

**Доклад**

**о состоянии и развитии местного самоуправления**

**в Самарской области в 2018 году**

**Содержание**

|  |  |
| --- | --- |
| **Введение** ………………………………………………………………………….. | 3 |
| **1. Краткая характеристика отдельных нормативных актов, принятых в 2018 году и регулирующих отношения в сфере местного самоуправления** ………………………………………………………………………………… | 4 |
| **2. Финансово-экономическая основа местного самоуправления**…………. | 9 |
| **3. Участие муниципальных образований в приоритетном проекте «Формирование комфортной городской среды», привлечение внебюджетных средств и грантов**……………………………………………………… | 18 |
| **4. Отдельные проблемы реализации полномочий органами местного самоуправления** …………………………………………………………………. | 30 |
| **5. Проблемы взаимодействия органов местного самоуправления и подведомственных им организаций с органами государственного контроля (надзора)** ………………………………………………………………………….. | 40 |
| **6. Предложения** ……………………………………………………….................. | 46 |
| **Приложение. Предложения Ассоциации по увеличению лимитов финансирования реализации общественных проектов, реализуемых в муниципальных районах и отдельных малых городских округах** ………….. | 51 |

**Введение**

Задачами подготовки настоящего Доклада о состоянии и развитии местного самоуправления в Самарской области в 2018 году (далее – Доклад) являются:

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

2) обозначение фактического финансово-экономического положения муниципальных образований Самарской области;

3) анализ деятельности органов местного самоуправления по применению эффективных практик в решении вопросов местного значения, практик по привлечению дополнительных средств в развитие территорий муниципальных образований;

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

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

Представляется, что настоящий Доклад является способом систематизации информации, полезной как органам местного самоуправления всех разновидностей муниципальных образований (городские округа, муниципальные районы, городские и сельские поселения, внутригородские районы городского округа Самара), так и органам государственной власти Самарской области.

**1. Краткая характеристика отдельных нормативных актов, принятых в 2018 году и регулирующих отношения в сфере местного самоуправления**

В сфереместного самоуправления в 2018 году принято 14 законов Самарской области. Большинство законов Самарской области было принято в целях приведения законодательства Самарской области в соответствие с изменениями федерального законодательства.

Вместе с тем были также приняты законы Самарской области вне приведения областного законодательства в соответствие с федеральным законодательством. К наиболее значимым из таковых, в частности, относятся:

- Закон Самарской области от 13.06.2018 № 48-ГД «О порядке определения границ прилегающих территорий для целей благоустройства в Самарской области». Данный Закон Самарской области был принят в соответствии с компетенцией органов государственной власти субъектов Российской Федерации, определенной пунктом 14 части 2 статьи 45.1 Федерального закона № 131-ФЗ. Фактически упомянутым Законом Самарской области предусмотрены два варианта установления границ прилегающих территорий: посредством определения правилами благоустройства расстояния в метрах от здания, строения, сооружения, земельного участка или ограждения до границы прилегающей территории либо путем заключения уполномоченным органом местного самоуправления с собственником или иным законным владельцем здания, строения, сооружения, земельного участка соглашения об определении границ прилегающей территории. Во втором случае приложением к соглашению должна быть карта-схема прилегающей территории, а в правилах благоустройства должен быть определен порядок заключения подобных соглашений. Указанные два способа могут применяться по выбору органов местного самоуправления. Причем в одном муниципальном образовании может быть применён как только один из указанных способов, так и оба способа определения границ прилегающих территорий. Однако в случае применения в одном городском округе (поселении) сразу двух способов определения границ прилегающей территории их использование допускается при определении правилами благоустройства условий, исключающих одновременное применение способов к одним и тем же зданиям, строениям, сооружениям, земельным участкам. Закон Самарской области от 13.06.2018 № 48-ГД «О порядке определения границ прилегающих территорий для целей благоустройства в Самарской области» можно оценивать как один из наиболее важных для органов местного самоуправления нормативных правовых актов, принятых в 2018 году. Однако в настоящее время с учетом сложившейся судебной практики Верховного Суда Российской Федерации имеются проблемы с применением подхода в определении правилами благоустройства расстояния в метрах от здания, строения, сооружения, земельного участка или ограждения до границы прилегающей территории. Данное обстоятельство, на наш взгляд, требует пересмотра областного законодательства и учета в работе органов местного самоуправления;

- Закон Самарской области от 20.12.2018 № 101-ГД «О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями по обеспечению отдыха и оздоровления детей». Данным Законом Самарской области органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Самарской области были наделены полномочиями по обеспечению отдыха детей в каникулярное время в организованных органами местного самоуправления оздоровительных лагерях с дневным пребыванием детей при образовательных организациях в части обеспечения мероприятий, связанных с организацией питания детей и направленных на соблюдение режима питания. При расчете размера субвенций, предоставляемых местным бюджетам для осуществления переданных полномочий, учитывается численность детей школьного возраста, отдыхающих в лагерях в период школьных каникул;

- Закон Самарской области от 10.05.2018 № 36-ГД «О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями по организации проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных», подготовленный при активном участии Ассоциации «Совет муниципальных образований Самарской области». Данным Законом Самарской области органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Самарской области были наделены государственными полномочиями Самарской области по организации проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных, то есть имеющих собственника и временно выбывших из его владения собак и кошек, а также бесхозяйных собак и кошек.[[1]](#footnote-1) Органы местного самоуправления наделены полномочиями по отлову, транспортировке, осмотру, содержанию, кормлению, передаче безнадзорных животных заинтересованным лицам, кастрации или стерилизации безнадзорных животных, умерщвлению (эвтаназии) в случаях, определенных упомянутым Законом Самарской области, утилизации трупов безнадзорных животных. Умерщвление (эвтаназия) безнадзорных животных допускается в случаях:

1) необходимости прекращения страданий безнадзорного животного, если они не могут быть прекращены иным способом;

2) наличия у безнадзорного животного неизлечимого заразного заболевания либо если безнадзорное животное является переносчиком этого заболевания;

3) при наличии у безнадзорного животного признаков бешенства;

4) при агрессивном поведении безнадзорного животного, несущем угрозу жизни и (или) здоровью человека.

Расчет объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам для осуществления полномочий, определяется с учетом норматива расходов на выполнение переданных полномочий по организации проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных, а также прогнозной численности безнадзорных животных, подлежащих отлову. Вместе с тем реализация упомянутого Закона Самарской области оказалась крайне проблематичной для органов местного самоуправления, что отражено в настоящем Докладе в разделе 4;

- Закон Самарской области от 12.11.2018 № 91-ГД «О внесении изменений в статьи 4 и 5 Закона Самарской области «О государственном регулировании торговой деятельности на территории Самарской области». Данный Закон Самарской области был разработан по предложениям Ассоциации «Совет муниципальных образований Самарской области». Законом Самарской области установлена государственная преференция в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства, являющихся сельскохозяйственными товаропроизводителями, путем предоставления им права заключения договоров на размещение нестационарных торговых объектов (НТО) по результатам проведения закрытых по составу участников аукционов на право заключения договора на размещение НТО. Условием применения данной преференции является утверждение Правительством Самарской области государственной программы Самарской области, содержащей мероприятия, направленные на развитие малого и среднего предпринимательства, в виде организации проведения закрытых по составу участников аукционов на право заключения договора на размещение НТО в соответствии с требованиями указанного Закона Самарской области. В целях предоставления государственной поддержки (преференции) широкому кругу сельскохозяйственных товаропроизводителей, являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства, Законом установлен запрет на одновременное размещение одним хозяйствующим субъектом двух и более НТО на территории одного городского округа или поселения согласно преференции. Законом Самарской области установлена предельная квота НТО, размещаемых с учетом преференции, в одном муниципальном образовании в зависимости от масштаба муниципального образования, а также ограничение деятельности соответствующих НТО исключительно продовольственной специализацией. Упомянутый Закон Самарской области направлен на легализацию субъектов, занимающихся экономической деятельностью в сфере сельского хозяйства, неуменьшение текущей численности сельскохозяйственных товаропроизводителей вследствие непростой финансово-экономической ситуации в стране и регионе, а также на предоставление дополнительной возможности для сбыта сельскохозяйственной продукции помимо мест, предоставляемых сельскохозяйственным товаропроизводителям на ярмарках. Принятие Закона Самарской области было позитивно воспринято органами местного самоуправления большинства муниципальных образований Самарской области и сельскохозяйственными товаропроизводителями, являющимися субъектами малого и среднего предпринимательства. Однако попытка централизации правового регулирования размещения НТО, предусмотренная во внесенном Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекте федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и статью 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования организации нестационарной и развозной торговли)», может стать препятствием к реализации указанного выше Закона Самарской области.

Что касается принятых в 2018 году значимых нормативных правовых актов федерального уровня, то можно отметить принятие следующих федеральных законов, которые направлены на облегчение работы органов местного самоуправления муниципальных образований:

- Федеральный закон от 03.08.2018 № 340-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части применения уведомительного (вместо разрешительного) порядка при строительстве или реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства и садовых домов. К применению введённой указанным Федеральным законом новой регламентации отношений, связанных со сносом самовольных построек, органы местного самоуправления в настоящее время приспосабливаются;

- Федеральный закон от 03.08.2018 № 341-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов». Данный Федеральный закон регламентировал вопросы установления публичных сервитутов для использования земельных участков и (или) земель, в том числе по решению органов местного самоуправления;

- Федеральный закон от 18.04.2018 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления», которым были внесены существенные изменения в отдельные федеральные законы по вопросам осуществления местного самоуправления. Из наиболее значимых для муниципальных образований Самарской области нововведений следует отметить регулирование взаимодействия органов местного самоуправления и жителей при решении вопросов местного значения в сельском населённом пункте посредством регламентации статуса старосты сельского населённого пункта. Кроме того, важной новеллой законодательства стала возможность официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов и соглашений, заключаемых между органами местного самоуправления, в сетевых изданиях.

**2. Финансово-экономическая основа местного самоуправления**

Органами местного самоуправления в Самарской области, как и в предыдущие годы, проводятся следующие **направленные на повышение собираемости налогов и неналоговых платежей мероприятия**:

1) реализация планов мероприятий по увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов;

2) осуществление контроля за полной и своевременной уплатой налоговых и неналоговых платежей в местный бюджет;

3) активизация работы по безвозмездной передаче земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в собственность муниципального образования для получения дополнительных доходов в местный бюджет;

4) проведение рейдов с целью выявления нарушений трудового законодательства. В ходе рейдов выявляются работники, с которыми не оформлены трудовые отношения, проводятся информационно-разъяснительные беседы. После проведения рейдов также проводятся заседания межведомственных групп, на которых заслушиваются представители работодателей. Однако, учитывая отсутствие предусмотренных законодательством мер воздействия органов местного самоуправления на работодателей, доля заключенных трудовых договоров в результате описанной работы невелика. Также проводятся заседания комиссий по вопросу выплаты заработной платы ниже прожиточного минимума, в рамках которых заслушиваются руководители организаций. По результатам подобных мероприятий увеличивается количество организаций, повышающих заработную плату до уровня прожиточного минимума;

5) проведение анализа налогооблагаемой базы по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу с целью ее увеличения, в том числе проведение актуализации сведений об объектах налогообложения. В рамках мероприятий, направленных на увеличение собираемости земельных платежей (земельный налог, арендная плата), осуществляется сравнительный анализ сведений регистрирующих и налоговых органов. Также выявляются факты несоответствия видов разрешенного использования сведениям Управления Росреестра по Самарской области и фактическому виду использования, что приводит к некорректному определению кадастровой стоимости земельных участков. В целях увеличения собираемости земельных платежей отработанные сведения, содержащие признаки или факты неначисления земельного налога либо использования земельных участков не в соответствии с видом разрешённого использования, направляются в уполномоченные органы государственной власти;

6) осмотр территорий и помещений налогоплательщиков, представляющих так называемые «нулевые» декларации;

7) работа по выявлению нелегальных перевозчиков в части осуществления автомобильных перевозок пассажиров и багажа, содействие в постановке таких перевозчиков на налоговый учет, а также осуществление контроля за соблюдением правил перевозки тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам общего пользования;

8) проведение мероприятий по пресечению нелегального оборота алкогольной продукции, включая пиво, и выявление нелегальных точек продаж;

9) проведение мониторинга деятельности организаций, оказывающих значительное влияние на экономику муниципального образования, и проведение работы с проблемными организациями по выводу их из финансово-экономического кризиса с целью сохранения (увеличения) налоговых поступлений в местный бюджет. Данное направление является крайне важным для моногородов, средних и малых муниципальных образований, так как развитие таких муниципалитетов во многом находится в зависимости от обеспечения стабильной работы подобных организаций;

10) проведение мероприятий публичного информирования населения в средствах массовой информации, а также путем проведения устного консультирования граждан по вопросам изменений в налоговом законодательстве, о сроках и необходимости своевременной уплаты в бюджет налогов, об ответственности за нарушение налогового законодательства, о необходимости регистрации права собственности на объекты недвижимости и о недопущении самовольного использования и занятия земельных участков. В ряде муниципальных образований осуществляется информирование населения о целесообразности использования личного кабинета налогоплательщика;

11) проведение мероприятий в рамках муниципального земельного контроля с последующим взысканием неосновательного обогащения от неуплаченной арендной платы за использование находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков в случае их самовольного занятия;

12) выявляются объекты недвижимого имущества, используемые в предпринимательской деятельности, обеспечивается включение данных объектов в перечень объектов налогообложения, в отношении которых налоговая база определяется как их кадастровая стоимость в соответствии со статьёй 378.2 Налогового кодекса Российской Федерации.

Несмотря на то, что органами местного самоуправления предпринимаются меры к увеличению собственной доходной базы, общий объем доходов местных бюджетов (без учета субвенций) в 2018 году снизился в сравнении с 2017 годом. Это стало следствием существенного сокращения объема предоставляемых межбюджетных трансфертов, предоставляемых в виде финансовой помощи муниципальным образованиям.[[2]](#footnote-2)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Динамика отдельных показателей бюджетов  в консолидированном бюджете Самарской области, в млн. руб. | | | | | |
|  | 2016 | 2017 | Тр, % | 2018 | Тр, % |
| Консолидированный бюджет Самарской области (доходы всего) | 173 301,8 | 181 960,1 | 105,0 | 198 965,5 | 109,3 |
| Местные бюджеты (доходы всего) | 60 203,4 | 64 533,6 | 107,2 | 64 684,5 | 100,2 |
| из них: |  |  |  |  |  |
| Налоговые и неналоговые доходы | 29 821,3 | 31 853,0 | 106,8 | 33 798,7 | 106,1 |
| Межбюджетные трансферты из областного бюджета в местные бюджеты (всего) | 30 075,9 | 32 869,7 | 109,3 | 30 345,3 | 92,3 |
| *в том числе:* |  |  |  |  |  |
| *финансовая помощь* | *18 394,3* | *21 163,9* | 115,1 | *18 208,1* | 86,0 |
| *субвенции* | *11 681,6* | *11 705,8* | 100,2 | *12 137,2* | 103,7 |
| Доходы местных бюджетов без учёта субвенций | 48 521,8 | 52 827,8 | 108,9 | 52 547,3 | 99,5 |
| Доля финансовой помощи в доходах без учёта субвенций | 37,9 | 40,1 |  | 34,7 |  |
| Доля местных бюджетов в консолидированном бюджете | 34,7 | 35,5 |  | 32,5 |  |

Органами местного самоуправления постоянно отмечаются проблемы с пополнением доходной базы местного бюджета и необходимость направления бюджетных средств на решение первоочередных задач, в основном социального характера. Следствиями подобной тенденции являются:

- торможение развития территорий муниципальных образований,

- формирование предпосылок к незавершению начатых инвестиционных проектов, что само по себе не обеспечивает эффективность бюджетных расходов.

По мнению органов местного самоуправления, степень достаточности средств в местных бюджетах в настоящее время нельзя рассматривать в отрыве от финансовой поддержки из вышестоящих бюджетов, оказываемой муниципальным образованиями в форме межбюджетных трансфертов. Поэтому сокращение предоставляемой муниципальным образованиям финансовой помощи негативно влияет и на решение вопросов местного значения, и на мотивацию должностных лиц органов местного самоуправления к последовательному увеличению собственной доходной базы.

Важно также отметить наличие факторов, как сокращающих доходы местных бюджетов, так и препятствующих увеличению доходов местных бюджетов.

К наиболее значимым **факторам, сокращающим доходы местных бюджетов**, органы местного самоуправления, в частности, относят:

1) уменьшение Федеральным законом от 28.12.2017 № 436-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» налоговой базы на величину кадастровой стоимости 600 квадратных метров площади земельного участка, находящегося в собственности, постоянном (бессрочном) пользовании или пожизненном наследуемом владении у пенсионеров, получающих пенсии, назначаемые в порядке, установленном пенсионным законодательством, а также лиц, достигших возраста 60 и 55 лет (соответственно мужчины и женщины), которым в соответствии с законодательством Российской Федерации выплачивается ежемесячное пожизненное содержание;

2) снижение платы за негативное воздействие на окружающую среду, в том числе вследствие отменены коэффициентов, учитывающих экологические факторы;

3) уменьшение Федеральным законом от 30.11.2016 № 409-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» нормативов распределения акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей;

4) признание судебными органами недействующими и не подлежащими применению отдельных положений Закона Самарской области от 01.11.2007 № 115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области», устанавливающих административную ответственность за правонарушения в сфере благоустройства. Например, только в городском округе Самара невозможность привлечения к административной ответственности за нарушение правил благоустройства позволило спрогнозировать снижение поступлений в 2019 году по сравнению с 2018 годом на 50 млн. рублей.

К **факторам, препятствующим увеличению доходов местных бюджетов**, органы местного самоуправления относят:

1) невозможность получения информации о сумме налога на доходы физических лиц и суммах местных налогов, уплаченных физическими лицами применительно к конкретным объектам недвижимости. В предоставлении подобной информации Федеральная налоговая служба по-прежнему отказывает, ссылаясь на положения законодательства о налоговой тайне. Информация о персональной задолженности налогоплательщика, в том числе крупного (в масштабах муниципального образования) налогоплательщика, отнесена к налоговой тайне постановлением Правительства Российской Федерации от 12.08.2004 № 410 «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов» и статьей 102 Налогового кодекса Российской Федерации. Объем предоставляемой органам местного самоуправления информации о налогах был несколько расширен постановлением Правительства Российской Федерации от 18.01.2018 № 18 «О внесении изменений в Правила взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов» (в части предоставления органам местного самоуправления сведений о налоговых льготах по региональным и местным налогам по категориям налогоплательщиков и (или) видам налоговых льгот в конкретном муниципальном образовании). Однако эта информация по-прежнему не является достаточной для проведения органами местного самоуправления эффективной персональной работы с налогоплательщиками. Информация об уплате физическими лицами сумм местных налогов (земельного налога и налога на имущество физических лиц), а также налога на доходы физических лиц в привязке к возможности получения информации о конкретных объектах недвижимости позволила бы органам местного самоуправления в ежегодно оцениваемой динамике определить направления дальнейшей работы по выявлению теневого предпринимательства и скорректировать проводимую политику в предоставлении налоговых льгот или изменению ставок по местным налогам. В настоящее время органами местного самоуправления проводится всё более широкий анализ действий налогоплательщиков на своей территории. Например, некоторыми муниципальными образованиями анализируются данные о регистрации нежилых объектов, а также регистрации 3-х и более жилых объектов недвижимости на физических лиц с проведением проверки декларирования доходов от их использования;

2) наличие проблем в сфере улучшения инвестиционного климата в Самарской области, к которым органы местного самоуправления, в частности, относят:

- административные барьеры при организации подключения (технологического присоединения) к сетям инженерной инфраструктуры, а также необходимость снижения стоимости такого подключения;

- отсутствие четких приоритетов и государственного содействия в создании в муниципальных образованиях инвестиционных площадок, отвечающих требованиям инвесторов к обеспеченности инженерной инфраструктурой, с учетом существующего у органов местного самоуправления опыта обработки запросов потенциальных инвесторов;

- необходимость передачи (по запросам органов местного самоуправления) в муниципальную собственность находящихся в собственности Самарской области объектов недвижимости и земельных участков, которые длительное время не используются и находятся в ветхом (аварийном), заброшенном состоянии.

Представляется необходимым создание проектных офисов по отработке перечисленных выше проблемных аспектов формирования инвестиционного климата с привлечением представителей органов местного самоуправления.

К основным недостаткам работы существующих проектных офисов по проблемным направлениям, например, по выработке оптимальных мер государственной поддержки многодетных семьей вследствие необеспеченности инфраструктурой предоставленных таким семьям земельных участков, полагаем, можно отнести отсутствие внедрения результатов работы проектных офисов. На стадии анализа и подготовки предложений по решению проблем проектными офисами проводится серьезная работа с активным участием представителей заинтересованных органов государственной власти и органов местного самоуправления. В ходе такой работы предложения всесторонне анализируются, оцениваются расходы на их реализацию в сравнении с текущими и потенциальными бюджетными расходами при отсутствии значимых изменений. Однако соответствующие анализ и подготовка предложений не завершаются принятием необходимых решений по их последующей реализации. Данное обстоятельство не только приводит к фактическому обнулению работы проектных офисов, но и снижает мотивацию органов местного самоуправления к использованию технологии проектного управления в своей деятельности;

3) проблемы кадастрового учета земельных участков. К одной из таких проблем относится задвоенность учета одних и тех же земельных участков. Например, фактическое количество земельных участков, расположенных на территории городского округа Тольятти, значительно меньше количества участков по данным ФГБУ «ФКП Росреестра». В сведениях Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) содержится большое количество дублирующей информации о земельных участках. Такие несоответствия обусловлены способом формирования данных в ЕГРН, вследствие применения которого сведения об одном и том же земельном участке вносились в кадастр два и более раз. При этом, по мнению ФГБУ «ФКП Росреестра», решение о признании земельных участков дублирующими и исключении их из ЕГРН может быть принято только в случае идентичности документов, послуживших основанием для внесения сведений о таких земельных участках в ЕГРН. В соответствии со статьей 61 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» администрацией городского округа Тольятти направлялись в орган, осуществляющий кадастровый учет, обращения об устранении технической ошибки. Однако с кадастрового учета снято лишь около половины земельных участков от общего числа участков, указанных в обращениях. По остальным обращениям получены отказы.

Другой пример: в рамках работы по актуализации ЕГРН органами местного самоуправления муниципального района Похвистневский поданы иски в арбитражные суды в целях исключения из ЕГРН 2936 земельных участков, сняты по решению арбитражного суда 1892 участка, отказано в снятии 1038 земельных участков. Кроме того, в рамках проведения мероприятий по актуализации ЕРГН выявлено, что в 6 кадастровых кварталах, входящих в границы сельского поселения Старопохвистнево муниципального района Похвистневский, учтено 703 земельных участка, имеющих местоположение за пределами территории данного сельского поселения. В адрес ФГБУ «ФКП Росреестра» органом местного самоуправления направлялось письмо с просьбой о снятии с кадастрового учета данных земельных участков. Получен ответ о невозможности снятия их с учета.

С учетом массовости проблем кадастрового учета необходима корректировка положений законодательства с тем, чтобы совершенствование ЕГРН осуществлялось в административном, а не в судебном порядке. Такая корректировка будет способствовать экономии организационных издержек органов местного самоуправления по разрешению проблем кадастрового учета земельных участков, а также снижению нагрузки на судебные органы;

Изложенное выше позволяет отметить важность:

**1) сохранения (неуменьшения) объема межбюджетных трансфертов, предоставляемых муниципальным образованиям Самарской области в виде финансовой помощи;**

**2) повышения мотивации органов местного самоуправления и их должностных лиц к развитию муниципальных образований.** В частности, представляется необходимым более широкое применение проектного управления и дополнительная мотивация должностных лиц органов местного самоуправления к достижению определенных результатов в реализации значимых проектов на своих территориях, в том числе за счет внедрения результатов работы региональных проектных офисов;

**3) предоставления органам местного самоуправления информации об уплате конкретными налогоплательщиками сумм местных налогов (земельного налога и налога на имущество физических лиц), а также налога на доходы физических лиц;**

**4) корректировки законодательства в целях совершенствования кадастрового учета земельных участков в административном порядке,** в целях устранения распространенных (типовых) проблем, побуждающих органы местного самоуправления обращаться в суды.

**3. Участие муниципальных образований в приоритетном проекте «Формирование комфортной городской среды», привлечение внебюджетных средств и грантов**

Муниципальными образованиями Самарской области активно используются различные возможности для привлечения средств в развитие территорий. В настоящем разделе отражены как универсальные для многих муниципальных образований практики, так и отдельные уникальные подходы к вовлечению населения в благоустройство собственных территорий.

1.В 2018 году на реализацию приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» в Самарской области было выделено более 1 миллиарда рублей, в том числе 573 млн. рублей из федерального бюджета и 561 млн. рублей из областного бюджета. Были благоустроены 162 общественных пространства и 395 дворов. Все благоустраиваемые территории были отобраны с участием жителей.

Органами местного самоуправления проводилась и проводится серьезная работа по реализации приоритетного проекта: встречи с населением, сходы, проводятся разъяснительная работа и выступления в средствах массовой информации, осуществляется совместная с жителями деятельность по разработке проектов, их реализации и общественному контролю.

В целом высоко оценивая значимость приоритетного проекта для благоустройства территорий муниципальных образований, органами местного самоуправления при подготовке настоящего Доклада был отмечен ряд проблемных аспектов:

1) недостаток выделяемых федеральных и областных бюджетных средств;

2) ограниченный перечень видов финансируемых работ, который не позволяет полноценно благоустраивать территории;

3) отсутствие механизма передачи созданных на дворовых территориях объектов благоустройства собственникам помещений многоквартирных домов (управляющим организациям) для дальнейшего содержания;

4) недостаточная проработанность дизайн-проектов для качественного благоустройства дворов. В ряде случаев дизайн-проекты разрабатывались без учета расположения коммуникаций;

5) действие приоритетного проекта не распространяется на благоустройство территорий с индивидуальной жилой застройкой;

6) несогласованность мнений собственников помещений многоквартирных домов при выборе дизайн-проектов и определении перечня работ.

Вместе с тем благодаря реализации приоритетного проекта удалось привлечь интерес населения к обсуждению вариантов благоустройства территорий, выявить наиболее значимые общественные объекты, создать условия для отдыха граждан и повысить доверие населения к органам власти.

2. Государственная программа Самарской области «Поддержка инициатив населения муниципальных образований в Самарской области» на 2017-2025 годы реализуется с 2017 года и доказала свою востребованность среди муниципальных образований. Количество заявок, подаваемых на конкурс общественных проектов, ежегодно увеличивается. Жители области увидели возможность благоустроить территории своих дворов, парков, скверов, мест отдыха, реализовать проекты в сферах водоснабжения, дорожной деятельности и уличного освещения.

В 2018 году государственная программа получила статус Губернаторского проекта «СОдействие». В рамках Форума гражданского актива Самарской области в июле 2018 года были презентованы первые итоги реализации проектов. По местному телевидению освещались реализованные в 2017 году пилотные проекты, жители делились своими впечатлениями от участия в проекте.

Ассоциация «Совет муниципальных образований Самарской области» осуществляла методическую и информационную поддержку реализации государственной программы. Совместно с Администрацией Губернатора Самарской области и Самарской Губернской Думой проводилось обучение для представителей органов местного самоуправления и общественных советов, работающих на территориях городских округов и поселений, желающих принять участие в конкурсе общественных проектов или получить софинансирование самообложения граждан. Так, в 2018 году проведено 12 обучающих мероприятий, всего было обучено 1174 человека.

Также Ассоциацией совместно с Администрацией Губернатора Самарской области осуществлялось консультирование по подготовке заявок для подачи на конкурс общественных проектов, проводились фокус-группы с представителями муниципальных образований, реализовавшими общественные проекты в предыдущем году. Были изданы методические рекомендации по заполнению заявки на участие в конкурсном отборе общественных проектов по государственной программе.

В 2018 году муниципальными образованиями реализовывались общественные проекты, которые участвовали в конкурсных отборах в ноябре – декабре 2017 года и в марте 2018 года. По итогам первого конкурса из 122 заявленных проектов были поддержаны 83 проекта на общую сумму софинансирования из областного бюджета в размере 99,2 млн. рублей (из 100 млн. рублей, выделенных из областного бюджета на реализацию государственной программы в 2018 году).

С учетом незначительного остатка средств на мартовский конкурс 2018 года поступило 19 общественных проектов. В результате в конкурсном отборе победила лишь одна заявка на сумму 0,56 млн. рублей софинансирования из областного бюджета.

Таким образом, по итогам двух конкурсов была запланирована реализация 84 общественных проектов общей стоимостью 151 млн. рублей, из них 99,8 млн. рублей предполагалось к выделению из областного бюджета, 35 млн. рублей – из местных бюджетов и 17,1 млн. рублей – средства физических и юридических лиц.

Победителями конкурса были признаны:

5 проектов внутригородских районов городского округа Самара,

6 проектов городского округа Тольятти,

22 проекта городских округов Самарской области помимо Самары и Тольятти,

51 проект поселений из 23 муниципальных районов Самарской области.

Наиболее эффективной следует признать подачу на конкурс общественных проектов у городских округов, кроме Самары и Тольятти. Так, из 26 проектов, поданных на конкурс данными муниципальными образованиями, 22 общественных проекта получили поддержку.

Впоследствии от реализации двух проектов отказался Красноглинский внутригородской район городского округа Самара в связи с дублированием заявленных на конкурс проектов с проектами, участвующими в приоритетном проекте «Формирование комфортной городской среды». Октябрьский внутригородской район городского округа Самара также отказался от реализации двух проектов.

Сельские поселения Алексеевка и Летниково муниципального района Алексеевский отказались от реализации общественных проектов в связи с отсутствием в местных бюджетах сумм софинансирования, заявленных при подаче документов на конкурс.

Городские округа Тольятти и Новокуйбышевск не смогли реализовать четыре своих проекта по причине недобросовестности подрядчиков, принимавших участие в торгах. По итогам проведения торгов победившие организации отказались заключать муниципальные контракты. Таким образом, городской округ Тольятти не реализовал 3 проекта из 6, городской округ Новокуйбышевск – 1 из 4 проектов, победивших в конкурсе общественных проектов.

В результате по итогам 2018 года были реализованы 74 общественных проекта: 1 проект внутригородского района городского округа Самара, 3 проекта городского округа Тольятти, 21 проект иных городских округов и 49 проектов поселений.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Муниципальные образования | Стоимость  реализованных проектов | Средства  местного  бюджета | | Средства  населения | | Средства  областного бюджета | |
| Млн. руб. | Млн.  руб. | Проценты | Млн.  руб. | Проценты | Млн.  руб. | Проценты |
| Внутригородской район Промышленный городского округа Самара | 3 | 0,03 | 1% | 0,2 | 7% | 2,9 | 98% |
| Городской округ Тольятти | 8,6 | 1,3 | 15% | 0,8 | 9% | 6,6 | 76% |
| Городские округа (кроме Самары и Тольятти) | 57 | 17 | 30% | 5,9 | 10% | 34,2 | 60% |
| Поселения | 55 | 10,7 | 19% | 6,7 | 12% | 37,4 | 68% |
| Итого | 123,6 | 29 | 23,5% | 13,6 | 11% | 81,2 | 66% |

Заложенный лимит финансирования на один год в расчете на один городской округ (муниципальный район) наиболее эффективно использовали городские округа (кроме Самары и Тольятти), им удалось использовать 82% средств, и поселения, которые использовали 70% средств от лимитов финансирования из областного бюджета, предусмотренных государственной программой.

Городской округ Самара исчерпал лимит лишь на 4%, Тольятти – на 18%.

Органы местного самоуправления малых городских округов отмечают, что от жителей в местные администрации поступает большое количество инициатив, из которых отбираются лучшие для подачи на конкурс. Органы местного самоуправления городского округа Тольятти информируют, что после проведенного Ассоциацией обучения в администрацию пошел поток жителей с многочисленными идеями и предложениями по благоустройству территории. Администрация городского округа Тольятти с момента принятия государственной программы ведет работу по подготовке общественных проектов к подаче на конкурс, разработке проектно-сметной документации, аккумулированию и доработке поступивших от граждан предложений. Общественные проекты в городском округе Тольятти преимущественно реализуются во дворах многоквартирных домов и представляют собой игровые и спортивные площадки.

Органы местного самоуправления городского округа Сызрань проводили социологические опросы, собрания с участием Главы городского округа. Жители поначалу с недоверием отнеслись к сбору пожертвований и не спешили направлять личные средства на реализацию общественных проектов. Первым в городском округе Сызрань был реализован проект благоустройства сквера имени маршала Г.К. Жукова. Жители были удовлетворены результатом, поверили в возможность улучшения своих территорий и стали активнее участвовать в реализации общественных проектов. Помимо запланированных к рамках реализации общественного проекта мероприятий дополнительно был привлечен 1 млн. рублей внебюджетных средств и в сквере был установлен бюст Г.К. Жукова.

В городском округе Похвистнево жители активно принимали участие в реализации общественных проектов, проблем при сборе средств не возникло. Был создан сквер Победы, посвященный участникам боевых действий, проживающим на территории города, а также установлен фонтан в честь столетия комсомола. Ранее в городе подобных объектов не было.

В городском округе Октябрьск при рассмотрении инициатив жителей по благоустройству территории группа специалистов администрации выезжает на место с целью всестороннего изучения возможности реализации инициативы. Одним из реализованных в городском округе общественных проектов стало создание интерактивных форм работы на территориях многоквартирных домов. Так, администрация городского округа Октябрьск выявила интересы жителей и провела спортивные турниры. Например, за победу в шахматном турнире шахматный стол был смонтирован во дворе победителя.

Наиболее распространенными направлениями реализации общественных проектов являются:

- создание (восстановление) объектов массового отдыха;

- создание (восстановление) объектов культуры муниципального образования;

- размещение площадок для игр детей, отдыха взрослых, занятий физической культурой и спортом, выгула и дрессировки собак;

- освещение улиц;

- размещение (восстановление) фонтанов;

- размещение объектов монументального искусства на территориях общего пользования, воспроизводство городских лесов, озеленение территории, размещение малых архитектурных форм;

- дорожная деятельность в отношении дорог местного значения, ремонт (капитальный ремонт) дорог дворовых территорий многоквартирных домов населенных пунктов, проездов к ним.

Конкурсный отбор, проходивший в ноябре-декабре 2018 года, стал самым массовым. Было подано 230 заявок, в том числе 170 общественных проектов было подано от поселений. По сравнению с конкурсом ноября-декабря 2017 года общее количество заявок увеличилось почти в два раза.

Победителями конкурса стали 126 общественных проектов:

24 проекта внутригородских районов городского округа Самара;

4 проекта городского округа Тольятти,

25 проектов городских округов Самарской области (кроме Самары и Тольятти),

73 проекта поселений от каждого муниципального района Самарской области.

Следует отметить, что по направлению государственной программы «поддержка самообложения граждан» с октября 2018 года увеличен размер софинансирования из областного бюджета с 1 до 3 рублей на 1 рубль средств самообложения граждан и добровольных пожертвований. Решение было принято Губернатором Самарской области Д.И. Азаровым на тринадцатом съезде Ассоциации в апреле 2018 года. Администрацией Губернатора Самарской области собираются заявки на софинансирование решений референдумов (сходов) граждан в соответствии с установленными государственной программой сроками.

Важно подчеркнуть, что все муниципальные образования высоко оценили последствия реализации государственной программы.

Вместе с тем органами местного самоуправления высказаны предложения по совершенствованию отдельных положений государственной программы и механизма её реализации.

В частности, были внесены следующие предложения:

1) необходимо существенное увеличение лимитов финансирования реализации общественных проектов, реализуемых в муниципальных районах и отдельных малых городских округах;

2) при оценке общественных проектов было предложено учитывать наряду с финансовым участием физических и юридических лиц в реализации проектов нефинансовое, в том числе трудовое участие;

3) предложено предоставлять преимущество тем общественным проектам, которые фактически являются продолжением реализации общественных проектов, реализованных в предыдущем году. Речь идет о продолжении работ в сфере водоснабжения, например, при последовательной замене водопроводных сетей, работ по ремонту дорожного покрытия, продолжении благоустройства одной и той территории общего пользования;

4) предусмотреть в государственной программе для органов местного самоуправления иные формы расходования средств помимо осуществления закупок товаров, работ, услуг в соответствии с законодательством о контрактной системе. В частности, для целей реализации общественных проектов на дворовых территориях было предложено использовать возможность предоставления органами местного самоуправления организациям, осуществляющим содержание таких территорий, субсидий для возмещения части их затрат при реализации соответствующих общественных проектов. Такой подход, по убеждению органов местного самоуправления, исключит возникновение в перспективе проблем, связанных с передачей созданных на дворовых территориях объектов общественной инфраструктуры (детских, спортивных площадок, площадок для выгула собак и т.п.) организациям, осуществляющим содержание общего имущества многоквартирных домов, для последующего содержания подобных объектов;

5) предложено разрешить проблему взимания банковскими организациями комиссии со средств, которые перечисляются гражданами и организациями в местный бюджет для реализации общественного проекта. Даже минимальный процент такой комиссии (1 %) является значимым для органов местного самоуправления в условиях убеждения населения поучаствовать в реализации общественных проектов.

В случае решения вопроса, связанного с увеличением лимитов финансирования реализации общественных проектов, рассмотрение второго и третьего из перечисленных вопросов, по мнению Ассоциации, может быть отложено. К тому же на момент подготовки настоящего Доклада методика учета нефинансового участия граждан и организаций в общественных проектах разрабатывается Научно-исследовательским финансовым институтом Министерства финансов Российской Федерации в рамках проекта «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации в 2018 – 2020 годах».

Необходимо также подчеркнуть, что вследствие применения лимитов финансирования реализации общественных проектов, реализуемых в муниципальных районах, из 170 заявок поселений, поданных на конкурс к 1 ноября 2018 года, были удовлетворены (по причине установленного государственной программой лимита финансирования в 2 млн. руб. на один муниципальный район Самарской области) лишь 72 заявки. Учитывая значимость проблемы лимитов финансирования в отношении отдельных муниципальных образований, Ассоциацией подготовлены предложения по увеличению таких лимитов с учетом численности населения в муниципальных образованиях, бюджетной обеспеченности финансирования государственной программы из областного бюджета на душу населения, а также плотности застройки в городских округах. Предложения Ассоциации предусмотрены в Приложении к настоящему Докладу.

Проблема взимания банковскими организациями комиссии со средств, которые перечисляются гражданами и организациями в местный бюджет для реализации общественного проекта, как представляется, может быть разрешена лишь на федеральном уровне посредством коррекции подходов к регулированию Центральным банком Российской Федерации тарифов для оказания услуг банковскими организациями.

3. Участие органов местного самоуправления в конкурсах всероссийского и регионального уровня.

В Докладе о состоянии и развитии местного самоуправления в Самарской области за 2017 год было отмечено, что **муниципальные образования Самарской области активно участвуют в конкурсах для привлечения грантов на развитие своих территорий.**

По информации, предоставленной органами местного самоуправления, **в 2018 году было привлечено почти 184 млн. рублей по итогам участия в 24 различных конкурсах.**[[3]](#footnote-3)

**Участие в конкурсах, обеспечивших привлечение грантов**

**по итогам 2018 года на сумму более 1 млн. рублей**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Городской округ,  муниципальный район | Количество конкурсов,  в которых приняли  участие | Привлеченная сумма, млн. рублей |
| Октябрьск | 6 | 77,7 |
| Тольятти | 20 | 60 |
| Сызрань | 9 | 24 |
| Кинель | 1 | 5 |
| Новокуйбышевск | 7 | 4,3 |
| Челно-Вершинский | 1 | 2,4 |
| Кошкинский | 2 | 1,7 |
| Красноярский | 2 | 1,5 |
| Большечерниговский | 3 | 1,3 |

**Основная доля в общей сумме привлеченных средств приходится на три городских округа:**

**- городской округ Октябрьск по итогам участия в 5 конкурсах привлек 2,7 млн. рублей и 75 млн. рублей за победу во Всероссийском конкурсе лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях с численностью населения до 50 тысяч человек;**

**- городской округ Тольятти, муниципальные учреждения и некоммерческие организации которого принимали участие в максимальном количестве конкурсов (24) по сравнению с другими муниципальными образованиями Самарской области и привлекли на развитие городского округа 60 млн. рублей;**

**- городской округ Сызрань победил в 9 конкурсах преимущественно культурной направленности и получил 24 млн. рублей, в том числе 10 млн. рублей в рамках конкурса Федерального фонда социальной и экономической поддержки отечественной кинематографии, которые были вложены в переоборудование кинотеатров, и 8 млн. рублей за участие в проекте партии Единая Россия «Культура малой Родины», на которые приобретено световое оборудование для Сызранского театра и общегородских мероприятий.**

**Муниципальные районы Самарской области по итогам участия в конкурсах получили гранты на общую сумму более 12 млн. рублей. Администрации поселений и муниципальные учреждения ежегодно принимают участие в конкурсе социальных и культурных проектов ПАО «ЛУКОЙЛ» и** конкурсе на получение денежного поощрения лучшими муниципальными учреждениями культуры, находящимися на территориях сельских поселений Самарской области. Так, например, организации муниципального района Челно-Вершинский смогли привлечь на реализацию шести проектов 2,4 **млн. рублей** из 15 миллионов призового фонда конкурса **социальных и культурных проектов ПАО «ЛУКОЙЛ», организации Кошкинского района на пять проектов привлекли 1,7 млн. рублей. На каждый проект Кошкинский и Челно-Вершинский районы привлекли от 300 до 500 тысяч рублей.**

**Всего в конкурсе ПАО «ЛУКОЙЛ» 2018 года победило 79 проектов от Самарской области.**

**В 2018 году 5 городских округов и 13 поселений принимали участие в** региональном конкурсе министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Самарской области «Самое благоустроенное муниципальное образование», по итогам которого победителям распределены субсидии на 18 **млн. рублей**.

**Среди всероссийских конкурсов в 2018 году Самарская область стала лидером по количеству победителей среди регионов по итогам двух конкурсов Фонда президентских грантов. Некоммерческие организации Самарской области получили 84 гранта на сумму 138 млн. рублей, из них некоммерческие организации городского округа Тольятти – 25 млн. рублей**[[4]](#footnote-4)**.**

**Муниципальные образования Самарской области для участия в конкурсах занимаются самостоятельным поиском информации в сети Интернет, получают рассылку от организаторов конкурсов. Ряд муниципальных районов оказывает своим поселениям поддержку в поиске необходимой информации, доводит до сведения глав поселений информацию о конкурсах и помогает в подготовке заявок.**

**Ассоциация совместно с историко-эко-культурной ассоциацией «Поволжье» на постоянной основе занимаются поиском информации о конкурсах для привлечения грантов на развитие территорий и оперативным доведением до сведения органов местного самоуправления найденной информации.**

4. Наряду с универсальными для многих муниципальных образований практиками вовлечения дополнительных средств в развитие территорий муниципальных образований некоторые органы местного самоуправления применяют собственные подходы к вовлечению населения в благоустройство.

Например, на территории сельского поселения Курумоч муниципального района Волжский реализуется проект «50 х 50». В рамках этого проекта граждане обращаются к местную администрацию с инициативой по благоустройству той или иной территории. К таким инициативам, в частности, относятся строительство игровой площадки во дворе многоквартирного дома, обустройство территории общего пользования, обустройство придомовой территории. Органы местного самоуправления сельского поселения Курумоч в свою очередь выделяют сумму софинансирования, а также поощряют жителей ценными призами. Средства привлекаются и из других источников (например, в виде пожертвований предпринимателей и организаций), в результате чего пропорции софинансирования мероприятий в сфере благоустройства доходят до 5 рублей на 1 рубль, вложенный жителями. Практика работы органов местного самоуправления сельского поселения Курумоч показала, что к объектам, созданным с участием населения, отношение более бережное, поддерживается чистота, а также привлекается внимание жителей других домов к подобным проектам.

**4. Отдельные проблемы реализации полномочий органами местного самоуправления**

1. Одной из значимых проблем реализации полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения является обеспечение соблюдения населением правил благоустройства территории.

Органами местного самоуправления муниципальных образований Самарской области предлагается дополнение Закона Самарской области «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» (далее – Закон об административных правонарушениях) многими составами правонарушений, которые в разное время были исключены из указанного Закона на основании судебных решений. Подобная тенденция корректировки регионального законодательства об административных правонарушениях коснулась не только Самарской области, но и ряда других субъектов Российской Федерации.

Основной причиной исключения из Закона об административных правонарушениях необходимых органам местного самоуправления составов правонарушений стала оценка Самарским областным судом (а впоследствии и Верховным Судом Российской Федерации) пересечения данных составов с составами административных правонарушений, предусмотренными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – Кодекс). При этом составы административных правонарушений зачастую сформулированы в Кодексе таким образом, что предусматривают административную ответственность за нарушение совокупности требований нормативных правовых актов, принятых в определенной сфере (например, за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (статья 6.3 Кодекса), за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами потребления (статья 8.2 Кодекса)).

Важно отметить, что статьей 45.1 Федерального закона № 131-ФЗ в настоящее время установлены конкретные требования к содержанию правил благоустройства территорий муниципальных образований. При этом положениями Федерального закона № 131-ФЗ контроль за соблюдением правил благоустройства территории муниципальных образований отнесен именно к вопросам местного значения. Таким образом, именно органы местного самоуправления обязаны не только утвердить правила благоустройства, но и обеспечить их неукоснительное соблюдение. Наиболее действенным способом обеспечения соблюдения правил благоустройства, по мнению органов местного самоуправления, является предоставление им полномочий по привлечению к административной ответственности лиц, нарушающих конкретные требования правил благоустройства. Вместе с тем Кодексом не делегированы полномочия органам государственной власти субъектов Российской Федерации по наделению органов местного самоуправления полномочиями, достаточными для использования института административной ответственности в тех сферах, где может возникать конкуренция с так называемыми «общими» составами административных правонарушений, предусмотренных Кодексом.

С учетом изложенного Ассоциацией предлагается дополнение статьи 1.3.1 Кодекса положениями, делегирующими органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по установлению административной ответственности за нарушение конкретных требований правил благоустройства территорий муниципальных образований независимо от того, подпадают ли соответствующие нарушения под состав административного правонарушения, предусмотренного Кодексом в целях установления административной ответственности за нарушение совокупности требований нормативных правовых актов, принятых в определенной сфере. При этом предлагается подход к устранению конкуренции норм Кодекса и закона субъекта Российской Федерации по принципу недопустимости привлечения одного и того же лица к административной ответственности за одно и то же деяние в течение одного месяца со дня вступления в силу постановления о назначении административного наказания. По смыслу части 2 статьи 29.13 Кодекса именно один месяц дается лицу для устранения причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Еще одной проблемой в сфере благоустройства является регламентация участия собственников и законных владельцев объектов недвижимости в содержании прилегающих территорий.

На момент подготовки настоящего Доклада Самарской Губернской Думой планировался к принятию закон Самарской области, которым предлагалось дополнить Закон об административных правонарушениях статьей, предусматривающей административную ответственность за неисполнение собственниками и законными владельцами объектов недвижимости обязанности участия в содержании прилегающих территорий в пределах установленных границ.

Возможность регулирования в правилах благоустройства вопросов участия собственников и законных владельцев объектов недвижимости в содержании прилегающих территорий установлена статьей 45.1 Федерального закона № 131-ФЗ. Однако анализ решений Верховного Суда Российской Федерации свидетельствует о том, что возложение муниципальным правовым актом на собственников и владельцев объектов недвижимости обязанностей по содержанию прилегающей территории помимо их воли признается несоответствующим федеральному законодательству, поскольку федеральное законодательство не возлагает на граждан и юридических лиц обязанности по содержанию иных территорий, кроме земельных участков, находящихся в их собственности или владении. Поэтому возложение на собственников и владельцев объектов недвижимости обязанности по содержанию прилегающей территории может быть осуществлено либо на основании федерального закона, либо на основании договора[[5]](#footnote-5).

Из изложенного фактически следует, что для наступления ответственности за неучастие в содержании прилегающей территории необходимы заключение договора (соглашения) с собственником (законным владельцем) объекта недвижимости и неисполнение такого договора (соглашения) соответствующим собственником (владельцем). Вместе с тем заключение договора (соглашения) с каждым собственником или законным владельцем объекта недвижимости предполагает серьезные организационные издержки для органов местного самоуправления.

Таким образом, представляется, что в настоящее время целесообразно рассмотреть возможность установления непосредственно в положениях Федерального закона № 131-ФЗ конкретных случаев (условий) участия собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков в содержании прилегающих территорий. В качестве возможного для отражения в упомянутом Федеральном законе варианта предлагаем рассмотреть возможность принятия решения об участии в содержании прилегающих территорий в конкретных формах на сходе граждан. Для этого необходимо соответствующее дополнение части 1 статьи 25.1 Федерального закона № 131-ФЗ. Возникновение имущественных обязанностей уже связано с таким институтом, как сход граждан, в случаях принятия решений о самообложении граждан. В предлагаемом же нами случае возникали бы обязанности по содержанию прилегающих территорий.

Представляется также необходимым рассмотрение возможности регламентации статьей 25.1 Федерального закона № 131-ФЗ проведения сходов граждан на части территории населенного пункта, по меньшей мере, по вопросам самообложения граждан и установления обязанности по содержанию прилегающих территорий. В противном случае предусмотренные частью 2 статьи 25.1 указанного Федерального закона требования к правомочности схода и легитимности его решений означают невозможность проведения схода (или нескольких сходов граждан по одному и тому же вопросу) в границах населенных пунктов с численностью населения более 2 – 3 тысяч человек.

2. Для органов местного самоуправления серьезной остается проблема обеспечения земельными участками многодетных семей, а также создание необходимой инфраструктуры для пользования подобными земельными участками в целях жилищного строительства.

Проведенный министерством строительства Самарской области анализ потенциальных затрат на обеспечение земельных участков, предоставленных семьям, имеющим трех и более детей, инженерной и дорожной инфраструктурой свидетельствует о том, что такое обеспечение экономически оправдано (с учетом рыночной стоимости земельных участков и стоимости строительства такой инфраструктуры) в меньшинстве муниципальных образований Самарской области.

При этом органы местного самоуправления отдельных муниципальных районов Самарской области отмечают, что гораздо более эффективным вариантом использования бюджетных средств (в случае, если семьям, имеющим трех и более детей, должна быть все-таки предоставлена возможность получения именно земельного участка, обеспеченного инфраструктурой) является не формирование новых земельных участков, а приобретение земельных участков, в том числе длительное время неиспользуемых. Как правило, такие земельные участки находятся вблизи от существующей инфраструктуры. Существующие неиспользуемые земельные участки зачастую имеют рыночную стоимость в несколько, а то и в десятки раз ниже стоимости заново формируемого земельного участка в совокупности с расходами на подведение к нему инженерной и дорожной инфраструктуры.

Важно также отметить, что согласно пункту 6 статьи 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации органами государственной власти субъектов Российской Федерации может быть установлена возможность предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, с их согласия иных мер социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно. Данное положение позволяет органам государственной власти субъектов Российской Федерации проводить более гибкую политику в отношении граждан, имеющих трех и более детей, чем просто предоставление им земельных участков. По этому пути уже пошли органы государственной власти ряда субъектов Российской Федерации (например, Вологодская, Свердловская, Челябинская области, город Санкт-Петербург).

С учетом позиций органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области, а также в целях повышения эффективности расходов бюджетных средств Ассоциацией предлагается предоставить гражданам, имеющим трех и более детей, выбор из следующих мер государственной поддержки:

1) предоставление земельного участка в собственность из числа сформированных из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, или из числа приобретенных в муниципальную собственность земельных участков. Органы местного самоуправления тех муниципальных образований, на территории которых имеются дешевые обеспеченные инфраструктурой земельные участки (в том числе неиспользуемые), предлагаем наделить государственными полномочиями по приобретению в муниципальную собственность и последующему предоставлению земельных участков бесплатно в собственность граждан, имеющих трех и более детей. При этом приобретаемые в муниципальную собственность земельные участки не должны быть дороже установленной законодательством Самарской области стоимости и должны соответствовать ряду требований, в том числе касающихся близости таких земельных участков к существующей инженерной и дорожной инфраструктуре. Полагаем, что на приобретаемом земельном участке могут находится строения. В этом случае соответствующие строения также приобретаются в муниципальную собственность и передаются гражданам, имеющим трех и более детей, вместе с соответствующим земельным участком;

2) предоставление возможности оформления (постановки на кадастровый учет за счет граждан, имеющих троих или более детей) и получения в собственность земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в месте, определяемом самими гражданами, имеющими трех и более детей. Такая возможность частично предусмотрена частью 10 статьи 9 и частью 12 статьи 10.3 Закона Самарской области «О земле». Однако она распространяется исключительно на случаи предоставления земельных участков, на которых располагаются находящиеся в собственности граждан, имеющих троих и более детей, жилые дома, жилые строения. Предлагается предоставить соответствующим гражданам выбор оформления свободного от прав третьих лиц земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не зависимо от наличия на нем находящихся в собственности граждан, имеющих троих и более детей, жилых домов и жилых строений. В этом случае обеспечение соответствующего земельного участка инженерной инфраструктурой осуществляется гражданами самостоятельно;

3) предоставление альтернативной меры государственной поддержки в виде социальной выплаты, которая может быть направлена на:

- строительство или приобретение жилого помещения;

- внесение первоначального взноса при получении ипотечных кредитов (займов) на приобретение, строительство или реконструкцию жилого помещения;

- для погашения основной суммы долга и уплаты процентов по ипотечным кредитам (займам) на приобретение, строительство или реконструкцию жилого помещения;

- внесение пая в жилищные, жилищные накопительные или жилищно-строительные кооперативы, организации иных форм, предусмотренных федеральным законодательством;

- приобретение находящегося на территории Самарской области земельного участка в территориальной зоне, одним из основных видов разрешенного использования которой предусмотрено индивидуальное жилищное строительство.

В этом случае граждане, имеющие троих и более детей, получают свидетельство – документ, удостоверяющий право его владельца на получение социальной выплаты. Предлагаем на начальном этапе установить размер такой социальной выплаты в 200 тысяч рублей. Эта же сумма, как представляется, должна быть предельной для целей приобретения в муниципальную собственность и последующего предоставления земельного участка в соответствии с выше предусмотренной мерой государственной поддержки.

Полагаем, что применение совокупности предложенных мер существенно снизит напряженность как для многодетных семей, так и для органов местного самоуправления.

3. В настоящее время, по мнению Ассоциации, сложилась довольно сложная ситуация с реализацией Закона Самарской области от 10.05.2018 № 36-ГД «О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями по организации проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных» (далее – Закон Самарской области № 36-ГД).

Закон Самарской области № 36-ГД был внесен в Самарскую Губернскую Думу прокуратурой Самарской области, он обсуждался и дорабатывался с активным участием Ассоциации и органов местного самоуправления в надежде на то, что его реализация благоприятно скажется на санитарно-эпидемиологическом благополучии населения муниципальных образований Самарской области. Органами местного самоуправления при поддержке Ассоциации был предложен предельный размер норматива расходов на выполнение государственных полномочий Самарской области по организации проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных в размере 2500 рублей на одно безнадзорное животное, что нашло отражение в предусмотренной Законом Самарской области № 36-ГД Методике расчета годового объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из областного бюджета для осуществления отдельных государственных полномочий. При этом формула расчета субвенций в Законе Самарской области № 36-ГД была определена таким образом, чтобы каждое муниципальное образование самостоятельно определяло способы реализации Закона Самарской области № 36-ГД с учетом его положений.

Вместе с тем после принятия Закона Самарской области № 36-ГД были приняты:

- постановление Правительства Самарской области от 14.06.2018 № 327 «Об утверждении Порядка проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных на территории Самарской области»;

- постановление Правительства Самарской области от 05.09.2018 № 532 «Об определении норматива расходов на выполнение государственных полномочий Самарской области по организации проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных на территории Самарской области на 2018 год» (далее – Постановление № 532);

- постановление Правительства Самарской области от 20.09.2018 № 561 «О некоторых вопросах реализации переданных государственных полномочий Самарской области по организации проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных на территории Самарской области» (далее – Постановление № 561);

- постановление Правительства Самарской области от 23.11.2018 № 700 «Об определении норматива расходов на выполнение государственных полномочий Самарской области по организации проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных на территории Самарской области на 2019 год» (далее – Постановление № 700).

Следует отметить, что Постановлением № 561 были существенно детализированы порядки расчета и расходования субвенций, предоставляемых для проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных.

Так, для целей расчета норматива расходов на выполнение соответствующих государственных полномочий, в частности, учитываются отлов, транспортировка, содержание, в том числе кормление, учёт, кастрация, стерилизация либо для случаев, предусмотренных Законом Самарской области № 36-ГД, - умерщвление (эвтаназия) безнадзорных животных, утилизация (уничтожение) трупов безнадзорных животных. Это означает, что в единый норматив входят практически все составляющие указанных выше мероприятий, проводимых с безнадзорными животными.

При этом, если на 2018 год норматив расходов на отлов и содержание безнадзорных животных составлял 2372,25 рубля на одно животное (пункт 1 Постановления № 532), то на 2019 год этот норматив составил только 1509,26 рубля (пункт 1 Постановления № 700).

Важно также подчеркнуть, что по данным министерства управления финансами Самарской области, при существенно более высоком нормативе в 2372,25 рубля в 2018 году из 28 млн. руб. субвенций областного бюджета органами местного самоуправления было фактически освоено менее 4 млн. руб., то есть всего лишь около 14 % от прогнозной суммы финансирования. И это при том, что органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Самарской области единодушно отмечается острота проблемы отлова безнадзорных животных на своих территориях.

К причинам неосвоения бюджетных средств органы местного самоуправления относят:

1) отсутствие на территориях муниципальных образований (за исключением Самары и Тольятти) приютов для безнадзорных животных, в которых бы могла быть осуществлена их передержка, и, как следствие, невозможность выполнения любых мероприятий с безнадзорными животными, кроме их умерщвления. Умерщвление же животных безотносительно к тому, являются ли они больными, агрессивными или имеющими признаки бешенства, противоречит законодательству, включая Закон Самарской области № 36-ГД, стандарту Агентства стратегических инициатив по организации работы с безнадзорными животными, а также лучшим региональным практикам работы с безнадзорными животными (например, в городе Санкт-Петербург, Нижегородской и Ростовской областях);

2) отсутствие потенциальных исполнителей при попытках заключения муниципальных контрактов на предоставление услуг по отлову и содержанию безнадзорных животных вследствие явной несоразмерности задекларированной стоимости контракта (исходя из установленного на областном уровне норматива расходов) фактической стоимости подобных услуг.

В описанных выше условиях органы местного самоуправления ставят под сомнение реализуемость Закона Самарской области № 36-ГД и принятых в его развитие подзаконных нормативных актов в связи с очевидной невозможностью исполнения их требований.

Представляется необходимым создание c участием органов местного самоуправления и Ассоциации рабочей группы либо общественного совета (как этого требует стандарт Агентства стратегических инициатив по организации работы с безнадзорными животными в регионе) по вопросу обращения с безнадзорными животными. Полагаем, что в рамках деятельности данной рабочей группы (общественного совета) следует уделить внимание возможному пересмотру регионального нормативно-правового регулирования, а также созданию централизованной системы работы с безнадзорными животными с учетом специфики муниципальных образований Самарской области и ограниченной возможности быстрого создания «с нуля» приютов для таких животных.

**5. Проблемы взаимодействия органов местного самоуправления и подведомственных им организаций с органами государственного контроля (надзора)**

Оценивая итоги 2018 года, следует отметить некоторое снижение, по данным Управления Федеральной службы судебных приставов по Самарской области, количества постановлений о взыскании исполнительских сборов и постановлений о назначении административных штрафов за неисполнение органами местного самоуправления и их должностными лицами судебных решений в 2018 году в сравнении с 2017 годом.

Диаграмма 1: Количество постановлений о взыскании исполнительских сборов и постановлений о назначении административных штрафов за неисполнение органами местного самоуправления и их должностными лицами судебных решений в 2016 – 2018 годах

Данная статистика свидетельствует о большом объеме судебных решений, которые не могут быть исполнены органами местного самоуправления по причинам отсутствия средств местных бюджетов, достаточных для их исполнения.

Однако в то же время следует отметить существенное снижение объема фактически взысканных исполнительских сборов и административных штрафов за неисполнение органами местного самоуправления и их должностными лицами судебных решений в 2018 году.

Так, если в 2016 году, по данным Управления Федеральной службы судебных приставов по Самарской области, было взыскано 945 тыс. руб. исполнительских сборов, в 2017 году – 12,588 млн. руб., то в 2018 году – 590 тыс. руб.

С административными штрафами за неисполнение судебных решений схожая ситуация. В 2016 году было взыскано 575 тыс. руб. административных штрафов, в 2017 году - 1,775 млн. руб., в 2018 году – 521 тыс. руб.

Диаграмма 2. Суммы взысканных исполнительских сборов и административных штрафов за неисполнение органами местного самоуправления и их должностными лицами судебных решений

Представляется, что снижение сумм взысканных исполнительских сборов и административных штрафов стало следствием проведения совместных совещаний Ассоциации и органов местного самоуправления с прокуратурой Самарской области и представителями Управления Федеральной службы судебных приставов по Самарской области.

2. Органами местного самоуправления отдельных муниципальных образований по-прежнему отмечаются проблемы, связанные с требованиями государственных органов контроля (надзора).

В ряде случаев устанавливаемые в отношении должностных лиц штрафы несораз­мерны ни степени общественной опасности допущенных нарушений, ни степени вины этих лиц в допущенных нарушениях и доходам таких лиц.

Например, органы местного самоуправления многих муниципальных образований так же, как и в 2017 году, отмечают повышенную активность в осуществлении надзорных функций со стороны управления ГИБДД ГУ МВД России по Самарской области. При этом далеко не всегда результаты этой активности в виде выдачи представлений, связанных с неудовлетворительным содержанием автомобильных дорог, соответствуют реальным возможностям органов местного самоуправления в проведении требуемых мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения.

Так, многие муниципальные образования отмечают большое количество предписаний управления ГИБДД ГУ МВД России со сроками исполнения от нескольких часов до нескольких дней. В отдельных случаях исполнение предписаний связано со значительными расходами местных бюджетов.

В частности, городским округом Тольятти отмечается принесение предписания ОГИБДД УМВД России по городу Тольятти по установке транспортного ограждения или бортового камня по обе стороны Поволжского шоссе со сроком исполнения 30 суток с момента получения предписания. Стоимость выполнения соответствующих мероприятий по предписанию органами местного самоуправления городского округа Тольятти оценивается в 37,5 млн. руб. Другое предписание ОГИБДД УМВД России по городу Тольятти по организации работы по восстановлению утраченных дорожных знаков содержало срок исполнения одни сутки и предполагало осуществление расходов в объеме около 3,4 млн. руб.

Отдельно следует отметить практику наложения административных штрафов в 200 тыс. руб. на муниципальные организации (включая органы местного самоуправления) в городских округах Самарской области за содержание внутриквартальных проездов в ненормативном состоянии.

Например, в 2018 году Администрация Железнодорожного внутригородского района городского округа Самара 7 раз привлекалась к административной ответственности согласно части 1 статьи 12.34 КоАП за ненадлежащее содержание внутриквартальных проездов по причине несоответствия состояния дорожного покрытия требованиям ГОСТов. Ненадлежащее содержание внутриквартальных проездов непосредственно связано с недостатком средств местных бюджетов. При этом добиться освобождения от административной ответственности по причине отсутствия бюджетных средств у органов местного самоуправления не получается. Учитывая общую протяженность всех внутриквартальных проездов и ограниченность ресурсов местных бюджетов, которые могут ежегодно направляться на приведение соответствующих проездов в нормативное состояние, подобная практика привлечения к ответственности является пагубной для муниципальных образований. Полагаем, что данная практика должна быть заменена планированием органами местного самоуправления совместно с органами ГИБДД мероприятий по последовательному приведению внутриквартальных проездов в нормативное состояние.

Среди предписаний управления ГИБДД ГУ МВД России, которые приводят к неэффективному использованию средств местных бюджетов, следует отметить предписания об устранении ям и трещин на асфальтовом покрытии, нанесении дорожной разметки в зимний период.

Проблема обоснованности некоторых требований органов государственного контроля (надзора) с позиции реальной возможности по их отработке возникает не только в случаях с предписаниями органов ГИБДД.

Например, имеются случаи вынесения предписаний об обеспечении беспрепятственного проезда пожарной техники к месту пожара, т.е. к каждому дому, находящемуся в сельском поселении (например, в сельском поселении Новопавловка муниципального района Большеглушицкий), со сроком исполнения предписания до 21.11.2020. В сельском поселении Новопавловка из 32 км дорог местного значения в настоящее время только 15,2 км имеют асфальтовое или щебеночное покрытие. За 2 года на имеющиеся средства бюджета поселения невозможно построить 17 км дорог с твердым покрытием.

Изложенное позволяет констатировать, что зачастую органы государственного контроля (надзора) не соблюдают часть 2.9 статьи 77 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой органы государственного контроля (надзора) при установлении сроков для устранения выявленных нарушений обязаны учитывать необходимость соблюдения органами местного самоуправления требований и процедур, установленных законодательством Российской Федерации. К таким процедурам относятся в том числе процедуры, установленные Федеральным законом от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Органы местного самоуправления по-прежнему в полном объеме несут ответственность за состояние зданий общеобразовательных учреждений. Однако, поскольку по своему статусу общеобразовательные учреждения в Самарской области (за исключением общеобразовательных учреждений, находящихся в Самаре и Тольятти) являются государственными, органы местного самоуправления не безосновательно полагают, что бремя отработки требований управления Роспотребнадзора по Самарской области и управления надзорной деятельности и профилактической работы ГУМЧС России по Самарской области к зданиям и оснащению государственных общеобразовательных учреждений должно быть, по меньшей мере, общим как для органов местного самоуправления, так и для органов государственной власти Самарской области. При этом в тех случаях, когда оперативная отработка соответствующих требований не представляется возможной (например, в силу необходимости проведения реконструкции старых зданий общеобразовательных учреждений), планы по отработке данных требований, по нашему мнению, должны вырабатываться совместно органами государственной власти Самарской области и органами местного самоуправления с привлечением к данной работе представителей управления Роспотребнадзора по Самарской области и управления надзорной деятельности и профилактической работы ГУМЧС России по Самарской области.

Также необходимо отметить несоответствие отдельных установленных законодательством требований, являющихся основаниями для привлечения органов местного самоуправления к ответственности, специфике сельских территорий. Данное обстоятельство отмечалось ранее в ежегодных докладах о состоянии и развитии местного самоуправления.[[6]](#footnote-6) Однако ни законодательство, ни подходы органов государственного контроля (надзора) в соответствующей части не поменялись. Контролирующие органы по-прежнему проводят проверки по исполнению установленных законодательством требований, которые зачастую трудноприменимы в сельской местности. При этом не принимаются во внимание ни специфика территории, ни бюджетные возможности муниципальных образований.

В целом муниципальные образования отмечают, что органы надзора и контроля по-прежнему сосредоточены на работе по применению мер административно­го воздействия и мало принимают участие в профилактической и разъяснительной ра­боте с руководителями органов местного самоуправления, предприятий и организаций.

По-прежнему необходимо внесение изменений в методики оценки деятельности органов контроля (надзора) (Правила подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора), утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 05.04.2010 № 215) в части замены показателей количества выявленных нарушений и объема взысканных в виде административных штрафов средств показателями, свидетельствующими о снижении числа последствий нарушений на территории, подведомственной органу надзора. Также целесообразно дополнение перечня сведений, включаемых в доклады об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, об эффективности такого контроля (приложение № 1 к Правилам подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 05.04.2010 № 215), сведениями о наиболее типичных и распространенных нарушениях требований законодательства или муниципальных правовых актов, выявленных в деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в отношении которых проводились контрольные мероприятия за отчетный период времени, а также предложениями по возможным способам устранения или предотвращения совершения выявленных нарушений.

Представляется, что ориентированность федеральных органов контроля (надзора) исключительно на привлечение к ответственности виновных лиц не способствует эффективности контрольно-надзорной деятельности. Более эффективным являются учет и выявление причин допущения нарушений требований законодательства, а также учет реальной общественной опасности выявленных нарушений.

**6. Предложения**

**1. В условиях ограниченности ресурсов местных бюджетов предлагаем Губернатору Самарской области рассмотреть возможность:**

1) более широкого применения проектного управления (создания межведомственных проектных офисов) в решении наиболее значимых проблем осуществления полномочий органами местного самоуправления;

2) увеличения в утвержденной постановлением Правительства Самарской области от 17.05.2017 № 323 государственной программе Самарской области «Поддержка инициатив населения муниципальных образований в Самарской области» на 2017 – 2025 годы лимитов софинансирования из областного бюджета общественных проектов, реализуемых в отдельных муниципальных образованиях (предложения Ассоциации по увеличению таких лимитов предусмотрены в Приложении к настоящему Докладу);

3) закрепления в утвержденной постановлением Правительства Самарской области от 17.05.2017 № 323 государственной программе Самарской области «Поддержка инициатив населения муниципальных образований в Самарской области» на 2017 – 2025 годы возможности предоставления органами местного самоуправления организациям, осуществляющим содержание дворовых территорий, субсидий для возмещения части их затрат при реализации софинансируемых из областного бюджета общественных проектов;

4) предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, по их выбору следующих мер государственной поддержки:

а) предоставление земельного участка в собственность из числа сформированных из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, или из числа приобретенных в муниципальную собственность земельных участков;

б) предоставление возможности оформления (постановки на кадастровый учет за счет граждан, имеющих троих или более детей) и получения в собственность земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в месте, определяемом самими гражданами, имеющими трех и более детей;

в) предоставление социальной выплаты, которая может быть направлена на строительство или приобретение жилого помещения, внесение первоначального взноса при получении ипотечных кредитов (займов) на приобретение, строительство или реконструкцию жилого помещения, погашение основной суммы долга и уплаты процентов по ипотечным кредитам (займам) на приобретение, строительство или реконструкцию жилого помещения, внесение пая в жилищные, жилищные накопительные или жилищно-строительные кооперативы, организации иных форм, предусмотренных федеральным законодательством, или на приобретение находящегося на территории Самарской области земельного участка в территориальной зоне, одним из основных видов разрешенного использования которой предусмотрено индивидуальное жилищное строительство;

5) создания c участием органов местного самоуправления и Ассоциации общественного совета (согласно стандарту Агентства стратегических инициатив по организации работы с безнадзорными животными в регионе) по вопросу обращения с безнадзорными животными.

**2. Предлагаем Самарской Губернской Думе рассмотреть возможность** **подготовки и внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов:**

1) о внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации (в части установления изъятий для применения режима налоговой тайны) в целях предоставления органам местного самоуправления информации об уплате конкретными налогоплательщиками сумм местных налогов (земельного налога и налога на имущество физических лиц), а также налога на доходы физических лиц;

2) направленных на корректировку кадастрового учета земельных участков в административном порядке,в целях устранения распространенных (типовых) проблем, побуждающих органы местного самоуправления обращаться в суды;

3) дополняющих статью 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях положениями, делегирующими органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по установлению административной ответственности за нарушение конкретных требований правил благоустройства территорий муниципальных образований независимо от того, подпадают ли соответствующие нарушения под состав административного правонарушения, предусмотренного указанным Кодексом в целях установления административной ответственности за нарушение совокупности требований нормативных правовых актов, принятых в определенной сфере;

4) о внесении изменений в статью 25.1 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающих возможность принятия решения об участии в содержании прилегающих территорий в конкретных формах на сходе граждан, а также возможность проведения сходов граждан на части территории населенного пункта по вопросам самообложения граждан и установления обязанности по содержанию прилегающих территорий.

**3. Предлагаем Общероссийскому Конгрессу муниципальных образований, Окружному консультативному совету по развитию местного самоуправления Приволжского федерального округа обратить внимание на важность для органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области следующих изменений федеральных подзаконных актов или позиций федеральных государственных органов для дальнейшего их рассмотрения и принятия соответствующими федеральными органами государственной власти:**

1) необходимы изменения постановления Правительства Российской Федерации от 12.08.2004 № 410 «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов» в части, предусматривающей возможность предоставления органам местного самоуправления сведений информации об уплате физическими лицами сумм местных налогов (земельного налога и налога на имущество физических лиц), а также налога на доходы физических лиц;

2) необходима дополнительная дифференциация установленных законодательством требований, например, в сфере обеспечения безопасности дорожного движения в зависимости от видов населенных пунктов (городские или сельские) и транспортной загруженности сельских населенных пунктов;

3) необходимо внесение изменений в методики оценки деятельности органов контроля (надзора) (Правила подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 05.04.2010 № 215) в части замены показателей количества выявленных нарушений и объема взысканных в виде административных штрафов средств показателями, свидетельствующими о снижении числа последствий нарушений на территории, подведомственной органу надзора, а также дополнения перечня сведений, включаемых в доклады об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, об эффективности такого контроля, сведениями о наиболее типичных и распространенных нарушениях требований законодательства, а также предложениями по возможным способам устранения или предотвращения совершения выявленных нарушений.

**4. Органам местного самоуправления муниципальных образований Самарской области предлагаем обеспечить:**

1) распространение успешных практик органов местного самоуправления, предусмотренных разделами 2 и 3 настоящей части Доклада;

2) внесение изменений в правила благоустройства территорий, возлагающих в соответствии с пунктом 7 обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации от 26.12.2018 № 4 обязанности по содержанию прилегающих территорий на собственников и владельцев объектов недвижимости путем заключения с ними договоров (соглашений), предусматривающих такие обязанности.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Предложения Ассоциации по увеличению лимитов финансирования

реализации общественных проектов, реализуемых в муниципальных

районах и отдельных малых городских округах

Ассоциация предлагает рассмотреть возможность увеличения лимитов финансирования реализации общественных проектов, реализуемых в муниципальных районах и отдельных малых городских округах, с учетом численности населения, проживающего на территориях соответствующих муниципальных образований. В основу расчета был положен показатель бюджетной обеспеченности на душу населения, то есть максимальный объем предусмотренного утвержденной постановлением Правительства Самарской области от 17.05.2017 № 323 государственной программой Самарской области «Поддержка инициатив населения муниципальных образований в Самарской области» на 2017 - 2025 годы (далее – Программа) финансирования в отношении одного муниципального района или городского округа, на одного человека, живущего на территории соответствующего муниципального района, городского округа.

При этом для целей увеличения лимитов финансирования в отношении муниципальных районов также учитывалось количество поселений, входящих в состав муниципального района, поскольку общественные проекты инициируются именно поселениями. Для целей увеличения лимитов финансирования в отношении малых городских округов учитывалась плотность застройки их территорий. Так, в частности, городские округа были условно поделены на 3 группы:

1) Самара и Тольятти – городские округа с высокой концентрацией высотных домов;

2) Сызрань, Новокуйбышевск – городские округа с низкой концентрацией высотных домов;

3) остальные городские округа с превалирующей малоэтажной и индивидуальной жилой застройкой.

Исходя из действующей редакции Программы, можно сделать следующие выводы о предельных значениях бюджетной обеспеченности.

Таблица 1.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Название  муниципального образования | Руб. на душу населения  (значение в графе 4 / значение в графе 3) | Численность населения, чел.[[7]](#footnote-7) | Лимит финансирования в соответствии с Программой, руб. |
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Самая высокая бюджетная обеспеченность среди муниципальных районов | Муниципальный район  Елховский | 211,75 | 9 445 | 2 000 000 |
| Самая низкая бюджетная обеспеченность среди муниципальных районов | Муниципальный район Волжский | 20,1 | 99 500 | 2 000 000 |
| Самая высокая бюджетная обеспеченность среди  городских округов | Городской округ Октябрьск | 226,95 | 26 438 | 6 000 000 |
| Самая низкая бюджетная обеспеченность среди  городских округов | Городской округ Сызрань | 34,87 | 172 070 | 6 000 000 |

Таким образом, как видно из Таблицы 1, бюджетная обеспеченность на душу населения среди муниципальных образований отличается примерно в 10,5 раз между муниципальным районом Елховский и муниципальным районом Волжский, и в 6,5 раз между городским округом Октябрьск и городским округом Сызрань.

С учетом изложенного предлагаем сократить столь значительную дифференциацию в бюджетной обеспеченности посредством коррекции лимитов финансирования в отношении отдельных муниципальных районов и отдельных городских округов.

Так, предлагаем скорректировать лимиты финансирования муниципальных районов Самарской области в отношении отдельных муниципальных районов с учетом численности населения, проживающего в этих муниципальных районах, и численности поселений, входящих в состав таких муниципальных районов.

Таблица 2.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Название  муниципального  района | Количество  поселений в  муниципальном районе | Численность населения, чел. | Предлагаемый к закреплению в Программе лимит финансирования на один муниципальный район, руб. | Руб. на душу населения  (значение в графе 4 /  значение в графе 3) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Алексеевский | 5 | 11799 | 2000000 | 169,5 |
| Богатовский | 5 | 14355 | 2000000 | 139,3 |
| Камышлинский | 6 | 10638 | 2000000 | 188 |
| Клявлинский | 6 | 14452 | 2000000 | 138,4 |
| Елховский | 7 | 9445 | 2000000 | 211,8 |
| Приволжский | 7 | 23321 | 3000000 | 128,6 |
| Исаклинский | 8 | 12363 | 3000000 | 242,7 |
| Пестравский | 8 | 16575 | 3000000 | 181 |
| Большеглушицкий | 8 | 18503 | 3000000 | 162,1 |
| Большечерниговский | 9 | 17499 | 4000000 | 228,6 |
| Нефтегорский | 9 | 33138 | 4000000 | 120,7 |
| Шенталинский | 10 | 15278 | 4000000 | 261,8 |
| Челно-Вершинский | 11 | 14755 | 4000000 | 271,1 |
| Хворостянский | 11 | 16165 | 4000000 | 247,4 |
| Красноармейский | 12 | 17052 | 4000000 | 234,6 |
| Шигонский | 12 | 19430 | 4000000 | 205,9 |
| Кинельский | 12 | 32552 | 5000000 | 153,6 |
| Безенчукский | 12 | 39774 | 5000000 | 125,7 |
| Кошкинский | 13 | 22081 | 5000000 | 226,4 |
| Борский | 13 | 23717 | 5000000 | 210,8 |
| Кинель-Черкасский | 13 | 44266 | 6000000 | 135,5 |
| Красноярский | 13 | 57226 | 7000000 | 122,3 |
| Сызранский | 15 | 24604 | 6000000 | 243,9 |
| Похвистневский | 15 | 27317 | 6000000 | 219,6 |
| Волжский | 15 | 99500 | 12000000 | 120,6 |
| Сергиевский | 17 | 45193 | 7000000 | 154,9 |
| Ставропольский | 24 | 73794 | 10000000 | 135,5 |

С учетом содержания Таблицы 2 дифференциация между самой высокой (муниципальный район Челно-Вершинский) и самой низкой бюджетной обеспеченностью (муниципальный район Волжский) составит только 2,25 раза. Предусмотренное таблицей увеличение лимитов финансирования потребовало бы выделения из областного бюджета 70 млн. руб.[[8]](#footnote-8) Однако в случае такого увеличения, по меньшей мере, еще 50 общественных проектов, представленных на конкурс общественных проектов к 1 ноября 2018 года, могли бы быть поддержаны в рамках Программы. При этом из 170 общественных проектов поселений, представленных на конкурс общественных проектов к 1 ноября 2018 года, было бы поддержано около 120 общественных проектов, что, с одной стороны, сохранило бы элемент состязательности среди поселений, но в то же время существенным образом повысило бы вовлечение внебюджетных средств в развитие сельских территорий и общий интерес к реализации Программы в сельской местности.

В случае же с городскими округами предлагается учитывать плотность застройки их территорий.

Таблица 3.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Название городского округа | Численность населения, чел. | Предлагаемый к закреплению в Программе лимит финансирования на один муниципальный район, руб. | Руб. на душу населения  (значение в графе 3 / значение в графе 2) | Примечание |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Самара | 1163440 | 69000000 | 59,3 |  |
| Тольятти | 707408 | 36000000 | 50,9 |  |
| Сызрань | 172070 | 12000000 | 69,7 | Лимит финансирования предлагается к увеличению |
| Новокуйбышевск | 104279 | 8000000 | 76,7 | Лимит финансирования предлагается к увеличению |
| Чапаевск | 72778 | 6000000 | 82,4 |  |
| Кинель | 58329 | 6000000 | 102,9 |  |
| Жигулевск | 57687 | 6000000 | 104 |  |
| Отрадный | 47180 | 6000000 | 127,2 |  |
| Похвистнево | 29203 | 6000000 | 205,5 |  |
| Октябрьск | 26438 | 6000000 | 226,9 |  |

Тем самым в городских округах Сызрань и Новокуйбышевск будет учтена специфика их застройки. При этом предусмотренное Таблицей 3 увеличение лимитов финансирования потребует выделения из областного бюджета только 8 млн. руб.[[9]](#footnote-9)

1. На момент подготовки настоящего Доклада Самарской Губернской Думой рассматривался вопрос приведения терминологии Закона Самарской области от 10.05.2018 № 36-ГД «О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями по организации проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных» в соответствие с федеральным законодательством. [↑](#footnote-ref-1)
2. Во многом это связано с дополнительным финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением Чемпионата мира по футболу в 2018 году. [↑](#footnote-ref-2)
3. В настоящем Докладе использована исключительно информация об участии в конкурсах и получении грантов, представленная органами местного самоуправления муниципальных образований Самарской области в Ассоциацию «Совет муниципальных образований Самарской области». [↑](#footnote-ref-3)
4. По данным сайта «Социально-ориентированные некоммерческие организации и органы власти Самарской области» <http://sonko.samregion.ru/news/catalog/6232> [↑](#footnote-ref-4)
5. См. пункт 7 обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации от 26.12.2018 № 4, определения Верховного Суда Российской Федерации от 17.04.2018 № 50-КГ 18-6, от 17.04.2018 № 50-КГ18-7. [↑](#footnote-ref-5)
6. См. Доклад о состоянии и развитии местного самоуправления в Самарской области в 2015 году. С. 94 - 95. // http://smosamara.ru/metodicheskiy-kabinet/; Доклад о состоянии и развитии местного самоуправления в Самарской области в 2016 году. С. 52 - 53. // http://smosamara.ru/metodicheskiy-kabinet/. [↑](#footnote-ref-6)
7. В настоящих Предложениях численность населения в муниципальных районах и городских округах отражена в соответствии со Статистическим бюллетенем «Численность населения муниципальных образований Самарской области (2010 – 2018 годы)», подготовленным территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Самарской области. [↑](#footnote-ref-7)
8. При условии максимального использования лимитов софинансирования реализации общественных проектов муниципальными образованиями Самарской области. [↑](#footnote-ref-8)
9. При условии максимального использования лимитов софинансирования реализации общественных проектов муниципальными образованиями Самарской области. [↑](#footnote-ref-9)