. Обращение с твёрдыми коммунальными отходами

Ежегодное антропогенное воздействие на окружающую среду, оказывая влияние на устойчивое развитие общества, подняло вопросы экологии до государственного уровня.

30 апреля 2012 года Президентом РФ были утверждены Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, которыми определены стратегическая цель, основные задачи государства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности и механизмы их реализации.

Одной из центральных задач в области экологического развития является предотвращение и снижение текущего негативного воздействия на окружающую среду, для решения которой был разработан комплекс мероприятий по изменению структуры системы обращения с отходами.

Главным (основным) этапом указанного процесса стал 2019 год, с которого и поменялась схема обращения с ТКО, в которой значение местной власти было существенно повышено.

Федеральным законом от 31.12.2017 № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений в области обращения с твердыми коммунальными отходами отнесено:

- создание и содержание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах;
- определение схемы размещения мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведение реестра мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов;
- организация экологического воспитания и формирования экологической культуры в области обращения с твердыми коммунальными отходами.

В соответствии с п. 18 ч. 1 и ч. 3 ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на территории сельских поселений данные полномочия реализуются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов.

В то же время имеют место случаи передачи органами местного самоуправления муниципальных районов части своих полномочий по данному поручению местного значения отдельным поселениям, входящим в его состав. В частности, передача полномочий по созданию и содержанию мест (площадок) накопления ТКО в 2019 году практиковалась в Старокулаткинском районе. При этом межбюджетные трансферты для реализации данных полномочий отличаются незначительными размерами, что не позволяет исполнять их надлежащим образом.

В соответствии со ст. 13.4 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» накопление отходов допускается только в местах (на площадках) накопления отходов, соответствующих требованиям законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иного законодательства Российской Федерации.

Основные положения, которые следует соблюдать для обеспечения санитарного состояния территорий населенных мест

(улиц, площадей, парков, скверов и других мест общественного пользования, проездов внутри микрорайонов и кварталов) установлены нормами «СанПиН 42-128-4690-88. Санитарные правила содержания территорий населенных мест» (утв. Главным государственным санитарным врачом СССР 05.08.1988 № 4690-88).

Накопление отходов может осуществляться путем их раздельного складирования по видам отходов, группам отходов, группам однородных отходов (раздельное накопление). Вместе с тем места (площадки) накопления твердых коммунальных отходов должны соответствовать нормам СанПиН, а также правилам благоустройства муниципальных образований.

Согласно требованиям СанПиН 2.1.2.2645-10 места (площадки) накопления ТКО должны иметь:

- бетонное или асфальтовое покрытие;
- ограничение бордюром и зелеными насаждениями (кустарниками) по периметру;
- подъездной путь для автотранспорта;
- площадь, необходимую для установки требуемого количества контейнеров, но не более 5;
- расстояние до жилых зданий, детских игровых площадок, мест отдыха и занятий спортом должно не менее 20 м, но не более 100 м.

В Ульяновской области особенности накопления (в том числе раздельного накопления) твердых коммунальных отходов установлены Постановлением Правительства Ульяновской области от 03.03.2017 №91-П «Об утверждении Порядка накопления (в том числе раздельного накопления) твердых коммунальных отходов на территории Ульяновской области» (далее – Постановление Правительства Ульяновской области № 91-П). Указанным постановлением определено, что накопление (в том числе раздельное накопление), сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение ТКО осуществляются с учетом экологического законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и должно быть безопасным для населения и окружающей среды.

Установленные Постановлением Правительства Ульяновской области № 91-П требования к контейнерам и контейнерным площадкам для ТКО и их содержанию выглядят следующим образом:

- лицо, ответственное за содержание контейнерной площадки, обеспечивает своевременную уборку контейнерной

площадки и непосредственно прилегающей к ней территории, а также свободный доступ к контейнерам;

- контейнерная площадка располагается на твердом, прочном, водонепроницаемом, легко очищаемом покрытии, которое способно выдерживать установку и выкатывание контейнеров без их повреждения;

- контейнерные площадки должны быть огорожены с трех сторон;

- контейнерные площадки располагаются на расстоянии не менее 20 метров, но не более 100 метров от жилых домов, детских учреждений, спортивных площадок, детских площадок, скверов, бульваров, парков;

- контейнерная площадка должна регулярно очищаться от снега и льда, отходов, размещенных за пределами контейнеров, и подвергаться уборке (санитарной обработке);

- необходимое количество контейнеров на контейнерной площадке и их объем определяются исходя из количества жителей, проживающих в многоквартирных и индивидуальных жилых домах, для накопления ТКО которых предназначены эти контейнеры, установленных нормативов накопления ТКО с учетом санитарно-эпидемиологических требований;

- количество и объем контейнеров, необходимых для накопления ТКО, собственниками которых являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, определяются исходя из объема образования ТКО.

- подъездные пути к контейнерным площадкам должны быть освещены и постоянно поддерживаться в пригодном для транспортного движения состоянии.

Все эти необходимые для соблюдения условия и обуславливают довольно высокую стоимость оборудования мест (площадок) накопления ТКО. Как показала практика в зависимости от условий местности расположения площадки ее стоимость варьируется от 10,0 тыс. рублей до 20,0 тыс. рублей за одно контейнерное место. Таким образом, для выполнения указанных работ в каждом из муниципальных районов возникла необходимость в дополнительных финансовых средствах в размере более 1,0 млн. рублей. Учитывая финансовое состояние муниципальных образований, такие расходы оказались фактически непосильным бременем для местных бюджетов. Данное обстоятельство в совокупности с фактическим отсутствием обязанностей муниципальных образований по созданию и содержанию площадок накопления ТКО до 01.01.2019 и стало основной причиной, по которой необходимые для решения

рассматриваемого вопроса местного значения финансовые средства не были заложены в бюджетах муниципальных образований на 2019 год.

В целях оказания содействия муниципалам в решении возникших трудностей в реализации «реформы чистоты» в короткие сроки Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ульяновской области» неоднократно поднимался вопрос о необходимости проработки вопроса предоставления местным властям субсидий из областного бюджета на соответствующие цели за счет доходов областного бюджета, дополнительно полученных по итогам первого квартала 2019 года (аналогичная практика реализована в Кировской области, за счет областного бюджета которой осуществляется предоставление финансовой помощи муниципалитетам на реализацию соответствующих мероприятий).

Данный вопрос был решен положительно и соответствующие средства были предусмотрены в четвертом квартале в государственной программе Ульяновской области «Охрана окружающей среды и восстановление природных ресурсов в Ульяновской области на 2014 - 2021 годы», утвержденной постановлением Правительства Ульяновской области от 11.09.2013 № 37/415-П. В рамках входящей в ее состав подпрограммы «Обращение с отходами производства и потребления» предусмотрено предоставление бюджетам муниципальных образований Ульяновской области субсидий на оборудование контейнерных площадок (в том числе для раздельного сбора ТКО) в населенных пунктах Ульяновской области в 2019-2021 годах.

В результате принятых мер, муниципальные образования получили дополнительные средства в размере от 150 до 500 тыс. рублей, которые могли быть направлены на оборудование контейнерных площадок при условии нахождения соответствующего земельного участка в муниципальной собственности, наличия в местном бюджете (сводной бюджетной росписи местного бюджета) бюджетных ассигнований на эти же цели в размере не менее 1 процента от общей суммы субсидий, а также сводной (локальной) сметы с положительным заключением экспертизы о достоверности определения сметной стоимости работ в случае, если стоимость работ по благоустройству объекта превышает сумму в 100 тысяч рублей.

Однако актуальность проблемы сохраняется и в 2020 году, в связи с чем ожидается продолжение реализации данного программного мероприятия государственной программы.

В свою очередь, неисполнение органами местного самоуправления обязанности по созданию мест (площадок) накопления ТКО влечет меры реагирования контрольно-надзорных органов. Неисполнение вынесенных в адрес местных администраций актов влечет наложение исполнительского сбора, что резко увеличивает суммы уже имеющихся долгов муниципальных образований.

Первые шаги в этом направлении были предприняты районными прокуратурами в феврале 2019 года.

В свою очередь Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ульяновской области» был проработан проект типового решения в виде формы Акта обследования места (площадки) накопления твердых коммунальных отходов, составляемым муниципальным образованием Ульяновской области с участием представителя регионального оператора по обращению с ТКО для использования при рассмотрении поступивших в их адрес представлений. Составление данных документов позволило муниципальным образованиям получить отсрочку в несколько месяцев на том основании, что для создания мест (площадок) накопления ТКО необходимо наступление благоприятных погодных условий.

Так, согласно требованиям пункта 12.3.1 «СП 78.13330.2012. Свод правил. Автомобильные дороги. Актуализированная редакция СНиП 3.06.03-85» асфальтобетонные смеси следует укладывать в сухую погоду весной и летом при температуре окружающего воздуха не ниже 5 °С, осенью - не ниже 10 °С.

Наступление определенной температуры воздуха также необходимо и для посадки зеленых насаждений (кустарников) по периметру места (площадки) накопления ТКО.

Вторым шагом районных прокуроров стало их обращение в суды в целях признания незаконным бездействия органов местного самоуправления в оборудовании мест (площадок) накопления ТКО и обязания их создать такие площадки. В ходе судебных заседаний в каждом случае удалось доказать фактическое отсутствие бездействия со стороны местных администраций и ее должностных лиц. Вместе с тем, в части необходимости создания мест (площадок) накопления отходов судами приняты решения об удовлетворении требований контрольно-надзорного органа. На исполнение таких обязательств муниципалитетам давалось, как правило, время до конца 2019 года, в некоторых случаях до середины 2020 года.

Природоохранная прокуратура в рамках своей деятельности не ограничивалась проверкой наличия площадок накопления отходов, но также принимала меры реагирования в отношении

несанкционированных свалок. Так, например, в сентябре 2019 года по итогам проведения контрольных мероприятий в адрес администрации муниципального образования «Старомайнский район» было направлено представление о ликвидации шести несанкционированных мест складирования отходов.

Также следует отметить возникшие у органов местного самоуправления в 2019 году некоторые опасения, связанные с порядком ликвидации несанкционированных свалок, согласно которому собственник земельного участка обязан самостоятельно обеспечить ликвидацию места несанкционированного размещения ТКО или заключить договор на оказание услуг по ликвидации выявленного места несанкционированного размещения ТКО с региональным оператором. Такое беспокойство выглядит обоснованным, ввиду того, что установленное регулирование несет в себе некоторые потенциальные риски.

Во-первых, возникает вопрос относительно расчета размера предъявляемых региональными операторами в суд требований о взыскании понесенных расходов с собственников земельных участков. Представляется целесообразным предусмотреть необходимость согласования региональными операторами с органами местного самоуправления порядка ликвидации обнаруженных свалок, а также проведения совместных комиссионных обследований таких свалок на предмет определения местоположения, площади, объема указанных свалок и определения предполагаемых затрат на их ликвидацию. Отсутствие какой-либо методики определения объема вывезенных отходов и определения обоснованной платы за это влечет риск злоупотребления региональными операторами своим правом.

Во-вторых, данный порядок несет в себе риски злоупотребления региональными операторами на этапе обнаружения мест складирования отходов. В частности могут иметь случаи недобросовестного поведения региональных операторов, которые предпринимают попытки обогатиться за счет собственников земель. Такое обогащение возможно путем сваливания собранных твердых коммунальных отходов на земельных участках и дальнейшего выставления счетов за ликвидацию таких свалок собственникам таких земель.

Таким образом, требуется совершенствование указанного порядка и установление жесткого контроля за действиями региональных операторов. Кроме того, органам местного самоуправления целесообразно обеспечить ведение мониторинга возникновения мест несанкционированного складирования отходов.

Также следует отметить попытку вменения местным администрациям обязанности оборудовать площадки для размещения отходов животноводства.

Вместе с тем, как следует из закрепленных в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральном законе от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» формулировок, за органами местного самоуправления закреплена обязанность по участию в организации деятельности по накоплению и транспортированию только такого вида отходов, как ТКО. Однако Федеральным классификационным каталогом отходов, утвержденным приказом Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242, отходы животноводства (включая деятельность по содержанию животных) (код 1 12 000 00 00 0) не отнесены к ТКО. В связи с этим, обязанность по оборудованию площадок хранения отходов животноводства в соответствии с требованиями санитарно-эпидемиологического законодательства лежит на собственнике таких отходов, на что и было указано в ответе контрольно-надзорному органу.

Кстати, создание мест (площадок) накопления ТКО также не всегда является обязанностью органов местного самоуправления, что прямо указано в статье 8 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». Правда муниципальные образования и в этих случаях играют определенную роль - в той же статье за ними закреплена обязанность по определению схемы размещения мест (площадок) накопления ТКО и ведению реестра мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов.

Накопление (в том числе раздельное накопление) ТКО на территории Ульяновской области осуществляется в соответствии с Территориальной схемой обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, на территории Ульяновской области, утвержденной нормативным правовым актом исполнительного органа государственной власти Ульяновской области, уполномоченного в сфере обращения с ТКО.

Территориальная схема обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, на территории Ульяновской области утверждена приказом Министерства промышленности, строительства, жилищно-коммунального комплекса и транспорта Ульяновской области от 28.12.2017 №50-од (далее - Территориальная схема).

Порядок создания мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, правила формирования и ведения реестра

мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, требования к его содержанию установлены Постановлением Правительства РФ от 31.08.2018 N 1039 «Об утверждении Правил обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведения их реестра».

Указанными Правилами, в частности, установлено, что в случае если в соответствии с законодательством Российской Федерации обязанность по созданию места (площадки) накопления ТКО лежит на других лицах, такие лица согласовывают создание места (площадки) накопления ТКО с органом местного самоуправления на основании письменной заявки, форма которой устанавливается уполномоченным органом. Впоследствии сведения о созданной площадке подлежат внесению в реестр мест (площадок) накопления ТКО.

В целях содействия местным администрациям в подготовке необходимой муниципальной правовой базы в данной сфере Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ульяновской области» совместно с ОГКУ «Правительство для граждан» был разработан модельный муниципальный правовой акт, утверждающий Порядок создания мест (площадок) накопления ТКО, правила формирования и ведения реестра мест (площадок) накопления ТКО, требования к содержанию указанного реестра на территории муниципального образования, а также проекты административных регламентов предоставления муниципальных услуг «Согласование создания места (площадки) накопления твёрдых коммунальных отходов» и «Включение сведений о месте (площадке) накопления твёрдых коммунальных отходов в реестр мест (площадок) накопления твёрдых коммунальных отходов».

Измененная система обращения с отходами внесла коррективы и в экологическую деятельность органов местного самоуправления, поставив перед ними новую задачу – экологическое воспитание и формирование экологической культуры в области обращения с ТКО. Именно на местный уровень власти возложена ключевая роль в формировании такого правового сознания граждан, которое будет отражать ответственное отношение к экологии и природе в целом.

Следует отметить, что, ставя перед муниципалитетами указанные задачи, законодатель предоставил им полную свободу выбора методов и способов их решения. В качестве способов, наиболее популярных среди органов местного самоуправления Ульяновской области, можно указать такие, распространение информационных и методических материалов, проведение бесед на сходах с жителями, тематических мероприятий в учреждениях и

организациях муниципального образования (выставки, формирование природных «уголков», классные часы, викторины и конкурсы, и т.п.), организации мероприятий посвященных охране окружающей среды (экологические акции, субботники, эстафеты и пр.). Так в 2019 году в Ульяновской области было проведено 53 семинара по актуальным вопросам жилищно-коммунального хозяйства и обращения с ТКО.

Следует отметить, что в целях улучшения деятельности местных администраций в данном направлении представляется необходимым включение в систему оценки эффективности реализации муниципальных программ по охране окружающей среды показатели количества проведенных мероприятий по осуществлению экологического просвещения, организации экологического воспитания и формированию экологической культуры.

В целях формирования региональными операторами по обращению с ТКО актуальной базы данных собственников (потребителей коммунальных услуг), на территории 18 муниципальных районов, расположенных в зонах деятельности № 1-4, проведена акция «Чистая амнистия», в ходе реализации которой граждане, добровольно обратившиеся с заявкой на заключение договора с региональным оператором по обращению с ТКО, освобождались от уплаты задолженности за период с 01.01.2021 по день обращения.

В то же время одним из ключевых моментов экологического воспитания должно стать обсуждение необходимости и перспектив перехода на раздельный сбор ТКО.

Согласно пункту 5 Правил коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 03.06.2016 № 505 (далее – Правила коммерческого учета ТКО), коммерческий учет ТКО может осуществляться:

- а) расчетным путем исходя из:
 - нормативов накопления твердых коммунальных отходов, выраженных в количественных показателях объема;
 - количества и объема контейнеров для накопления твердых коммунальных отходов, установленных в местах накопления твердых коммунальных отходов;
- б) исходя из массы твердых коммунальных отходов, определенной с использованием средств измерения.

При этом осуществление расчетов исходя из количества и объема контейнеров для накопления ТКО, установленных в местах накопления твердых коммунальных отходов, возможен лишь в

случае применения раздельного накопления ТКО (пункт 8 Правил коммерческого учета ТКО). В остальных случаях расчет ведется согласно установленным нормативам накопления ТКО.

То есть исключая необходимость сортировать мусор потребители могут платить только за то количество мусора, которое они образовали. В существующих условиях низкой экологической культуры обеспечение раздельного сбора в местах (площадках) накопления ТКО, обслуживающих большой количество потребителей, является трудновыполнимой задачей. В то же время нет никаких препятствий для организации такого накопления в обособленном месте (площадке) накопления ТКО, расположенном на территории конкретной организации и обеспечивающем лишь ее нужды, в связи с чем при наличии обособленных мест (площадок), накопление на которых ТКО осуществляется только бюджетными учреждениями, Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ульяновской области» рекомендовано рассмотреть вопрос их перехода на раздельный сбор ТКО.

9. Реализация полномочий в сфере благоустройства территории

Благоустройство территории является важнейшей частью деятельности по созданию комфортных условий проживания граждан. Именно поэтому руководством региона данному вопросу уделяется особое внимание (объявлена пятилетка благоустройства, реализуются различные проекты, проводятся конкурсы и т.д.), а в конце 2019 года и вовсе было издано распоряжение Губернатора Ульяновской области от 06.12.2019 № 1463-р «О некоторых мерах по повышению качества работ в сфере благоустройства на территории Ульяновской области».

Особую роль в решении вопроса благоустройства территории играют муниципальные образования, которые согласно статьям 14, 16, 16.2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) наделены полномочиями по утверждению правил благоустройства территории, осуществлению контроля за их соблюдением, организации благоустройства территории в соответствии с указанными правилами.

Федеральным законом от 29.12.2017 № 463-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и

отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 463-ФЗ) был скорректирован ряд положений, касающихся деятельности органов местного самоуправления в сфере благоустройства территории.

Данный нормативный правовой акт, в частности, определил круг вопросов, которые могут быть урегулированы правилами благоустройства муниципального образования. Более того, вводимая им ст. 45.1 Федерального закон № 131-ФЗ, которая полностью посвящена правилам благоустройства.

Большинство обозначенных в ч. 2 названной статьи вопросов в большинстве случаев так или иначе затрагивались в действующих на тот момент правилах благоустройства. С другой стороны, в качестве новшеств можно отметить предоставление органам местного самоуправления возможности определения в «главном благоустроительном документе муниципалитета» порядков участия, в том числе финансового, собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов) в содержании прилегающих территорий, и определения границ прилегающих территорий в соответствии с порядком, установленным законом субъекта РФ.

Поправки в этой части вступили в силу по истечении 180 дней после дня их официального опубликования.

Таким образом, с 28 июня 2018 года у органов местного самоуправления на сегодняшний день есть правовые основания для детализации Правил благоустройства территории муниципального образования и определения прилегающих к зданиям, строениям сооружениям территорий с целью возложения обязанности по ее содержанию на правообладателей объектов капитального строительства.

Для реализации указанных полномочий органов местного самоуправления в нашем регионе был принят Закон Ульяновской области от 21.12.2018 № 164-ЗО «О порядке определения органами местного самоуправления поселений и городских округов Ульяновской области границ прилегающих территорий», определяет общие правила определения границ прилегающей территории, а также содержит особые условия для установления таких в отношении некоторых категорий зданий, строений, сооружений или земельных участков среди которых: объекты индивидуального жилищного строительства, торговые, торгово-развлекательные объекты и объекты общественного питания,

объекты спорта, земельные участки с автозаправочными станциями или автомобильными газозаправочными станциями, трансформаторные и электрические подстанции, кладбища, автомобильные дороги, железнодорожные пути, железнодорожные станции, водоотводные и укрепительные устройства, защитные полосы лесов вдоль железнодорожных путей, линий связи, устройств электроснабжения, производственных и иных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов железнодорожного транспорта.

Фактически использование на муниципальном уровне предоставленных федеральным законодательством «рычагов» в виде создания правовых оснований для возложения части обязанностей, в том числе финансовых, по содержанию территории на правообладателей зданий и сооружений позволяет органам местного самоуправления сократить соответствующие расходы и частично решить проблему «серых» зон.

В то же время проведенный в феврале 2019 года анализ правил благоустройства муниципальных образований Ульяновской области показал необходимость приведения их в соответствие с действующим законодательством.

Следует отметить, что оперативное внесение корректировок органами местного самоуправления не было сделано в связи с переходом данного полномочия от исполнительных органов к представительным.

В целях содействия муниципалитетам в принятии правил благоустройства их территории Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ульяновской области» совместно с Министерством энергетики, жилищно-коммунального комплекса и городской среды Ульяновской области был разработан соответствующий модельный муниципальный правовой акт.

Отдельно следует отметить проблему осуществления контроля за соблюдением правил благоустройства территории муниципального образования.

На территории Ульяновской области реализовано предоставленное КоАП РФ субъектам РФ право установления своими законами об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления - Законом Ульяновской области от 28.02.2011 № 17-ЗО введен в действие Кодекс Ульяновской области об административных правонарушениях, глава 2 которого предусматривает

административную ответственность за правонарушения в сфере благоустройства.

В соответствии с абз. 2 п. 4 ст. 46 Бюджетного кодекса РФ суммы денежных взысканий (штрафов) за несоблюдение муниципальных правовых актов (в том числе за несоблюдение правил благоустройства территорий) подлежат зачислению в бюджеты муниципальных образований, которыми приняты соответствующие муниципальные правовые акты, по нормативу 100 процентов.

Вместе с тем, следует отметить, что деятельность местных администраций по контролю соблюдения требований правил благоустройства характеризуется невысоким уровнем активности. Это связано, во-первых, с большой нагрузкой специалистов органов местного самоуправления, непосредственно осуществляющих контроль, во-вторых, с диспропорцией произведенных временных и иных затрат контролирующего органа и полученного результата (устанавливаемые в большинстве случаев судами меры административного наказания в виде предупреждения и (или) небольшого штрафа не влекут для предпринимателей каких-либо серьезных последствий).

Указанные обстоятельства в совокупности с проблемой кадрового обеспечения делает данный механизм регулирования мало интересным для органов местного самоуправления в силу слабого влияния на конечный результат и невысокой значимости для эффективного решения конкретных проблем.

Другой проблемой является отсутствие административной ответственности за совершение некоторых видов действий. Так в 2019 году в муниципальных образованиях несколько раз имели место случаи причинения ущерба имуществу безнадзорным крупным рогатым скотом. При этом правила благоустройства данных муниципалитетов содержат запрет на безнадзорный выгул домашних животных.

Однако ни федеральным, ни региональным законодательством Ульяновской области не предусмотрена административная ответственность лиц, допустивших подобную ситуацию. Единственное, что можно сделать в таких случаях – возместить причиненный ущерб в порядке гражданского судопроизводства.

Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ульяновской области» было предложено рассмотреть возможность введения административной ответственности за подобные действия при подготовке проекта нового КоАП РФ.

10. Проблематика по гидротехническим сооружениям

В Совет регулярно поступают запросы от органов местного самоуправления по вопросам содержания и обеспечения безопасности гидротехнических сооружений (далее также – ГТС). Такие вопросы вызваны недостаточно четким правовым регулированием, а также сложившейся правоприменительной практикой в этой сфере.

В целях получения актуальной информации Советом собраны сведения о ГТС в муниципальных образованиях и возникающих проблемах при их эксплуатации. По итогам анализа полученных сведений установлено, что на территории Ульяновской области расположено более ста ГТС. Большая часть из них находится в муниципальной собственности.

Такие ГТС, в большинстве своем, построены 40 и более лет назад на небольших речках и ручьях промышленными предприятиями, колхозами и совхозами для организации небольших прудов. После ликвидации прежних владельцев такие ГТС стали бесхозными и по решению судов переданы в собственность муниципальных образований.

Нужно отметить, что чаще всего передавались они в муниципальную собственность против воли органов местного самоуправления, через судебные решения по искам органов надзора. Дело в том, что механизм, предусмотренный Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ) предусматривает обязанность исключительно органа местного самоуправления, на территории которого находится бесхозная недвижимая вещь, обратиться в Росреестр с заявлением о постановке ее на учет.

Согласно норме ч. 3 ст. 225 ГК РФ по истечении года со дня постановки такой вещи на учет муниципальный орган может обратиться в суд с требованием о признании на нее права муниципальной собственности.

Однако, в указанном формально праве судами традиционно усматривается обязанность принять имущество в муниципальную собственность в случае подачи исков о понуждении к этому в целях обеспечения безопасности опасных объектов.

Нужно отметить, что административные иски о признании об обязанности принять в собственность ГТС обуславливаются наличием такого вопроса местного значения как «участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций». Такой подход является порочным, так как может

обосновывать нахождение в собственности поселений любых опасных объектов.

В итоге муниципалитеты принимают такие объекты в собственность независимо от их предназначения и необходимости для решения вопросов местного значения. По информации, полученной от муниципальных образований, на сегодняшний день пруды, образованные при возведении ГТС, в основном используются жителями для отдыха и любительского рыболовства.

Необходимо отметить, что исходя из совокупного толкования положений статей 1, 5, 8 ВК РФ, в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, физических и юридических лиц могут находиться только пруды (состоящие из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии), обладающие признаками изолированности и обособленности от других поверхностных водных объектов, то есть не имеющие гидравлической связи с иными водными объектами.

Если пруд не обособлен и не изолирован от других поверхностных водных объектов и имеет с ними гидравлическую связь, он относится к собственности Российской Федерации, в том числе в случае, когда пруд образован на водотоке (реке, ручье, канале) с помощью водонапорного сооружения. (Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 06.12.2018 по делу N 301-ЭС18-10194, А39-7480/2015).

Указанные выше ГТС образованы на водотоках (реках) которые в силу положений ВК РФ находятся в собственности Российской Федерации. Таким образом, пруды, образованные путем возведения ГТС находятся на водотоках, имеют с ними гидравлическую связь, а значит не являются изолированными водными объектами.

Гидротехническое сооружение – сооружение, предназначенное для обеспечения рационального использования и охраны водных ресурсов, и образующее в совокупности с водным объектом единую водохозяйственную систему (п. 11 ст. 1 ВК РФ); содержать в исправном состоянии расположенные на водных объектах гидротехнические сооружения обязаны собственники водных объектов либо водопользователи при использовании водных объектов (п. 2 ч. 2 ст. 39 ВК РФ).

Из указанного следует, что указанные ГТС, учитывая их хозяйственную взаимосвязь с водными объектами, находящимися в

федеральной собственности, должны в силу прямого указания закона находиться в собственности Российской Федерации.

Кроме того, статьей 4 Федерального закона от 21.07.1997 N 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (далее - Федеральный закон № 117-ФЗ) к полномочиям Правительства РФ в области обеспечения безопасности ГТС отнесена организация и обеспечение безопасности гидротехнических сооружений, находящихся в федеральной собственности.

Согласно статье 50 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не предназначенное для решения вопросов местного значения, исполнения отдельных государственных полномочий и для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц, оно подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению.

Порядок передачи такого имущества установлен статьей 154 Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На основе изложенного Советом было подготовлено обращение в Федеральное агентство по управлению государственным имуществом о передаче ГТС из муниципальной собственности одного из поселений Ульяновской области.

Однако в ответ был получен отказ федерального органа, обусловленный тем, что объекты не используются федеральными органами государственной власти, федеральными государственными унитарными предприятиями, федеральными государственными учреждениями.

Характерным является то, что сразу же после регистрации права муниципальной собственности администрации муниципалитетов получают предписания прокуратуры или судебные решения о необходимости исполнения законодательства в области безопасности гидротехнических сооружений. На

сегодняшний день, такие предписания и судебные акты об обязанности обеспечить безопасность ГТС имеются в большинстве районов области.

Органом государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений выступает Ростехнадзор, а основным и главным нормативным актом, регулирующим отношения, по обеспечению безопасности при проектировании, строительстве, капитальном ремонте, эксплуатации, реконструкции, консервации и ликвидации ГТС является вышеуказанный Федеральный закон № 117-ФЗ.

Указанный закон возлагает на владельцев ГТС целый ряд обязанностей по содержанию, эксплуатации и обеспечению безопасности таких объектов. При этом, не все ГТС подпадают под его действие, а только те, «повреждения которых могут привести к возникновению чрезвычайной ситуации».

Законодательство в области безопасности гидротехнических сооружений не вводит такие ключевые понятия как: «повреждение гидротехнического сооружения» и «авария гидротехнического сооружения». Определения этих понятий нет ни в Федеральном законе № 117-ФЗ, ни в нормативных актах в области безопасности ГТС, что может считаться правовым пробелом.

Между тем, в качестве документа, на основании которого устанавливается степень опасности объекта, определен расчет вероятного вреда при аварии на ГТС. Для проведения указанного обследования и необходимых расчетов местные администрации вынуждены заключать контракты со специализированными организациями, так как в поселениях отсутствуют соответствующие специалисты. Стоимость таких контрактов является значительной для поселений. На основании согласованного расчета вероятного вреда Ростехнадзор определяет величину финансового обеспечения ответственности владельца ГТС.

Если величина вероятного вреда не нулевая и больше 100 млн. рублей или в расчете есть данные, что возможен вред жизни и здоровью граждан, то владелец такой ГТС обязан будет выполнить все процедуры, предусмотренные законодательством о безопасности гидротехнических сооружений: провести преддекларационное обследование, разработать критерии безопасности ГТС и декларацию безопасности, правила эксплуатации ГТС, проект мониторинга состояния ГТС, получить в Минприроде России правила использования пруда

(водохранилища), получить заключение МЧС России о готовности объекта к локализации и ликвидации чрезвычайной ситуации, ввести в штат персонал по эксплуатации ГТС и обучить его или заключить договор на эксплуатацию ГТС со сторонней организацией, а так же восстановить проект ГТС, выполнить ремонт, передать сведения о ГТС в Российский регистр гидротехнических сооружений, застраховать в обязательном порядке свою гражданскую ответственность, если страховая суммы меньше величины финансового обеспечения, то сформировать источник финансового обеспечения и т.д.

Все это требует огромных финансовых затрат, несение которых является непосильным бременем для местных бюджетов небольших поселений.

В случае, если по итогам обследования установлен четвертый класс опасности ГТС, то есть класс низкой опасности, и документы согласованы с уполномоченными органами, орган местного самоуправления освобождается от обязанности разработки декларации безопасности и включения объекта в Российский регистр гидротехнических сооружений.

Это, конечно, не освобождает собственника от несения затрат по выполнению иных мероприятий по дальнейшему содержанию, ремонту и обеспечению безопасности таких объектов.

Учитывая отсутствие необходимости в плотине и низкий класс опасности представляется возможным проведение ликвидации такой ГТС. Такая возможность предусмотрена Федеральным законом № 117-ФЗ, однако, для проведения ликвидации требуется предоставление в уполномоченные федеральные органы исполнительной власти декларации безопасности. В свою очередь, разработка декларации требует привлечения специалистов и больших затрат местных бюджетов.

В итоге органы местного самоуправления несут бремя содержания опасных объектов, не предназначенных для решения вопросов местного значения, а неспособность обеспечить безопасность таких объектов, в связи с отсутствием финансовых средств и квалифицированных специалистов, потенциально влечет причинение вреда жизни и здоровью людей и окружающей среде.

Обеспечение безопасности ГТС является неотъемлемой и одной из наиболее важных составляющих ведения водного хозяйства страны. При этом, Федеральные законы по безопасности ГТС в ведущих европейских государствах с развитой экономикой работают более 100 лет. В Российской Федерации Федеральному закону N 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»

суть более 20 лет. За прошедший период (1997 г.-2019 г.) в Федеральный закон N 117-ФЗ внесено множество законодательных изменений, направленных на повышение требований по обеспечению безопасности ГТС, предъявляемых к их владельцам. Однако указанные положения не подкреплены бюджетными средствами поэтому часто они являются практически не исполнимыми на муниципальном уровне. В таких условиях, учитывая постоянное увеличение объема исполняемых органами местного самоуправления полномочий, обеспечение должного уровня безопасности ГТС, находящихся в собственности муниципальных образований не возможно без увеличения собственной доходной части местных бюджетов и оказания финансовой поддержки со стороны федеральных и региональных бюджетов.

Кроме того, необходимо дальнейшее совершенствование правового регулирования в этой сфере, в том числе определение в Федеральном законе № 117-ФЗ понятий «эксплуатация гидротехнического сооружения», «владелец гидротехнического сооружения», «повреждение гидротехнического сооружения» и «авария гидротехнического сооружения». Кроме того, существующее определение понятия «гидротехническое сооружение» является не достаточно определенным и допускает отнесение к таким объектам не только самих сооружений, предназначенных для использования водных объектов, но и самих прудов, образованных с помощью возведения плотин.

11. Контроль в области использования недр

В адрес администраций муниципальных образований Ульяновской области было направлено письмо Ульяновской межрайонной природоохранной прокуратуры от 20.12.2019 № 01-08-2019 по вопросу разработки и принятия нормативных правовых актов, устанавливающих порядок осуществления такого вида контроля, как «Контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых», определении органа местного самоуправления, уполномоченного на проведение муниципального контроля в данной сфере.

Однако на основе анализа норм законодательства Российской Федерации, сложившейся правоприменительной практики, можно сделать следующие выводы по указанному вопросу.

1. Перечень вопросов местного значения сформулирован в статьях 14 - 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) и зависит от вида муниципального образования. В статьях 14 - 18 Федерального закона № 131-ФЗ сформулированы правила определения компетенции муниципального образования. Ни в одной из данных статей не говорится о вопросе местного значения, связанном с недропользованием, добычей полезных ископаемых, что имеет принципиальное значение, поскольку статью 17.1 нельзя рассматривать в отрыве от статей 14 - 18 Федерального закона № 131-ФЗ. Виды муниципального контроля должны быть взаимосвязаны с деятельностью органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

В части 1 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ прямо говорится, что перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный Федеральный закон, за исключением определенных случаев, к которым данная ситуация не относится.

В действовавшем ранее Федеральном законе от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был такой предмет ведения местного самоуправления как регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения (пункт 12 части 1 статьи 6), однако данный закон утратил силу в связи со вступлением в силу Федерального закона № 131-ФЗ в полном объеме в 2009 году.

В статье 5 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон «О недрах») говорится о полномочиях органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования. Данная статья появилась в период действия иного законодательства о местном самоуправлении и не соответствует Федеральному закону № 131-ФЗ, принятому значительно позже и основанному на совершенно иной концепции правового регулирования местного самоуправления.

То есть контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых относится к видам муниципального контроля,

установленном в отраслевом законодательстве, и не имеет нормативных оснований среди вопросов местного значения.

Указанное также свидетельствует о существовании коллизии норм федерального законодательства.

Судебная практика по подобным ситуациям очень неоднозначна и противоречива. Существует большое количество судебных решений, в которых суды не исследуют вопрос о том как соотносятся вопросы местного значения и полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления, а нормы законодательства о местном самоуправлении вообще не применяются. Правоприменительные органы по-разному трактуют одни и те же нормы федерального законодательства по своему усмотрению.

В силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в ряде его решений (постановления от 25 апреля 1995 года № 3-П, от 6 апреля 2004 года № 7-П, от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 16 июля 2018 № 32-П и др.), неопределенность содержания правовой нормы не может обеспечить ее единообразное понимание, а значит, и применение, ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод, может привести к нарушению принципов равенства и верховенства закона. Поэтому само по себе нарушение требования определенности правовой нормы, влекущее ее произвольное толкование правоприменителем, достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации.

Таким образом, назрела необходимость устранить коллизию норм федерального законодательства, а не понуждать органы местного самоуправления осуществлять деятельность, не связанную с вопросами местного значения.

2. По общему правилу органы местного самоуправления осуществляют деятельность по решению вопросов местного значения. Одновременно с этим в отраслевом законодательстве до сих пор встречаются полномочия, которые должны осуществлять органы местного самоуправления. Эти полномочия не относятся к вопросам местного значения, не переданы надлежащим образом как государственные полномочия (в соответствии со статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ).

Следует обратить внимание на то, что в статье 1.1 Закона «О недрах» говорится о том, что органы местного самоуправления *вправе* осуществлять регулирование отношений недропользования в пределах предоставленных им действующим законодательством полномочий. То есть осуществление регулирования в этой сфере – это право, а не

обязанность органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления самостоятельно решают – осуществлять эту деятельность или нет, и каким способом реализовывать предоставленное им право.

В пункте 2 части 1 статьи 6 Федерального закона 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 № 294-ФЗ) говорится, что разработка и принятие административных регламентов осуществляются в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Понуждение органов местного самоуправления, т.е. исполнительно-распорядительных органов, принимать административные регламенты в сфере отношений недропользования приводит к тому, что понуждающие органы берут на себя функции органов местного самоуправления, а также фактически подменяют собой и органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. В части 1 статьи 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается, что органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, также муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 5 Закона «О недрах» к полномочиям органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования относится приостановление работ, связанных с использованием недр, на земельных участках в случае нарушения положений статьи 18 Закона, а органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации таким правом не обладают. Из этой нормы правоприменительные органы делают единственный вывод, что органы местного самоуправления осуществляют муниципальный контроль, поскольку в отсутствие полномочия по осуществлению муниципального контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, реализовать полномочие по приостановлению

работ, связанных с использованием недр, отнесенное к полномочиям органов местного самоуправления, невозможно.

Одновременно с этим такое приостановление работ могло бы осуществляться, например, на основании обращения органов государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при организации и проведении проверок (статья 7 Федерального закона № 294-ФЗ).

Также следует обратить внимание и на то, что в соответствии с действующим законодательством данное полномочие (приостановление работ) реализуется и Федеральной службой по надзору в сфере природопользования при исполнении полномочий по предотвращению самовольного пользования недрами, а также Федеральным агентством по недропользованию и его территориальными органами (Роснедра) и органами государственной власти субъектов Российской Федерации при принятии ими решений о прекращении, приостановлении или ограничении права пользования участками недр федерального и местного значения (статья 20 Закона «О недрах»).

4. Осуществление муниципального контроля предполагает наличие полноценной юридической конструкции; должны быть, в частности, четко определены предмет и объект проверки (в данной части есть определенное дублирование с государственным контролем (надзором)), контролирующий орган или должностные лица выполняющие контрольные мероприятия (должностные лица должны обладать профессиональными компетенциями, позволяющими выполнить соответствующую деятельность в рамках проверочных мероприятий); полномочия по выявлению и фиксации нарушения (органы местного самоуправления не обладают правом составления протокола об административном правонарушении, зависят от усмотрения органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и др.

Необходимые элементы полноценной юридической конструкции, требуемой для осуществления муниципального контроля, сформулированы в статье 6 Федерального закона № 294-ФЗ.

Реальные возможности органов местного самоуправления по осуществлению муниципального контроля весьма ограничены. Так, органы местного самоуправления обладают правом составления протоколов об административных правонарушениях только по определенным составам, если принят соответствующий закон субъекта Российской Федерации (часть 7 статьи 28.3 Кодекса

Российской Федерации об административных правонарушениях). Применение мер административного принуждения, вплоть до административной ответственности – функция органов государственной власти. Поэтому если ставится задача защиты прав предпринимателей, обеспечения законности в сфере недропользования, то более эффективно она решается органами государственной власти в силу объективных причин. У органов местного самоуправления нет права составлять протоколы об административных правонарушениях, а тем более рассматривать эти дела и применять меры ответственности, сотрудники местных администраций не обладают специальными знаниями, необходимыми для проведения специализированного вида контроля, а в местных бюджетах нет достаточных средств для выезда на место, оплаты иных расходов, связанных с осуществлением муниципального контроля. От наличия положений об осуществлении муниципального контроля, принимаемого органами местного самоуправления, эта ситуация не изменится. Возложение обязанностей на муниципальные районы по разработке таких положений не решит указанные проблемы осуществления муниципального контроля и не приведет к наведению порядка в сфере контроля за добычей общераспространенных полезных ископаемых.

Кроме того, по многим видам муниципального контроля (включая и контроль в сфере недропользования), не произведено его отграничение от государственного контроля и надзора. В правоприменительной практике эти неясности приводят к противоречивым требованиям об осуществлении либо прекращении осуществления одних и тех же видов муниципального контроля, что связано с неоднозначным толкованием законодательства различными юрисдикционными и контролирующими органами.

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

Наиболее действенным механизмом защиты прав граждан, бизнеса, а также органов местного самоуправления может стать внесение изменений в действующее законодательство, создание полноценной внутренне непротиворечивой юридической конструкции

по контролю в сфере недропользования. В основе совершенствования действующего законодательства могут лежать разные модели правового регулирования, наиболее очевидными являются, например, такие:

- внесение изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, возвращение органам местного самоуправления вопроса местного значения, связанного с недропользованием. Тогда и осуществление муниципального контроля в этой сфере выглядит логичным.

- исключение из Закона «О недрах» полномочий органов местного самоуправления в части муниципального контроля и возложение этих функций на органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В этой связи следует обратить внимание на то, что в проекте нового Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», внесенном в Государственную Думу в декабре 2019 года, нет такого вида муниципального контроля, который был бы связан с недропользованием. Этот вид контроля не отнесен и к региональному контролю (надзору), а соответственно отнесен к компетенции федерального государственного контроля (надзора). Иными словами, очень велика вероятность того, что органы местного самоуправления примут положения, организуют соответствующий вид контроля, обучат своих сотрудников, а через несколько месяцев эта деятельность перейдет к федеральным государственным органам Российской Федерации.

5. В соответствии с частями 1-3 статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации расходные обязательства муниципального образования возникают в результате: принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления (финансируются за счет местных бюджетов); принятия муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий (финансируются за счет субвенций).

Поскольку муниципальный контроль за добычей общераспространенных полезных ископаемых не отнесен к вопросам местного значения, не передан как отдельное государственное полномочие, то у органов местного самоуправления нет оснований для финансирования расходов по осуществлению соответствующего вида контроля.

Необходимо отметить, что именно в бюджеты субъектов Российской Федерации зачисляется 100% налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых (НДПИ). В бюджеты субъектов Российской Федерации зачисляются и иные платежи, связанные недропользованием (статьи 56-57 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Однако субвенций муниципальным образованиям Ульяновской области для финансирования расходов по осуществлению соответствующего вида контроля Законом Ульяновской области от 22.11.2019 № 124-ЗО «Об областном бюджете Ульяновской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» не предусмотрено. Указанным законом (приложением № 1) предусмотрен только норматив распределения доходов между областным бюджетом Ульяновской области и местными бюджетами муниципальных образований Ульяновской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов по погашению задолженности и перерасчетов по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам, в частности по платежам за добычу общераспространенных полезных ископаемых, мобилизуемым на территориях муниципальных районов в размере 100%.

Данные обстоятельства также свидетельствуют о том, что полномочия в указанной сфере в установленном законодательством порядке не переданы органам местного самоуправления.

С учетом изложенного Совет считает, что в настоящее время у органов местного самоуправления Ульяновской области (муниципальных районов) отсутствуют правовые основания для разработки нормативных правовых актов, устанавливающих порядок осуществления такого вида контроля, как «Контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых», и определения органа местного самоуправления, уполномоченного на проведение муниципального контроля в данной сфере.

Исходя из вышеуказанного наиболее целесообразным является возложение полномочий по контролю за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых на органы государственной власти субъектов, несущих наибольшую управленческую нагрузку в этой сфере и знающих текущую ситуацию, проблемы и потребности. Для

этого необходимо внести соответствующие изменения в Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 «О недрах».

12. Банные услуги

В 2019 году в некоторых муниципальных образованиях Ульяновской области прокуратурой были поданы административные иски в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц в сфере бытового обслуживания. Предметом требований органа надзора к местным администрациям стало возложение обязанности создать условия для обеспечения жителей населенных пунктов услугами бытового (банного) обслуживания. Одно из таких заявлений было подано в Сурском районе. По мнению органа надзора отсутствие общественной бани в р.п. Сурское Ульяновской области нарушает права жителей поселка.

В ходе судебного разбирательства было выяснено, что в р.п. Сурское по состоянию на 01.09.2019 проживает 5778 жителей, что в соответствии с нормативами, установленными Сводом правил, утвержденным Приказом Минстроя России от 30.12.2016 №1034/пр, требует наличие бани с количеством мест не менее 28-ми, однако услуги общественной бани на территории поселка не оказываются.

Нужно отметить, что согласно статье 14 Федерального закона № 131-ФЗ) к вопросам местного значения поселений относится создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

Однако указанная формулировка непосредственно не предполагает обязанности органов местного самоуправления по строительству на территории поселения банных комплексов и созданию муниципальных предприятий, предоставляющих бытовые услуги населению.

Понятие «бытовое обслуживание населения» содержится в ГОСТ Р 57137-2016 «Бытовое обслуживание населения. Термины и определения» и означает отрасль экономики, состоящую из предприятий различных организационно-правовых форм собственности и индивидуальных предпринимателей, занимающихся оказанием бытовых услуг (выполнением работ).

Таким образом, предоставление населению услуг в сфере бытового обслуживания, в том числе услуги бань, возможно

предприятиями различных организационно-правовых форм собственности и индивидуальными предпринимателями.

В свою очередь, рассматриваемый вопрос местного значения представляет собой лишь «создание условий» для обеспечения жителей соответствующими услугами.

Содержание данной компетенции не может автоматически трактоваться как предопределяющее всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности, - оно предполагает возложение на органы местного самоуправления осуществления именно организационных мер, включая оказание регулирующего, распорядительного, контрольного и иного организационно-властного воздействия, направленного на создание необходимых условий для обеспечения населения бытовыми услугами.

Исполнение указанного вопроса местного значения напрямую не привязано к количеству созданных муниципальных предприятий и должно оцениваться исходя из совокупности известных по делу обстоятельств и предпринятых органом местного самоуправления мер.

Кроме того, представляется, что необходимым условием для установления незаконного бездействия в данном случае должно являться наличие объективной нуждаемости населения в услугах общественных бань. Отсутствие обращений жителей и наличие в большинстве домовладений населенного пункта горячего водоснабжения, а также собственных бань может свидетельствовать об отсутствии такой нуждаемости.

Несмотря на это, судом постановлено решение об обязании администрации создать условия для обеспечения жителей услугами бытового обслуживания. Нужно отметить, что указанное решение в такой форме является не конкретизированным и неисполнимым, противоречит пункту 11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2003 № 23 «О судебном решении», которым установлено:

«Исходя из того, что решение является актом правосудия, окончательно разрешающим дело, его резолютивная часть должна содержать исчерпывающие выводы, вытекающие из установленных в мотивировочной части фактических обстоятельств.

В связи с этим в ней должно быть четко сформулировано, что именно постановил суд как по первоначально заявленному иску, так и по встречному требованию, если оно было заявлено ([статья 138](#) ГПК РФ), кто, какие конкретно действия и в чью пользу

должен произвести, за какой из сторон признано оспариваемое право. Судом должны быть разрешены и другие вопросы, указанные в законе, с тем чтобы решение не вызывало затруднений при исполнении (часть 5 [статьи 198](#), [статьи 204](#) - [207](#) ГПК РФ). При отказе в заявленных требованиях полностью или частично следует точно указывать, кому, в отношении кого и в чем отказано.».

На вынесенное решение подана апелляционная жалоба, в удовлетворении которой отказано. Кассационная жалоба будет рассмотрена в ближайшее время.

Нужно отметить, что подобные решения были вынесены и в других муниципальных образованиях Ульяновской области.

13. Предоставление ритуальных услуг

13.1. Создание специализированной службы

В ряде районов Ульяновской области в 2019 году весьма остро стояла проблема осуществления органами местного самоуправления полномочий по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения.

Имеются судебные решения по административным исковым заявлениям прокуроров об обязании местных администраций создать специализированные службы по вопросам похоронного дела.

В соответствии с [Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ](#) «О погребении и похоронном деле» (далее - Закон № 8-ФЗ) муниципалитеты в силу прямого указания закона создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших. Такая служба по первому требованию гражданина оказывает на безвозмездной основе гарантированные услуги по погребению из перечня, который приведён в [статье 9 Закона № 8-ФЗ](#).

Законодательством не определено, в какой организационно-правовой форме должны существовать такие службы. Однако, по мнению должностных лиц прокуратуры, которое поддерживается местной судебной практикой, это должны быть отдельные учреждённые органами местного самоуправления юридические лица (предприятия или учреждения).

При этом наличие специализированной службы на территории муниципального района не исключает обязанности

органов местного самоуправления по созданию такой службы и на территории поселений, входящих в этот район.

В свою очередь, бюджеты многих муниципальных образований носят дотационный характер. В ряде случаев специализированная служба создана и функционирует на территории района. Создавать службу, то есть самостоятельное юридическое лицо, и содержать её штат экономически нецелесообразно, учитывая, что, по информации, полученной от органов местного самоуправления, граждане в подавляющем большинстве случаев прибегают к услугам существующих во всех районах частных организаций. Объективной необходимости в том, чтобы специализированную организацию по вопросам похоронного дела учредило муниципальное образование, нет. В таких условиях гораздо эффективнее и экономичнее привлекать к оказанию услуг по погребению коммерческие организации или индивидуальных предпринимателей по контракту.

Суды в Ульяновской области делают вывод о том, что недостаток в бюджете муниципалитета денежных средств не освобождает органы местного самоуправления от создания самостоятельной специализированной организации, и обязывают местные администрации создавать специализированные службы на территориях муниципальных образований.

Подобная ситуация не соответствует федеральному тренду сокращения неэффективных государственных и муниципальных предприятий и расширению сфер, в которых должны использоваться конкурентные процедуры.

При этом в отдельных регионах имеется обратная практика, когда суды занимают позицию, которая выражается в отсутствии необходимости создавать подобные предприятия и учреждения, если органами местного самоуправления самостоятельно принимаются меры по обеспечению прав граждан в этой сфере (решение Уярского районного суда Красноярского края от 30.05.2018 по делу № 2А-285/2018).

Кроме того, в последнее время в Ульяновской области также появляется подобная судебная практика. 26 апреля 2019 Ульяновским районным судом было вынесено решение по иску прокурора Ульяновского района к администрации муниципального образования «Город Новоульяновск». Одним из требований прокурора Ульяновского района было создание на территории муниципального образования специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Суд указал, что орган местного самоуправления вправе самостоятельно определить форму существования специализированной службы, в том числе возложить её обязанности на один из отделов администрации муниципального образования.

Подобная позиция является разумной и не противоречит основным задачам местного самоуправления, так как обеспечение минимального необходимого уровня обеспеченности населения услугами в сфере погребения и похоронного дела возможно как через создание муниципальным образованием собственных юридических лиц, так и через привлечение иных юридических лиц путём проведения конкурсных процедур. Ограничение способов осуществления органами местного самоуправления вопросов местного значения выглядит необоснованным.

Представляется необходимым внесение соответствующих изменений в Закон № 8-ФЗ в части исключения обязанности органов местного самоуправления по созданию специализированных служб по вопросам похоронного дела.

С целью получения позиций по указанному вопросу Советом муниципальных образований были направлены запросы в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Минстрой).

Минстроем было сообщено, что разработан законопроект, которым исключается обязанность органов местного самоуправления по созданию специализированных служб, однако в настоящий момент иные организации, не являющиеся специализированными службами по вопросам похоронного дела, могут осуществлять деятельность по предоставлению услуг по погребению, заказчиком которых является специализированная служба в соответствии с законодательством о закупках.

Нужно отметить, что указанный законопроект разрабатывается уже несколько лет, однако до настоящего момента не принят.

13.2. Проблема доставки трупов и их останков к местам проведения вскрытия или медицинской экспертизы

На сегодняшний день согласно Закону № 8-ФЗ погребение умершего осуществляется супругом, близким родственником, иным родственником, законным представителем или иным лицом, взявшим на себя такую обязанность.

При этом установлен гарантированный перечень услуг по погребению, затраты на которые компенсируются указанным лицам за счёт средств Пенсионного фонда Российской Федерации, федерального бюджета, Фонда социального страхования Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации. Похоронное дело в указанной части не предусматривает финансовое обеспечение за счёт местных бюджетов.

В свою очередь, услуги из перечня должны быть оказаны в случае обращения указанных лиц специализированной службой по вопросам похоронного дела, которая создаётся органами местного самоуправления, с последующей компенсацией из вышеуказанных бюджетов.

В ряде случаев после смерти лиц возникает необходимость транспортировки трупов (их останков) до места проведения патолого-анатомического вскрытия, судебно-медицинской экспертизы.

Указанная услуга не входит в гарантированный перечень услуг по погребению, который является исчерпывающим.

В соответствии с Порядком организации и производства судебно-медицинских экспертиз в государственных судебно-экспертных учреждениях Российской Федерации, утвержденным приказом Минздравсоцразвития РФ от 12.05.2010 № 346н, доставка объектов и материалов осуществляется органом или лицом, назначившим экспертизу, в соответствующие структурные подразделения государственных судебно-экспертных учреждений.

Согласно Порядку проведения патолого-анатомических вскрытий, утвержденному приказом Минздрава России от 06.06.2013 № 354н, направление тел умерших, а также мертворождённых, на патолого-анатомическое вскрытие осуществляется, в разных условиях, заведующим отделением, дежурным врачом или врачами (фельдшерами) медицинских организаций.

Обязанностей органов местного самоуправления по транспортировке трупов (их останков) до места проведения патолого-анатомического вскрытия, судебно-медицинской экспертизы законодательство Российской Федерации не содержит.

Несмотря на это, органы местного самоуправления после смерти отдельных категорий лиц вынуждены исполнять, по сути, государственные полномочия, не обеспеченные соответствующим финансированием.

Согласно статистической информации, полученной от муниципальных образований Ульяновской области в конце 2019 года, из местных бюджетов затрачиваются значительные суммы на указанные цели. Общая годовая финансовая потребность всех муниципальных образований в совокупности составляет более тринадцати миллионов рублей.

Для каждого муниципалитета суммы являются значительными и оказывают существенное влияние на бюджетное обеспечение осуществления вопросов местного значения.

Согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации предоставление транспортных услуг специализированным автотранспортом по перевозке тел умерших в морги признается услугой на конкурентном рынке ритуальных услуг и может быть оказана любым хозяйствующим субъектом, занимающимся деятельностью в указанной сфере, на конкурентной основе.

Таким образом, оказание такой услуги специализированной муниципальной службой может быть признано нарушением антимонопольного законодательства.

Кроме того, имеется однозначная судебная практика, подтвержденная Определением Верховного Суда РФ от 10.01.2020 № 302-ЭС19-25182 по делу № А19-11714/2018, согласно которой из совокупности статей 9, 12 Закона № 8-ФЗ и подпункта 41 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» финансирование услуг по погребению умерших, личность которых не установлена, в любом случае относится к расходным обязательствам субъекта Российской Федерации.

Следует отметить и позицию комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы РФ (далее – Комитет), изложенную в письме от 7 февраля 2020 г. в ответ на запрос по рассматриваемой теме. По мнению Комитета: «с учётом анализа положений вышеуказанных законодательных и правовых актов финансовое обеспечение затрат на транспортировку в морг тел умерших при назначении судебно-медицинской экспертизы должно осуществляться за счёт средств федерального бюджета, а при направлении на патолого-анатомическое вскрытие – за счёт средств либо федерального бюджета, либо бюджета субъекта Российской Федерации (в

зависимости от подведомственности медицинской организации, назначившей патолого-анатомическое исследование)».

Таким образом, поскольку отнеся услугу доставки в морг трупов и их частей для проведения экспертизы, в том числе установления признаков насильственной смерти к расходным обязательствам Российской Федерации, законодатель не определил орган государственной власти, к полномочиям которого относится её предоставление, правила расчёта нормативов её финансирования, в соответствии с которыми соответствующие ассигнования могли бы быть предусмотрены в федеральном бюджете, полагаем целесообразным инициировать рассмотрение этих вопросов Министерством юстиции Российской Федерации.

13.3. Проблема возмещения специализированным службам затрат на предоставление услуг из гарантированного перечня из бюджета субъекта

Согласно Закону № 8-ФЗ органами местного самоуправления создаются специализированные службы по вопросам похоронного дела (далее – специализированная служба).

Указанные службы обязаны предоставить ряд услуг из гарантированного перечня услуг по погребению.

При этом Законом № 8-ФЗ установлено, что стоимость предоставленных услуг возмещается специализированной службе в десятидневный срок со дня обращения этой службы за счет средств, в том числе, бюджетов субъектов Российской Федерации - в случаях, если умерший не подлежал обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти и не являлся пенсионером, а также в случае рождения мертвого ребенка по истечении 154 дней беременности.

Однако в практике деятельности специальных муниципальных служб выявлена проблема, связанная с получением ими соответствующего возмещения.

В ряде случаев, при обращении специализированных служб в Министерство семейной, демографической политики и социального благополучия Ульяновской области (далее – Министерство) им отказывается в возмещении понесенных затрат.

Основанием отказа является непредоставление пакета документов, подтверждающих факт того, что умерший не подлежал

обязательному социальному страхованию и не являлся пенсионером.

Министерством указывается, что такими документами являются трудовая книжка умершего, либо справка, выданная Ульяновским региональным отделением Фонда социального страхования РФ. При этом следует ссылка на Постановление Правительства Ульяновской области от 26.04.2016 № 187-П «Об утверждении Правил расходования и учета средств областного бюджета Ульяновской области на соответствующий финансовый год, предусмотренных на выплату социального пособия на погребение и возмещение специализированной службе по вопросам похоронного дела стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению» (далее Правила).

Однако специализированная служба при предоставлении соответствующих услуг гражданам не уполномочена требовать от заявителей трудовые книжки умерших.

В итоге установленные в федеральном законе сроки не исполняются, а муниципальные службы не получают своевременно положенного финансового возмещения из регионального бюджета. Это напрямую сказывается на финансовом состоянии соответствующих организаций, что приводит к предоставлению услуг ненадлежащего качества. В конечном итоге такая ситуация сказывается на отношениях с заявителями (гражданами) и может привести к повышению социального напряжения.

Специализированные службы вынуждены обращаться в судебные органы в целях получения положенного возмещения. В случае удовлетворения требований судом на Министерство, помимо прочего, возлагаются обязанности по возмещению судебных расходов, а также по несению предусмотренных законодательством мер ответственности за неисполнение обязательств.

Для упрощения имеющегося механизма и в целях недопущения ухудшения финансового состояния муниципальных организаций необходимо проработать вопрос внесения изменений в Правила, где предусмотреть получение Министерством соответствующей информации в порядке межведомственного взаимодействия с Пенсионным Фондом РФ и Фондом социального страхования РФ.

13.4. Налогообложение выплат старостам сельских населенных пунктов и председателям советов многоквартирных домов

13.4.1. По результатам анализа, проведенного Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ульяновской области», установлено, что на территории Ульяновской области отсутствует единый подход территориальных органов Федеральной налоговой службы Российской Федерации (далее - ФНС России) по вопросу налогообложения налогом на доходы физических лиц (далее - НДФЛ) и обложения страховыми взносами ежемесячных денежных выплат старостам сельских населенных пунктов

В связи с предъявлением к органам местного самоуправления разных требований, большинство городских и сельских поселений облагают ежемесячную денежную выплату НДФЛ, не облагая страховыми взносами, часть поселений - НДФЛ и страховыми взносами, но есть и поселения, которые не облагают выплату ни НДФЛ, ни страховыми взносами.

Требования основной массы территориальных органов ФНС России об обложении ежемесячных денежных выплат старостам сельских населенных пунктов НДФЛ и страховыми взносами основаны на позиции Департамента налоговой и таможенной политики Министерства финансов Российской Федерации, изложенной в письме от 19.04.2019 № 03-04-05/28560, который пришел к выводу о наличии трудовых отношений между старостами сельских населенных пунктов и органами местного самоуправления.

Одновременно с этим сама ФНС России согласно письму от 21.11.2019 № БС-4-11/23683@ придерживается мнения о том, что ежемесячная денежная выплата старостам сельских населенных пунктов подлежит только обложению НДФЛ и не подлежит обложению страховыми взносами.

В свою очередь, противоположное вышеуказанное мнение содержится в письмах Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 23.09.2019 № 3.20-22/817 и Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 14.10.2019 № 19-2/10/ФС-1603, согласно которым трудовые отношения между старостами сельских населенных пунктов и органами местного самоуправления не возникают. То есть отсутствуют основания обложения

ежемесячной денежной выплаты как НДФЛ, так и страховыми взносами.

Данного мнения придерживается и Совет, позиция которого основывается на следующем.

С 29.04.2018 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ) дополнен ст. 27.1, определяющей понятие старосты сельского населенного пункта, его статус, порядок назначения, требования к кандидатам, срок полномочий и, соответственно, - полномочия старост.

Статьей 16 Трудового кодекса Российской Федерации (далее - ТК РФ) определено, что в случаях и порядке, которые установлены трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, или уставом (положением) организации, трудовые отношения возникают, в частности, в случае назначения на должность или утверждения в должности.

При этом в соответствии со ст. 19 ТК РФ трудовые отношения возникают на основании трудового договора в результате назначения на должность или утверждения в должности в случаях, предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, или уставом (положением) организации.

Одновременно с этим в соответствии с ч. 3 ст. 27.1 Закона № 131-ФЗ староста сельского населенного пункта не является лицом, замещающим государственную должность, должность государственной гражданской службы, муниципальную должность или должность муниципальной службы, не может состоять в трудовых отношениях и иных непосредственно связанных с ними отношениях с органами местного самоуправления.

Таким образом, при назначении представительным органом муниципального образования старосты сельского населенного пункта трудовые отношения не возникают в силу ч. 3 ст. 27.1 Закона № 131-ФЗ.

Статус старосты сельского населенного пункта и его права и гарантии стоит определять в соответствии с назначением данного института как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Так, сельский староста наряду с территориальным общественным самоуправлением является представителем местной общественности и выразителем интересов местного сообщества

данного населенного пункта и не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Кроме этого, ст. 27.1 Закона № 131-ФЗ установлена возможность установления уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации гарантий деятельности и иных вопросов статуса старосты сельского населенного пункта.

На основании указанных положений издан Закон Ульяновской области от 29.10.2018 № 105-ЗО «О старостах сельских населенных пунктов (сельских старостах) в Ульяновской области» устанавливающий наименование должности старосты сельского населенного пункта в Ульяновской области, а также дополнительные полномочия, гарантии деятельности и иные вопросы его статуса.

При этом, ст. 5 указанного закона определено, что в соответствии с уставом поселения или городского округа Ульяновской области и (или) нормативным правовым актом представительного органа поселения или городского округа Ульяновской области сельским старостам в целях стимулирования их деятельности за счет бюджетных ассигнований бюджета поселения или городского округа Ульяновской области может осуществляться ежемесячная денежная выплата, размер и порядок осуществления которой устанавливаются нормативным правовым актом представительного органа поселения или городского округа Ульяновской области.

Размер данной ежемесячной денежной выплаты старостам сельских населенных пунктов в Ульяновской области составляет 1000,0 руб. в месяц. На производство выплат Законом Ульяновской области от 22.11.2019 № 124-ЗО «Об областном бюджете Ульяновской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (часть 16 статьи 10) предусмотрены иные межбюджетные трансферты бюджетам городских округов и поселений Ульяновской области в целях софинансирования ежемесячной денежной выплаты лицам, осуществляющим полномочия сельского старосты, в размере 8983,8 тыс. руб., 5000,0 тыс. руб. и 5000,0 тыс. руб. соответственно.

Таким образом данная ежемесячная денежная выплата по своей правовой природе является гарантией деятельности старосты сельского населенного пункта, направленной на компенсацию их затрат в процессе публично-правовых отношений и не является

вознаграждением за труд (заработной платой, оплатой труда работника), поскольку сельские старосты не состоят в трудовых отношениях с органами местного самоуправления.

В соответствии с п. 1 ст. 38 Налогового кодекса Российской Федерации (далее - НК РФ) объектом налогообложения является реализация товаров (работ, услуг), имущество, прибыль, доход, расход или иное обстоятельство, имеющее стоимостную, количественную или физическую характеристику, с наличием которого законодательство о налогах и сборах связывает возникновение у налогоплательщика обязанности по уплате налога. Каждый налог имеет самостоятельный объект налогообложения, определяемый в соответствии с частью второй НК РФ и с учетом положений данной статьи.

В соответствии с пп. 6 п. 1 ст. 208 НК РФ для целей настоящей главы к доходам от источников в Российской Федерации относятся вознаграждение за выполнение трудовых или иных обязанностей, выполненную работу, оказанную услугу, совершение действия в Российской Федерации.

В соответствии с пп. 1 п. 1 ст. 217 НК РФ не подлежат налогообложению (освобождаются от налогообложения) государственные пособия, за исключением пособий по временной нетрудоспособности (включая пособие по уходу за больным ребенком), а также иные выплаты и компенсации, выплачиваемые в соответствии с действующим законодательством. При этом к пособиям, не подлежащим налогообложению, относятся пособия по безработице, беременности и родам.

В соответствии с пп. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Соответственно действующее законодательство по вопросам организации местного самоуправления состоит из федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации.

Поскольку в силу статей 16, 19 ТК РФ, ч. 3 ст. 27.1 Закона № 131-ФЗ староста сельского населенного пункта не состоит в трудовых отношениях и иных непосредственно связанных с ними отношениях с органами местного самоуправления, не оказывает услуг на возмездной либо безвозмездной основе органам местного самоуправления, ежемесячная денежная выплата сельским

старостам не относится к доходам от источников в Российской Федерации, которые установлены пп. 6 п. 1 ст. 208 НК РФ.

Как указывалось выше, сельские старосты не состоят в трудовых и непосредственно связанных с ними отношениях с органами местного самоуправления и органами государственной власти, не имеют властных полномочий, а являются общественными представителями населения по участию в решении вопросов местного значения. Кроме того, чаще всего граждане, являющиеся старостами сельских населенных пунктов, имеют постоянное место работы или являются пенсионерами. Таким образом, обложению страховыми взносами подлежит их доход от основной трудовой деятельности.

Согласно пп. 1 п. 1 ст. 420 НК РФ объектом обложения страховыми взносами для организаций признаются выплаты и иные вознаграждения, в том числе начисленные в рамках трудовых отношений и гражданско-правовых договоров, предметом которых являются выполнение работ, оказание услуг, в пользу физических лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования.

Таковыми законами являются Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (далее – Закон № 167-ФЗ), Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (далее - Закон № 255-ФЗ) и Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее - Закон № 326-ФЗ).

В частности, согласно ст. 7 Закона № 167-ФЗ, статье 2 Закона № 255-ФЗ и статье 10 Закона № 326-ФЗ обязательному социальному страхованию подлежат граждане Российской Федерации, работающие по трудовым договорам. Положениями ст. 2 Закона № 255-ФЗ также предусмотрено, что обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством подлежат, в частности, лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъекта Российской Федерации, а также муниципальные должности, замещаемые на постоянной основе.

Таким образом, поскольку реализация полномочий сельскими старостами, осуществляющими деятельность не на

профессиональной постоянной основе, не имеет характера трудовой функции в том значении, о котором говорится в ТК РФ, то, следовательно, такие сельские старосты не являются застрахованными лицами по вышеуказанным видам страхования. В связи с этим сумма ежемесячной денежной выплаты сельским старостам, работающим не на профессиональной постоянной основе, страховыми взносами не облагается.

Кроме того, ежемесячная денежная выплата сельским старостам по своей правовой природе схожа с выплатами депутатам представительных органов, осуществляющим полномочия на непостоянной основе. Позиция Минфина России по вопросу обложения страховыми взносами сумм выплат в виде ежемесячной денежной компенсации депутатам, работающим не на профессиональной постоянной основе, указана в письме от 20.12.2017 № 03-15-06/85279, и аналогична вышеуказанным доводам.

В связи с изложенным, ежемесячная денежная выплата старостам сельских населенных пунктов является гарантией их деятельности связанной и их статусом и не подлежит обложению НДФЛ и страховыми взносами.

13.4.2. Схожая ситуация сложилась на территории Ульяновской области с обложением страховыми взносами ежемесячных вознаграждений председателям советов многоквартирных домов (далее - МКД)

Согласно мнению, изложенному в письмах от 22.08.2019 № 03-15-05/64483, от 12.07.2019 № 03-15-05/51752, от 19.03.2019 № 03-04-06/17858, Минфин России считает, что ежемесячное вознаграждение председателям советов МКД должна облагаться НДФЛ и страховыми взносами.

Вместе с тем, сложившаяся судебная практика показывает, что суды приходят к выводу об отсутствии оснований для уплаты страховых взносов с сумм ежемесячного вознаграждения председателям советов МКД (Определение Верховного Суда РФ от 12.02.2019 № 304-КГ18-25618 по делу № А27-15310/2017; постановление Арбитражного суда Уральского округа от 03.10.2018 № Ф09-5994/18 по делу № А76-3959/2018).

Суды делают выводы о том, что председатель советов МКД не является работником управляющих компаний, обслуживающих такие дома, не выполняет для них работы, не оказывают им услуги.

Председатели выполняют контролирующие и представительские функции по надзору за качеством проведения управляющими компаниями работ, оказания ими услуг, представлению интересов собственников жилых и нежилых помещений в домах во взаимоотношениях с такими компаниями. Источником поощрения председателей советов МКД, которое выплачивается управляющими компаниями, являются платежи собственников и нанимателей жилых и нежилых помещений в домах в размерах, установленных общими собраниями. При таких обстоятельствах, по мнению судов, управляющие компании правомерно не исчисляют и не уплачивают с вознаграждений председателям советов МКД страховые взносы.

В целях установления единого подхода территориальных органов ФНС России подготовлено предложение Губернатору Ульяновской области С.И. Морозову о внесении в Правительство Российской Федерации инициативы об урегулировании данных вопросов путем внесения изменений в ст.ст. 217, 422 НК РФ, предусматривающих освобождение от обложения налогом на доходы физических лиц денежных выплат, производимых старостам сельских населенных пунктов, а также освобождение от обложения страховыми взносами указанных денежных выплат и ежемесячных вознаграждений председателям советов МКД.

Для эффективного развития института компетенции местного самоуправления необходимы следующие меры:

1. Устранение коллизии между пунктом 9 части 1 и частью 1.1 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в части определения перечня нормативных актов, которыми могут определяться полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

2. Установление в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" правила, согласно которому полномочия органов местного самоуправления, устанавливаемые отраслевыми законами, должны содержать указание на вопрос местного значения, в отношении которого закрепляются соответствующие права и обязанности органов местного самоуправления. При определении полномочий органов местного самоуправления исчерпывающим образом формулировать объем и характер деятельности органов

местного самоуправления (избегая общих терминов: «участие в», «содействие», «организация» и т.д.), отграничивая их от полномочий органов государственной власти.

3. Необходимо изменить понимание судебных и контрольно-надзорных органов относительно прав органов местного самоуправления, наличие которых не может трактоваться как возникновение обязанности по их реализации (в частности, о регламентировании процедур, не осуществляемых на территории муниципального образования, о предоставлении мер социальной поддержки и т.д.).

4. Установление в федеральном законодательстве правила о том, что принятие нормативных правовых актов по вопросам местного значения относится к компетенции органов местного самоуправления, соответственно, вмешательство в нормотворческую деятельность органов местного самоуправления, в том числе со стороны контрольно-надзорных и судебных органов, запрещено (с учётом Определения Верховного Суда РФ от 18 ноября 2001 года № КАС01-376).

Устранение избыточного муниципального правотворчества, ограничиваясь случаями, когда регулированию подлежат правоотношения, составляющие специфику конкретного муниципального образования, путем исчерпывающего регулирования соответствующего вопроса в соответствии с разграничением компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, установленным Конституцией Российской Федерации.

5. В целях установления единого подхода территориальных органов ФНС России к вопросам налогообложения и обложения страховыми взносами ежемесячных денежных выплат старостам сельских населенных пунктов и ежемесячных денежных вознаграждений председателям советов МКД внести изменения в ст.ст. 217, 422 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающие освобождение от обложения налогом на доходы физических лиц денежных выплат, производимых старостам сельских населенных пунктов, а также освобождение от обложения страховыми взносами указанных денежных выплат и ежемесячных денежных вознаграждений председателям советов МКД.

6. Совершенствование правового регулирования в отношении эксплуатации гидротехнических сооружений, в том числе определение в Федеральном законе № 117-ФЗ

понятий «эксплуатация гидротехнического сооружения», «владелец гидротехнического сооружения», «повреждение гидротехнического сооружения» и «авария гидротехнического сооружения», а также уточнение понятия «гидротехническое сооружение», которое в настоящее время является не достаточно определенным и допускает отнесение к таким объектам не только самих сооружений, предназначенных для использования водных объектов, но и самих прудов, образованных с помощью возведения плотин.

Учитывая постоянное увеличение объема исполняемых органами местного самоуправления полномочий, обеспечение должного уровня безопасности гидротехнических сооружений, находящихся в собственности муниципальных образований, не возможно без увеличения собственной доходной части местных бюджетов и оказания финансовой поддержки со стороны федеральных и региональных бюджетов.

7. Законодательное отнесение полномочий по контролю за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, на органы государственной власти субъектов, несущих наибольшую управленческую нагрузку в этой сфере и знающих текущую ситуацию, проблемы и потребности, посредством внесения соответствующих изменений в Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах».

6. Передача полномочий по администрированию платы за негативное воздействие на окружающую среду и контролю за ее поступлением органам государственной власти субъектов. Это должно позволить повысить платежную дисциплину в указанной сфере, что приведет, помимо прочего, к улучшению финансово-экономической ситуации в муниципальных образованиях.

7. Исключить обязанность органов местного самоуправления по созданию специализированных служб по вопросам похоронного дела.

8. Поскольку услуга доставки в морг трупов и их частей для проведения экспертизы, в том числе установления признаков насильственной смерти отнесена к расходным обязательствам Российской Федерации, необходимо на законодательном уровне определить орган государственной власти, к полномочиям которого относится её предоставление, правила расчёта нормативов её финансирования, в

соответствии с которыми соответствующие ассигнования могли бы быть предусмотрены в федеральном бюджете.

9. Установить в федеральном законодательстве легальную дефиницию понятия сельской местности.

VII. ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ КАДРЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Всего общая штатная численность муниципальных служащих Ульяновской области в 2019 году составляла 1 868 штатных единиц из них в органах местного самоуправления:

- муниципальных районов - 794;
- городских поселениях - 36;
- сельских поселениях - 249;
- городских округах - 789.

Низкая штатная численность муниципальных служащих в городских поселениях Ульяновской области обусловлена неформированием местных администраций в административных центрах муниципальных районов и исполнение полномочий указанных поселенческих администраций администрациями соответствующих районов.

Число замещенных ставок муниципальной службы составило 1718 единиц (91,9%), в том числе по типам муниципальных образований:

- в муниципальных районах - 720 ед. (90,6%);
- в городских поселениях - 29 ед. (80,5%);
- в сельских поселениях - 212 ед. (85,1%);
- в городских округах - 757 ед. (95,9%).

Наибольшее количество ставок муниципальной службы установлено в местных администрациях - 1785 ед. (или 95,5% от общей количества ставок).

В аппаратах представительных органов предусмотрено 56 штатных единиц муниципальной службы (3,1%), в аппаратах иных органов местного самоуправления (в том числе в контрольно-счетных органах) - 27 ед. (1,4%).

Уровень заработной платы муниципальных служащих в 2019 году не претерпел существенных изменений и составил в среднем по всем муниципальным образованиям составила:

- руководители муниципальных образований - 80 831 руб.
- руководители среднего звена - 19 500 руб.

По типам муниципальных образований средняя заработная плата муниципальных служащих (выборных должностных лиц), замещающих высшие руководящие должности, составила:

- в городских округах - 96 692 руб.;
- в муниципальных районах - 64 461 руб.;
- в городских и сельских поселениях - 29 300 руб.

Заработная плата лиц, замещающих должности руководителей структурных подразделений составила:

- в городских округах - 33 657 руб.;
- в муниципальных районах - 28 047 руб.;
- в городских и сельских поселениях - 22 438 руб.

Возрастной состав муниципальных служащих в Ульяновской области в 2019 году сложился следующим образом:

- от 18 до 35 лет - 32,1%;
- от 36 до 65 лет - 71,8%;
- старше 65 лет - 3,9%.

Доля муниципальных служащих с высшим образованием составила 89,5%.

Муниципальным служащим в Ульяновской области в полном объеме предоставляются гарантии, предусмотренные законодательством о муниципальной службе.

В настоящее время муниципальному служащему гарантируются:

1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей в соответствии с должностной инструкцией;

2) право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;

3) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

4) медицинское обслуживание муниципального служащего и членов его семьи, в том числе после выхода муниципального служащего на пенсию;

5) пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью, а также пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;

6) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу муниципального служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей;

7) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения муниципальным служащим муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;

8) защита муниципального служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральными законами.

При расторжении трудового договора с муниципальным служащим в связи с ликвидацией органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования либо сокращением штата работников органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные трудовым законодательством для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией организации либо сокращением штата работников организации. Практически во всех субъектах Российской Федерации предусматриваются законами о муниципальной службе дополнительные гарантии для муниципального служащего.

В соответствии с Законом Ульяновской области от 07.11.2007 № 163-ЗО «О муниципальной службе в Ульяновской области» основные социальные гарантии муниципальных служащих Ульяновской области прописаны в соответствии с федеральным законодательством РФ и не предусматривают дополнительные гарантии для муниципального служащего.

Помимо общих гарантий и компенсаций, предусмотренных Трудовым кодексом (гарантии при приеме на работу, переводе на другую работу, по оплате труда и другие), работникам муниципальных учреждений предоставляются и другие гарантии и компенсации в следующих случаях:

- 1) при направлении в служебные командировки;
- 2) при переезде на работу в другую местность;
- 3) при исполнении государственных или общественных обязанностей;
- 4) при совмещении работы с обучением;
- 5) при вынужденном прекращении работы не по вине работника;
- 6) при представлении ежегодного оплачиваемого отпуска;

- 7) в некоторых случаях прекращения трудового договора;
- 8) в связи с задержкой по вине работодателя выдачи трудовой книжки при увольнении работника;
- 9) в других случаях, предусмотренных Трудовым кодексом и иными федеральными законами.

В систему основных государственных гарантий по оплате труда муниципальных работников включаются:

- 1) величина минимального размера оплаты труда в Российской Федерации;
- 2) величина минимального размера тарифной ставки (оклада) работников организаций бюджетной сферы в Российской Федерации;
- 3) меры, обеспечивающие повышение уровня реального содержания заработной платы;
- 4) ограничения перечня оснований и размеров удержаний из заработной платы по распоряжению работодателя, а также размеров налогообложения доходов от заработной платы;
- 5) ограничения оплаты труда в натуральной форме;
- 6) обеспечение получения работником заработной платы в случае прекращения деятельности работодателя и его неплатежеспособности в соответствии с федеральными законами;
- 7) государственный надзор и контроль на полной и своевременной выплатой заработной платы и реализацией государственных гарантий по оплате труда;
- 8) ответственность работодателей за нарушение требований, установленных Трудовым кодексом, законами, иными нормативными правовыми актами, коллективными договорами, соглашениями;
- 9) сроки и очередность выплаты заработной платы.

В 2019 году продолжалась системная работа по профессиональному развитию муниципальных служащих Ульяновской области.

В том числе по мероприятиям в рамках государственной программы Ульяновской области «Развитие государственного управления в Ульяновской области», утвержденной постановлением Правительства Ульяновской области от 14 ноября 2019 г. N 26/586-П свой профессиональный уровень повысили 515 муниципальных служащих органов местного самоуправления муниципальных образований, а так же работников, замещающие должности, не являющиеся должностями муниципальной службы органов местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области.

Новой государственной программой, указанной выше, предусматривается комплекс мероприятий по повышению уровня образования и качества формирования кадрового резерва на замещение должностей государственной гражданской и муниципальной службы, в том числе:

внедрение новых форм профессионального развития гражданских служащих, в том числе предусматривающих использование информационно-телекоммуникационных технологий;

внедрение информационно-телекоммуникационных технологий в целях повышения качества деятельности органов власти;

организация обучения лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, должности гражданской службы, должности муниципальной службы, работников государственных органов, лиц, замещающих должности, не относящиеся к должностям муниципальной службы в органах местного самоуправления или аппаратах избирательных комиссий муниципальных образований Ульяновской области;

организация дополнительного профессионального образования лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, должности гражданской или муниципальной службы, работников государственных органов и работников муниципальных органов и ряд других мероприятий.

Проблема отсутствия единого подхода к определению размера пенсии за выслугу лет муниципальным служащим

В соответствии с ч. 1 ст. 24 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 25-ФЗ) в области пенсионного обеспечения на муниципального служащего в полном объеме распространяются права государственного гражданского служащего, установленные федеральными законами и законами субъекта РФ.

Согласно п. 11 ч. 1 ст. 52 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданским служащим гарантируются государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей.

При этом такой федеральный закон до настоящего времени не принят, в связи с чем условия предоставления права на пенсию

государственных служащих субъектов РФ и муниципальных служащих за счет средств субъектов РФ и средств органов местного самоуправления определяются законами и иными нормативно-правовыми актами субъектов РФ и актами органов местного самоуправления.

В соответствии с ч. 4 ст. 7 Федерального закона от 15.12.2011 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 166-ФЗ) условия предоставления права на пенсию государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации и муниципальным служащим за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и средств местных бюджетов определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и актами органов местного самоуправления. При этом государственные гражданские служащие субъектов Российской Федерации, муниципальные служащие имеют право на пенсию за выслугу лет, устанавливаемую к страховой пенсии по старости (инвалидности), назначенной в соответствии с Федеральным законом «О страховых пенсиях» либо досрочно назначенной в соответствии с Законом Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», при наличии стажа государственной гражданской службы, стажа муниципальной службы, минимальная продолжительность которых для назначения пенсии за выслугу лет в соответствующем году определяется согласно приложению 2 к Федеральному закону № 166-ФЗ.

В то же время не принятие федерального закона о государственном пенсионном обеспечении граждан РФ, проходивших государственную службу, и их семей влечет отсутствие правовых оснований распространения прав государственных гражданских служащих субъекта РФ на муниципальных служащих органов местного самоуправления муниципальных образований того же субъекта РФ, так как такие надбавки в данном случае носят правовую природу социальных гарантий, а не пенсионного обеспечения.

Данная позиция подтверждается п. 5 ч. 1 ст. 23 Федерального закона № 25-ФЗ и практикой Конституционного Суда РФ, выраженной в частности в определении от 13.10.2009 № 1190-0-0.

Таким образом, такая пенсия является дополнительным обеспечением, которое в соответствии со ст. 86 Бюджетного кодекса РФ и п. 4 ст. 7 Федерального закона от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской

Федерации» предоставляется за счет средств соответствующих бюджетов в порядке, предусмотренном соответствующими муниципальными правовыми актами.

В то же время, при определении размера государственной пенсии муниципального служащего необходимо учитывать положения ч. 2 ст. 24 Федерального закона № 25-ФЗ, устанавливающие, что максимальный размер государственной пенсии муниципального служащего не может превышать максимальный размер государственной пенсии государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации по соответствующей должности государственной гражданской службы субъекта РФ.

В соответствии со ст. 5 Закон Ульяновской области от 09.11.2010 N 179-ЗО «О пенсионном обеспечении государственных гражданских служащих Ульяновской области» пенсия государственным гражданским служащим Ульяновской области за выслугу лет назначается в размере 45 процентов среднемесячного заработка гражданского служащего, который не может превышать 2,8 должностного оклада, установленного гражданскому служащему в расчетном периоде либо сохраненного в этом периоде в соответствии с законодательством РФ.

Учитывая вышеизложенное, органы местного самоуправления, обладая в системе действующего правового регулирования полномочиями по установлению порядка и условий предоставления дополнительной гарантии в виде пенсии за выслугу лет лицу, замещавшему муниципальную должность, вправе принять правовой акт, устанавливающий размер пенсии за выслугу лет в размере, не превышающем указанный выше, и с учетом имеющихся финансово-экономических возможностей.

Эта позиция также в полной мере согласуется с установленным в ст. 31 Бюджетного кодекса РФ принципа самостоятельности бюджетов, предполагающего недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы РФ. В дотационном муниципальном образовании установление дополнительных гарантий противоречит принципам самостоятельности и сбалансированности бюджетов, не обеспечивает баланс частных и публичных интересов и противоречит требованиям федерального законодательства.

Аналогичные выводы содержатся и в ряде решений Конституционного Суда РФ, в которых он установил, что

законодатель субъекта РФ вправе вводить и изменять порядок и условия предоставления за счет собственных средств лицам, замещающим должности государственной гражданской службы в данном субъекте РФ, дополнительного обеспечения (в виде ежемесячной доплаты либо пенсии за выслугу лет) к установленным этим лицам в рамках системы обязательного пенсионного страхования трудовым пенсиям, в том числе корректировать правила исчисления таких выплат исходя из имеющихся у них финансово-экономических возможностей, и такое изменение, осуществленное с учетом конституционных принципов равенства и социальной справедливости, право граждан на социальное обеспечение не нарушает (определения от 11.05.2006 № 88-О, от 03.04.2007 № 332-О-П, от 15.01.2008 № 107-О-О и № 108-О-О).

Вопрос дополнительного пенсионного обеспечения муниципальных служащих также был исследован в Обзоре судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими, утвержденным Президиумом Верховного Суда РФ 22.06.2016, где отмечено, в частности, следующее:

- правовое регулирование данной сферы является компетенцией органов местного самоуправления;
- изменение органами местного самоуправления правил исчисления таких пенсий и их размера не может рассматриваться как нарушающее право на пенсионное обеспечение и ухудшающее положение муниципальных служащих;
- с учетом длящегося характера правоотношений по выплате пенсии за выслугу лет муниципальным служащим порядок расчета получаемой пенсии может быть изменен на будущее время после издания органом местного самоуправления правового акта, направленного на обеспечение равенства муниципальных служащих данного муниципального образования независимо от момента назначения им указанной пенсии;
- размер пенсии за выслугу лет в результате изменения порядка ее расчета может быть ниже ранее установленного.

В то же время органы местного самоуправления, осуществляя правовое регулирование отношений в сфере дополнительного пенсионного обеспечения лиц, замещающих должности муниципальной службы, должны соблюдать вытекающую из конституционных принципов справедливости и равенства разумную соразмерность используемых средств и преследуемой цели. Поэтому при принятии соответствующих нормативных актов муниципальным образованиям необходимо

учитывать особую социальную значимость данного вопроса, а также возможные риски возникновения негативных последствий. Ведь из-за разных финансовых возможностей местных властей, лицам, выполнявшим подобные функции, пенсия за выслугу лет рассчитывается совершенно по-разному.

Наиболее показательным примером является назначение такой пенсии лицам, в течение длительного периода возглавлявшим администрации муниципальных образований. Ведь глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию на принципах единоначалия, призван обеспечивать законность в деятельности местной администрации в целом и каждого ее структурного подразделения, а также надлежащее исполнение всех возложенных на местную администрацию полномочий на основе субординации. Однако, на практике наличие у лица даже превышающего минимально необходимый стажа работы и большого вклада в развитие муниципального образования никак не влияет на размер назначаемой ему пенсии за выслугу лет вследствие недостаточности бюджетных средств для принятия органом местного самоуправления таких обязательств.

В целях обеспечения равных условий для всех лиц, замещавших муниципальные должности, Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ульяновской области» было направлено письмо в Общероссийский Конгресс муниципальных образований с предложением инициировать разработку федерального закона о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей, в котором предусмотреть:

- единый порядок определения размера пенсии за выслугу лет муниципальным служащим и финансирование их за счет средств федерального бюджета;

- отдельную ежемесячную доплату к пенсии за выслугу лет руководителям местных администраций, имеющим общий стаж в данной должности не менее 15 лет при достижения ими пенсионного возраста, в размере 30 % от должностного оклада, установленного гражданскому служащему в расчетном периоде либо сохраненного в этом периоде в соответствии с законодательством РФ.

VIII. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ И КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ В ОТНОШЕНИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Муниципальный контроль осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и отраслевыми законами.

До настоящего времени не устранена коллизия норм, содержащих законодательную дефиницию термина «муниципальный контроль». Так, ст. 2 Федерального закона № 294-ФЗ относит к муниципальному контролю деятельность ОМСУ по проведению соответствующих контрольных мероприятий только в случае если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения, значительно сужая пределы муниципального контроля по сравнению со ст. 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ.

Да, ч. 3 ст. 5 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает его приоритет перед иными федеральными законами, однако, в свою очередь, Федеральный закон № 294-ФЗ является специальным законом, регулирующим отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. В сложившейся ситуации ОМСУ вынуждены на свой риск выбирать подлежащий применению закон, не имея полномочий на толкование законодательных актов.

Парадоксально, но именно ст. 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ расширяет перечень видов муниципального контроля практически до неопределённости, тем самым порождая двусмысленность в вопросе о том, являются ли виды муниципального контроля, не отнесенные к вопросам местного значения, переданными государственными полномочиями.

Вопросы вызывает и полномочие органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, вести перечень видов муниципального контроля и органов местного самоуправления, уполномоченных на их осуществление, закрепленное частью 2 статьи 6 Федерального закона № 294-ФЗ. Таким образом, органы местного самоуправления вправе самостоятельно решить, какие виды муниципального контроля они осуществляют, а какие нет, или это просто распределение контрольных полномочий между органами местного самоуправления конкретного муниципального образования? Но полномочия органов местного самоуправления определяются в соответствии с уставами муниципальных образований (ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ), а ведение перечня видов

муниципального контроля не обязательно осуществляется посредством принятия даже муниципальных правовых актов.

Еще одним вопросом, вызывающим расхождения толкования и применения правовых норм, является статья 13.1 Федерального закона № 294-ФЗ: следует ли трактовать ее как перечень видов муниципального контроля, в пределах которых осуществляются плановые (рейдовые) осмотры, обследования, либо как перечень объектов, в отношении которых осуществляются плановые (рейдовые) осмотры, обследования безотносительно видов муниципального контроля. В Ульяновской области органы прокуратуры придерживаются первой точки зрения, в связи с чем на порядки осуществления видов контроля, утвержденные решением Ульяновской Городской Думы, в 2016 году был внесен протест. Одновременно с этим, как правило, нарушения в области благоустройства территории, торговой деятельности, сохранности автомобильных дорог часто выявляются в ходе визуального осмотра земельных участков, автомобильного и городского наземного электрического транспорта, территорий ООПТ. Таким образом, должностные лица органов местного самоуправления, даже визуально наблюдая нарушение, не могут зафиксировать его в рамках мероприятий по контролю без взаимодействия, а также принять в пределах своей компетенции меры по пресечению таких нарушений, а также принять решение о назначении внеплановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя по основаниям, указанным в пункте 2 части 2 статьи 10 Федерального закона № 294-ФЗ.

В 2019 году плановые проверки в рамках муниципального контроля практически не осуществлялись ввиду незначительного количества лиц, не подпадающих под действие статьи 26.2 Федерального закона № 294-ФЗ, а также отказами органов прокуратуры практически во всех случаях в согласовании внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Таким образом, реально муниципальный контроль осуществляется путем проведения внеплановых проверок в отношении граждан.

2. Что касается проверок в отношении органов местного самоуправления, то проведенный анализ проверок органов местного самоуправления контрольно-надзорными органами и результатов таких проверок показал следующее.

Анализ нарушений требований законодательства Российской Федерации, законодательства Ульяновской области, нормативных актов, принятых органами представительной и исполнительной власти муниципальных

районов, выявленных Счетной палатой Ульяновской области по результатам контрольных мероприятий в 2019 году в деятельности муниципальных образований Ульяновской области.

Счетной палатой Ульяновской области в 2019 году проведен ряд контрольных мероприятий в отношении муниципальных образований Ульяновской области, в том числе:

по проверке законности и результативности использования межбюджетных трансфертов, предоставленных из областного бюджета Ульяновской области бюджетам муниципальных образований, отдельных вопросов по исполнению местных бюджетов в муниципальных образованиях Ульяновской области за 2018 год и первый квартал 2019 года;

по проверке законности и результативности использования средств областного бюджета Ульяновской области, выделенных в 2018 году на реализацию государственной программы Ульяновской области «Развитие транспортной системы Ульяновской области» на 2014-2020 годы.

По результатам проведенных контрольных мероприятий выявлен ряд типичных нарушений для большинства муниципальных учреждений и муниципальных образований Ульяновской области.

С учетом проведенного Советом анализа данные нарушения можно классифицировать следующим образом:

1. Нарушения при формировании и исполнении бюджетов:

1) в нарушение пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ) в ряде муниципальных образований Ульяновской области не были отражены в муниципальных программах в установленный срок субсидии из областного бюджета, выделенные на реализацию мероприятий государственной программы Ульяновской области «Развитие транспортной системы Ульяновской области» на 2014-2020 годы;

2) в нарушение статей 132, 139 БК РФ, пункта 3 Порядка предоставления субсидий ... в рамках государственной программы Ульяновской области «Развитие транспортной системы Ульяновской области» на 2014-2020 годы, утвержденного постановлением Правительства Ульяновской области от 01.04.2014 № 106-П, а также пунктов заключенных соглашений, рядом муниципальных образований Ульяновской области не выполнено условие по долевого финансированию ремонта объектов;

3) в нарушение постановления Правительства Ульяновской области от 01.04.2014 № 106-П (в части условий

предоставления субсидий) и заключенных соглашений, средства направлялись на выполнение работ, относящихся к содержанию дорог (ямочный ремонт);

4) в нарушение пункта 2 постановления Правительства Ульяновской области от 01.04.2014 № 106-П рядом муниципальных образований Ульяновской области кредиторская задолженность 2017 года погашалась за счет субсидий 2018 года;

5) в нарушение пункта 2 статьи 142.3 БК РФ и пункта 10 Порядка предоставления субсидий ... в рамках государственной программы Ульяновской области «Развитие транспортной системы Ульяновской области» на 2014-2020 годы, утвержденного постановлением Правительства Ульяновской области от 01.04.2014 № 106-П между муниципальными районами и поселениями, являющимися административным центром района, не были заключены соглашения о направлении субсидий из бюджетов муниципальных районов в бюджеты поселений;

6) В нарушение пункта 9 Порядка предоставления субсидий ... в рамках государственной программы Ульяновской области «Развитие транспортной системы Ульяновской области» на 2014-2020 годы, утвержденного постановлением Правительства Ульяновской области от 01.04.2014 № 106-П администрацией муниципального образования была предоставлена субсидия городскому поселению без конкретного указания перечня автомобильных дорог общего пользования.

2. Нарушения при осуществлении муниципальных закупок и закупок отдельными видами юридических лиц:

1) в нарушение части 13.1 статьи 34 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон № 44-ФЗ) допускались случаи превышения допустимых сроков оплаты с момента подписания документа о приемке товаров, работ, услуг по муниципальным контрактам.

Данное нарушение, в соответствии с частью 1 статьи 7.32.5 КоАП РФ, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей;

2) в нарушение части 1 статьи 306.4 БК РФ допускались случаи оплаты подрядчику невыполненных работ, либо оплата работ, выполненных с нарушением технологии (то есть нецелевое использование бюджетных средств).

Данное нарушение, в соответствии со статьей 15.14 КоАП РФ, влечет наложение административного штрафа на должностных

лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до трех лет; на юридических лиц - от 5 до 25 процентов суммы средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использованных не по целевому назначению;

3) в нарушение части 2 статьи 8 Закона № 44-ФЗ, части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон № 135-ФЗ) допускались случаи заключения нескольких договоров суммой до ста тысяч рублей на одноименные товары, работы, услуги с одним контрагентом (то есть ограничение конкуренции).

Данное нарушение, в соответствии с частью 1 статьи 7.29 КоАП РФ, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере тридцати тысяч рублей.

3. Факты неэффективного использования бюджетных средств и имущества:

1) оплата по исполнительным документам (неустойка, проценты за пользование чужими средствами);

2) не использование участником мероприятий по улучшению жилищных условий граждан Федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 года и на период до 2020 года» выделенной социальной выплаты на приобретение жилья, и возвращенной после окончания финансового года;

3) не использование более 6 месяцев приобретенного имущества.

4. Другие нарушения:

1) в нарушение пункта 2 приложения № 1 к письму Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству от 18.11.2004 № АП-5536/06 «О порядке применения нормативов сметной прибыли в строительстве» утверждены локальные сметные расчеты, составленные без применения понижающего коэффициента к нормативам сметной прибыли, после проведения электронных аукционов;

2) В нарушение порядка ведения реестра муниципального имущества, администрацией муниципального образования не были внесены изменения в реестр муниципальной собственности в связи с чем, в ходе проведения контрольного мероприятия выявлено несоответствие данных, отраженных в реестре муниципальной собственности, с фактическими данными.

Обзор нарушений выявленных Счетной палатой Ульяновской области в 2019 году направлен в органы местного самоуправления в декабре 2019 года.

Анализ нарушений требований антимонопольного законодательства Российской Федерации, выявленных Ульяновским УФАС России в 2019 году в деятельности муниципальных образований Ульяновской области.

В ходе Координационного совета по внедрению стандарта развития конкуренции в Ульяновской области, проведенного 09.12.2019 (далее - координационный совет), до участников заседания доведена информация о существенном росте нарушений антимонопольного законодательства Российской Федерации, допущенных органами местного самоуправления Ульяновской области в период с 2017 года по 2019 год (с 12 до 36 нарушений).

В соответствии с подпунктом 1 пункта 7 решения заседания координационного совета, органам местного самоуправления Ульяновской области рекомендовано проанализировать нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации за данный период времени и принять профилактические меры по недопущению возникновения нарушений антимонопольного законодательства в целях выполнения Национального плана развития конкуренции, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618.

По запросу Совета Управлением Федеральной антимонопольной службы по Ульяновской области (далее - Ульяновское УФАС России) предоставлена информация о 37 нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, выявленных в 2019 году в действиях органов местного самоуправления и подведомственных учреждений (организаций).

Советом проанализированы акты реагирования антимонопольного органа по нарушениям антимонопольного законодательства и материалы связанные с рассмотрением данных актов, предоставленные органами местного самоуправления Ульяновской области.

Нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации можно классифицировать следующим образом:

1. Нарушение п. 5 ч. 1 ст. 15 Закона № 135-ФЗ (установление для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары).

Согласно п. 5 ч. 1 ст. 15 Закона № 135-ФЗ федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в

предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещается установление для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары.

Органами местного самоуправления допущено 18 таких нарушений, выдано 18 предупреждений о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства (далее - предупреждение), что составляет 48,7% от общего количества допущенных нарушений.

Именно данные нарушения привели к существенному росту нарушений антимонопольного законодательства Российской Федерации в 2019 году со стороны органов местного самоуправления.

Причинами возникновения нарушений явилось направление районными управлениями образования в адрес подведомственных образовательных учреждений писем с реестром производителей школьной формы, рекомендованной для несовершеннолетних обучающихся, осваивающих в государственных общеобразовательных организациях, находящихся на территории Ульяновской области, в очной форме образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования.

Как установлено Ульяновским УФАС России в ходе проведенных проверок, о необходимости направления таких рекомендаций районные управления образования были проинформированы письмом Министерства образования и науки Ульяновской области от 18.04.2019 № 73-ИОГВ-01/05/2377исх с приложением соответствующего реестра.

При направлении данных рекомендаций Министерством образования и науки Ульяновской области не было учтено письмо ФАС России от 28.12.2018 № АК/108054/18 «О направлении разъяснений» согласно которому рекомендации органов и организаций, поименованных в ст. 15 Закона № 135-ФЗ, могут приниматься получателями рекомендаций во внимание и склонить их решение в пользу товаров (работ, услуг) участника рынка, который был рекомендован, поскольку могут создать у их получателей впечатление об одобрении указанными органами

именно этих товаров (работ, услуг) и их предпочтительности по сравнению с товарами (работами, услугами) других участников рынка.

Соответственно, подобные рекомендации создают такому субъекту рынка необоснованные конкурентные преимущества, выражающиеся в более высокой вероятности того, что его товары (работы, услуги) выберут получатели рекомендаций.

Выданные предупреждения исполнены органами местного самоуправления в установленные сроки путем отзыва направленных писем в адрес подведомственных образовательных учреждений.

2. Нарушение п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона № 135-ФЗ (предоставление муниципальной преференции в нарушение установленных требований).

Согласно п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона № 135-ФЗ федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещается предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных главой 5 Закона № 135-ФЗ.

Органами местного самоуправления допущено 9 таких нарушений, выдано 8 предупреждений (1 нарушение выявлено в ходе проверки и устранено до выдачи предупреждения), что составляет 24,3% от общего количества допущенных нарушений.

Причинами возникновения нарушений явилось:

1) издание постановлений о необоснованном предоставлении преференций (2 нарушения);

2) согласование заключения договоров аренды муниципального имущества без проведения торгов (1 нарушение);

3) продление срока действия договора аренды муниципального имущества без проведения торгов (2 нарушения);

4) бездействие по не проведению конкурса либо аукциона на право предоставления сетей (1 нарушение);

5) не проведение администрацией, в собственности которой находится более чем пятьдесят процентов в праве общей собственности на общее имущество в доме, открытого конкурса по выбору управляющей организации (3 нарушения).

Выданные предупреждения исполнены органами местного самоуправления путем отмены соответствующих постановлений, прекращения противоречащих законодательству действий, а также объявления и проведения торгов.

3. Нарушение п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона № 135-ФЗ (необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам).

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона № 135-ФЗ федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Органами местного самоуправления допущено 3 таких нарушения, выдано 3 предупреждения, что составляет 8,1% от общего количества допущенных нарушений.

Причинами возникновения нарушений явилось:

1) выдача несоответствующих требованиям Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» разрешений на право размещения рекламных конструкций (1 нарушение);

2) внесение изменений в состав единой комиссии по проведению торгов по продаже муниципального имущества, противоречащих Правилам проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного

пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, утвержденным приказом ФАС России от 10.02.2010 № 67 (1 нарушение);

3) бездействие в обустройстве мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов (далее - ТКО), чем ущемляются права хозяйствующего субъекта, осуществляющего деятельность по сбору и транспортированию ТКО, так как хозяйствующим субъектом вывозится ТКО с большего количества мест накопления отходов, чем учтено в тарифе (1 нарушение).

Выданные предупреждения исполнены органами местного самоуправления путем приведения выдаваемых разрешений в соответствие с требованиями законодательства, отмены постановления, а также обустройства мест накопления ТКО в соответствии с утвержденной схемой.

4. Нарушение ч. 1 ст. 17.1 Закона № 135-ФЗ (нарушение порядка заключения договоров в отношении муниципального имущества).

Согласно ч. 1 ст. 17.1 Закона № 135-ФЗ заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров, за исключением предоставления указанных прав на такое имущество в случаях установленных пунктами 1-16 данной статьи.

Органами местного самоуправления допущено 3 таких нарушения, выдано 3 предписания, что составляет 8,1% от общего количества допущенных нарушений.

Причинами возникновения нарушений явилась передача в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности, по истечении срока действия договора аренды без проведения торгов.

В соответствии с п. 11 ч. 1 ст. 17.1 Закона № 135-ФЗ срок договора аренды муниципального имущества без проведения торгов должен быть не более чем тридцать календарных дней в течение шести последовательных календарных месяцев (предоставление указанных прав на такое имущество одному лицу на совокупный срок более чем тридцать календарных дней в

течение шести последовательных календарных месяцев без проведения конкурсов или аукционов запрещается).

Выданные предписания на момент предоставления сведений Ульяновским УФАС России находились на стадии исполнения органами местного самоуправления.

5. Нарушение п. 4 ст. 16 Закона № 135-ФЗ (ограничение доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранение с него хозяйствующих субъектов).

Согласно п. 4 ст. 16 Закона № 135-ФЗ запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

Органами местного самоуправления допущено 2 таких нарушения, выдано 1 предписание в адрес муниципального бюджетного учреждения (во втором случае предписание не выдавалось), что составляет 5,4% от общего количества допущенных нарушений.

Причинами возникновения нарушений явилось:

1) согласование нарушения установленного Законом № 44-ФЗ порядка заключения договоров муниципальным бюджетным учреждением, повлекшего заключение договоров подряда без использования конкурентных процедур (1 нарушение);

2) достижение и реализация антиконкурентного соглашения, направленного на строительство и приобретение здания с нарушением требований Закона № 44-ФЗ (1 нарушение).

Информация об исполнении предписания муниципальным бюджетным учреждением на момент предоставления сведений Ульяновским УФАС России отсутствовала.

6. Нарушение п. 8 ч. 1 ст. 15 Закона № 135-ФЗ (создание дискриминационных условий).

Согласно п. 8 ч. 1 ст. 15 Закона № 135-ФЗ федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного

самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещается создание дискриминационных условий.

Органами местного самоуправления допущено 1 такое нарушение, выдано 1 предупреждение, что составляет 2,7% от общего количества допущенных нарушений.

Причиной возникновения нарушения явилось издание органом местного самоуправления постановления о временном ограничении движения транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования местного значения муниципального образования, в соответствии с отдельными положениями которого, ограничения движения не распространялись на международные перевозки грузов.

Выданное предупреждение исполнено органом местного самоуправления путем отмены постановления.

7. Нарушение п. 2, 7 ч. 1 ст. 15 Закона № 135-ФЗ (необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующим субъектом, предоставление муниципальной преференции в нарушение установленных требований)

Органами местного самоуправления допущено 1 такое нарушение, выдано 1 предупреждение, что составляет 2,7% от общего количества допущенных нарушений.

Причиной возникновения нарушения явилось издание органом местного самоуправления постановления об утверждении схемы размещения сезонных нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования, в которой произошло наложение участков, а также имелись противоречия площади в табличном и графическом изображении мест размещения, влекущие невозможность размещения сезонных нестационарных торговых объектов на согласованном месте.

Выданное предупреждение исполнено органом местного самоуправления путем внесения изменений в схему размещения сезонных нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования.

С учетом проведенного анализа предоставленных органами местного самоуправления Ульяновской области актов реагирования антимонопольного органа и материалов связанных с рассмотрением данных актов, можно сделать вывод о том, что основная масса нарушений антимонопольного законодательства допущена по причине не знания должностными лицами, ответственными за те или иные направления деятельности, требований Закона № 135-ФЗ.

Обзор нарушений требований антимонопольного законодательства Российской Федерации направлен в органы местного самоуправления Ульяновской области в марте текущего года.

Предложения по внесению изменений в КоАП РФ в части освобождения органов местного самоуправления от ответственности при отсутствии либо недостаточности в местном бюджете денежных средств на финансирование мероприятий по решению вопросов местного значения.

С учётом сложившегося положения дел в муниципальных образованиях Ульяновской области, анализа законодательства и правоприменительной практики Советом выявлена необходимость внесения изменений в статью 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) позволяющих освободить органы местного самоуправления от ответственности при отсутствии либо недостаточности в местном бюджете денежных средств на финансирование мероприятий по решению вопросов местного значения.

Необходимость внесения изменений обусловлена следующими обстоятельствами.

Зачастую бюджеты городских и сельских поселений не позволяют предусмотреть все необходимые расходы на решение вопросов местного значения, отнесённых к компетенции органов местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На практике нередко возникают ситуации, когда органам местного самоуправления необходимо в кратчайшие сроки решить вопрос о дополнительном финансировании мероприятий по решению вопросов местного значения при отсутствии либо недостаточности в местном бюджете денежных средств на данные расходы.

Однако, поскольку с учётом требований бюджетного законодательства оперативно решить вопрос не представляется возможным, органы местного самоуправления вынуждены

впоследствии кроме финансирования необходимых мероприятий также нести расходы по уплате штрафных санкций, которые возникли вследствие привлечения к административной ответственности органов местного самоуправления за неисполнение отдельных полномочий по решению вопросов местного значения.

Например, сотрудниками ГИБДД МВД России выявлены недостатки в эксплуатационном состоянии автомобильной дороги (отсутствие барьерного ограждения) и администрации поселения выдано предписание об устранении нарушения законодательства в течение одного месяца. В целях выполнения данного предписания администрация поселения обратилась в администрацию района с предложением о выделении бюджетных ассигнований на проведение необходимых мероприятий, но к окончанию срока выполнения требований предписания денежные средства выделены не были. Впоследствии в отношении администрации поселения составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 27 статьи 19.5 КоАП РФ (невыполнение в установленный срок законного предписания), и назначено наказание в виде административного штрафа в размере 100000 рублей.

Несмотря на то, что порой обстоятельства не зависят от муниципального образования, для решения вопроса местного значения приняты все необходимые меры, избежать привлечения к административной ответственности и наложения административного штрафа в подобной ситуации органам местного самоуправления не удастся по причине отсутствия в КоАП РФ положений предусматривающих такую возможность.

В частности, положения статьи 24.5 КоАП РФ в качестве обстоятельства, исключающего производство по делу об административном правонарушении в отношении органа местного самоуправления, предусматривает только случаи, когда во время производства по делу об административном правонарушении будет установлено, что главой муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, иным должностным лицом 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,

при этом бюджетные ассигнования на указанные цели не выделялись.

То есть соответствующее предложение должно быть направлено на стадии составления проекта местного бюджета. Однако данные положения не предусматривают случаев, когда потребность в бюджетных ассигнованиях возникает после принятия местного бюджета.

По мнению Совета, в целях исключения подобных случаев и сокращения расходов средств местных бюджетов на уплату штрафных санкций представляется целесообразным дополнить статью 24.5 КоАП РФ частями 5 и 6 следующего содержания:

«5. В случае, если во время производства по делу об административном правонарушении будет установлено, что высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), иным должностным лицом органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, главой муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, иным должностным лицом местного самоуправления, руководителем государственного, муниципального учреждения после принятия соответствующего бюджета субъекта Российской Федерации, соответствующего местного бюджета, в период выполнения в установленный срок законного предписания (представления) органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный надзор, вносилось или направлялось в соответствии с установленным порядком предложение о выделении бюджетных ассигнований на принятие новых видов расходных обязательств или увеличение бюджетных ассигнований на исполнение существующих видов расходных обязательств на осуществление соответствующих полномочий органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, выполнение государственным, муниципальным учреждением соответствующих уставных задач и при этом бюджетные ассигнования на указанные цели не выделялись, производство по делу об административном правонарушении в отношении указанных должностных лиц и государственных, муниципальных учреждений подлежит прекращению.

6. В случае прекращения производства по делу об административном правонарушении по основанию, указанному в части 5 настоящей статьи, высшее должностное лица субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации),

иное должностное лицо органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, иное должностное лицо местного самоуправления, руководитель государственного, муниципального учреждения, обязан внести или направить в соответствии с порядком и сроками составления проекта соответствующего бюджета субъекта Российской Федерации, соответствующего местного бюджета на следующий год предложение о выделении бюджетных ассигнований на осуществление соответствующих полномочий органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, выполнение государственным, муниципальным учреждением соответствующих уставных задач.

При этом невыполнение законного предписания (представления) органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный надзор, в ходе исполнения соответствующего бюджета субъекта Российской Федерации, соответствующего местного бюджета на следующий год не является основанием для прекращения производства по делу об административном правонарушении в отношении должностных лиц и государственных, муниципальных учреждений, указанных в части 5 настоящей статьи.».

После внесения соответствующих изменений в статью 24.5 КоАП РФ выяснение данных обстоятельств автоматически станет обязанностью судьи, члена коллегиального органа, должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, в силу положений статьи 26.1 КоАП РФ.

Кроме того, данные изменения позволят безболезненно для городских и сельских поселений реализовать полномочия органов местного самоуправления в условиях ограниченности возможностей местных бюджетов.

По поручению Губернатора Ульяновской области С.И. Морозова данная инициатива внесена на рассмотрение в Комитет Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации по государственному строительству и законодательству в марте текущего года.

5. Анализ нарушений требований законодательства Российской Федерации в деятельности муниципальных образований Ульяновской области по решению вопросов, связанных с разработкой и осуществлением мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, выявленных прокурорскими проверками в 2019 году.

В рамках взаимодействия с Прокуратурой Ульяновской области Советом получена и проанализирована информация о выявленных прокурорскими проверками в 2019 году нарушениях требований законодательства в деятельности администраций отдельных муниципальных образований Ульяновской области в решении вопросов, связанных с разработкой и осуществлением мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия.

Так, в соответствии с п. 6.2 ч. 1 ст. 15 Закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения муниципального района относится разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального района, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов.

В соответствии с п. 7.2 ст. 14 Закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского поселения относится создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов.

Одним из механизмов при решении вопросов по профилактике межнациональных и межконфессиональных конфликтов, в соответствии с п. 27 Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, утвержденной Президентом Российской Федерации 28.11.2014, является принятие на муниципальном уровне соответствующих целевых программ.

Вместе с тем, органами местного самоуправления при разработке и реализации указанных программ не всегда учитываются вышеназванные положения, что приводит к невыполнению либо ненадлежащему выполнению функций в данной сфере деятельности.

К примеру, прокурорской проверкой, проведенной в отношении администрации одного муниципальных районов установлено, что:

включенные в профилактические программы мероприятия в большинстве своем ориентированы на достижение культурно-

развлекательных целей, лишены конкретизации в части предупреждения межнациональных конфликтов;

при наличии у администрации своего сайта в сети Интернет и печатного издания такие формы правового просвещения и предупреждения деструктивных явлений, как социальная реклама и размещение пропагандистской информации, не использовались;

мероприятия по проведению интеграции мигрантов в российской общество и их адаптации к условиям жизни в нем не проводились, поскольку администрация актуальными сведениями о прибывших иностранных гражданах, а также лицах без гражданства, проживающих на территории района, не владела.

Аналогичные недостатки при организации работы в данной сфере также выявлены в деятельности администраций 4 муниципальных районов, а также в деятельности администраций 10 городских поселений.

Также указанными органами местного самоуправления не проводился сбор и обобщение информации о состоянии межнациональных и межконфессиональных отношений в сети Интернет.

При изучении тематической профилактической программы в администрации одного из муниципальных районов прокурорской проверкой установлено, что в нее не включены вышеупомянутые мероприятия, а также в нарушение ст. 179 БК РФ не профинансированы имеющиеся мероприятия. Кроме этого, работа по профилактике межнациональных конфликтов строилась без учета сведений о компактном проживании трудовых мигрантов в отдельных поселениях муниципального района.

Администрацией другого муниципального района не представлены какие-либо документы, подтверждающие исполнение единственного программного мероприятия в данной сфере по размещению в СМИ материалов, осуждающих разжигание религиозной и национальной розни.

В рамках муниципальной программы одного района денежные средства не были предусмотрены на проведение 40 из 42 закрепленных в программе профилактических мероприятий.

В администрации другого муниципального района по такой программе не было профинансировано 23 из 27 профилактических мероприятий.

Также Прокуратурой Ульяновской области отмечается, что не решаются установленные п. 27 вышеуказанной Стратегии

задачи по предупреждению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов в рамках осуществления деятельности ряда созданных в муниципалитетах Советов по межнациональным отношениям.

Так, в деятельности ряда Советов, сформированных при главах администраций муниципальных районов выявлено неисполнение собственных плановых мероприятий либо непривлечение к их работе представителей всех общественно значимых конфессий и национальных автономий, а также другие недостатки.

В одной администрации муниципального района план работы Совета национальностей при главе администрации района на 2019 год не составлялся, его состав на протяжении нескольких лет не актуализировался, а за 11 месяцев 2019 года было проведено только одно его заседание.

Обзор нарушений требований законодательства в решении вопросов, связанных с разработкой и осуществлением мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, направлен в органы местного самоуправления Ульяновской области в январе текущего года.

В связи с изложенным полагаем актуальными следующие предложения по выработке правовых и законодательных мер, направленных на совершенствование системы муниципального контроля, а также на улучшение правового положения органов местного самоуправления при осуществлении контроля в отношении них:

1. Устранение коллизии норм, содержащих законодательную дефиницию термина «муниципальный контроль» (ст. 2 Федерального закона № 294-ФЗ и ст. 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ).

2. Установление на федеральном уровне единого перечня видов муниципального контроля, а также его предмета и пределов.

3. Устранение неопределенности в трактовке статьи 13.1 Федерального закона № 294-ФЗ: перечень видов муниципального контроля, в пределах которых осуществляются плановые (рейдовые) осмотры, обследования, либо перечень объектов, в отношении которых осуществляются плановые (рейдовые) осмотры, обследования безотносительно видов муниципального контроля).

4. Освобождение органов местного самоуправления от уплаты исполнительского сбора, штрафов в рамках исполнительных производств, поскольку, как правило, причинами невыполнения предписаний и судебных актов является отсутствие

необходимых бюджетных средств на эти цели, что, собственно, и явилось причиной судебного разбирательства, возбуждения дела об административном правонарушении, исполнительного производства. В такой ситуации необходимость изыскания средств на уплату сборов и штрафов лишь увеличивает расходы местных бюджетов и никак не влияет на возможности должника исполнить возложенную обязанность. Тем более, что из соображений устранения барьеров для защиты нарушенных прав органы местного самоуправления освобождены от уплаты государственной пошлины при обращении в суд и совершении некоторых иных юридически значимых действий.

5. Установление на законодательном уровне мер по защите прав органов местного самоуправления при осуществлении в их отношении государственного контроля и надзора (в том числе прокурорского надзора) по аналогии с мерами, предусмотренными Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного надзора (контроля) и муниципального контроля".

IX. УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В РАЗВИТИИ ТЕРРИТОРИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Территориальное общественное самоуправление

На сегодняшний день в Ульяновской области действует 314 ТОС зарегистрированных в качестве юридического лица. Всего на территориях, в границах которых созданы ТОС, проживают 169 764 человека.

Основной целью деятельности ТОС является повышение качества жизни граждан, построение развитого гражданского общества, инициативное решение насущных проблем и отдельных вопросов местного значения. Как следствие, сегодня ТОС в Ульяновской области именно тот инструмент, при помощи которого органы местного самоуправления города совместно с жителями решают многие жизненно важные вопросы. ТОС становятся и центрами возрождения культурных традиций, проводят большую патриотическую работу, организуя встречи жителей с ветеранами войн, труда, проводя на своих территориях разнообразные общественные мероприятия. Благодаря такой деятельности ТОС, жители всё чаще становятся не сторонними наблюдателями, а настоящими хозяевами территорий проживания,

равноправными партнёрами местной власти, союзниками в решении повседневных вопросов.

В целях содействия развитию ТОС в 2016 году была создана Ассоциация ТОС Ульяновской области (далее – Ассоциация), которая взяла на себя обязательства по развитию ТОС в Ульяновской области: осуществляет информирование населения о деятельности ТОС посредством размещения информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», СМИ, проведения семинаров, а 2019 года – также бухгалтерское сопровождение деятельности ТОС.

Кроме того, начиная с 2018 года в государственной программе Ульяновской области «Формирование комфортной городской среды в Ульяновской области» на 2018-2022 годы» появилось уникальное для других субъектов РФ мероприятие – «Предоставление субсидий из областного бюджета Ульяновской области бюджетам поселений и городских округов Ульяновской области в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих в связи с развитием территориальных общественных самоуправлений, расположенных в границах поселений и городских округов Ульяновской области, в части мероприятий по благоустройству».

Благодаря участию ТОС в данном проекте, а также проектах «Народный бюджет» и «Местные инициативы» на территории ТОС Ульяновской области были органами местного самоуправления совместно с жителями был решен ряд проблемных вопросов. Так, например, только в рамках «Местных инициатив» в 2019 году было реализовано 103 инициированных населением проектов.

Местная ассоциация ТОС также создана в городе Димитровград, на территории которого в настоящее время действуют 8 ТОС, объединяющих 3204 человека.

В 2019 году – 50 млн. руб. – распределены среди 123 ТОС (в среднем каждый сельский ТОС получил 337 тыс. руб., ТОС г. Ульяновска – 1 млн. руб.).

В 2020 году планируется распределить 59,6 млн. руб. среди 250 ТОС (итоговое количество ТОС зависит от результатов конкурса среди ТОС г. Ульяновска). В среднем каждый сельский ТОС получит 138 тыс. руб., ТОС г. Ульяновска – 1,7 млн. руб..

Отдельно следует отметить деятельность по развитию ТОС в городе Ульяновске, являющемся лидером в данном направлении в регионе.

На сегодняшний день на территории областного центра действуют 100 ТОС, из которых 95 ТОС зарегистрированы в

качестве юридического лица. Количество жителей, старше 16 лет, проживающих в границах ТОС – 131 137 человек.

В городе Ульяновске с 2012 года реализуются целевые программы поддержки ТОС, рассчитанные на становление системы ТОС и предусматривающие годовые периоды реализации. В 2014 году была утверждена Стратегия развития территориальных общественных самоуправлений в 2014 году на территории муниципального образования «город Ульяновск», а в 2018 - Концепция развития территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования «город Ульяновск» на 2019 - 2023 годы (постановление администрации города Ульяновска от 29.12.2018 № 2795).

В целях дальнейшего развития и совершенствования системы ТОС на территории города, эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с ТОС с 2015 года реализуется долгосрочная муниципальная программа «Развитие территориального общественного самоуправления в муниципальном образовании «город Ульяновск» на 2015-2021 годы (далее - программа), утвержденная постановлением администрации города Ульяновска от 03.09.2013 № 4381.

На сегодняшний день программа уже не направлена на решение задач увеличения количества самоуправляемых территорий, а сконцентрирована на содействие качественной работе существующих ТОС. Поэтому и индикаторы эффективности программы будут отражать непосредственное влияние реализации программы на конкретные сферы деятельности:

- количество проведённых ТОС мероприятий, направленных на повышение уровня благоустройства, развитие культуры и массового спорта;
- количество проведённых мероприятий, направленных на популяризацию работы ТОС, увеличение степени участия населения города Ульяновска в деятельности ТОС;
- количество информационных сообщений о мероприятиях, проводимых ТОС;
- среднее количество ТОС, на территории осуществления которых реализуются инициативы населения в области развития физической культуры и массового спорта;
- количество ТОС, на территории осуществления которых реализованы социально ориентированные программы (проекты) ТОС, в том числе проведены работы по благоустройству.

Сельские старосты

В соответствии с внесением изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части дополнения статьи 27.1 «Староста сельского населённого пункта», был разработан региональный Закон от 29 октября 2018 года № 105-ЗО «О старостах сельских населённых пунктов (сельских старостах) Ульяновской области».

На сегодняшний день в 23 муниципальных образований Ульяновской области реализуют свои полномочия 500 сельских старост.

В связи с тем, что полномочия по назначению сельских старост с внесением в 2018 году изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" перешли с регионального на муниципальный уровень, меры социальной поддержки должны оказываться также муниципальными образованиями.

В качестве основной законодательно закреплённой меры поддержки сельских старост выступает ежемесячная денежная выплата. Понимая бюджетную обеспеченность поселений, в полномочиях которых теперь находится институт сельских старост, принято решение, что областной бюджет даст каждому поселению, в котором назначены старосты, трансферты, которые целевым образом пойдут на осуществление ежемесячной денежной выплаты сельским старостам в размере 1000 рублей.

Муниципалитетам рекомендовано: избранному районному председателю сельских старост присваивать статус советника главы муниципального образования на общественных началах.

В будущем планируется стимулирование старост в рамках регионального конкурса «Лучший староста» и «Лучший проект сельского старосты», которые будут поддержаны, в том числе и материально.

Сельские старосты обеспечиваются методической литературой, регламентирующей их деятельность, а также информационными материалами о мерах государственной поддержки по линии развития сельского хозяйства и поддержки малого и среднего предпринимательства, для последующего просеивания полученных знаний непосредственно сельским жителям. Кроме того, сельские старосты активно участвуют в реализации мероприятий федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 г.г. и на период до 2020 года». Сельские старосты активно участвуют в

организации подготовки материалов в областном конкурсе «Самая красивая деревня» на территории Ульяновской области.

Ежегодно для сельских старост муниципальных образований Ульяновской области разрабатывается ведомственный план работы, включающий в себя мероприятия по развитию сельских территорий Ульяновской области.

Ежегодно, начиная с 2015 года, Министерством агропромышленного комплекса и развития сельских территорий Ульяновской области, проводится Региональный съезд сельских старост Ульяновской области, на котором обсуждается взаимодействие региональной власти и жителей сельских поселений по вопросам благоустройства и развития сельских населённых пунктов Ульяновской области.

С 2016 года сельские старосты муниципальных образований Ульяновской области вовлечены в реализацию Закона «О мерах государственной поддержки сельскохозяйственных потребительских кооперативов, потребительских обществ и отдельных категорий граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, на территории Ульяновской области» и мерам государственной поддержки фермеров ведущих личное подсобное хозяйство.

Институт сельских старост в Ульяновской области показал свою эффективность в повышении качества разработки и принятия управленческих решений, оперативности реагирования власти на насущные проблемы населения. В то же время практика работы данного института выявила следующие проблемы законодательного характера, которые необходимо решить для дальнейшего развития этой сферы отношений.

Народный бюджет

Одной из практик инициативного бюджетирования, реализуемой на территории Ульяновской области, является проект «Народный бюджет». На территории Ульяновской области участниками проекта «Народный бюджет» являются все типы муниципальных образований: городские, сельские поселения, муниципальные районы и городские округа. В основе данного проекта лежит распределение части бюджетных расходов посредством бюджетной комиссии из числа граждан. Финансирование проекта, за исключением г. Ульяновска во всех муниципальных образованиях осуществляется за счет бюджетных средств.

По итогам 2019 мероприятия проекта реализовывались на территориях всех муниципальных районов и городских округов

области. В целом было реализовано 103 проекта на общую сумму 146,9 млн. рублей.

Проекты распределились по 12 направлениям, среди которых основную долю имели проекты, направленные на благоустройство территорий населенных пунктов и мест массового отдыха; ремонт зданий и помещений образовательных учреждений и учреждений культуры; ремонт дорог и мостов. Средняя стоимость одного проекта составила 1,4 млн. руб. Участниками проекта стали 187 474 человека.

Х. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

2020 год характеризуется началом осуществления на территории Российской Федерации конституционной реформы, затрагивающей основы государственной власти в Российской Федерации и служащей отправной точкой для формирования новых подходов в государственной политике по отношению к ключевым институтам государства и гражданского общества.

Для органов местного самоуправления принятие Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» означает принципиальное изменение роли и места органов местного самоуправления в системе органов власти, а также порядка их взаимодействия с органами государственной власти.

Столь значительные преобразования требуют взвешенного подхода к определению направлений и этапов реализации реформы местного самоуправления. Ориентиром для согласованных действий ответственных исполнителей, несомненно, должны стать Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года (далее - Основы).

Подготовка проекта Основ Правительством Российской Федерации во исполнение Перечня поручений Президента Российской Федерации от 01.02.2020 № пр-354 ожидается к 1 октября 2020 года. Ожидается, что в Основах будет сформулирована концепция реализации нового конституционного положения о вхождении органов местного самоуправления в

единую систему органов публичной власти в Российской Федерации.

Советом муниципальных образований Ульяновской области в текущем году направлены предложения по реализации Основ, целью которых является повышение эффективности осуществления местного самоуправления:

1. Создание многоуровневой системы вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления исходя из степени их значимости, предполагающей запрет на расходование средств местного бюджета на решение вопросов местного значения в случае, если решение вопросов местного значения, входящих в базовую или нижестоящую группу, в соответствующем муниципальном образовании не осуществлено в соответствии с требованиями законодательства и требует финансирования. Одновременно соблюдение установленных приоритетов будет являться основанием для освобождения органов местного самоуправления и их должностных лиц от различных видов ответственности. Целесообразно также установить в законодательстве приоритет решения о бюджете муниципального образования и принятых в соответствии с ним муниципальных правовых актов для исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и их должностных лиц, судов, контрольно-надзорных органов, органов государственной власти и их должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях.

2. Пересмотр перечня вопросов местного значения сквозь призму непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, исключив из него не характерные для местного самоуправления вопросы.

3. Дополнение Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ нормой, согласно которой закреплённые в отраслевых законах полномочия должны содержать указание на вопрос местного значения, в отношении которого закрепляются права и обязанности органов местного самоуправления.

4. Освобождение муниципалитетов от излишней правотворческой нагрузки, закрепив полномочия по правовому регулированию полномочий органов местного самоуправления за органами государственной власти Российской Федерации. В целях учёта специфики отдельных муниципалитетов (расположенных в районах Крайнего Севера, Дальнего Востока и иных) возможно установить для отдельных регионов значения, отличающиеся от общих, либо ввести диапазоны значений, либо предусмотреть исключения). Закрепление обязанности отраслевых органов

государственной власти обеспечивать методическое сопровождение реализации органами местного самоуправления своих полномочий, предусмотрев освобождение органов местного самоуправления и их должностных лиц от ответственности в случаях, когда они действовали в соответствии с полученными методическими рекомендациями, указаниями, разъяснениями и т.п.

5. Снятие ограничений на формы хозяйствующих субъектов, создаваемых органами местного самоуправления, сохранение возможности создания МУП во всех отраслях хозяйственной деятельности, а также восстановление правоспособности МУП в полном объеме, исключив обязанность расходования средств предприятия в соответствии с законодательством о контрактной системе.

Ожидается, что включение органов местного самоуправления наряду с органами государственной власти в единую систему публичной власти позволит использовать новые подходы к решению существующих проблем и устранению препятствий в их деятельности.

Проект Основ позволит нам понять точки пересечения и взаимного влияния органов государственной власти и органов местного самоуправления, наметит будущие изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ - "Конституцию местного самоуправления". Нашей новой задачей станет выработка совместных с органами государственной власти Ульяновской области решений о продолжении работы в современных реалиях, разработка и выдвижение инициатив, направленных на развитие местного самоуправления и эффективное решение вопросов местного значения, сохраняя при этом стабильность и преемственность правового регулирования, а также гарантии населения на доступ к местному самоуправлению.

ПРИЛОЖЕНИЯ

**ПРИМЕРЫ ИЗ СУДЕБНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ПРАКТИКИ ПО ЗАЩИТЕ ИНТЕРЕСОВ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ
В 2019 ГОДУ**

1. Не верное определение субъекта административного правонарушения влечет прекращение дела об административном правонарушении на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с отсутствием состава административного правонарушения

Постановлением Мирового судьи Новоспасского района судебного участка Новоспасского судебного района Ульяновской области производство по делу в отношении и.о. начальника Управления финансов администрации МО «Новоспасский район» в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 15.11 КоАП РФ (грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности) прекращено на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с отсутствием состава административного правонарушения. Так, 31.07.2019 должностным лицом контрольно-счетной комиссии МО «Новоспасский район» Ульяновской области составлен протокол об административном правонарушении по ч. 1 ст. 15.11 КоАП РФ и назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере 10000 руб. При рассмотрении дела судом приняты во внимание доводы о том, что на момент совершения административного правонарушения 01.02.2019, то есть на момент сдачи бухгалтерской отчетности, должностное лицо, не являлась субъектом административного правонарушения так как с 31.01.2019 освобождена от должности и.о. начальника Управления финансов администрации МО «Новоспасский район».

2. Отсутствие вины должностного лица в совершении административного правонарушения влечет прекращение дела об административном правонарушении на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с отсутствием состава административного правонарушения

Решением судьи Сенгилеевского районного суда Ульяновской области отменено постановление должностного лица Ульяновского УФАС России от 17.05.2019 по делу в отношении директора МОУ «Тереньгульский лицей при УлГТУ» о совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 7.32.5 КоАП РФ (нарушение должностным лицом заказчика срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд), которым назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере 30000 руб., на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с отсутствием состава административного правонарушения. При рассмотрении жалобы на указанное постановление судом приняты во внимание доводы о том, что отсутствует вина должностного лица, так как на момент наступления сроков оплаты по муниципальным контрактам главным распорядителем бюджетных средств произведен отзыв субвенций на приобретение основных средств, а оставшиеся денежные средства были использованы в полном объеме для оплаты обязательств по другим контрактам. Кроме того, должностным лицом заблаговременно, до наступления сроков оплаты по контрактам, направлялись заявки о выделении денежных средств для их оплаты в адрес главного распорядителя бюджетных средств.

3. Заключение договорных отношений при отсутствии средств на дату их заключения, в случае крайней необходимости, в целях обеспечения безопасности жизни и здоровья людей, может служить основанием для освобождения должностного лица от ответственности по делу об административном правонарушении на основании ст. 2.9 КоАП в связи с малозначительностью совершенного административного правонарушения

Решением мирового судьи судебного участка Тереньгульского района Сенгилеевского района Ульяновской области отменено постановление Прокуратуры Тереньгульского района от 17.05.2019 по делу в отношении директора МОУ «Тереньгульский лицей при УлГТУ» о привлечении к административной ответственности за совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.15.10 КоАП РФ (нарушение порядка принятия бюджетных обязательств), которым назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере 20000 руб., на основании ст. 2.9 КоАП в связи с малозначительностью совершенного административного правонарушения, и объявлено устное замечание. При рассмотрении дела судом приняты во внимание доводы о том, что

заключение договорных отношений на техническое обслуживание систем противопожарного мониторинга в 2018 году без наличия средств на дату их заключения, являлось крайне необходимой мерой и было направлено на обеспечение безопасности жизни и здоровья людей (обучающихся).

4. Не всестороннее и не полное выяснение обстоятельств дела может служить основанием для прекращения производства по делу об административном правонарушении

Решением Кузоватовского районного суда Ульяновской области отменено постановление Государственного инспектора Ульяновской области по пожарному надзору, которым глава администрации привлечен к административной ответственности по ч.1 ст.20.4 КоАП РФ и ему назначено наказание в виде административного штрафа в размере 15000 руб. Судья районного суда пришёл к выводу, что должностным лицом при вынесении постановления не выполнены требования ст. 24.1 КоАП РФ о всестороннем и полном рассмотрении дела, доводы лица, привлекаемого к административной ответственности, должным образом не проверены в связи с чем производство по делу об административном правонарушении прекращено.

5. Снижение размера штрафных санкций с учетом исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, имущественного и финансового положения привлекаемого к административной ответственности юридического лица (ч. 3.2 ст. 4.1 КоАП РФ)

Определением Ульяновского областного суда изменено постановление главного государственного инспектора Ульяновского, Цильнинского районов и г. Новоульяновска по пожарному надзору, которым администрация МО «Ундоровское сельское поселение» привлечена к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ (нарушение требований пожарной безопасности) и подвергнута административному наказанию в виде административного штрафа в размере 150000 руб. При вынесении определения судом учтены исключительные обстоятельства, связанные с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, имущественное и финансовое положение привлекаемого к административной ответственности

юридического лица (ч.3.2 ст. 4.1 КоАП РФ). Постановление изменено, размер штрафа снижен со 150000 руб. до 75000 руб.

6. Не истребование имущества у арендатора по истечению срока действия договора аренды заключенного в соответствии с ч. 1 ст. 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» не образует состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 7 ст. 14.32 КоАП РФ (заключение недопустимого в соответствии с антимонопольных законодательством соглашения)

Постановлением должностного лица Ульяновского УФАС России от 16.09.2019 № 245 председатель КУМИЗО администрации МО «Новоспасский район» привлечен к административной ответственности по ч. 7 ст. 14.32 КоАП РФ (заключение недопустимого в соответствии с антимонопольных законодательством соглашения) и назначено административное наказание в виде административного штрафа в сумме 20000 руб. Решением Новоспасского районного суда Ульяновской области от 23.10.2019 постановление изменено, но в части привлечения к ответственности оставлено в силе. Данное решение обжаловано в Ульяновский областной суд, где решением суда от 23.01.2020 было отменено, а дело направлено на новое рассмотрение. В ходе повторного рассмотрения дела, решением Новоспасского районного суда Ульяновской области от 02.03.2020 постановление Ульяновского УФАС России от 16.09.2019 № 245 отменено, производство по делу прекращено на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с отсутствием состава административного правонарушения. Судом сделан вывод об отсутствии со стороны должностного лица нарушений антимонопольного законодательства - согласованных действий ограничивающих конкуренцию. Данные действия расценены судом как бездействие, которое не образует состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 7 ст. 14.32 КоАП РФ.

7. Наличие индивидуального трудового спора между работником и работодателем не образует состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ (нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права)

Работник МОУ «Ясашно-Ташлинская средняя общеобразовательная школа» в 2019 году обратился в Государственную инспекцию труда в Ульяновской области с заявлением о нарушении работодателем норм трудового права в связи с возложением на него дополнительных обязанностей (назначен ответственным за обеспечение пожарной безопасности) без проведения оплаты.

Государственным инспектором труда в Ульяновской области в отношении МОУ «Ясашно-Ташлинская средняя общеобразовательная школа» и директора МОУ «Ясашно-Ташлинская средняя общеобразовательная школа» 20.11.2019 составлены протоколы об административном правонарушении по ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ (нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права), предусматривающей привлечение к административной ответственности в виде наложения административного штрафа в размере 30000 руб. и 1000 руб. соответственно.

В ходе рассмотрения материалов, производства по делам об административных правонарушениях прекращены на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с отсутствием состава административного правонарушения. Должностным лицом приняты во внимание доводы о наличии индивидуального трудового спора между работником и работодателем, который подлежит рассмотрению в порядке ст. 382 ТК РФ.

8. Не направление в Управление по вопросам государственной службы и кадров администрации Губернатора Ульяновской области сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, несовершеннолетнего ребенка до принятия муниципального правового акта о назначении на должность главы районной администрации не является основанием для признания незаконными результатов конкурса на замещение должности главы районной администрации и признания недействительным решения Совета депутатов муниципального образования о назначении главы районной администрации

Прокурор Чердаклинского района Ульяновской области обратился в Чердаклинский районный суд Ульяновской области с административным иском в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц к Совету депутатов муниципального образования «Чердаклинский район» Ульяновской

области о признании незаконными результатов конкурса на замещение должности Главы администрации муниципального образования «Чердаклинский район» Ульяновской области от 30.11.2018 и признании недействительным решения Совета депутатов муниципального образования «Чердаклинский район» Ульяновской области от 30.11.2018 № 93 «О назначении Главы администрации муниципального образования «Чердаклинский район» Ульяновской области».

Заявленные требования мотивированы тем, что проведенной проверкой выявлены нарушения требований законодательства о муниципальной службе и противодействии коррупции при проведении конкурса на замещение должности главы администрации МО «Чердаклинский район» Ульяновской области». Вопреки требованиям законодательства о противодействии коррупции, глава администрации, являвшаяся в тот момент претендентом на замещение данной должности, и назначенная на указанную должность решением Совета депутатов муниципального образования «Чердаклинский район» Ульяновской области от 30.11.2018 № 93, сведения о своих доходах и доходах своего несовершеннолетнего ребенка в Управление по вопросам государственной службы и кадров администрации Губернатора Ульяновской области до назначения ее на должность не представила. Указанные сведения были представлены ею 04.12.2018, то есть уже после назначения на должность. В результате этого указанные сведения до проведения конкурса в установленном порядке проверены не были. Кроме того, по мнению районной прокуратуры конкурсной комиссией неверно был определен стаж работы, необходимый для назначения на должность.

С учетом представленных доказательств и пояснений, Чердаклинским районным судом Ульяновской области 05.07.2019 вынесено решение об оставлении административного искового заявления Прокурора Чердаклинского района Ульяновской области без удовлетворения.

Суд пришел к выводу о том, что поскольку сведения о своих доходах и доходах своего несовершеннолетнего ребенка в установленной законом форме были представлены кандидатом в адрес конкурсной комиссии в целях допуска ее к участию в конкурсе на замещение должности главы администрации, были проверены конкурсной комиссией в установленном законом порядке и признаны достоверными, как и признаны в последствии достоверными со стороны Губернатора Ульяновской области, оснований для признания незаконными результатов конкурса на

замещение должности Главы администрации муниципального образования «Чердаклинский район» Ульяновской области от 30.11.2018 и признания недействительным решения Совета депутатов муниципального образования «Чердаклинский район» Ульяновской области от 30.11.2018 № 93 «О назначении Главы администрации муниципального образования «Чердаклинский район» Ульяновской области», не имеется. Кроме этого, признан соответствующим законодательству Российской Федерации определенный конкурсной комиссией стаж работы, необходимый для назначения на должность главы районной администрации. Комиссией обоснованно в стаже работы учтены периоды работы кандидата на должности специалиста с возложением обязанностей по руководящей должности.

Определением Ульяновского областного суда от 15.10.2019 решение Чердаклинского районного суда Ульяновской области от 05.07.2019 оставлено без изменения, апелляционное представление Прокурора Чердаклинского района Ульяновской области - без удовлетворения.

9. Поступление в органы Федеральной службы судебных приставов из Федеральной налоговой службы исполнительного документа без отметки органа Федерального казначейства о возврате исполнительного документа взыскателю, о полном или частичном неисполнении и сроке нахождения его в территориальном органе Федерального казначейства является основанием для отказа в возбуждении исполнительного производства и возврата исполнительного документа взыскателю

Конец 2018 года ознаменовался серьезной победой юристов администрации Барышского района в арбитражных судах.

Более того, выводы судебных инстанций по делам, о которых речь пойдет ниже, во многом сформировали дальнейшую судебную практику по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) территориальных органов ФНС России и ФССП России.

Фабула одного из дел, при рассмотрении которого были выработаны указанные выводы, - следующая.

В связи с неисполнением (неполным исполнением) КУМИЗО МО «Барышский район» требования в установленный срок налоговым органом было вынесено решение о взыскании налога, сбора, страховых взносов, пени, штрафа, процентов за счет денежных средств, отраженных на лицевых счетах налогоплательщика.

Данное решение было направлено для исполнения в Управление финансов района.

По истечении трехмесячного срока, предусмотренного для исполнения, Управление финансов района направило в налоговый орган уведомление о неисполнении указанного решения в соответствии с требованиями пп. 11 ч. 20 ст. 30 Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Закон № 83-ФЗ), абз. 3 ч. 7 ст. 242.5. Бюджетного кодекса РФ.

Далее на основании указанного уведомления налоговый орган вынес постановление о взыскании недоимки за счет имущества должника в порядке, предусмотренном ст. 47 Налогового кодекса РФ.

Данное постановление было направлено в службу судебных приставов в электронном виде в соответствии с приказом ФССП России № 49, ФНС России № ММВ-7-6/55@ от 19.02.2014 «О переходе Федеральной службы судебных приставов и Федеральной налоговой службы на безбумажный документооборот по исполнительному производству».

На основании указанного постановления судебным приставом-исполнителем было возбуждено исполнительное производство (предмет взыскания - денежные средства в сумме 1 104 руб. 82 коп.).

В срок для добровольного исполнения исполнительный документ не был исполнен, поэтому судебным приставом-исполнителем было вынесено постановление о взыскании исполнительского сбора в размере 10 000 руб.

Не согласившись с указанными действиями органов ФНС России и ФССП России КУМИЗО МО «Барышский район» обратился в Арбитражный суд Ульяновской области с заявлением к судебному приставу-исполнителю и органу ФССП о признании незаконными и отмене постановлений о возбуждении исполнительного производства и о взыскании исполнительского сбора (дело № А72-5442/2018)¹.

Необходимо отметить, что подобные заявления в арбитражный суд были поданы и другими муниципальными учреждениями Барышского района, столкнувшимися с ситуацией

¹ Представители Ассоциации «Совет муниципальных образований Ульяновской области» принимали участие в рассмотрении данного дела в судах первой и апелляционной инстанций.

спорного возбуждения исполнительных производств и наложения исполнительских сборов (всего, помимо указанного, 9 дел).

Причем по некоторым из данных дел оспаривались акты сразу по нескольким исполнительным производствам. Поэтому при сложении всех взыскиваемых с учреждений недоимок и исполнительских сборов общая сумма задолженности получалась весьма внушительной.

30.05.2018 Арбитражный суд Ульяновской области по рассматриваемому делу о признании незаконными и отмене постановлений о возбуждении исполнительного производства и о взыскании исполнительского сбора решил в удовлетворении заявленных КУМИЗО МО «Барышский район» отказать, сославшись на правомерность и обоснованность действий органов ФНС России и ФССП России.

Заявителем - КУМИЗО МО «Барышский район» на данное решение была подана апелляционная жалоба в Одиннадцатый арбитражный апелляционный суд.

Постановлением суда апелляционной инстанции от 10.10.2018 указанное решение Арбитражного суда Ульяновской области было отменено и принят новый судебный акт об удовлетворении требований и признании недействительными постановлений о возбуждении исполнительного производства и о взыскании исполнительского сбора.

В обоснование принятого акта апелляционный суд указал, в частности, следующее:

«Частью 2 статьи 1 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» предусмотрено, что порядок исполнения судебных актов по передаче гражданам, организациям денежных средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации устанавливается бюджетным законодательством Российской Федерации...

Порядок исполнения исполнительных документов по обращению взыскания на средства бюджетных учреждений установлен статьей 30 Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Согласно п. 5 ч. 20 ст. 30 Закона № 83-ФЗ исполнительный документ, предусматривающий обращение взыскания на средства бюджетного учреждения - должника, направляется судом по просьбе взыскателя или самим взыскателем, в соответствующий орган, осуществляющий открытие и ведение лицевого счета должника. Решение налогового органа, предусматривающее

обращение взыскания на средства бюджетного учреждения - должника, направляется налоговым органом в орган, осуществляющий открытие и ведение лицевых счетов должника.

Как следует из материалов дела, Инспекция направила для исполнения в Управление финансов района решение от 01.08.2017 № 1820.

Согласно пункту 6 статьи 242.2 БК РФ исполнение судебного акта о взыскании денежных средств с Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования) за счет средств бюджета должно быть произведено Министерством финансов Российской Федерации (соответствующим финансовым органом) в течение трех месяцев со дня поступления указанному органу исполнительного листа на исполнение. Как верно установил суд, 3-х месячный срок для исполнения решения налогового органа истек 14.11.2017.

На основании пункта 3 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного Кодекса Российской Федерации» исполнительный лист о взыскании денежных средств с публично-правового образования может быть предъявлен взыскателем для принудительного исполнения судебному приставу-исполнителю лишь в случае, если исполнение решения суда не было произведено за счет средств бюджета в течение указанного трехмесячного срока.

Приказом Федеральной службы судебных приставов от 30.09.2013 № 308 и Федерального казначейства № 218 утвержден Порядок взаимодействия Федеральной службы судебных приставов и Федерального казначейства по вопросам организации исполнения исполнительных документов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетных и автономных учреждений.

В соответствии с п. 3 Приказа в случае невозможности осуществления взыскания денежных средств с бюджетного или автономного учреждения в связи с отсутствием на его лицевых счетах денежных средств более трех месяцев территориальный орган Федерального казначейства в течение десяти дней со дня истечения трехмесячного срока информирует взыскателя об истечении трехмесячного срока исполнения исполнительного документа, неисполнении бюджетным или автономным учреждением содержащихся в нем требований, возможности отзыва исполнительного документа и предъявления его в территориальный орган Федеральной службы судебных приставов для организации принудительного исполнения в соответствии с требованиями Закона № 229-ФЗ.

Как следует из материалов дела, Управление финансов района направило в адрес Инспекции уведомление от 26.12.2017 № 1346 о неисполнении решения (т. 1, л.д. 34).

Согласно п. 4 Приказа в случае поступления в территориальный орган Федерального казначейства заявления взыскателя об отзыве исполнительного документа орган Федерального казначейства возвращает ему исполнительный документ с отметкой о полном или частичном неисполнении и сроке нахождения его в органе Федерального казначейства.

Однако, в материалы дела не представлены доказательства обращения налогового органа в территориальный орган Федерального казначейства с заявлением об отзыве исполнительного документа.

Согласно пункту 5 Приказа при поступлении в территориальный орган Федеральной службы судебных приставов исполнительного документа, предусматривающего обращение взыскания на средства бюджетного или автономного учреждения, судебный пристав-исполнитель, в соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 31 Закона № 229-ФЗ, выносит постановление об отказе в возбуждении исполнительного производства в случае отсутствия в исполнительном документе отметки органа Федерального казначейства о возврате исполнительного документа взыскателю, о полном или частичном неисполнении и сроке нахождения его в территориальном органе Федерального казначейства. Исполнительный документ возвращается взыскателю судебным приставом-исполнителем с разъяснением порядка исполнения, установленного Законом № 83-ФЗ.

Поскольку в материалы дела не представлены доказательства направления налоговым органом (взыскателем) в территориальный орган Федеральной службы судебных приставов исполнительного документа с отметкой органа Федерального казначейства о возврате исполнительного документа взыскателю, о полном или частичном неисполнении и сроке нахождения его в территориальном органе Федерального казначейства, у судебного пристава-исполнителя отсутствовали основания для возбуждения исполнительного производства.

Руководствуясь п. 5 Приказа, судебный пристав-исполнитель должен был возвратить взыскателю исполнительный документ и разъяснить порядок исполнения, установленный Законом № 83-ФЗ.

При таких обстоятельствах, поскольку у судебного пристава-исполнителя отсутствовали основания для вынесения постановления №73019/18/3699 от 18.01.2018 о возбуждении исполнительного производства № 935/18/73019-ИП и,

соответственно, для вынесения постановления №73019/18/25849 от 28.03.2018 о взыскании исполнительского сбора (исполнительное производство №935/18/73019-ИП), заявленные КУМИЗО «Барышского района» требования являются обоснованными. Решение суда первой инстанции в части отказа в удовлетворении заявления следует отменить, заявление КУМИЗО «Барышского района» удовлетворить.».

Данное постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда было обжаловано органами ФНС России и ФССП России в кассационном порядке.

Постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 21.12.2018 указанное постановление суда апелляционной инстанции оставлено без изменения, кассационные жалобы фискальных органов – без удовлетворения.

Окончательную точку в пользу муниципалитета поставил Верховный Суд РФ определением от 21.03.2019 № 306-ЭС19-1782.

Указанные выше дела по аналогичным заявлениям, поданным другими муниципальными учреждениями Барышского района, прекращены судом первой инстанции.

10. Попытки вменить органам местного самоуправления обязанность регламентации и осуществления некоторых видов деятельности при полном отсутствии правового регулирования на федеральном уровне (со стороны Ульяновской транспортной прокуратуры)

С начала 2019 года в адрес глав администраций муниципальных образований Ульяновской области стала поступать информация (а затем и требования) от органов транспортной прокуратуры о необходимости разработки и принятия муниципальных нормативно-правовых актов, регулирующих предоставление муниципальной услуги по выдаче разрешений на использование воздушного пространства, в том числе по выполнению авиационных работ, парашютных прыжков, демонстрационных полетов воздушных судов, полетов беспилотных летательных аппаратов, подъемов привязных аэростатов над населенными пунктами, а также посадку (взлет) на расположенные в границах населенных пунктов площадки.

Далее в одном из районов Ульяновский транспортный прокурор обратился в суд с требованием о признании незаконным бездействия администрации и обязанности разработать и принять административный регламент предоставления муниципальной услуги по выдаче разрешений на использование воздушного пространства.

Совет по запросу муниципалитетов рассмотрел указанные обращения и исковые требования и пришел к следующим выводам.

На федеральном уровне деятельность по выдаче разрешений на использование воздушного пространства урегулирована крайне слабо. Не установлены даже уровни муниципальных образований, к полномочиям органов которых отнесена данная деятельность.

Упоминание (именно упоминание) об осуществлении органами местного самоуправления деятельности по выдаче разрешений на использование воздушного пространства содержится лишь в двух подзаконных актах: Федеральных правилах использования воздушного пространства Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 11.03.2010 № 138 (пункт 49), и Федеральных авиационных правилах «Организация планирования использования воздушного пространства Российской Федерации», утвержденных приказом Минтранса России от 16.01.2012 № 6 (пункт 40.5).

Однако в силу статьи 67 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция) территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

А согласно пункту 1 статьи 1 Воздушного кодекса Российской Федерации (далее – Воздушный кодекс) Российская Федерация обладает полным и исключительным суверенитетом в отношении воздушного пространства Российской Федерации.

Соответственно использование воздушного пространства является сугубым полномочием федеральных органов государственной власти. И эта законодательная догма весьма четко прослеживается во многих нормах Воздушного кодекса (статьи 12, 14, 18, 18.1 и др.).

Более того, в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) как основополагающем для муниципалитетов нормативном правовом акте никаких указаний о полномочиях органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере нет.

Также в соответствии с частью 2 статьи 132 Конституции органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Данной норме корреспондируют основополагающий принцип правового регулирования полномочий органов местного самоуправления о недопустимости возложения на муниципальные

образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти своих полномочий (статья 18 Закона № 131-ФЗ), а также установленный порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (глава 4 Закона № 131-ФЗ).

Таким образом, исходя из системного толкования указанных норм законодательства, можно констатировать следующее:

рассматриваемый вид деятельности по выдаче разрешений на использование воздушного пространства является ничем иным, как исключительным полномочием органов государственной власти;

возложение на органы местного самоуправления обязанности по ведению разрешительной деятельности в рассматриваемой сфере подзаконными актами в обход процедур, предусмотренных главой 4 Закона № 131-ФЗ (на основании отдельного закона с выделением материальных ресурсов и финансовых средств, последующим государственным контролем и т.д.), противоречит Конституции и федеральному законодательству.

**ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ, ВОЗНИКАВШИЕ В
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ В 2019 ГОДУ**

1. Проблемные вопросы в реализации в муниципальных образованиях Ульяновской области национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» и предложения по внесению изменений в федеральное законодательство

По результатам анализа информации об имеющихся проблемных вопросах в деятельности органов местного самоуправления, а также сведений предоставленных Корпорацией развития промышленности и предпринимательства Ульяновской области и Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Ульяновской области, Советом сформулирован ряд проблемных вопросов в реализации в муниципальных образованиях Ульяновской области национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» и предложений по их решению.

1. Размещение объектов малой торговли в муниципальных образованиях региона.

Суть проблемы заключается в отсутствии гарантий у субъектов бизнеса на долгосрочное размещение объектов и развитие торговой деятельности. Установленные на основании договоров аренды земельных участков и договоров на размещение нестационарных торговых объектов павильоны и киоски предпринимателей со временем перестают соответствовать требованиям законодательства по причине принятия новых муниципальных правовых актов, вводящих запреты на размещение объектов малой торговли в определённых местах.

Это приводит к тому, что законно размещённые торговые объекты признаются уполномоченными органами установленными с нарушением законодательства и подлежащими демонтажу, что

влечёт нарушение прав субъектов предпринимательской деятельности.

Указанные ситуации возникают по причине недостаточного нормативного правового регулирования на федеральном уровне условий ведения торговой деятельности с использованием нестационарных торговых объектов.

Для устранения правового вакуума в законодательстве Минпромторгом России в 2019 году был разработан проект Федерального закона № 601732-7 «О внесении изменений в Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее - Закон № 381-ФЗ).

Проектом предполагается определить на федеральном уровне правила включения мест размещения нестационарных и мобильных торговых объектов в схему и основания исключения из неё, порядок заключения и расторжения договоров на размещение торговых объектов, предусмотреть гарантии для сохранения бизнеса при необходимости перемещения торговой точки в случае, когда место ее размещения требуется для государственных или муниципальных нужд.

Для разрешения данной системной проблемы в сфере размещения объектов малой торговли необходимо скорейшее внесение соответствующих изменений в Закон № 381-ФЗ.

2. Урегулирование на законодательном уровне вопросов связанных с организацией и осуществлением розвозной торговли.

Согласно п. 6 ст. 2 Закона № 381-ФЗ нестационарный торговый объект - торговый объект, представляющий собой временное сооружение или временную конструкцию, не связанные прочно с земельным участком вне зависимости от наличия или отсутствия подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, в том числе передвижное сооружение.

В силу [ч. 1 ст. 10](#) Закона № 381-ФЗ размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов с учетом необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов.

Схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается органом местного

самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (ч. 3 ст. 10 Закона № 381-ФЗ).

Торговые объекты, осуществляющие мобильную, развозную торговлю (передвижные сооружения) не подлежат включению в схему размещения нестационарных торговых объектов, поскольку в силу «ГОСТ Р 51303-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Торговля. Термины и определения» (утв. Приказом Росстандарта от 28.08.2013 № 582-ст) являются нестационарными передвижными торговыми объектами.

Субъекты предпринимательской деятельности не обязаны даже уведомлять органы местного самоуправления об осуществлении развозной торговли с использованием мобильных торговых объектов, что влечет невозможность выполнения контрольных функций в сфере торговли в отношении данных объектов.

Мнение о необходимости направления такого уведомления содержится лишь в [Методических рекомендациях](#) по совершенствованию правового регулирования нестационарной и развозной торговли на уровне субъектов Российской Федерации (приложение к письму Минпромторга России от 23.03.2015 № ЕВ-5999/08) (далее - Методические рекомендации).

В соответствии с п. 2 Методических рекомендаций, в данном уведомлении конкретное место (места) дислокации мобильных объектов не указывается. Общим условием работы является соблюдение действующих ПДД. Органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов вправе определить дополнительные зоны, где допускается функционирование мобильных торговых объектов - механических транспортных средств, исходя из особенности соответствующих территорий.

Однако, до настоящего времени не принято постановление Правительства РФ устанавливающее порядок осуществления развозной торговли, ссылка на которое содержится в п. 11 Методических рекомендаций.

Сами же Методические рекомендации основаны на положениях указанного проекта постановления Правительства РФ, подготовленного Минпромторгом России в 2015 году.

А поскольку Методические рекомендации не являются нормативным правовым актом, они не обязательны для применения как субъектами предпринимательской деятельности, так и органами местного самоуправления.

Для решения данного вопроса предлагается либо

урегулировать вопросы связанные с развозной торговлей в Законе № 381-ФЗ либо соответствующим постановлением Правительства РФ.

3. Отмена с 1 января 2021 года специального режима налогообложения - Единого налога на вменённый доход (ЕНВД).

Отмена ЕНВД станет для малого бизнеса серьёзным препятствием для осуществления деятельности и приведёт к уходу в тень или закрытию субъектов малого и среднего предпринимательства, а следовательно - к уменьшению налоговых поступлений в бюджет.

Отмена ЕНВД не соответствует целям национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», рассчитанного на период до 2024 года. Помимо роста налоговой нагрузки, который последует за отменой ЕНВД, на малый бизнес значительным бременем ложатся расходы на обязательную маркировку товаров.

Представляется, что продление срока действия ЕНВД до 2024 года будет важным шагом в реализации национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» и позволит сохранить малое предпринимательство, особенно в сельской местности, а также не допустить снижения налоговых поступлений в бюджет.

4. Увеличение штрафов за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации.

Согласно ч. 1 ст. 14.1 КоАП РФ осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя или без государственной регистрации в качестве юридического лица влечёт наложение административного штрафа в размере от пятисот до двух тысяч рублей.

Учитывая небольшой размер административного наказания, количество физических лиц, фактически осуществляющих деятельность, отвечающую всем признакам предпринимательства, однако не имеющих соответствующей государственной регистрации, растёт, что негативно отражается на конкурентной среде среди субъектов малого предпринимательства.

Кроме того, данные граждане зачастую не платят налоги предусмотренные законодательством о налогах и сборах.

С целью ужесточения ответственности за осуществление предпринимательской деятельности без государственной

регистрации необходимо рассмотреть вопрос о внесении изменений в ч. 1 ст. 14.1 КоАП РФ в части увеличения размера штрафа за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя или без государственной регистрации в качестве юридического лица.

Предлагается установить административный штраф в размере от двух тысяч до шести тысяч рублей. При этом максимальный размер штрафных санкций - шесть тысяч рублей будет соответствовать минимальной стоимости патента, установленной п. 1 ст. 346.8 НК РФ.

Данные изменения также будут способствовать легализации «теневой» заработной платы, увеличению налоговых отчислений в бюджет.

Кроме этого, в целях исключения случаев необоснованного привлечения к административной ответственности «самозанятых» граждан необходимо дополнить дефиницию ч. 1 ст. 14.1 КоАП РФ соответствующим исключением для данных граждан либо предусмотреть такое исключение в примечании к данной статье.

5. Уменьшение единых тарифов на услуги операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Освобождение от налога на добавленную стоимость (далее - НДС) региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами позволило снизить единые тарифы, однако не дало в полном объеме ожидаемых результатов по снижению тарифов.

Согласно ст. 170 НК РФ при приобретении региональными операторами товаров (услуг) суммы входного НДС учитываются в себестоимости оказываемых услуг.

Таким образом, при утверждении тарифов органами регулирования увеличиваются отдельные статьи затрат региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами на сумму входного НДС.

В целях уменьшения единых тарифов представляется необходимым внести соответствующие исключения для региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами в ст. 170 НК РФ, а также предусмотреть на федеральном уровне механизм компенсации таких затрат региональным операторам.

Данные предложения по внесению изменений в федеральное законодательство внесены Советом в адрес федеральных органов государственной власти в ходе прошедшего в феврале текущего года в Совете Федерации ФС РФ первого заседания

постоянной профильной комиссии Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления по проектам «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Производительность труда и поддержка занятости», «Международная кооперация и экспорт».

Участвовавшие в заседании комиссии представители Министерства промышленности и торговли РФ и Министерства экономического развития РФ высказали готовность участвовать в экспертной проработке внесенных предложений.

В целях дальнейшего продвижения внесенных инициатив представляется необходимым Совету организовать проведение выездного заседания постоянной профильной комиссии Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления по проектам «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Производительность труда и поддержка занятости», «Международная кооперация и экспорт» в рамках XX сессии Совета региональных, местных властей и сообществ Ульяновской области, на котором рассмотреть наиболее актуальные вопросы для органов местного самоуправления.

2. Применение статьи 263.1 Трудового кодекса Российской Федерации

1) Что относится к сельской местности в Трудовом кодексе?

Федеральным законом от 12.11.2019 № 372-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части установления гарантий женщинам, работающим в сельской местности» в Трудовом кодексе закреплены гарантии женщинам, работающим в сельской местности.

В связи с этим, в Совет муниципальных образований Ульяновской области поступил целый ряд обращений от органов местного самоуправления с вопросами о порядке применения данной статьи.

Одним из таких вопросов стало определение конкретных территорий, на которые распространяется действие новых норм.

Дело в том, что понятие «сельская местность» в Трудовом кодексе не раскрывается. Отсылочные нормы также отсутствуют. Формулировка понятия взята законодателем из Постановления Верховного Совета РСФСР от 1 ноября 1990 года № 298/3-1 «О неотложных мерах по улучшению положения женщин, семьи, охраны материнства и детства на селе».

Порядок применения указанного Постановления определен Постановлением Президиума ВС РСФСР от 25.01.1991 № 522/1, согласно которому при решении вопроса об отнесении территории к сельской местности следует руководствоваться Положением о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР (утв. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 года).

В свою очередь, названное Положение не содержит понятия «сельская местность», однако указывает, что населенные пункты, находящиеся на территории РСФСР, делятся на городские и сельские. Согласно ему к сельским населенным пунктам относятся все населенные пункты, кроме городов республиканского (РСФСР и АССР), краевого, областного, окружного и районного подчинения, рабочих, курортных и дачных поселков.

Все указанные акты РСФСР применяются в части, не противоречащей ТК РФ.

Таким образом, из совокупного понимания указанных актов можно сделать вывод о том, что в Трудовом кодексе под «сельской местностью» понимается совокупность «сельских населенных пунктов». Однако тождественность двух этих понятий приведенными нормативно-правовыми актами не установлена.

Указанный вывод косвенно подтверждается распоряжением Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года», согласно которому «сельская местность» - совокупность сельских населенных пунктов».

Населенный пункт по сложившейся практике (законодательством указанное понятие также не определено) является единицей административно-территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов.

В свою очередь, установление административно-территориального устройства относится к полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации (подпункт «л» пункта 2 статьи 5 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Согласно Закону Ульяновской области от 03.10.2006 № 126-ЗО «Об административно-территориальном устройстве Ульяновской области» сельский населенный пункт (село, поселок, деревня, хутор, станция, казарма, разъезд, выселки) - населенный пункт, не являющийся городом или поселком городского типа. В

свою очередь, определение поселка городского типа включает в себя указание на рабочие и курортные поселки.

Таким образом, можно заключить, что в соответствии с законодательством Ульяновской области сельскими населенными пунктами являются все населенные пункты, кроме городов, поселков городского типа, рабочих и курортных поселков.

Нужно отметить, что с целью получения позиции органа, осуществляющего федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства Советом был направлен официальный запрос в Государственную инспекцию труда в Ульяновской области. Инспекция в своем ответе сообщила о применении аналогичного подхода при рассмотрении данного вопроса.

Кроме того, по мнению надзорного органа, принадлежность населенного пункта к городскому или сельскому типу определяется также с помощью Общероссийского классификатора объектов административно-территориального деления ОК 019-95, утвержденного Постановлением Госстандарта России от 31 июля 1995 г. № 413 (далее - ОКАТО).

Однако анализ судебной практики по подобным делам показывает, что суды не применяют указанный классификатор в качестве определяющего документа, ссылаясь на то, что ОКАТО предназначен для обеспечения достоверности, сопоставимости и автоматизированной обработки информации в разрезах административно-территориального деления в таких сферах, как статистика, экономика и другие (Апелляционное определение Костромского областного суда от 13.08.2014 по делу № 33-1288).

Неопределенность понятия «сельская местность» в Трудовом кодексе и отсутствие тождественности с понятием «совокупность сельских населенных пунктов» вызывает вопросы в условиях отсутствия единообразного подхода к административно-территориальному делению страны.

Подобных вопросов нормотворцам удалось избежать, например, в Постановлениях Правительства РФ от 26.12.2017 № 1640 и от 26.12.2017 № 1642, которыми утверждены, соответственно, государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения» и государственная программа Российской Федерации «Развитие образования».

В указанных актах прямо предусмотрено, что единовременные компенсационные выплаты предоставляются учителям, медицинским работникам (врачам, фельдшерам), прибывшим (переехавшим) на работу в сельские населенные

пункты, либо рабочие поселки, либо поселки городского типа, либо города с населением до 50 тыс. человек.

Кроме того, в указанных актах приводится пояснение о том, что в них означает понятие «сельская местность»:

«Понятие «сельская местность» в настоящих Правилах означает сельские поселения или сельские поселения и межселенные территории, объединенные общей территорией в границах муниципального района, а также сельские населенные пункты и рабочие поселки, входящие в состав городских округов (за исключением городских округов, на территории которых находятся административные центры субъектов Российской Федерации), городских поселений и внутригородских муниципальных образований г. Севастополя, на территории которых преобладает деятельность, связанная с производством и переработкой сельскохозяйственной продукции. Перечень сельских населенных пунктов и рабочих поселков на территории субъекта Российской Федерации определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (далее - орган исполнительной власти).».

2. Размер оплаты труда на работах, где по условиям труда рабочий день разделен на части.

Одной из гарантий, установленных статьей 263.1 Трудового кодекса, является право на установление оплаты труда в повышенном размере на работах, где по условиям труда рабочий день разделен на части. Размер такого повышения в Трудовом кодексе не установлен.

Федеральный закон от 12.11.2019 № 372-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части установления гарантий женщинам, работающим в сельской местности», которым данная статья введена в ТК РФ, поясняет лишь, что размер такого повышения оплаты труда не может быть снижен по сравнению с размером повышения оплаты труда, установленным на день вступления в силу настоящего Федерального закона.

Для дальнейшего уточнения вновь необходимо обратиться к Постановлению ВС РСФСР от 01.11.1990 № 298/3-1 «О неотложных мерах по улучшению положения женщин, семьи, охраны материнства и детства на селе», которое является источником для новой нормы Трудового кодекса.

П. 1.7 указанного документа устанавливается повышенная на 30 процентов оплата труда женщин, работающих в сельской местности на работах, где по условиям труда рабочий день разделен на части (с перерывом более 2-х часов).

Таким образом, в целях применения ст. 263.1 Трудового кодекса размер повышенного размера оплаты труда женщинам, работающим в сельской местности на работах, где по условиям труда рабочий день разделен на части, составляет 30%.

Данная позиция также согласована с Государственной инспекцией труда в Ульяновской области.

3. Распространение гарантий на муниципальных служащих.

Еще одним вопросом, возникающим у органов местного самоуправления при реализации статьи 263.1 Трудового кодекса, стала применимость новых положений к муниципальным служащим.

Основанием для такого вопроса стала норма п.7 ст. 11 Трудового кодекса, которая гласит, что на государственных служащих и муниципальных служащих действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной службе и муниципальной службе.

Одновременно с этим указанная норма сама по себе не допускает ограничение специальными законами прав, установленных Трудовым кодексом.

В свою очередь, Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» также устанавливает, что на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными настоящим Федеральным законом.

Ограничений в части применения к муниципальным служащим норм, установленных ст. 263.1 Трудового кодекса закон не содержит, соответственно, установленные гарантии в равной степени распространяются и на муниципальных служащих.

В целях исключения существующей неопределенности необходимо установить в федеральном законодательстве легальную дефиницию понятия «сельская местность». Выглядит целесообразным закрепление в примечании к статье 263.1 Трудового кодекса разъясняющей нормы о том, что следует понимать под «сельской местностью» в рамках указанной статьи.

3. Поступление платы за негативное воздействие на окружающую среду

Формой возмещения экономического ущерба от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, связанной с выбросами загрязняющих веществ в воздух, в водные объекты, их хранением или захоронением, является плата за негативное воздействие на окружающую среду (далее - плата). Согласно ст. 51, 57, 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации плата является неналоговым доходом, распределяемым между федеральным, региональными и местными бюджетами (районов и городских округов) на основе принципа «расщепления платы».

В соответствии с п.4 Правил исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, утвержденных постановлением Правительства РФ от 03.03.2017 № 255, контроль за исчислением платы осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и ее территориальными органами (далее - администратор платы).

С 1 января 2020 года в связи с принятием Федерального закона от 15.04.2019 № 62-ФЗ норматив отчислений от платы в местные бюджеты составляет 60 %, в бюджеты субъектов Российской Федерации – 40%.

Необходимо отметить, что бюджеты многих муниципальных образований Ульяновской области носят дотационный характер.

В свою очередь, расчётный объём поступлений от указанного неналогового дохода составляет значительную часть от всего объёма доходов местных бюджетов.

Одновременно с этим мониторинг поступления платы в местные бюджеты за прошедшие три года показал в среднем постепенное снижение размеров поступивших финансовых средств, что может свидетельствовать, в том числе, о недостаточно эффективной работе по администрированию названных платежей, что недопустимо, поскольку их взимание направлено на обеспечение реализации процедур восстановления природных объектов, которым в результате хозяйственной деятельности участников гражданского оборота причинен ущерб.

Советом муниципальных образований Ульяновской области инициировано рассмотрение вопроса о передаче полномочий по администрированию платы органам государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченным в сфере природопользования и охраны окружающей среды как более заинтересованных в исчислении соответствующих платежей.

По указанному вопросу была получена позиция Министерства природы и цикличной экономики Ульяновской области (далее – Министерство). По мнению Министерства передача полномочий по администрированию платы профильным органам государственной власти субъектов РФ в современных условиях централизации и цифровизации трудно достижима.

При этом отмечено, что органы местного самоуправления могут вести мониторинг исполнения природоохранного законодательства субъектами хозяйственной деятельности, осуществляющими деятельность на территории муниципального образования, и при выявлении неплательщиков могут обращаться в надзорные органы с целью понуждения исполнения законодательных норм.

Однако, именно Росприроднадзор, согласно положению о нём, уполномочен на осуществление контроля за правильностью исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду, полнотой и своевременностью её внесения.

Кроме того, Росприроднадзор, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют ведение, соответственно, федерального и регионального государственных реестров объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (п.8 ст.69 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»).

К тому же, ранее органы государственной власти субъектов (в Ульяновской области это был Госэконадзор, а затем Министерство природы Ульяновской области), наряду с Росприроднадзором, обладали полномочиями по контролю за поступлением платы и привлекали к административной ответственности неплательщиков по ст. 8.41 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Органы местного самоуправления не обладают полномочиями в указанной сфере, соответственно не имеют необходимых сведений об объектах негативного воздействия на окружающую среду. По информации, представленной местными администрациями, взаимодействие с администратором платы значительно затруднено, в том числе в связи с реорганизацией ведомства и созданием межрегиональных управлений.

Учитывая изложенное, передача полномочий по администрированию платы и контролю за ее поступлением органам государственной власти субъектов выглядит разумной. Это должно позволить повысить платежную дисциплину в указанной сфере, что приведет, помимо прочего,

к улучшению финансово-экономической ситуации в муниципальных образованиях.

4. О проблемах определения органами местного самоуправления видов обязательных работ и объектов, на которых они отбываются, а также мест для отбывания осужденными, не имеющими основного места работы, наказания в виде исправительных работ

В соответствии с ч. 1 ст. 49 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее - УК РФ) обязательные работы заключаются в выполнении осужденным в свободное от основной работы или учебы время бесплатных общественно полезных работ. Вид обязательных работ и объекты, на которых они отбываются, определяются органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями.

Согласно ч. 1 ст. 25 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее - УИК 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.

В силу ч. 1 ст. 50 УК РФ исправительные работы назначаются осужденному, имеющему основное место работы, а равно не имеющему его. Осужденный, имеющий основное место работы, отбывает исправительные работы по основному месту работы. 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.

Согласно ч. 1 ст. 39 УИК РФ исправительные работы отбываются осужденным по основному месту работы, а осужденным, не имеющим основного места работы, в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, но в районе места жительства осужденного.

Проблематика возложения на органы местного самоуправления указанных обязанностей заключается в следующем:

1. В силу ст. 71 Конституции РФ уголовное и уголовно-исполнительное законодательство находятся в ведении Российской Федерации.

В соответствии со ст. 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ) полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным настоящим Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления (часть 1).

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации - законами субъектов Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается (абзац 1 части 2).

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 (часть 3).

Однако, законодатель устанавливая федеральным законодательством (ч. 1 ст. 49, ч. 1 ст. 50 УК РФ, ч. 1 ст. 25, ч. 1 ст. 39 УИК РФ, ч. 2 ст. 32.13 КоАП РФ, ч. 2 ст. 109.2 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»), положения о том, что места и объекты, перечень организаций для отбывания наказания в виде исправительных и обязательных работ и виды обязательных работ определяются органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями и территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, соответственно, законодатель не указывает уровень органов местного самоуправления, имеющих право реализовывать указанные полномочия, в том числе, посредством принятия муниципальных правовых актов.

Органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов не могут наделяться отдельными

государственными полномочиями иначе, как в порядке, предусмотренном ст. 19 Закона № 131-ФЗ.

Для добровольного же участия органов местного самоуправления в осуществлении отдельных государственных полномочий необходимо принятие представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий (ч. 4.1 ст. 20 Закона № 131-ФЗ). При этом, органы местного самоуправления вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона № 131-ФЗ, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами (ч. 5 ст. 20 Закона № 131-ФЗ).

Учитывая, что соответствующий федеральный закон не принят, а специальные требования, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, перечисленные в ст. 19 Закона № 131-ФЗ, в УК РФ, УИК РФ, КоАП РФ отсутствуют, не осуществляются государственный контроль и финансирование полномочий, положения статьи 19 Закона № 131-ФЗ к рассматриваемым правоотношениям не применимы.

То есть, исходя из буквального толкования указанных норм законодательства,

- во-первых, вмененные в обязанность органам местного самоуправления указанные виды деятельности являются ничем иным как государственными полномочиями;

- во-вторых, данные государственные полномочия должны передаваться (но не переданы) для осуществления органам местного самоуправления в соответствии с требованиями гл. 4 Закона № 131-ФЗ (с выделением материальных ресурсов и финансовых средств, последующим государственным контролем и т.д.).

На основании данных тезисов и, опять же, буквального толкования перечисленных норм законодательства органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов не вправе осуществлять рассматриваемые виды деятельности, а именно определять виды обязательных работ и объекты, на которых они отбываются, а также места для отбывания осужденными, не имеющими основного места работы, наказания в виде исправительных работ.

Более того, в некоторых регионах (например, Новосибирская область) территориальными органами Министерства юстиции сформирована правовая позиция, согласно которой установление для органов местного самоуправления полномочий по определению видов обязательных работ, объектов, на которых они отбываются, а также мест исправительных работ не является передачей отдельных государственных полномочий, предусмотренной ст. 19 Закона № 131-ФЗ.

Здесь по результатам проведения правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных районов, предусматривающих определение видов обязательных работ и объектов, на которых они отбываются, а также мест исправительных работ подразделениями Минюста России выносятся отрицательные экспертные заключения, с указанием на необходимость отмены указанных правовых актов как принятых с превышением предоставленных органам местного самоуправления муниципальных районов полномочий.

Однако, правомерность участия в исполнении названных видов наказаний органов местного самоуправления поселений тоже вызывает сомнение в силу «казуности» самой ситуации.

2. При существующем правовом регулировании, а именно простом упоминании органов местного самоуправления в отраслевом законодательстве как одной из сторон исполнения указанных видов наказаний и принятии на этом основании соответствующих муниципальных правовых актов противоречит выработанной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позиции о недопустимости передачи исключительных полномочий Российской Федерации на иной уровень и правового регулирования предметов исключительного ведения Российской Федерации нормативными правовыми актами, не входящими в систему федерального законодательства, поскольку это нарушает принцип верховенства Конституции Российской Федерации и является вторжением в полномочия Российской Федерации по предметам ее ведения, т.е. не согласуется со ст.ст. 4 (ч. 2), 71 (п.п. «г», «о») и 76 (ч. 1) Конституции Российской Федерации.

Но судебная практика, к сожалению, идет по другому пути. Даже признавая в мотивировочных частях судебных постановлений доводы, указанные в п.п. 1-2 настоящего материала, суды признают бездействие органов местного самоуправления и обязывают последние принимать соответствующие акты по определению видов обязательных работ и объектов, на которых они отбываются, а также мест для отбывания осужденными, не имеющими

основного места работы, наказания в виде исправительных работ, ссылаясь при этом на то, что:

- оспариваемое бездействие нарушает интересы государства на безусловное исполнение вступивших в законную силу приговоров суда, лишает орган уголовно-исполнительной системы возможности надлежащим образом осуществлять свои полномочия, нарушает цели уголовного законодательства и задачи уголовно-исполнительного законодательства; либо..

- «...То обстоятельство, что положения федерального законодательства, которыми органам местного самоуправления переданы полномочия по определению вида обязательных работ и объектов, на которых они отбываются, а также мест отбывания осужденными исправительных работ, не содержат всех перечисленных в части 6 статьи 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» условий, не является основанием для неисполнения требований федерального законодательства.». (Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 13.03.2018 по делу N 33а-2605/2018).

Оптимальным выходом из сложившейся ситуации могло бы стать создание механизма специализированных предприятий для осужденных к обязательным и исправительным работам с финансированием из федерального бюджета.

3. Необходимо отметить, что вопросы при осуществлении органами местного самоуправления рассматриваемых видов деятельности возникают не только при их «бездействии» (отсутствии соответствующих муниципальных правовых актов), но и при наличии исчерпывающего правового регулирования на местном уровне по определению видов обязательных работ и объектов, на которых они отбываются, а также мест для отбывания осужденными, не имеющими основного места работы, наказания в виде исправительных работ.

Так, в практике встречаются случаи установления муниципалитетами квот и возложения на работодателей обязанностей по созданию и предоставлению рабочих мест для трудоустройства осужденных, отбывающих наказание в виде исправительных работ.

Однако, подобные действия признаются судами (например, Определение Верховного Суда РФ от 26.07.2017 № 72-КГ17-2) незаконными по следующим основаниям.

Как указывалось выше, согласно Конституции РФ уголовное и уголовно-исполнительное законодательство находятся в ведении Российской Федерации (п «о» ст. 71); трудовое законодательство

находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «к» ч. 1 ст. 72).

В силу ч. 2 ст. 2 УИК РФ уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации устанавливаются общие положения и принципы исполнения наказаний; порядок участия органов государственной власти и органов местного самоуправления, иных организаций в исправлении осужденных.

Положениями ст. 5 Трудового кодекса РФ (далее - ТК РФ) определено, что правоотношения между работником и работодателем регулируются трудовым законодательством.

Из содержания ст. 15 ТК РФ следует, что работой является выполнение работником трудовой функции за плату по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации.

Частью 1 ст. 22 ТК РФ предусмотрено право, а не обязанность работодателя заключить трудовой договор с работником в порядке и на условиях, которые установлены кодексом.

Согласно разъяснениям, данным в п. 10 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» работодатель в целях эффективной экономической деятельности и рационального управления имуществом самостоятельно, под свою ответственность, принимает необходимые кадровые решения (подбор, расстановка, увольнение персонала), и заключение трудового договора с конкретным лицом, является правом, а не обязанностью работодателя; ТК РФ не содержит норм, обязывающих работодателя заполнять вакантные должности или работы немедленно по мере их возникновения.

Кроме того, случаи обязательного для работодателя заключения трудового договора указаны в ТК РФ (ст. ст. 13, 16 - 18, 64), к которым не относится исполнение решение приговора суда.

Более того, большинство работодателей в принципе отрицательно относятся к предложениям органов местного самоуправления трудоустроить осужденных.

Таким образом, любые виды обязывания и принуждения потенциальных работодателей со стороны муниципалитетов по созданию и предоставлению рабочих мест для трудоустройства осужденных, отбывающих наказания, противоречат законодательству и успешно оспариваются в судах.

На основании вышеизложенного, во избежание актов реагирования контрольно-надзорных органов и судебных

разбирательств, органам местного самоуправления надлежит («придется»), по-прежнему принимать, акты:

1. Об определении и, возможно, квотировании рабочих мест осужденным к исправительным работам. Причем, в перечень организаций, в которые направляются для отбывания наказания осужденные, данные организации должны включаться только по согласованию с ними;

2. Об определении перечня организаций для отбывания осужденными обязательных работ, определении вида работ. Причем организации и вид работ должны включаться в перечень только по согласованию с данными организациями.

В дальнейшем предлагается инициирование Советом исключения рассматриваемых полномочий из сферы деятельности органов местного самоуправления.