**ОГЛАВЛЕНИЕ**

**Раздел 1. Территориальная организация и административно-территориальное устройство......……2**

**Раздел 2. Экономика и бюджетно-финансовое обеспечение местного самоуправления………...………..4**

**Раздел 3. Кадровое обеспечение органов местного самоуправления……………………………………………32**

**Раздел 4. Судебная практика, взаимодействие с контрольно-надзорными органами…….……………….41**

**Раздел 5. Участие граждан в осуществлении местного самоуправления……………………………………………47**

**Раздел 6. Правовые аспекты развития системы местного самоуправления……….......................................54**

**Раздел 7. Актуальные тенденции развития системы местного самоуправления в Саратовской области и предложения по его совершенствованию………...…….63**

**Введение.**

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2000 года № 162-р «Об обеспечении взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с Конгрессом муниципальных образований Российской Федерации» и в связи с необходимостью оперативного получения достоверных данных о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации ежегодно Конгрессом и региональными Советами муниципальных образований проводится работа по подготовке доклада о состоянии местного самоуправления в Саратовской области и перспективах его развития за отчетный год (далее – Доклад).

Цель подготовки Доклада – провести анализ современного состояния местного самоуправления в Российской Федерации по различным направлениям, увидеть имеющиеся проблемные вопросы и выработать предложения по совершенствованию местного самоуправления.

В соответствии с решением Президиума Общероссийского Конгресса муниципальных образований № 40 от 15 декабря 2016 года и п.2.2. Устава Ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области» подготовлен региональный Доклад, материалы которого войдут в Ежегодный доклад Конгресса муниципальных образований Правительству Российской Федерации.

В соответствии с рекомендуемой Конгрессом структурой сформирована рабочая группа из представителей профильных министерств и комитетов правительства области, Саратовской областной думы, прокуратуры Саратовской области, высших учебных заведений Саратова, органов местного самоуправления муниципальных образований - членов Ассоциации.

Доклад содержит следующие разделы:

-Территориальная организация и административно–территориальное устройство;

-Экономика и бюджетно-финансовое обеспечение местного самоуправления;

- Кадровое обеспечение органов местного самоуправления;

- Судебная практика, взаимодействие с контрольно-надзорными органами;

-Участие граждан в осуществлении местного самоуправления;

-Правовые аспекты развития системы местного самоуправления;

-Актуальные тенденции развития системы местного самоуправления в Саратовской области и предложения по его совершенствованию.

Координацию работы по формированию Доклада осуществляла Исполнительная дирекция Ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области».

**Раздел 1. Территориальная организация и административно-территориальное устройство.**

В 2016 году в Саратовской области были приняты решения о преобразовании 26 поселений на территории 5 муниципальных районов. Вновь образованными считаются 10 поселений. Все преобразования поселений на территории области проводились в рамках действующего федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении и сопровождались последовательной цепочкой юридически значимых фактов: инициатива представительных органов каждого из объединяемых поселений; проведение публичных слушаний по вопросу преобразования и получение согласия населения; внесение в Саратовскую областную Думу представительным органом местного самоуправления законодательной инициативы по вопросу преобразований поселений, принятие депутатами Саратовской областной Думы закона Саратовской области. В каждом из случаев инициатором преобразований выступали органы местного самоуправления.

В соответствии с Законом Саратовской области от 24 февраля 2016 № 21-ЗСО Александрово-Гайское, Варфоломеевское, Искровское, Камышковское, Новостепновское и Приузенское муниципальные образования Александрово-Гайского муниципального района Саратовской области преобразованы путем их объединения в Александрово-Гайское муниципальное образование Александрово-Гайского муниципального района Саратовской области.

В соответствии с Законом Саратовской области от 28 марта 2016 № 33-ЗСО Моховское, Новорепинское и Орлово-Гайское муниципальные образования Ершовского муниципального района Саратовской области преобразованы путем их объединения в Новорепинское муниципальное образование Ершовского муниципального района Саратовской области.

В соответствии с Законом Саратовской области от 28 марта 2016 № 34-ЗСО Декабристское и Рефлекторское муниципальные образования Ершовского муниципального района Саратовской области преобразованы путем их объединения в Декабристское муниципальное образование Ершовского муниципального района Саратовской области.

В соответствии с Законом Саратовской области от 22 апреля 2016 № 43 –ЗСО Калдинское, Николаевское и Семеновское муниципальные образования Федоровского муниципального района Саратовской области преобразованы путем их объединения в Семеновское муниципальное образование Федоровского муниципального района Саратовской области.

В соответствии с Законом Саратовской области от 22 апреля 2016 № 44 –ЗСО Мунинское и Спартакское муниципальные образования Федоровского муниципального района Саратовской области преобразованы путем их объединения в Мунинское муниципальное образование Федоровского муниципального района Саратовской области.

В соответствии с Законом Саратовской области от 22 апреля 2016 № 45 –ЗСО Калужское и Романовское муниципальные образования Федоровского муниципального района Саратовской области преобразованы путем их объединения в Калужское муниципальное образование Федоровского муниципального района Саратовской области.

В соответствии с Законом Саратовской области от 22 апреля 2016 № 49 –ЗСО Алексеевское и Апалихинское муниципальные образования Хвалынского муниципального района Саратовской области преобразованы путем их объединения в Алексеевское муниципальное образование Хвалынского муниципального района Саратовской области.

В соответствии с Законом Саратовской области от 22 апреля 2016 № 46-ЗСО Дергачевское и Петропавловское муниципальные образования Дергачевского муниципального района Саратовской области преобразованы путем их объединения в Дергачевское муниципальное образование Дергачевского муниципального района Саратовской области.

В соответствии с Законом Саратовской области от 22 апреля 2016 № 47-ЗСО Зерновское и Мирное муниципальные образования Дергачевского муниципального района Саратовской области преобразованы путем их объединения в Зерновское муниципальное образование Дергачевского муниципального района Саратовской области.

В соответствии с Законом Саратовской области от 22 апреля 2016 № 48-ЗСО Жадовское и Камышевское муниципальные образования Дергачевского муниципального района Саратовской области преобразованы путем их объединения в Камышевское муниципальное образование Дергачевского муниципального района Саратовской области.

По состоянию на 31 декабря 2016 года на территории Саратовской области насчитывается 369 муниципальных образований, из них 4 городских округа, 38 муниципальных районов, 327 поселений (39 – городских, 288– сельских). В 2016 году из учетных данных административно-территориального устройства области исключен 21 населенный пункт. На данный момент на территории области 1827 населенных пунктов.

**Таблица 1.**

**Числовые показатели по 1 разделу.**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатель** | | **Единица измерения** | **Муниципальные районы** | **Городские поселения** | **Сельские поселения** | **Городские округа** |
| Количество муниципальных образований | 2015 | Ед. | 38 | 39 | 304 | 4 |
| 2016 | Ед. | 38 | 39 | 288 | 4 |
| из них являются членами Совета муниципальных образований | | Ед. | 38 | 39 | 288 | 4 |
| Количество населения муниципального образования | 2015\* | Чел. | 1623207 | 1037510 | 585697 | 864322 |
| 2016\*\* | Чел. | 1690920 | 1089762 | 601158 | 864270 |

\*по данным Управления Росстата по Саратовской области

\*\*по данным органов местного самоуправления

**Раздел 2. Экономика и бюджетно-финансовое обеспечение местного самоуправления.**

**Стратегическое развитие муниципальных образований**

В рамках выполнения положений федерального закона №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»в 2016 году в области разработана и утверждена «Стратегия социально-экономического развития Саратовской области до 2030 года», а также принят План мероприятий по реализации Стратегии. Результатом реализации планируемых преобразований должны стать:

- во-первых, преодоление негативных демографических тенденций,

- во-вторых, позиционирование Саратовской области в пятерке лидеров ПФО по основным показателям социально-экономического развития к 2030 году;

- и третье - ликвидация диспропорций территориального развития области.

Важной особенностью Стратегии является блок, ориентированный на пространственное развитие. Пристальное внимание уделено именно поиску новых факторов, в том числе, а может быть, и в первую очередь - нематериальных, которые обеспечивали бы притягательность территории. В 2016 году в государственной автоматизированной системе  
ГАС «Управление» на муниципальном уровне в подсистеме стратегического планирования было зарегистрировано 913 документов стратегического планирования, из них:

муниципальные программы области - 865 документов (641 документ размещен администрациями муниципальных районов области, 67 – городскими округами, 39 – городскими поселениями и 103 – сельскими поселениями);

прогнозы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу – 37 документов;

стратегий и комплексных программ – 5 документов и др.

Данная статистика подтверждает высокую активность участия муниципального уровня в создании и развитии института стратегического планирования на территории Саратовской области.

Выделяются отдельные муниципальные районы области: Ртищевский, Балаковский, Энгельсский, а также муниципальное образование «Город Саратов», в которых ведется последовательная работа по реализации федерального закона №172-ФЗ, и у которых на данный момент подготовлена нормативно-правовая база для его реализации, т.е. утверждены порядок разработки, корректировки, общественного обсуждения, осуществления мониторинга и контроля за реализацией документов стратегического планирования.

**Инвестиционная привлекательность муниципальных образований.**

Формирование и поддержание инвестиционной привлекательности муниципальных образований – одна из основных составляющих успешного социально – экономического развития региона, оказывающая непосредственное влияние на состояние экономики Саратовской области.

В результате проведения комплексного анализа муниципальных образований области выявлены следующие основные типы территорий с точки зрения перспектив их развития:

1. Районы - "локомотивы" - крупные центры, способные стать в относительно короткие сроки точками роста и центрами агломерации для соседних, менее успешных районов. На данных территориях сконцентрирован наибольший научно-технический, человеческий, производственный, логистический потенциал, в наличии абсолютно все звенья в цепочке "исследования - разработки - технологии - производство - рыночная реализация" для превращения научно-технического продукта в конкурентоспособный товар с высокими потребительскими свойствами. На данных территориях целесообразно развитие следующих направлений: транспортное машиностроение, электроника, биотехнологии, нанотехнологии, лазерные технологии, химия, нефтехимия, стройиндустрия, сельхозпереработка и др. В пространственном видении к таким "локомотивам" относятся Саратов, Энгельс, Балаково, а в перспективе Балашов и Вольск. В становлении данных территорий полноценными "локомотивами" должны быть использованы такие инструменты, как индустриальные и технопарки, кластеры, "центры превосходства".
2. Районы - "биоэкополисы", имеющие значительный ресурсный потенциал для развития агропродовольственных кластеров, ориентированных на производство экологически чистой продукции. Данные муниципальные образования хоть и имеют порой внушительные по площади размеры, но населенная их часть, в большей степени, это компактные поселения малого масштаба, которые могли бы частично, а некоторые и в полной мере обеспечить себя электроэнергией, теплом, утилизировать свои отходы и вести эффективную хозяйственную деятельность с применением главным образом биотехнологий. К таким территориям относится большинство муниципальных образований Саратовской области, в 9 из которых планируется создание агропарков (Балаковский, Ртищевский, Петровский, Вольский, Марксовский, Ершовский, Новоузенский, Калининский, Пугачевский муниципальные районы).

Для этой группы муниципальных районов основным инструментом развития может стать расширение и укрепление внутрирегиональных связей, а также использование опыта других регионов Российской Федерации.

1. Районы - "инфраструктурные спутники", расположенные вблизи крупных объектов транспортной инфраструктуры преимущественно федерального уровня, приграничные территории, туристические объекты, здравницы, частично территории, прилегающие к районам "локомотивам" и т.п. Предполагается создание транспортно-логистических центров (Саратовский, Ртищевский, Хвалынский, Балаковский, Озинский, Красноармейский, Балашовский, Александрово-Гайский муниципальные районы). Становлению других муниципальных образований полноценными "инфраструктурными спутниками" будет способствовать создание полноценной сети обеспечивающих предприятий на всем протяжении транспортных потоков.
2. "Депрессивные" районы, не имеющие на данный момент объективных точек роста.

С целью сокращения дифференциации между муниципальными образованиями на территории Аркадакского, Екатериновского, Новоузенского, Озинского, Петровского, Питерского, Ртищевского, Советского, Федоровского, Хвалынского муниципальных районов установлена пониженная ставка налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, в размере 13,5 процента вновь создаваемым организациям-инвесторам (за исключением создаваемых путем реорганизации действующих организаций), осуществившим капитальные вложения в основные средства (за исключением транспортных средств), - в размере не менее 20 миллионов рублей, а в строительстве - в размере не менее 650 миллионов рублей, реализующим инвестиционный проект в соответствии с приоритетными направлениями развития экономики области, - в течение пяти налоговых периодов с момента отражения произведенных капитальных вложений в бухгалтерском балансе организации-налогоплательщика. Также в 33 муниципальных районах области инвесторам, реализующим инвестиционные проекты на территории муниципальных районов области, предоставляются льготы по земельному налогу и аренде муниципального имущества.

В настоящее время в рамках формирования благоприятного инвестиционного климата в соответствии с социально-экономическими особенностями Саратовской области определены следующие основные векторы развития инвестиционной привлекательности муниципальных образований области на ближайшую перспективу:

- реализация политики импортозамещения и насыщения рынка Саратовской области и Российской Федерации продовольственной продукцией местного производства (в том числе развитие рыбных хозяйств   
и консервного производства, создание плодово-ягодных хозяйств, развитие мелиорации земель). Анализ закупаемой продукции с целью предложения локализации производства;

- увеличение доли предприятий региона, выпускающих конечную продукцию;

- активное вовлечение предприятий и организаций области   
к обеспечению естественных монополий продукцией местного производства, выполнению работ и услуг;

- плановое создание и развитие необходимой инфраструктуры до площадок инвесторов;

- развитие туристического потенциала Саратовской области (разработка и обустройство новых туристических маршрутов, развитие круизного, событийного, спортивно-развлекательного, оздоровительного, сельского и других видов туризма);

- развитие инвестиционных возможностей и перспективных точек роста региона в разрезе территориальных особенностей;

- создание транспортно-логистических центров (Саратовский, Ртищевский, Петровский, Красноармейский, Балаковский, Александрово-Гайский, Озинский, Хвалынский и др. муниципальные районы);

- поиск и развитие инвестиционных возможностей территорий закрытых административно - территориальных образований области   
(ЗАТО Шиханы, ЗАТО Светлый, ЗАТО Михайловский);

- создание и развитие агропродовольственных кластеров, агропарков, территорий опережающего социально-экономического развития (Калининский, Петровский, Ртищевский, Вольский, Марксовский, Ершовский, Новоузенский, Пугачевский, Балаковский, Краснопартизанский и др. районы) и другие.

**Инвестиционная активность муниципалитетов**

В 2016 году завершена реализация 20 крупных инвестиционных проектов в муниципальных районах и городских округах Саратовской области:

***в Вольском муниципальном районе:***

– осуществлено открытие швейной фабрики по пошиву женской одежды ООО «Центр маркетинга», объем инвестиций 190 млн. рублей, создано около 90 новых рабочих мест (г. Вольск);

– осуществлен запуск завода по производству натурального восстановленного сока ООО «Консул - Кейтирин», объем инвестиций 173,5 млн. рублей, создано 60 новых рабочих мест (г. Вольск);

– завершено строительство буксировочной канатной дороги на территории горнолыжной базы «Эдельвейс», объем инвестиций 20 млн. рублей;

– осуществлена модернизация ОАО «Гормолзавод Вольский», объем инвестиций 59,3 млн. рублей, создано 15 рабочих мест (г. Вольск);

***в Краснокутском муниципальном районе:***

– завершено обустройство Ждановского месторождения ООО «Диалл Альянс» (строительство ППС-1, трубопровода ППС-1-ППА-4, подключение скважины № 19), объем инвестиций 115,3 млн. рублей, создано 4 рабочих места

– завершено строительство и обустройство скважины № 107 Ждановского месторождения ООО «Диалл Альянс», объем инвестиций 125,4 млн. рублей, создано 1 рабочее место

– завершено строительство и обустройство скважины № 117 Карпенского месторождения ООО «Диалл Альянс», объем инвестиций 138,8 млн. рублей, создано 1 рабочее место

***в Калининском муниципальном районе:***

– осуществлен ввод в эксплуатацию свиноводческого комплекса на 150 тысяч голов товарных свиней в год ООО «РАМФУД-Поволжье», объем инвестиций 1375 млн. рублей, создано 60 рабочих мест

***в Балаковском муниципальном районе:***

– осуществлен ввод в эксплуатацию современных ресурсосберегающих теплиц типа Venlo из комбинированных сталеалюминиевых конструкций для выращивания овощей ОАО «Волга», объем инвестиций 192 млн. рублей, создано 30 рабочих мест (г. Балаково);

– проведено открытие медицинского амбулаторного Диализного центра ООО «Фрезениус Медикл Кеа Холдинг», объем инвестиций 220 млн. рублей, создано 60 новых рабочих мест (г. Балаково);

– проведена модернизация гидрогенераторов филиала ПАО «РусГидро» - «Саратовская ГЭС», объем инвестиций 797,7 млн. рублей (г. Балаково);

– осуществлена реконструкция цеха фосфорной кислоты с увеличением мощности производства до 630 тыс. тонн/год в рамках реализации масштабного проекта по технологическому перевооружению предприятия Балаковский филиал АО «Апатит», объем инвестиций 548,5 млн. рублей (г. Балаково);

– завершена реконструкция бетонных конструкций зоны переменного уровня ПАО «РусГидро» - «Саратовская ГЭС», объем инвестиций 489,6 млн. рублей (г. Балаково);

***в Саратовском муниципальном районе:***

– запущен дополнительный фармацевтический склад для реализации лекарственных препаратов Филиала АО «НПК «Катрен», общий объем инвестиций 654 млн. рублей, создано 100 рабочих мест;

– осуществлен ввод в эксплуатацию современного офисно - складского комплекса ООО «Реванш», объем инвестиций 300 млн. рублей, создано 70 новых рабочих мест;

***в городе Саратове:***

– проведено открытие гипермаркета европейской сети «Леруа Мерлен» по продаже товаров для строительства, отделки, обустройства дома, дачи и сада, объем инвестиций 1,1 млрд. рублей, создано 360 рабочих мест;

– завершено строительство в г. Саратове нового корпуса «ГУЗ «Областная детская клиническая больница (неонатальный центр)», объем инвестиций 342,8 млн. рублей, создано 350 рабочих мест;

– проведено техническое перевооружение и оснащение технологическим оборудованием производства современных ламп бегущей волны АО «НПП «Алмаз», объем инвестиций 1,5 млрд. рублей, создано 15 рабочих мест;

– завершено приведение технологической установки ЭЛОУ-АВТ-6 к требованиям правил промышленной безопасности ПАО «Саратовский нефтеперерабатывающий завод» с объемом инвестиций 833,1 млн. рублей;

***в Энгельсском муниципальном районе***

– завершено строительство дополнительных производственных площадей и техническое перевооружение ОАО ЭОКБ «Сигнал» им. А.И. Глухарева, объем инвестиций 266,7 млн. рублей (г. Энгельс).

**Практика внедрения стандартов инвестиционной деятельности**

Эффективная работа органов местного самоуправления способна стать мощным ресурсом территориального развития, привлечь дополнительные инвестиции в местную инфраструктуру, ускорить реализацию   
их приоритетных инвестиционных проектов. Одной из приоритетных задач органов исполнительной власти области является подключение муниципалитетов к общенациональной задаче улучшения национального делового климата.

С целью повышения инвестиционной привлекательности региона, роста инвестиционной активности и увеличения притока инвестиций  
на территории каждого муниципального образования Саратовской области в 2014 году во всех муниципальных образованиях области был внедрен разработанный Правительством области Муниципальный инвестиционный стандарт.

На постоянной основе в регионе осуществляется внедрение лучших практик, формируемых АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов».

Так, по итогам 2016 года в 27 муниципальных образованиях области и МО «Город Саратов» внедрены лучшие управленческие решения нового «Атласа муниципальных практик».

Внедрение лучших управленческих практик повлекло за собой увеличение числа субъектов предпринимательской деятельности в районе, улучшение условий для развития малого и среднего предпринимательства, появление инструментов обратной связи для предпринимателей, повышение информированности субъектов малого и среднего предпринимательства   
о существующих государственных формах поддержки, возможностях многофункциональных центров предоставления государственных   
и муниципальных услуг.

Наиболее активными районами по внедрению лучших управленческих практик нового «Атласа муниципальных практик» являются Петровский, Новоузенский, Дергачевский, Энгельсский, МО «Город Саратов», Красноармейский, Ершовский и другие муниципальное образования области.

**Участие муниципальных образований в мероприятиях Национального рейтинга**

«Дорожной картой» «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 года №1336-р, поставлена задача сокращения количества процедур, необходимых для реализации инвестиционного проекта по строительству, целевыми показателями которой являются сокращение количества процедур, необходимых для получения разрешения на строительство, с 40 в 2013 году до 11 в 2018 году, и сокращение совокупного времени прохождения всех процедур, необходимых для получения разрешения на строительство, с 390 дней в 2012 году до 56 дней в 2018 году.

Согласно результатам Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации в Саратовской области среднее количество процедур, необходимых для получения разрешения на строительство, составляет 10,28 (по «дорожной карте» - 15). Среднее время получения разрешения на строительство составляет 113 дней (по «дорожной карте» – 130 дней).

Данные показатели свидетельствуют о положительной динамике сокращения количества и сроков прохождения необходимых процедур. В 2016 году Правительство области совместно с органами местного самоуправления продолжило реализацию мероприятий, направленных на уменьшение административных барьеров в области строительства.

11 января 2016 года Губернатором Саратовской области В.В. Радаевым утвержден «План мероприятий («Дорожная карта») по улучшению инвестиционного климата в Саратовской области на основе лучших управленческих практик, выявленных по итогам ежегодного проведения Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации».

В разделе Плана **«A Регуляторная среда»** предусмотрено участие органов местного самоуправления при реализации 6 мероприятий, которые влияют на эффективность процедур по выдаче разрешений на строительство и характеризуются такими показателями как: «Среднее время получения разрешения на строительство» и «Среднее количество процедур, необходимых для получения разрешений на строительство».

На территории области внедрен стандарт развития конкуренции в субъектах РФ - *Распоряжение Губернатора Саратовской области от 23 июня 2014 года № 440-р «О внедрении стандарта развития конкуренции в субъектах РФ»*.

В рамках внедрения стандарта заключены и действуют Соглашения о внедрении на территории Саратовской области Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации между Правительством Саратовской области и администрациями муниципальных районов Саратовской области управленческих практик, выявленных по итогам ежегодного проведения Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации.

**Малое и среднее предпринимательство**

В рамках подпрограммы 3 «Развитие малого и среднего предпринимательства в Саратовской области» государственной программы Саратовской области «Развитие экономического потенциала и повышение инвестиционной привлекательности региона до 2020 года» в 2016 году муниципальные районы (городские округа) области на реализацию муниципальных программ развития малого и среднего предпринимательства получили субсидии на «*Гранты начинающим субъектам малого предпринимательства на создание собственного бизнеса*» в размере 65,4 млн. рублей, из которых: 3,3 млн. рублей - средства областного бюджета, 62,1 млн. рублей – федеральный бюджет. Всего же, включая местные бюджеты размер грантов составил - 67,4 млн. рублей. Грантами воспользовались 176 начинающих субъекта малого предпринимательства.

Кроме того, моногорода области (Вольск, Петровск) выдали 23 гранта на сумму – 10,3 млн. рублей (0,3 млн. рублей – местный бюджет, 0,5 млн. рублей – областной бюджет и 9,5 млн. рублей – федеральный бюджет).

**Таблица 2**

**Размер субсидии** *(гранты начинающим субъектам малого предпринимательства на создание собственного бизнеса)***, предоставленной муниципальным районам (городским округам) на реализацию муниципальных программ развития малого и среднего предпринимательства в 2016 году**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Муниципальный район** | **Фактический объем финансирования за счет средств МО, тыс. руб** | **Размер субсидии, предоставленной МО за счет средств областного бюджета, тыс. руб** | **Размер субсидии, предоставленной МО за счет средств федерального бюджета, тыс. руб** | **Общий размер субсидии (федеральный, областной и местный бюджеты), тыс.руб** | **Количество грантополу**  **чателей** |
| Александрово-Гайский | 10,0 | 56,6 | 1075,4 | 1142,0 | 4 |
| Аркадакский | 5,0 | 49,8 | 945,2 | 1000,0 | 3 |
| Аткарский | 10,0 | 99,5 | 1890,5 | 2000,0 | 4 |
| Базарно-Карабулакский | 9,9 | 99,1 | 1883,9 | 1992,9 | 8 |
| Балаковский | 168,0 | 141,6 | 2690,4 | 3000,0 | 11 |
| Балашовский | 20,0 | 85,0 | 1615,0 | 1720,0 | 5 |
| Балтайский | 4,3 | 42,5 | 807,5 | 854,3 | 2 |
| Вольский | 246,0 | 122,7 | 2331,3 | 2700,0 | 6 |
| Воскресенский | 4,3 | 42,5 | 807,5 | 854,3 | 2 |
| Дергачевский | 588,0 | 56,6 | 1075,4 | 1720,0 | 5 |
| Духовницкий | 5,7 | 56,6 | 1075,4 | 1137,7 | 3 |
| Екатериновский | 50,0 | 42,5 | 807,5 | 900,0 | 2 |
| Ершовский | 10,0 | 99,5 | 1890,5 | 2000,0 | 4 |
| Ивантеевский | 5,7 | 56,6 | 1075,4 | 1137,7 | 4 |
| Калининский | 15,0 | 143,1 | 2719,9 | 2878,0 | 7 |
| Красноармейский | 9,9 | 99,2 | 1883,9 | 1993,0 | 5 |
| Краснокутский | 8,5 | 85,0 | 1615,0 | 1708,5 | 4 |
| Краснопартизан | 6,0 | 56,6 | 1075,4 | 1138,0 | 4 |
| Лысогорский | 5,7 | 56,6 | 1075,4 | 1137,7 | 3 |
| Марксовский | 20,0 | 122,7 | 2331,3 | 2474,0 | 6 |
| Новобурасский | 5,0 | 42,5 | 807,5 | 855,0 | 3 |
| Новоузенский | 8,5 | 85,0 | 1615,0 | 1708,5 | 4 |
| Озинский | 4,9 | 42,5 | 807,5 | 854,9 | 3 |
| Перелюбский | 5,0 | 42,5 | 807,5 | 855,0 |  |
| Петровский | 17,0 | 99,2 | 1883,8 | 2000,0 | 4 |
| Питерский | 10,0 | 42,5 | 807,5 | 860,0 | 2 |
| Пугачевский | 137,1 | 143,0 | 2719,9 | 3000,0 | 6 |
| Ровенский | 4,3 | 42,5 | 807,5 | 854,3 | 2 |
| Романовский | 25,0 | 42,5 | 807,5 | 875,0 | 5 |
| Ртищевский | 10,0 | 99,5 | 1890,5 | 2000,0 | 5 |
| Самойловский | 18,0 | 56,6 | 1075,4 | 1150,0 | 3 |
| Саратовский | 11,0 | 110,0 | 2090,0 | 2211,0 | 5 |
| Советский | 8,5 | 85,0 | 1615,0 | 1708,5 | 4 |
| Татищевский | 200,0 | 85,0 | 1615,0 | 1900,0 | 6 |
| Турковский | 11,0 | 81,8 | 1554,2 | 1647,0 | 4 |
| Федоровский | 25,0 | 61,4 | 1165,6 | 1252,0 | 3 |
| Хвалынский | 8,0 | 74,6 | 1417,4 | 1500,0 | 4 |
| Энгельсский | 274,0 | 286,3 | 5439,7 | 6000,0 | 12 |
| г. Шиханы ЗАТО | 4,3 | 42,5 | 807,5 | 854,3 | 2 |
| п. Михайловский ЗАТО | 4,3 | 42,5 | 807,5 | 854,3 | 5 |
| п. Светлый ЗАТО | 5,0 | 49,8 | 945,2 | 1000,0 | 2 |
| **Итого:** | **1997,90** | **3271,5** | **62158,5** | **67427,9** | **176** |
| **МОНОГОРОДА** |  |  |  |  |  |
| Вольск | 300,0 | 300,0 | 5700,0 | 6300,0 | 14 |
| Петровск | 32,0 | 200,0 | 3800,0 | 4032,0 | 9 |
| **Итого:** | **332,0** | **500,0** | **9 500,0** | **10332,0** | **23** |

В 2015 году была выдана единственная субсидия бюджету Балаковского муниципального района Саратовской области на обеспечение деятельности муниципального бизнес-инкубатора: местный бюджет 1,5 млн. рублей, областной 4,86 млн. рублей.

Развитие малого и среднего предпринимательства – путь к оздоровлению структуры региональной экономики, повышению налогового и промышленного потенциала.

Наблюдается положительный настрой саратовских предпринимателей. Согласно опросу 64% руководителей малых предприятий (*в октябре-декабре 2016 года)* оценивают экономическую ситуацию как стабильную (*Саратовстатом проведено выборочное обследование деловой активности 39 малых предприятий (добывающих, обрабатывающих производств, производства и распределение электроэнергии, газа и воды).* Вместе с тем, барьеры для развития есть. 59% респондентов называют среди проблем высокий уровень налогообложения; 53% – недостаток финансовых средств; 48% – высокий процент коммерческого кредита.

В числе механизмов региональной поддержки – прямое субсидирование бизнес-проектов. Бизнесу предоставлены гранты, субсидии на модернизацию и социальные проекты, займы и поручительства, льготная аренда. В текущем году на комплекс мер поддержки направлено 212,8 млн. рублей *(в том числе 184,3 млн. рублей привлечено из федерального бюджета по программе Минэкономразвития России).*

Для стимулирования развития бизнеса приняты областные законы о двухлетних «налоговых каникулах», расширена сфера применения патентной системы налогообложения с 50 до 64 видов деятельности, цена на патенты снижена до уровня минимальных по сравнению с другими регионами России. Продолжено действие пониженных налоговых ставок для отдельных категорий налогоплательщиков УСН.

Действовали 8 организаций инфраструктуры поддержки с государственным участием: два бизнес-инкубатора *(города Саратов и Балаково),* фонд микрокредитования, гарантийный фонд, посевной фонд и фонд венчурных инвестиций, Центр коллективного пользования высокотехнологичным оборудованием в агропромышленном комплексе, Палата ремесел, созданная в этом году.

В развитие действующих с 2013 года 9 центров молодежного инновационного творчества *(в 6 городах области (четыре - в г. Саратове, по одному – в Петровске, Калининске, Пугачеве, Балаково, Энгельсе)* в этом году предоставлены субсидии на открытие еще 3 новых *(в гг. Саратове, Энгельсе и Красноармейске).*

Важно то, что все механизмы поддержки, организации инфраструктуры работают вместе и системно, при необходимости подключая необходимые инструменты для оказания помощи предпринимателям в реализации конкретных проектов.

Краткие результаты.

85 резидентов бизнес-инкубаторов, 1300 консультационных услуг;

4 международных бизнес-миссии *(Китайская Народная Республика, Чешская Республика, Республика Турция, Федеративная Республика Германия)*;

35 поручительств в объеме 140,5 млн. рублей и 130 микрозаймов на сумму 154,2 млн. рублей, предоставленных региональными фондами;

11,3 тыс. тонн овощей и картофеля на сумму более 121,8 млн. рублей прошли предпродажную подготовку и поставлены в торговые сети;

3 региональных венчурных инновационных проекта на сумму 40,9 млн. рублей одобрено к финансированию;

более 10 тысяч школьников и студентов стали пользователями услуг центров молодежного инновационного творчества области.

В 2016 году Саратовская область выбрана площадкой для проведения масштабных мероприятий для бизнеса, учредителями которых являются федеральные институты развития и общественные объединения российского бизнеса. Состоялся окружной этап форума «Территория бизнеса-территория жизни»*,* региональный этап Всероссийского Стартап-тура в поддержку инновационного предпринимательства. В целом для 18 тысяч предпринимателей организовано 290 мероприятий.

Во взаимодействии с Федеральной корпорацией развития малого и среднего предпринимательства и МСП-банком обеспечивается доступ бизнеса к льготному кредитованию. В Программе стимулирования кредитования бизнеса *(6,5%)* сегодня участвуют 28 саратовских проектов, из них 12 уже профинансировано на сумму 795,0 млн. рублей *(10 проектов зашли в банки с потребностью кредитования в 1,5 млрд. рублей, 6 субъектов бизнеса области готовят заявки в банки на сумму 213,6 млн. рублей).* На последнюю отчетную дату *(на 1.10.2016 года)* предпринимателям области предоставлено гарантий федеральных институтов развития на сумму более 1 млрд. рублей *(1141,3 млн. рублей)*, что позволило привлечь заемные средства на сумму более 1,7 млрд. рублей *(1780,8 млн. рублей).* Используя новый механизм согарантии с нашим Гарантийным фондом в размере 70% от суммы кредита, 2 субъекта бизнеса *(ООО МП «Зоринское», ООО «Химсталькон-инжиниринг»)* привлекли кредитные ресурсы в объеме 80 млн. рублей.

Проводится работа по упрощению процедур доступа малых и средних предприятий к использованию имущества. Утверждено 267 объектов государственного и муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц, для предоставления его субъектам бизнеса на льготных условиях.

Осуществляется опытная эксплуатация Бизнес-навигатора МСП –бесплатного интернет ресурса, позволяющего бизнесу выявить доступные рыночные ниши, произвести расчет бизнес-плана, сформировать каталог специализированных кредитных продуктов. Опытная эксплуатация завершена в Саратове. В 2017 году она пройдет Энгельсе и Балаково.

С сентября 2016 года 3 информационно-консультационные услуги Корпорации МСП *(по подбору имущества, по участию в закупках, по финансовой поддержке)* предоставляются предпринимателям через пять МФЦ г. Саратова, в 2017 году будут доступны во всех 45 многофункциональных центрах.

**На повестке 2017 года** – внедрение целевой модели по поддержке малого и среднего бизнеса, разработанной при участии Агентства стратегических инициатив.

**Основные направлениями поддержки станут:**

оказание комплекса услуг организациями инфраструктуры поддержки бизнеса;

развитие образовательных программ для начинающего и действующего бизнеса;

развитие системы имущественной поддержки бизнеса;

расширение доступа малого бизнеса к закупкам крупнейших заказчиков;

финансовая поддержка бизнеса в моногородах по направлению модернизации оборудования;

увеличение объемов льготного кредитования бизнеса и гарантийной поддержки.

**Бюджетное и финансовое обеспечение местного самоуправления**

Основным звеном, обеспечивающим жизнедеятельность муниципального образования, выступает местный бюджет.

Исполнение бюджетов муниципальных образований Саратовской области за 2016 год характеризуется следующими данными.

Объем налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов составил в отчетном периоде 15 173,0 млн рублей и увеличился по сравнению с 2015 годом на 286,7 млн рублей, или на 1,9%, в том числе по консолидированным бюджетам муниципальных районов прирост составил 2,1%, бюджетам городских округов – 1,8%. С положительной динамикой сложилось поступление в 28 муниципальных районах (из 38) и 3 городских округах (из 4), сократилось поступление в 10 муниципальных районах и одном городском округе. В пределах 5% снизились доходы в шести муниципалитетах, от 5% до 10% – в четырех, более чем на 10% – в одном. Выше среднеобластного уровня выросли налоговые и неналоговые доходы по консолидированным бюджетам 26 муниципальных районов и бюджетам 2 городских округов. По областному центру г. Саратову объем доходов увеличился номинально на 1,7%.

Показатели динамики налоговых и неналоговых доходов приведены в таблице.

Таблица3

**Распределение консолидированных бюджетов муниципальных районов и бюджетов городских округов по группам в зависимости от показателей динамики (снижение или рост) налоговых и неналоговых доходов в 2016 году по сравнению с 2015 годом**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Сниже­ние более 10% | Сниже­ние от 5% до 10% | Сниже­ние до 5% | Рост до 5% | Рост от 5% до 10% | Рост от 10% до 15% | Рост от 15% до 20% | Рост свыше 20% |
| Муниципальные районы (38) | 1 | 3 | 6 | 5 | 7 | 7 | 2 | 7 |
| Городские округа (4) |  | 1 |  | 1 | 1 | 1 |  |  |

В рамках предоставленных Бюджетным кодексом Российской Федерации полномочий представительными органами дополнительно установлены на 2016 год единые нормативы отчислений в бюджеты сельских поселений по налогу на доходы физических лиц в 15 муниципальных районах области (в 11 мунципальных районах – в размере 8%, в 3 – 6%, в 1 – 4%), по единому сельскохозяйственному налогу – в 12 муниципальных районах (в 11 – в размере 20% и 1 муниципальном районе – 10%).

Объем доходов сельских поселений от переданных из бюджетов муниципальных районов по единым нормативам указанных налогов составил за 2016 год 78,5 млн рублей, что обеспечило увеличение налоговых и неналоговых доходов бюджетов сельских поселений в целом на 9%.

Поступление по основному бюджетообразующему налогу для муниципальных образований – налогу на доходы физических лиц – обеспечило в 2016 году 53,4% общего объема налоговых и неналоговых доходов их бюджетов против 53,1% по итогам 2015 года. Объем поступлений по налогу увеличился на 197,5 млн рублей, или на 2,5%. При этом снизились доходы по налогу в 5 муниципальных районах.

По налогам на совокупный доход бюджетные доходы местных бюджетов в целом возросли на 6,2%, в том числе единый сельскохозяйственный налог увеличился в 1,7 раза, налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения – в 1,4 раза. Поступления по единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности, напротив, сократились на 3,8%. Доля налогов на совокупный доход в объеме налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов увеличилась на 0,4 процентных пункта, с 9,9% по итогам 2015 года до 10,3% в 2016 году.

Зачисляемые в полном объеме в бюджеты городских и сельских поселений и бюджеты городских округов местные налоги – налог на имущество физических лиц и земельный налог – обеспечили в 2016 году 14,2% налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов, на 0,7 процентных пункта ниже, чем в 2015 году (14,9%). По налогу на имущество физических лиц поступления увеличились на 17,1%, по земельному налогу, напротив, сократились на 11,8%, что связано, преимущественно, с массовым пересмотром результатов кадастровой оценки по заявлениям налогоплательщиков. Поступления по земельному налогу снизились в целом по городским округам на 49,2 млн рублей, или 11,1%, по бюджетам поселений – на 129,9 млн рублей, или 12,1%.

Положительная динамика к уровню 2015 года по налогу на имущество физических лиц сложилась во всех городских округах и 245 (из 343) поселениях (72,4% от общего количества). По земельному налогу с превышением уровня 2015 года сложилось поступление в одном городском округе и 152 поселениях (44,3% от общего количества).

Неналоговые доходы местных бюджетов области составили за 2016 год 2 366,7 млн рублей, что ниже уровня 2015 года на 174,1 млн рублей, или 6,9%, и составили в общем объеме налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов 15,6%, снизившись на 1,5 процентных пункта по сравнению с 2015 годом (17,1%). На общее снижение неналоговых доходов оказало влияние сокращение доходов от использования имущества (на 11,5%), в том числе доходы от сдачи в аренду земельных участков уменьшились на 14,8%, от сдачи в аренду имущества – на 1,6%; а также от реализации материальных и нематериальных активов (на 15,5%), в том числе от реализации земельных участков – на 5,1%, иного имущества – на 37,2%.

Муниципальные образования области крайне разнородны по уровню социально-экономического развития и природно-ресурсному потенциалу, вследствие чего существенно дифференцированы по величине налоговых и неналоговых доходов в расчете на 1 жителя.

За 2016 год объем налоговых и неналоговых доходов по местным бюджетам в расчете на 1 жителя составил 6100 рублей, что выше уровня 2015 года на 129 рублей, или 2,2%, в том числе по консолидированным бюджетам муниципальных районов – 5365 рублей (с превышением уровня 2015 года на 130 рублей, или 2,5 %), по бюджетам городских округов – 7480 рублей (выше уровня 2015 года на 118 рублей, или 1,6 %).

Соотношение по объему налоговых и неналоговых доходов в расчете на 1 жителя наиболее обеспеченного (8461 рубль) и наименее обеспеченного (2433 рубля) муниципалитетов составило по итогам 2016 года 3,5 раза против 4 раз по итогам 2015 года. В 9 муниципальных районах налоговые и неналоговые доходы в расчете на 1 жителя в 1,5 раза ниже среднеобластного уровня (в 2015 году таких муниципалитетов было 14). Количество муниципальных районов и городских округов, среднедушевые налоговые и неналоговые доходы которых превышают среднеобластной уровень, увеличилось за 2016 год с 7 до 12. По областному центру величина среднедушевых доходов составила 7504 рублей на 1 жителя, 123% к среднеобластному уровню.

Большинство бюджетов муниципальных районов и городских округов области формируются в основном за счет безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы. В 2015 году их объем составлял 57,7% доходов местных бюджетов, в 2016 – 63,2%, без учета средств на финансовое обеспечение исполнения переданных государственных полномочий – 11,7% и 23,5% соответственно. В разрезе муниципальных образований удельный вес безвозмездных поступлений от других бюджетов в общем объеме доходов варьируется от 45,2% до 86,1% в 2015 году и от 47,9% до 87,1% в 2016 году, без учета средств на финансовое обеспечение исполнения переданных государственных полномочий – соответственно от 1,3% до 54,7% и от 2,6% до 63,1%.

Таблица 4

**Структура доходной части консолидированных бюджетов муниципальных образований Саратовской области за 2015-2016 годы**

| **Показатели** | **2015** | | **2016** | | **Изменение показателей  в 2016 году по сравнению** | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Испол**  **нено** | **Уд. вес.** | **Исполнено** | **Уд. вес.** | **2014** | | **2015** | |
| **млн. руб.** | **%** | **млн. руб.** | **%** | **млн. руб.** | **%** | **млн. руб.** | **%** |
| **Доходы бюджета всего, в том числе** | **34 998,9** | **100** | **41 222,7** | **100** | **4 251,8** | **111,5** | **6 223,8** | **117,8** |
| Налоговые и неналоговые доходы | 14 885,9 | 42,5 | 15 173,0 | 36,8 | 439,7 | 103,0 | 287,1 | 101,9 |
| Безвозмездные поступления | 20 113,0 | 57,5 | 26 049,7 | 63,2 | 3 812,1 | 117,1 | 5 936,7 | 129,5 |
| Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы | 20 180,2 | 57,7 | 26 063,4 | 63,2 | 3 808,8 | 117,1 | 5 883,2 | 129,2 |
| Дотации | 2 773,7 | 7,9 | 2 892,5 | 7,0 | -983,1 | 74,6 | 118,8 | 104,3 |
| Субсидии | 1 181,6 | 3,4 | 5 252,1 | 12,7 | 2 793,5 | 213,6 | 4 070,5 | 444,5 |
| Субвенции | 16 102,0 | 46,0 | 16 375,4 | 39,7 | 556,2 | 103,5 | 273,4 | 101,7 |
| Иные межбюджетные трансферты | 122,9 | 0,4 | 1 543,4 | 3,8 | 1 442,2 | 1525,6 | 1 420,5 | 1255,8 |
| Прочие безвозмездные поступления | 37,50 | 0,1 | 16,60 | 0,1 | -11,7 | 58,7 | -20,9 | 44,3 |
| Средства от возврата остатков | -104,70 | -0,3 | -30,30 | -0,1 | 15,0 | 66,9 | 74,4 | 29,0 |

В 2016 году все муниципальные образования Саратовской области являлись получателями финансовой помощи из областного бюджета. Объем предоставленных местным бюджетам межбюджетных трансфертов составил 26 063,4 млн рублей (рис. 1, 2). Наибольшая доля в межбюджетных трансфертах приходится на субвенции – 62,8%. Дотации составляют 11,1% (из них на выравнивание бюджетной обеспеченности – 8,5%, на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов – 2,1%), субсидии на



Рис.1 Межбюджетные отношения с муниципальными

образованиями Саратовской области в 2016 году

софинансирование муниципальных расходных обязательств – 20,2%.

В 2016 году передано 16 375,4 млн рублей субвенций, в том числе для исполнения федеральных полномочий 3 субвенции в сумме 63,7 млн рублей, полномочий регионального уровня – 26 субвенций в сумме 16 311,7 млн рублей. Наибольший объем средств (14 560,4 млн рублей) предназначен для обеспечения исполнения полномочий по финансовому обеспечению образовательной деятельности в муниципальных общеобразовательных и дошкольных образовательных организациях, 712,0 млн рублей направлено для обеспечения полномочий по предоставлению отдельным категориям граждан субсидии и компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.



Рис.2 Структура межбюджетных трансфертов   
 в муниципальные образования Саратовской области

С учетом сложного финансового положения в течение года муниципалитетам оказывалась дополнительная поддержка из областного бюджета, в том числе:

перечислены авансовые дотации 16 муниципальным районам на общую сумму 92,7 млн рублей для покрытия кассовых разрывов, возникших при исполнении местных бюджетов, на основании обращений местных администраций;

выделена дополнительная дотация на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов в общем размере 250,0 млн рублей, из них в целях сокращения задолженности муниципальных учреждений по уплате страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации по Саратовской области – 157,2 млн рублей, осуществления мероприятий по повышению энергоэффективности – 85,7 млн рублей;

предоставлены бюджетные кредиты для частичного покрытия дефицитов местных бюджетов в общем объеме 703,0 млн рублей, значительная часть которых направлена на исполнение муниципальных долговых обязательств перед областным бюджетом по ранее предоставленным бюджетным кредитам (255,7 млн рублей), погашение кредиторской задолженности за потребленные топливно-энергетические ресурсы (169,7 млн рублей), оплату дополнительных метров при приобретении (строительстве) жилых помещений в рамках реализации муниципальных программ по переселению граждан из аварийного жилья (109,3 млн рублей).

Кроме того, в целях снижения долговой нагрузки на местные бюджеты в 2016 году проведена реструктуризация задолженности муниципальных образований области перед областным бюджетом по бюджетным кредитам, выданным для частичного покрытия дефицитов местных бюджетов, со списанием 95% задолженности по основному долгу в сумме 129,7 млн рублей, которой воспользовались 29 муниципалитетов.

На аналогичных условиях, со списанием основного долга в объеме 230,7 млн рублей были реструктурированы для 8 муниципалитетов целевые бюджетные кредиты, выданные местным бюджетам в предшествующем году на реализацию мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда.

Несмотря на значительную поддержку из областного бюджета уровень дефицита местных бюджетов остается высоким. Совокупные доходы муниципальных образований области за 2016 год составили 41 222,7 млн рублей, что меньше совокупных расходов (41 826,6 млн рублей) на 603,9 млн рублей (табл. 3). При этом величина данного разрыва почти в два раза ниже по сравнению с показателями 2015 года (1 199,3 млн рублей). Уменьшилось и количество муниципальных образований области, имеющих дефицитные бюджеты – с 34 в 2015 году до 20 в 2016 году. Вместе с тем 16 из них (39% от общего числа) сохраняют дефицитность на протяжении последних трех лет.

С 1 января 2015 года муниципальные долговые обязательства выросли в 1,3 раза (на 31,3%) и составили по состоянию на 1 января 2017 года 10 264,8 млн рублей, в том числе банковские кредиты – 7 688 млн рублей или 75%, бюджетные кредиты – 2 332,8 млн рублей или 22,7%, гарантии – 244,0 млн рублей или 2,3%. Расходы на обслуживание муниципального долга за два года выросли в 1,9 раза (на 87,2%) и за 2016 год сложились в сумме 965,8 млн рублей.

Таблица 5

**Характеристика бюджетов муниципальных районов и городских округов области**

**за 2014-2016 годы**

(млн рублей)

| **№ п/п** | **Наименование муниципальных районов и городских округов области** | **2014 год** | | | **2015 год** | | | **2016 год** | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **доходы** | **расходы** | **дефицит (-) ,**  **профи--цит (+)** | **доходы** | **расходы** | **дефицит (-) ,**  **профи--цит (+)** | **доходы** | **расходы** | **дефицит (-) ,**  **профи--цит (+)** |
| 1 | Александрово-Гайский | 345,6 | 349,3 | -3,7 | 316,8 | 329,0 | -12,2 | 342,7 | 340,0 | 2,7 |
| 2 | Аркадакский | 383,8 | 384,4 | -0,6 | 362,7 | 360,3 | 2,4 | 362,6 | 358,9 | 3,7 |
| 3 | Аткарский | 569,6 | 567,3 | 2,3 | 530,6 | 539,8 | -9,2 | 568,3 | 560,8 | 7,5 |
| 4 | Базарно-Карабулакский | 489,6 | 495,2 | -5,6 | 458,3 | 466,9 | -8,6 | 446,3 | 438,0 | 8,3 |
| 5 | Балаковский | 3 200,5 | 3 182,5 | 18,0 | 3 021,4 | 2 997,9 | 23,5 | 2 961,2 | 2 952,0 | 9,2 |
| 6 | Балашовский | 1 317,2 | 1 395,4 | -78,2 | 1 324,3 | 1 374,2 | -49,9 | 1 418,0 | 1 412,2 | 5,8 |
| 7 | Балтайский | 223,5 | 225,0 | -1,5 | 192,5 | 201,8 | -9,3 | 188,2 | 190,0 | -1,8 |
| 8 | Вольский | 1 217,3 | 1 305,9 | -88,6 | 1 175,1 | 1 197,3 | -22,2 | 1 373,4 | 1 397,6 | -24,2 |
| 9 | Воскресенский | 196,6 | 205,0 | -8,4 | 188,5 | 198,0 | -9,5 | 213,6 | 229,0 | -15,4 |
| 10 | Дергачевский | 349,3 | 368,2 | -18,9 | 326,4 | 338,9 | -12,5 | 366,0 | 363,1 | 2,9 |
| 11 | Духовницкий | 236,8 | 245,7 | -8,9 | 225,7 | 234,8 | -9,1 | 222,9 | 231,7 | -8,8 |
| 12 | Екатериновский | 391,8 | 392,2 | -0,4 | 371,4 | 383,9 | -12,5 | 394,2 | 385,9 | 8,3 |
| 13 | Ершовский | 707,8 | 710,3 | -2,5 | 641,7 | 649,2 | -7,5 | 686,1 | 702,8 | -16,7 |
| 14 | Ивантеевский | 321,2 | 322,8 | -1,6 | 293,9 | 304,5 | -10,6 | 320,4 | 318,5 | 1,9 |
| 15 | Калининский | 503,3 | 504,4 | -1,1 | 489,8 | 486,3 | 3,5 | 585,8 | 585,8 | 0,0 |
| 16 | Красноармейский | 589,7 | 624,9 | -35,2 | 572,2 | 669,0 | -96,8 | 635,2 | 631,3 | 3,9 |
| 17 | Краснокутский | 514,5 | 536,0 | -21,5 | 482,9 | 503,8 | -20,9 | 513,1 | 505,5 | 7,6 |
| 18 | Краснопартизанский | 246,2 | 267,9 | -21,7 | 255,5 | 250,3 | 5,2 | 352,4 | 440,5 | -88,1 |
| 19 | Лысогорский | 338,5 | 334,0 | 4,5 | 332,2 | 340,0 | -7,8 | 333,0 | 329,0 | 4,0 |
| 20 | Марксовский | 920,0 | 931,3 | -11,3 | 875,1 | 905,0 | -29,9 | 936,3 | 930,1 | 6,2 |
| 21 | Новобурасский | 311,5 | 316,0 | -4,5 | 301,1 | 316,7 | -15,6 | 314,9 | 325,1 | -10,2 |
| 22 | Новоузенский | 468,0 | 482,6 | -14,6 | 464,4 | 495,4 | -31,0 | 473,1 | 486,0 | -12,9 |
| 23 | Озинский | 334,7 | 334,7 | 0,0 | 323,0 | 341,9 | -18,9 | 350,7 | 349,8 | 0,9 |
| 24 | Перелюбский | 320,0 | 316,3 | 3,7 | 309,5 | 332,9 | -23,4 | 331,8 | 333,0 | -1,2 |
| 25 | Петровский | 591,6 | 603,8 | -12,2 | 549,7 | 580,4 | -30,7 | 616,7 | 622,2 | -5,5 |
| 26 | Питерский | 276,7 | 284,1 | -7,4 | 267,1 | 272,4 | -5,3 | 272,0 | 287,1 | -15,1 |
| 27 | Пугачевский | 855,6 | 867,6 | -12,0 | 794,6 | 818,4 | -23,8 | 865,1 | 887,8 | -22,7 |
| 28 | Ровенский | 269,8 | 281,2 | -11,4 | 305,0 | 312,9 | -7,9 | 344,6 | 340,7 | 3,9 |
| 29 | Романовский | 229,7 | 220,0 | 9,7 | 211,1 | 213,9 | -2,8 | 214,6 | 213,3 | 1,3 |
| 30 | Ртищевский | 733,3 | 734,6 | -1,3 | 718,6 | 716,4 | 2,2 | 757,6 | 758,0 | -0,4 |
| 31 | Самойловский | 317,9 | 318,2 | -0,3 | 315,3 | 314,8 | 0,5 | 333,4 | 329,3 | 4,1 |
| 32 | Саратовский | 893,6 | 911,9 | -18,3 | 932,7 | 919,7 | 13,0 | 831,7 | 834,0 | -2,3 |
| 33 | Советский | 358,7 | 365,7 | -7,0 | 359,2 | 376,0 | -16,8 | 362,4 | 363,2 | -0,8 |
| 34 | Татищевский | 440,9 | 460,6 | -19,7 | 431,1 | 441,3 | -10,2 | 463,7 | 472,7 | -9,0 |
| 35 | Турковский | 227,5 | 221,1 | 6,4 | 206,7 | 209,5 | -2,8 | 225,2 | 223,9 | 1,3 |
| 36 | Федоровский | 295,8 | 297,6 | -1,8 | 283,1 | 294,6 | -11,5 | 330,6 | 335,3 | -4,7 |
| 37 | Хвалынский | 347,4 | 372,9 | -25,5 | 355,5 | 359,1 | -3,6 | 381,9 | 381,4 | 0,5 |
| 38 | Энгельсский | 4 044,1 | 4 261,4 | -217,3 | 3 903,6 | 3 910,3 | -6,7 | 5 135,5 | 5 188,9 | -53,4 |
|  | **Итого по муниципальным районам области** | **24 379,6** | **24 998,0** | **-618,4** | **23 468,3** | **23 957,5** | **-489,2** | **25 825,2** | **26 034,4** | **-209,2** |
| 39 | г.Саратов | 12 071,7 | 12 751,2 | -679,5 | 11 058,8 | 11 765,6 | -706,8 | 14 911,0 | 15 313,4 | -402,4 |
| 40 | ЗАТО Михайловский | 93,0 | 107,5 | -14,5 | 73,7 | 76,4 | -2,7 | 96,9 | 97,5 | -0,6 |
| 41 | ЗАТО Светлый | 249,4 | 260,2 | -10,8 | 229,5 | 231,7 | -2,2 | 237,6 | 229,6 | 8,0 |
| 42 | ЗАТО Шиханы | 177,2 | 173,6 | 3,6 | 168,6 | 167,0 | 1,6 | 152,0 | 151,7 | 0,3 |
|  | **Итого по городским округам области** | **12 591,3** | **13 292,5** | **-701,2** | **11 530,6** | **12 240,7** | **-710,1** | **15 397,5** | **15 792,2** | **-394,7** |
|  | **Всего** | **36 970,9** | **38 290,5** | **-1 319,6** | **34 998,9** | **36 198,2** | **-1 199,3** | **41 222,7** | **41 826,6** | **-603,9** |

Таблица 6

**Характеристика бюджетов муниципальных районов и городских округов области в расчете на 1 жителя за 2015-2016 годы, (руб)\***

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№ п/п** | **Наименование муниципальных районов и городских округов области** | **Доходы бюджета МО в расчете на 1 жителя МО, включая межбюджетные трансферты** | | | | **Доходы бюджета МО в расчете на 1 жителя МО, исключая межбюджетные трансферты** | | | | **Объем собственных доходов бюджета МО в расчете на 1 жителя МО** | | | | **Расходы бюджета МО в расчете на 1 жителя МО** | | |
| **2015** | **2016** | **Темпы роста (%)** | **2015** | | **2016** | **Темпы роста (%)** | **2015** | | **2016** | **Темпы роста (%)** | **2015** | | **2016** | **Темпы роста (%)** |
| 1 | Александрово-Гайский | 19424 | 21595 | **111.17** | 2542 | | 4120 | **162.07** | 8121 | | 10138 | **124.83** | 20127 | | 21403 | **106.33** |
| 2 | Аркадакский | 15540 | 15804 | **101.69** | 4729 | | 5174 | **109.41** | 4729 | | 5174 | **109.41** | 15664 | | 15603 | **99.61** |
| 3 | Аткарский | 11670 | 12339 | **105.73** | 2468 | | 3084 | **124.95** | 4426 | | 5194 | **117.35** | 11816 | | 12120 | **102.57** |
| 4 | Базарно-Карабулакский | 13597 | 13619 | **100.16** | 2058 | | 2321 | **112.77** | 4716 | | 5059 | **107.27** | 13864 | | 14642 | **105.61** |
| 5 | Балаковский | 11197 | 11176 | **99.81** | 4672 | | 4723 | **101.09** | 5004 | | 4871 | **97.34** | 11098 | | 10975 | **98.89** |
| 6 | Балашовский | 11498 | 12467 | **108.42** | 2757 | | 2847 | **103.26** | 5174 | | 5896 | **113.95** | 11999 | | 12489 | **104.08** |
| 7 | Балтайский | 15600 | 15700 | **100.64** | 2000 | | 2300 | **115.00** | 2000 | | 2300 | **115.00** | 16400 | | 15900 | **96.95** |
| 8 | Вольский | 12742 | 14915 | **117.05** | 3458 | | 4046 | **117.00** | 5944 | | 7941 | **133.59** | 12872 | | 15141 | **117.62** |
| 9 | Воскресенский | 15000 | 17500 | **116.66** | 2800 | | 3700 | **132.14** | 6800 | | 9000 | **132.35** | 15600 | | 18700 | **119.87** |
| 10 | Дергачевский | 16291 | 18364 | **112.72** | 2317 | | 3642 | **157.2** | 2270 | | 3362 | **148.10** | 16978 | | 18225 | **107.34** |
| 11 | Духовницкий | 16957 | 17406 | **102.64** | 3757 | | 4778 | **127.17** | 3757 | | 4778 | **127.17** | 17749 | | 18378 | **103.54** |
| 12 | Екатериновский | 16889 | 18520 | **109.65** | 4418 | | 4389 | **99.34** | 7246 | | 8923 | **123.14** | 18735 | | 18196 | **97.12** |
| 13 | Ершовский | 14470 | 15514 | **107.21** | 3286 | | 3308 | **100.66** | 5370 | | 5616 | **104.58** | 14743 | | 15676 | **106.32** |
| 14 | Ивантеевский | 18643 | 21481 | **115.22** | 2956 | | 4563 | **154.36** | 7364 | | 9687 | **131.54** | 19650 | | 21454 | **109.18** |
| 15 | Калининский | 13596 | 15932 | **117.18** | 3176 | | 4040 | **127.20** | 5057 | | 7463 | **147.57** | 13408 | | 16193 | **120.77** |
| 16 | Красноармейский | 11236 | 12557 | **111.75** | 1801 | | 2356 | **130.81** | 3736 | | 4450 | **119.11** | 13289 | | 12436 | **93.58** |
| 17 | Краснокутский | 12712 | 13301 | **104.63** | 6313 | | 6681 | **105.82** | 4708 | | 5494 | **116.69** | 13096 | | 13295 | **101.51** |
| 18 | Краснопартизанский | 18833 | 20890 | **110.92** | 3393 | | 4089 | **120.51** | 3393 | | 4089 | **120.51** | 20441 | | 28435 | **139.10** |
| 19 | Лысогорский | 15700 | 15600 | **99.36** | 6500 | | 6600 | **101.53** | 3222 | | 3340 | **103.66** | 16000 | | 15600 | **97.50** |
| 20 | Марксовский | 12157 | 12847 | **105.67** | 2352 | | 2602 | **110.62** | 2349 | | 2602 | **110.77** | 12621 | | 12715 | **100.74** |
| 21 | Новобурасский | 17437 | 19041 | **109.19** | 7533 | | 8755 | **116.22** | 2331 | | 2375 | **101.88** | 18264 | | 19544 | **107.00** |
| 22 | Новоузенский | 14916 | 15890 | **106.52** | 1476 | | 2125 | **143.97** | 6672 | | 7590 | **113.75** | 16939 | | 16794 | **99.14** |
| 23 | Озинский | 16900 | 19085,5 | **112.93** | 2120,7 | | 2566,6 | **121.02** | 2120,7 | | 2566,6 | **121.02** | 17970,9 | | 19007,1 | **105.76** |
| 24 | Перелюбский | 19808 | 20842 | **105.22** | 3349 | | 4653 | **138.93** | 3259 | | 4578 | **140.47** | 21063 | | 21093 | **100.14** |
| 25 | Петровский | 12201 | 14247 | **116.76** | 2346 | | 3047 | **129.88** | 4223 | | 7625 | **180.43** | 12821 | | 14183 | **110.62** |
| 26 | Питерский | 14688 | 15512 | **105.61** | 1391 | | 1571 | **112.94** | 5803 | | 6767 | **116.61** | 15078 | | 16295 | **108.07** |
| 27 | Пугачевский | 12453 | 13654 | **109.64** | 2487 | | 3070 | **123.44** | 5427 | | 6560 | **120.87** | 13000 | | 14000 | **107.69** |
| 28 | Ровенский | 18029 | 19340 | **107.27** | 6364 | | 6276 | **98.61** | 3283 | | 3197 | **97.38** | 18453 | | 19434 | **105.31** |
| 29 | Романовский | 13678 | 13942 | **101.93** | 5155 | | 5660 | **109.79** | 2116 | | 2686 | **126.93** | 13823 | | 13754 | **99.50** |
| 30 | Ртищевский | 11331 | 11521 | **101.67** | 2835 | | 3228 | **113.86** | 4801 | | 5082 | **105.85** | 11288 | | 11576 | **102.55** |
| 31 | Самойловский | 13795 | 15339 | **111.19** | 2697 | | 4052 | **150.24** | 2697 | | 4052 | **150.24** | 14129 | | 16167 | **114.42** |
| 32 | Саратовский | 18513 | 16395 | **88.55** | 10054 | | 8402 | **83.56** | 11395 | | 8950 | **78.54** | 16593 | | 15607 | **94.05** |
| 33 | Советский | 11737 | 12001 | **102.24** | 5128 | | 4971 | **96.93** | 2948 | | 2831 | **96.03** | 12352 | | 12045 | **97.51** |
| 34 | Татищевский | 12700 | 13900 | **109.44** | 3800 | | 4600 | **121.05** | 5200 | | 6200 | **119.23** | 13000 | | 14200 | **109.23** |
| 35 | Турковский | 17147 | 19025 | **110.95** | 2569 | | 3346 | **130.24** | 8317 | | 9933 | **119.43** | 17247 | | 18763 | **108.78** |
| 36 | Федоровский | 12955 | 15580 | **120.26** | 1729 | | 2764 | **159.86** | 4786 | | 7263 | **151.75** | 13494 | | 15850 | **117.45** |
| 37 | Хвалынский | 13072 | 12203 | **93.35** | 5518,5 | | 6140 | **111.26** | 2150 | | 2660 | **123.72** | 13334 | | 15044 | **112.82** |
| 38 | Энгельсский | 12788 | 16682 | **130.45** | 5671 | | 5441 | **95.94** | 7171 | | 11082 | **154.53** | 12810 | | 16855 | **131.57** |
| 39 | г.Саратов | 13111 | 17678 | **134.83** | 7363 | | 7502 | **101.88** | 8045 | | 12397 | **154.09** | 13949 | | 18155 | **130.15** |
| 40 | ЗАТО Михайловский | 28323 | 37485 | **132.34** | 4092 | | 4845 | **118.40** | 4092 | | 4845 | **118.40** | 29369 | | 37741 | **128.50** |
| 41 | ЗАТО Светлый | 18481 | 18950 | **102.53** | 7175,76 | | 6838,16 | **95.29** | 7175,76 | | 6839,16 | **95.29** | 18656 | | 18308 | **98.13** |
| 42 | ЗАТО Шиханы | 28905 | 26497 | **91.66** | 5334 | | 4886 | **91.60** | 5423,37 | | 4931,01 | **90.92** | 28623 | | 26444 | **92.38** |

\*по данным администраций муниципальных районов и городских округов Саратовской области

Для повышения устойчивости местных бюджетов в 2016 году была продолжена работа с органами местного самоуправления в части разработки планов мероприятий по оздоровлению муниципальных финансов. Такие планы утверждены в 37 муниципальных районах и 3 городских округах, в двух осуществляется их разработка. Планы мероприятий сформированы по следующим направлениям:

увеличение доходов местного бюджета, включая пересмотр налоговых льгот,

оптимизация бюджетных расходов, включая работу по укрупнению муниципальных образований,

переход в 2017 году на бездефицитный бюджет.

В соответствии со статьей 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации администрациями вновь образованных муниципальных образований, не имеющих годовой отчетности об исполнении местного бюджета за последние три года (34 муниципалитета), а также муниципальных образований с высокой степенью зависимости от финансовой помощи из вышестоящих бюджетов (23 муниципальных района, 2 городских округа и 19 поселений, в бюджетах которых доля дотации превышает 50 процентов объема собственных доходов местных бюджетов), были заключены с министерством финансов области соглашения на 2016 год о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступления налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов.

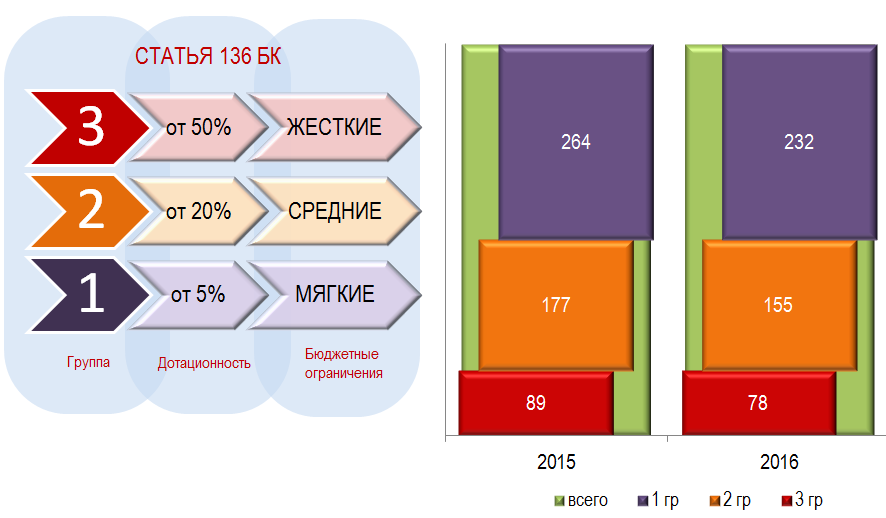


Рис. 3. Группы муниципальных образований по уровню дотационности

Органами исполнительной власти Саратовской области осуществлялись меры в целях повышения финансовой дисциплины органов местного самоуправления при исполнении местных бюджетов. По результатам мероприятий, проведенных в рамках государственного финансового контроля, а также мониторинга исполнения отдельных показателей местных бюджетов и соблюдения требований бюджетного законодательства в 2016 году были применены санкции к 12 муниципальным районам и 5 поселениям в виде сокращения (либо приостановления предоставления) дотаций в связи с нарушением норматива формирования расходов на содержание органов местного самоуправления, а также невыполнением условий вышеуказанных соглашений в части недопущения просроченной кредиторской задолженности по заработной плате работников муниципальных учреждений, соблюдения моратория на предоставление муниципальных гарантий, запрета на установление и исполнение расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления. Общий объем сокращения дотаций составил 5,4 млн рублей.

Распределение бюджетных ассигнований по разделам классификации расходов бюджетов, составленное на основании данных годовой бюджетной отчетности местных бюджетов за 2014-2016 годы, приведено в таблице 7.

Таблица 7

**Структура расходной части консолидированных бюджетов муниципальных образований Саратовской области за 2014-2016 годы**

| **Показатели** | **2014** | | **2015** | | **2016** | | **Изменение показателей в 2016 году по сравнению** | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Испол­нено** | **Уд. вес** | **Испол­нено** | **Уд. вес** | **Испол­нено** | **Уд. вес** | **2014** | | **2015** | |
| **млн рублей** | **%** | **млн рублей** | **%** | **млн рублей** | **%** | **млн рублей** | **%** | **млн рублей** | **%** |
| **Расходы бюджета всего, в том числе:** | **38 290,5** | **100** | **36 198,2** | **100** | **41 826,6** | **100** | **3 536,1** | **109,2** | **5 628,4** | **115,5** |
| Общегосударственные вопросы | 4 295,9 | 11,2 | 4 061,5 | 11,2 | 3 691,0 | 8,8 | -604,9 | 85,9 | -370,5 | 90,9 |
| Национальная оборона | 41,0 | 0,1 | 39,0 | 0,1 | 37,3 | 0,1 | -3,7 | 91,0 | -1,7 | 95,5 |
| Национальная безопасность и правоохрани-тельная деятельность | 134,9 | 0,4 | 128,1 | 0,4 | 137,6 | 0,3 | 2,7 | 102,0 | 9,5 | 107,5 |
| Национальная экономика | 2 425,8 | 6,3 | 2 340,7 | 6,5 | 3 647,0 | 8,7 | 1 221,2 | 150,3 | 1 306,3 | 155,8 |
| Жилищно-коммуналь­ное хозяйство | 3 387,0 | 8,9 | 2 515,2 | 6,9 | 6 244,2 | 14,9 | 2 857,2 | 184,4 | 3 729,0 | 248,3 |
| Охрана окружающей среды | 1,7 | 0,0 | 8,5 | 0,0 | 8,3 | 0,0 | 6,6 | 487,5 | -0,2 | 96,7 |
| Образование | 23 528,0 | 61,4 | 22 531,5 | 62,2 | 23 342,0 | 55,8 | -186,0 | 99,2 | 810,5 | 103,6 |
| Культура,  кинема­тография | 2 163,1 | 5,7 | 2 141,3 | 5,9 | 2 076,8 | 5,0 | -86,3 | 96,0 | -64,5 | 97,0 |
| Здравоохране-ние | 321,1 | 0,8 | 7,8 | 0,0 | 2,7 | 0,0 | -318,4 | 0,8 | -5,1 | 34,4 |
| Социальная политика | 1 198,1 | 3,1 | 1 317,7 | 3,6 | 1 390,3 | 3,3 | 192,2 | 116,0 | 72,6 | 105,5 |
| Физическая культура и спорт | 248,9 | 0,7 | 244,8 | 0,7 | 247,6 | 0,6 | -1,3 | 99,5 | 2,8 | 101,2 |
| Средства массовой информации | 29,2 | 0,1 | 29,2 | 0,1 | 36,2 | 0,1 | 7,0 | 124,0 | 7,0 | 123,7 |
| Обслуживание государственного и муници-пального долга | 515,8 | 1,3 | 832,9 | 2,3 | 965,6 | 2,3 | 449,8 | 187,2 | 132,7 | 115,9 |

Наибольший удельный вес в структуре расходов по состоянию на 1 января 2017 года занимают расходы на образование (55,8%) и ЖКХ (14,9%). По сравнению с 2015 годом выросла доля расходов на ЖКХ (на 8 п.п.) и национальную экономику (на 2,2 п.п.).

На основе муниципальных программ на 2016 год были сформированы бюджеты 21 муниципального района, 3 городских округов и 137 поселений области. Объем расходов бюджета, осуществляемых в рамках муниципальных программ, составил по муниципальным районам области в среднем 36,1% (по отдельным муниципалитетам превышал 80%), по городским округам – 37,6% (99,8%), городским и сельским поселениям – в среднем 34%.

В целях повышения собственной доходной базы муниципальными образованиями области реализуются планы мероприятий по повышению поступлений налоговых и неналоговых доходов в консолидированные бюджеты муниципальных районов (бюджеты городских округов) области, а также по сокращению недоимки по уплате налогов, сборов и иных обязательных платежей в местные бюджеты.

Для своевременного исчисления имущественных налогов физическим лицам, направления налоговых уведомлений, органами местного самоуправления области проводится работа по внесению новых сведений, отсутствующих в федеральной информационной адресной системе, и уточнению адресов имеющихся в базе объектов недвижимости. На регулярной основе проводились проверки соблюдения земельного законодательства. За отчетный год 1049 материалов о нарушениях земельного законодательства были направлены в уполномоченные органы, осуществляющие земельный контроль для рассмотрения и принятия мер. В 322 случаях по установленным нарушениям вынесены постановления о привлечении к административной ответственности.

По результатам мониторинга установлено, что только в пяти муниципальных районах области льготы по уплате земельного налога не предоставляются. Объем льгот по земельному налогу в 2016 году составил, по оценке, 20,4% объема поступлений по налогу. В 184 муниципальных образованиях области ставки налога ниже максимальных, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации, что свидетельствует о наличии резерва пополнения доходной части местных бюджетов.

Рис.4 Структура доходной части консолидированных бюджетов муниципальных образований Саратовской области, %.

Рис. 5. Структура расходной части консолидированных бюджетов муниципальных образований Саратовской области, %.

Таблица 8

**Числовые показатели по разделу 2.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатель** | | **Единица измерения** | | **Муниципальные районы** | | **Городские поселения** | | **Сельские поселения** | | **Городские округа** | |
| [Местный бюджет](file:///C:\\Users\\KolomoecMV\\Documents\\для%20ПДС%2027\\30.01.2017\\ГОТОВ%20Таб%202.%20Числов%20показ%20по%202%20разд.xlsx" \l "RANGE!B55) (доходы/расходы) | 2015 | Тыс. руб. | | 20 794 935,5/  21 236 660,6 | | 2 377 791,4/  2 420 132,4 | | 1 448 745,9/  1 453 845,3 | | 11 530 649,3/  12 240 706,6 | |
|  | 2016 | Тыс. руб. | | 23 042 621,4/  23 246 213,3 | | 2 867 057,8/  2 887 498,7 | | 1 400 998,0/  1 386 089,4 | | 15 397 493,0/  15 792 221,1 | |
| [Доходы бюджета МО в расчете на 1 жителя МО, включая межбюджетные трансферты](file:///C:\\Users\\KolomoecMV\\Documents\\для%20ПДС%2027\\30.01.2017\\ГОТОВ%20Таб%202.%20Числов%20показ%20по%202%20разд.xlsx" \l "RANGE!B56) | 2015 | Руб. | | 12 811,0 | | 2 288,88 | | 2 479,3 | | 13 340,7 | |
|  | 2016 | Руб. | | 14 195,7 | | 2 759,8 | | 2 397,6 | | 17 814,5 | |
| Доходы бюджета МО в расчете на 1 жителя МО, исключая межбюджетные трансферты | 2015 | Руб. | | 3 156,7 | | 2 174,8 | | 1 966,9 | | 7 350,8 | |
|  | 2016 | Руб. | | 3 475,7 | | 2 033,2 | | 1 633,3 | | 7 479,6 | |
| Объем собственных доходов бюджета МО в расчете на 1 жителя МО | 2015 | Руб. | | 5 650,5 | | 2 284,0 | | 2 424,0 | | 8 201,7 | |
|  | 2016 | Руб. | | 6 982,1 | | 2 755,9 | | 2 343,0 | | 12 457,4 | |
| Объем собственных доходов бюджета МО без учёта межбюджетных трансфертов и трансфертнозамещающих нормативов МО в расчете на 1 жителя МО | 2015 | Руб. | | 3 156,7 | | 2 174,8 | | 1 966,9 | | 7 350,8 | |
|  | 2016 | Руб. | | 3 475,7 | | 2 033,2 | | 1 633,3 | | 7 479,6 | |
| [Расходы бюджета МО в расчете на 1 жителя МО](file:///C:\\Users\\KolomoecMV\\Documents\\для%20ПДС%2027\\30.01.2017\\ГОТОВ%20Таб%202.%20Числов%20показ%20по%202%20разд.xlsx" \l "RANGE!B57) | 2015 | Руб. | | 13 083,1 | | 2 329,6 | | 2 488,0 | | 14 162,2 | |
|  | 2016 | Руб. | | 14 321,2 | | 2 779,5 | | 2 372,1 | | 18 271,2 | |
| Количество видов муниципальной поддержки бизнеса, осуществляемой на территории МО | 2015 | | ед. | |  | |  | |  | |  | |
|  | 2016 | | ед. | | 4 | | 1 | | 1 | | 4 | |
| Количество денежных средств, выделяемых МО в рамках поддержки бизнеса | 2015 | | Тыс. руб. | | - | | - | | - | | - | |
|  | 2016 | | Тыс. руб. | | 1989,3 | | 332,0 | | - | | 8,6 | |

**Диаграммы по Числовым показателям по 2 разделу**

Рис 6. [Доходы и расходы местных бюджетов на территории Саратовской области](file:///C:\Users\KolomoecMV\Documents\для%20ПДС%2027\30.01.2017\ГОТОВ%20Таб%202.%20Числов%20показ%20по%202%20разд.xlsx#RANGE!B56) в 2016 году, млн. руб.

Рис 7. [Динамика доходов местных бюджетов на территории Саратовской области](file:///C:\Users\KolomoecMV\Documents\для%20ПДС%2027\30.01.2017\ГОТОВ%20Таб%202.%20Числов%20показ%20по%202%20разд.xlsx#RANGE!B56),

млн. руб.

Рис 8.  [Динамика расходов местных бюджетов на территории Саратовской области](file:///C:\Users\KolomoecMV\Documents\для%20ПДС%2027\30.01.2017\ГОТОВ%20Таб%202.%20Числов%20показ%20по%202%20разд.xlsx#RANGE!B56),

млн. руб.

Рис 9. [Доходы бюджета МО в расчете на 1 жителя МО, включая межбюджетные трансферты](file:///C:\Users\KolomoecMV\Documents\для%20ПДС%2027\30.01.2017\ГОТОВ%20Таб%202.%20Числов%20показ%20по%202%20разд.xlsx#RANGE!B56), руб.

Рис10. [Доходы бюджета МО в расчете на 1 жителя МО в 2016 году](file:///C:\Users\KolomoecMV\Documents\для%20ПДС%2027\30.01.2017\ГОТОВ%20Таб%202.%20Числов%20показ%20по%202%20разд.xlsx#RANGE!B56), руб.

Рис11. Собственные доходы и расходы [бюджета МО в расчете на 1 жителя МО в 2016 году](file:///C:\Users\KolomoecMV\Documents\для%20ПДС%2027\30.01.2017\ГОТОВ%20Таб%202.%20Числов%20показ%20по%202%20разд.xlsx#RANGE!B56), руб.

Рис12. Динамика объема собственных доходов [бюджета МО в расчете на 1 жителя МО](file:///C:\Users\KolomoecMV\Documents\для%20ПДС%2027\30.01.2017\ГОТОВ%20Таб%202.%20Числов%20показ%20по%202%20разд.xlsx#RANGE!B56), руб.

Рис13. Динамика расходов [бюджета МО в расчете на 1 жителя МО в 2016 году](file:///C:\Users\KolomoecMV\Documents\для%20ПДС%2027\30.01.2017\ГОТОВ%20Таб%202.%20Числов%20показ%20по%202%20разд.xlsx#RANGE!B56), руб.

**Раздел 3. Кадровое обеспечение органов местного самоуправления**

Федеральным законом от 30 июня 2016 года № 224-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» определены единые подходы к установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы и муниципальной службы. В частности, квалификационные требования предлагается устанавливать в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности муниципального служащего, а также включать в них требования к специальности, направлению подготовки (при наличии соответствующего решения представителя нанимателя). Также квалификационные требования к образованию приведены в соответствие с положениями Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», которым установлены различные уровни высшего профессионального образования – бакалавриат, специалитет и магистратура.

Федеральным законом от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусмотрено, что взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации обеспечивается посредством, в том числе, единства основных квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы.

Квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, необходимым для замещения должностей муниципальной службы, устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы. Квалификационные требования к знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности муниципального служащего его должностной инструкцией. Должностной инструкцией муниципального служащего могут также предусматриваться квалификационные требования к специальности, направлению подготовки (ч.2, ст. 9 федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

В закон Саратовской области от 2 августа 2007 года № 157-ЗСО «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области» в 2016 году были также внесены изменения, в частности, указано, что типовые квалификационные требования определяются для замещения должностей муниципальной службы в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы и предъявляются к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, необходимым для замещения должностей муниципальной службы (ч. 1, ст. 3).

Таким образом термин «профильное образование», содержащийся в модельной форме регионального доклада, может трактоваться неоднозначно в силу применения в методологии, предложенной Министерством труда и социальной защиты РФ[[1]](#footnote-1) иного подхода, в соответствии с которым функциональные квалификационные требования, предъявляемые для замещения должностей муниципальной службы, зависят от области и вида профессиональной служебной деятельности.

В 2016 году Ассоциацией «Совет муниципальных образований Саратовской области» и министерством по делам территориальных образований Саратовской области инициирована работа по систематизации функциональных квалификационных требований, проведению анализа принадлежности должностей муниципальной службы к областям и видам профессиональной служебной деятельности. Работа в настоящее время не завершена полностью.

Информация о количественном составе и штатной численности муниципальных служащих в Саратовской области в 2015 году и в 2016 году представлена в таблице

Таблица 9

Количественный состав работников

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Год | Штатная численность работников | Замещено  работниками | *% от штатной численности* | Численность должностей муниципальной службы | Замещено  служащими | *% от штатной численности* |
| 2015 год | 6873 | 6592 | *95,91* | 5589 | 5389 | *96,42* |
| 2016 год | 6794 | 6474 | *95,29* | 5465 | 5248 | *96,03* |

Число должностей муниципальной службы за год уменьшилось на 124 единицы, число замещенных должностей муниципальной службы – на 141 единицу. Динамика изменений в основном связана с укрупнением муниципальных образований.

Гендерный состав муниципальных служащих в Саратовской области существенно не изменился: около 21% от общей численности служащих – мужчины, почти 80% - женщины.

Таблица 10

Гендерный состав служащих

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Год | Количество мужчин | *% от общей численности служащих* | Количество женщин | *% от общей численности служащих* |
| 2015 | 1126 | *20,89* | 4263 | *79,11* |
| 2016 | 1089 | *20,75* | 4159 | *79,25* |

Средний возраст муниципальных служащих в Саратовской области в 2016 году составляет 41 год. Из представленных в таблице 3 данных следует, что наибольшее изменение касается возрастной группы служащих до 30 лет: их количество уменьшилось за год на 72 человека (7,6%)

Таблица 11

Возрастной состав служащих.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Год | возраст до 30 лет | *%* | возраст от 31 до 40 лет | *%* | возраст от 41 до 50 лет | *%* | возраст от 51 до 60 лет | *%* | возраст старше 61 года | *%* | средний возраст служащих |
| 2015 | 1017 | *18,87* | 1733 | *32,16* | 1318 | *24,46* | 1196 | *22,19* | 125 | *2,32* | 41,29 |
| 2016 | 945 | *18,01* | 1658 | *31,59* | 1338 | *25,49* | 1158 | *22,07* | 149 | *2,84* | 41,35 |

В соответствии с законом Саратовской области от 2 августа 2007 года № 157-ЗСО «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области» (ч.2, ст. 3) типовыми квалификационными требованиями, предъявляемыми к уровню профессионального образования, являются:

1) к высшим, главным должностям муниципальной службы - наличие высшего образования не ниже уровня специалитета, магистратуры;

2) к ведущим должностям муниципальной службы - наличие высшего образования;

3) к старшим и младшим должностям муниципальной службы - наличие профессионального образования.

Более 83% муниципальных служащих в Саратовской области имеют высшее образование. Специальность (направление подготовки) «Государственное и муниципальное управление» в 2016 году имеют 7,63% служащих, высшее образование в сфере экономики, финансов имеют 30,35%служащих, 17,53% служащих получали высшее юридическое образование; 32,76% имеют высшее образование иных специальностей, направлений подготовки. Муниципальных служащих со средним профессиональным образованием в Саратовской области насчитывается 873 человека (16,63%).

Таблица12

Образовательный уровень служащих.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Год | Количество служащих с высшим образованием | *% от общего числа служащих* | из них имеют квалификацию по специальности | | | | | | | | | | Количество служащих со средним профессиональным образованием | *% от общего числа служащих* |
| менеджер ГМУ | *%* | экономист, финансист | *%* | юрист | *%* | инженер | *%* | иная специальность | *%* |
| 2015 | 4428 | *82,17* | 346 | *7,81* | 1349 | *30,47* | 760 | *17,17* | 582 | *13,14* | 1391 | *31,41* | 961 | 17,83 |
| 2016 | 4375 | *83,37* | 334 | *7,63* | 1328 | *30,35* | 767 | *17,53* | 513 | *11,73* | 1433 | *32,76* | 873 | 16,63 |

В 2016 году 289 муниципальных служащих (5,51%) в Саратовской области имеют два и более высших образования, в органах местного самоуправления в области работают в качестве муниципальных служащих 31 кандидат наук (-10 человек по отношению к 2015 году), 2 доктора наук.

**Дополнительные гарантии муниципальным служащим,** в соответствии с законом Саратовской области «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области», могут устанавливаться уставом муниципального образования.

Как правило, дополнительные гарантии связаны с наступлением определенных событий или носят характер поощрений.

Например, в Балаковском районе установлены следующие дополнительные гарантии:

* единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска;
* ежегодная материальная помощь;
* ежегодная материальная помощь на приобретение новогодних подарков детям.

В Балатайском районе приняты нормативные правовые акты: «Об утверждении Положения о порядке и условиях выплаты премии за выполнение особо важных и сложных заданий муниципальным служащим администрации Балтайского муниципального района», «Об утверждении Порядка и условий выплаты единовременного поощрения муниципальным служащим, замещающим должности муниципальной службы в администрации Балтайского муниципального района».

В Ивантеевском районе муниципальным служащим, по их заявлению предоставляется дополнительное время с сохранением заработка в связи с:

* бракосочетанием (вступающие в брак и/или родители вступающих в брак) - 3 рабочих дня;
* похоронами близкого родственника (родители, супруг, дети, братья, сестры) - 3 рабочих дня;
* переездом на новое место жительства - 1 рабочий день;
* днём начала учебного года матерям учащихся 1-4 классов - 1 рабочий день;
* днём проводов на военную службу детей - 1 рабочий день;
* утренниками в дошкольных учреждениях не более 3-х раз в году родителям дошкольников - 0,5 рабочего дня.

В связи со смертью работника администрации, работодатель выплачивает единовременное пособие в размере до 10 денежных содержаний, а также производит оплату счетов, связанных с погребением.

Решением муниципального Собрания Советского муниципального района принято Положение о дополнительных социальных гарантиях для муниципальных служащих органов местного самоуправления Советского муниципального района, в соответствии с которым муниципальным служащим оказывается помощь при длительной болезни, на проведение платной хирургической операции, при вступлении в брак впервые, на рождение ребенка и т.д.

Муниципальных служащим муниципального образования «Город Саратов», при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска дополнительно к выплатам, предусмотренным Трудовым кодексом Российской Федерации, выплачивается единовременная выплата в размере одного должностного оклада с учетом установленных ежемесячных выплат и материальная помощь в размере двух должностных окладов с учетом установленных ежемесячных выплат.

Во многих случаях при ответе на вопрос о дополнительных гарантиях от муниципалитетов поступала информация об отсутствии таковых.

В целом, дополнительные гарантии обусловлены не результатами или условиями служебной деятельности, а бюджетными возможностями муниципальных образований. Таким образом, можно говорить о нарушении статьи 5 (Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации) - о соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих – федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Анализ прохождения дополнительного профессионального образования (ДПО) служащих свидетельствует об изменении приоритетных направлений ДПО: несмотря на снижение в 2016 году в целом количества муниципальных служащих, получивших ДПО, на 241 чел. по отношению к 2015 году, возросло с 55 до 190 количество муниципальных служащих, прошедших профессиональную переподготовку.

Таблица 13

Количество муниципальных служащих, прошедших обучение по программам дополнительного профессионального образования

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Год | Количество служащих, получивших ДПО | *% от общего числа служащих* | В том числе прошли: | | | | Количество служащих, прошедших иные образовательные программы (тренинги, обучающие семинары (менее 16 часов)) |
| профессиональную переподготовку | *% от обученных* | повышение квалификации | *% от обученных* |
| 2015 | 697 | *11,9* | 55 | *7,8* | 642 | *92,1* | 413 |
| 2016 | 456 | *8,69* | 190 | *41,67* | 266 | *58,33* | 128 |

Наиболее востребованы в 2016 году были программы повышения квалификации, связанные с темами правового регулирования, практики осуществления, экспертизы результатов и контроля в системе государственных и муниципальных закупок; осуществления нотариальных действий; контрольно-надзорной деятельности.

В 2016 году продолжена реализация государственной программы Саратовской области «Развитие государственного и муниципального управления до 2020 года». Государственной программой Саратовской области «Развитие государственного и муниципального управления до 2020 года» предусмотрена Задача 3 «Поддержка развития кадрового потенциала органов исполнительной власти области и местного самоуправления». Эффективность реализации подпрограммы 1 «Развитие местного самоуправления в Саратовской области до 2020 года» и подпрограммы 4 «О дополнительном профессиональном образовании лиц, включенных в управленческий кадровый резерв Саратовской области» связана с развитием кадрового потенциала и определяется посредством показателей: «доля муниципальных служащих в администрациях муниципальных образований области, проходивших переподготовку и (или) повышение квалификации не реже одного раза в три года» и «доля специалистов, участвующих в деятельности государственных органов власти Саратовской области, от общего числа специалистов, входящих в состав резерва управленческих кадров» соответственно. Государственная программа реализуется без федерального софинансирования, за счет средств областного бюджета. В силу ограниченности ресурсов основные задачи решалась за счет организации и проведения круглых столов, дискуссий, участниками которых были государственные служащие, сотрудники ведущих ВУЗов области, приглашенные специалисты столичных ВУЗов, муниципальные служащие, имеющие положительный опыт решения актуальных для муниципальных образований задач. Проведение краткосрочных мероприятий позволяет оперативно решать вопросы, связанные с новеллами законодательства, с обобщением практического опыта, но не способствует решению долгосрочных, стратегических вопросов.

Общий объем средств, потраченных на образование муниципальных служащих за счет средств бюджетов муниципальных образований в 2016 г. существенно снизился: в муниципальных районах области с 455,9тыс рублей (в 2015 году) до 40 тыс. рублей (в 11,4 раза), в городских поселениях с 34,8 тыс. рублей до 15 тыс. рублей (в 2,3 раза), в сельских поселения с 200 тыс. рублей до 56 тыс. рублей (в 3,6 раза), в городских округах в 2016 году на образование муниципальных служащих средства не выделялись.

Таким образом, можно констатировать, что муниципальные служащие проходят ДПО в основном за счет собственных средств. Частью 5 ст.12 федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусмотрено, что муниципальный служащий обязан поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей. Часть 7 статьи 11 того же закона устанавливает, что к основным правам муниципального служащего относится получение дополнительного профессионального образования в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета. Фактически, без обеспечения на федеральном уровне условий, позволяющих выполнить условие единства требований к подготовке кадров для муниципальной и гражданской службы и дополнительному профессиональному образованию, дотационные субъекты и муниципальные образования не имеют возможности обеспечить муниципальным служащим право на получение качественного ДПО.

**Таблица 14.**

**Числовые показатели по 3 разделу.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатель** | | **Единица измерения** | **Муниципальные районы** | **Городские поселения** | **Сельские поселения** | **Городские округа** | **итого** |
| Численность муниципальных служащих | 2015 | Чел. | 2948 | 216 | 1077 | 1148 | 5389 |
| 2016 | Чел. | 2904 | 206 | 992 | 1146 | 5248 |
| Численность работников органов МСУ | 2015 | Чел. | 3139 | 298 | 1651,5 | 1199 | 6287,5 |
| 2016 | Чел. | 3123 | 279 | 1623 | 1183 | 6208 |
| Количество пенсионеров, получающих муниципальную пенсию | 2015 | Чел. | 1092 | 121 | 220 | 411 | 1844 |
| 2016 | Чел. | 1119 | 130 | 230 | 443 | 1922 |
| ***Образование сотрудников ОМСУ*** | |  |  |  |  |  |  |
| Кадровая обеспеченность муниципальными служащими с профильным образованием | 2015 | Чел. | 552 | 9 | 99 | 153 | 813 |
| 2016 | Чел. | 61 | 7 | 99 | 190 | 907 |
| Количество муниципальных служащих, прошедших повышение квалификации | 2015 | Чел. | 267 | 71 | 210 | 94 | 642 |
| 2016 | Чел. | 135 | 11 | 83 | 37 | 266 |
| Общий объем средств, потраченных на образование муниципальных служащих | 2015 | Тыс.  Руб. | 455,9 | 34,8 | 200 | 92,9 | 783,6 |
| 2016 | Тыс.  Руб. | 40 | 15 | 56 | 0 | 111 |
| ***Содержание кадров*** | |  |  |  |  |  |  |
| Среднемесячная заработная плата работников органов местного самоуправления, включая начисления | 2015 | Руб. | 26291,4 | 23600 | 15734 | 29290 |  |
| 2016 | Руб. | 25392 | 22109 | 16723 | 29546 |  |
| Среднемесячная пенсия, выплачиваемая за счет местного бюджета | 2015 | Руб. | 4009,3 | 5132,7 | 3161,6 | 5372,2 |  |
| 2016 | Руб. | 3605,8 | 4956,6 | 3152,2 | 5360,2 |  |
| Среднемесячная заработная плата выборного должностного лица (главы МО), включая начисления | 2015 | Руб. | 74722,5 | 44947,3 | 35890 | 111470 |  |
| 2016 | Руб. | 88280 | 54609 | 37500 | 96769 |  |

Компенсируя ограниченные финансовые возможности муниципалитетов, Ассоциация «Совет муниципальных образований Саратовской области», министерство по делам территориальных образований Саратовской области инициируют проведение для муниципальных служащих, выборных должностных лиц местного самоуправления вебинары, обучающие семинары, круглые столы.

В 2016 году для органов местного самоуправления проводились обучающие семинары:

«Взаимодействие с органами власти как основа эффективной деятельности административных комиссий муниципальных образований саратовской области»,

«Территориальное общественное самоуправление: опыт, проблемы, резервы повышения гражданской активности населения»,

«Разработка квалификационных требований по должностям муниципальной службы». семинар для руководителей аппаратов, сотрудников кадровых служб администраций муниципальных районов и городских округов, специалистов сельских поселений.

В октябре 2016 года состоялся семинар–совещание для вновь избранных депутатов представительных органов местного самоуправления области, на котором депутатов познакомили с задачами и перспективами в сфере исполнения возложенных на них полномочий. В ноябре 2016 года в г. Ершов и г. Балашов были проведены семинары с главами муниципальных образований области с целью обмена успешным опытом решения вопросов местного значения, а также как в теоретическом, так и в практическом плане был рассмотрен вопрос открытости власти, уделено внимание всевозможным форматам диалога власти и населения.

**Раздел 4. Судебная практика, взаимодействие с контрольно-надзорными органами**

**4.1. Судебная практика**

Действующее законодательство, гарантируя местное самоуправление, закрепляет систему правовых мер, направленных на защиту прав и законных интересов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления Саратовской области обращаются к мировым судьям, в суды общей юрисдикции и арбитражные суды в целях оспаривания нормативных правовых актов; действий и решений органов государственной власти и государственных должностных лиц; разрешения споров о компетенции и т.п.

В свою очередь, большое количество исков органов контроля и надзора в отношении органов местного самоуправления рассматривалось судами. Так, за период 2015-2016 г.г. было вынесено в отношении органов местного самоуправления 11809 судебных решений; в 2015 году – 5653 судебных решений, из них: 3189 - в муниципальных районах, 1486 – в городских округах, 81 – в городских поселениях, 897 – в сельских поселениях; в 2016 году 6156 судебных решений, из них: 3947 - в муниципальных районах, 1236 – в городских округах, 123 – в городских поселениях, 859 – в сельских поселениях.

Вместе с тем, за указанный период городскими и районными прокурорами области оспорено 7170 незаконных нормативных правовых актов органов местного самоуправления, из них 167 уставов муниципальных образований. Большинство из оспоренных актов приведены в соответствие с федеральными законами, по 22 актам рассматривается вопрос о корректировке.

Судебная практика с участием органов местного самоуправления включает в себя споры по предметам различных отраслей права, в том числе споры в области жилищных правоотношений, земельные и имущественные споры, споры по возмещению материального вреда, споры по обжалованию действий (бездействия) публичных органов, по оспариванию нормативных и ненормативных актов, споры в области градостроительной деятельности, споры по взысканию задолженности, обязыванию осуществить определенные действия в рамках предоставленных органам местного самоуправления полномочий, о взыскании задолженности по страховым взносам и пени, а также дела о нарушении антимонопольного законодательства, дела об административных правонарушениях.

В перечисленных делах предметом являются как интересы органов местного самоуправления, либо оспаривание их действий или бездействия, так и иные споры, где органы местного самоуправления выступают процессуальными ответчиками; причем данное процессуальное положение в большинстве случаев имеет целью реализацию прав граждан на жилищные, земельные, наследственные, иные имущественные права, которые невозможно восстановить или защитить иным способом, кроме судебного.

Вместе с тем, в большинстве муниципальных районов в судах общей юрисдикции были рассмотрены исковые заявления органов местного самоуправления о взыскании задолженности по договорам аренды; коммунальных услуг (в случае если жилье является муниципальным); о признании права собственности на недвижимое имущество в силу приобретательской давности; об установлении факта открытия наследства и включения имущества в наследственную массу; о признании права муниципальной собственности на невостребованные земельные доли; о признании права муниципальной собственности на бесхозяйные объекты недвижимого имущества.

По указанным искам суды принимают решения полностью или частично в пользу органов местного самоуправления.

На разных уровнях не раз подчеркивалось, что в отношении муниципалитетов складывается чаще негативная судебная практика. В большинстве случаев по предметам споров cуды принимают решения не в пользу муниципалитетов, исходя из принципов целесообразности или с учетом уже сложившейся практики в том или ином регионе. Также среди причин негативной судебной практики можно отметить нечеткость и расплывчатость формулировок в определении вопросов местного значения; несовершенство и незавершенность законодательного разграничения полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и муниципальными образованиями различных уровней, что приводит к возложению в судебном порядке на муниципалитеты обязательств, не относящихся к предмету их ведения; отсутствие в органах местного самоуправления юристов (на поселенческом уровне практически повсеместно) и слабая юридическая грамотность глав муниципальных образований и специалистов муниципалитетов; недостаточная активность органов местного самоуправления по отстаиванию своих прав в судебном порядке в части обжалования решений административных органов и вынесенных не в их пользу решений судов первой инстанции, что способствует формированию негативной административной и судебной практики. Так, на исполнение судебных решений, вступившим в законную силу, органам местного самоуправления Саратовской области необходимо было в 2015 году около 4 млн. 708 тысяч 673 рубля, в 2016 году примерно 4 млн. 236 тысяч 458 рублей.

В рамках Ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области» с 2015 года создан и действует Совет муниципальных юристов Ассоциации. Совет юристов является постоянно действующим коллегиальным, консультативно-совещательным органом, обеспечивающим координацию деятельности юридических служб органов местного самоуправления области, повышение их роли в совершенствовании нормотворческого процесса в сфере местного самоуправления. Главной задачей Совета муниципальных юристов является выработка единых подходов по правовым вопросам для повышения эффективности работы органов местного самоуправления, создание правотворческих инициатив с обоснованием для устранения коллизий в действующем законодательстве, обсуждение проектов нормативных правовых актов в сфере местного самоуправления, обмен опытом судебной практики. Такая форма работы является очень эффективной, в связи с тем, что своевременное обсуждение актуальных и спорных вопросов юристами органов местного самоуправления, обмен опытом, который предотвращает возможные судебные процессы и разрешаются споры на досудебном уровне, либо при подготовке к судебному процессу имеется доказательная база и имеющаяся положительная практика.

**4.2. Взаимодействие органов местного самоуправления с контрольно-надзорными органами**

Государственный контроль (надзор) за деятельностью органов местного самоуправления осуществляется 27 органами, из них 14 территориальных федеральных и 13 региональных.

Координация деятельности контролирующих органов при планировании и проведении проверочных мероприятий в органах местного самоуправления обеспечивается прежде всего Прокуратурой области.

В соответствии с требованиями ст. 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ прокуратурой области формируется ежегодный план проведения проверок деятельности органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления и государственных органов Саратовской области на плановый год.

В ходе согласования и формирования проектов планов в 2016 году были исключены (отклонены) 42 % проверочных мероприятия в отношении органов местного самоуправления по основаниям несоответствия проектов планов требованиям Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

На 2017 год запланировано проведение 162 проверок органов местного самоуправления. Сформированные проекты планов проверок размещены на официальных сайтах контролирующих органов в сети «Интернет». На официальном сайте прокуратуры области размещены как планы отдельных контролирующих органов, так и общий (сводный) план проверок органов местного самоуправления на текущий год.

В 2016 году в прокуратуру области поступало 9 заявлений о согласовании проведения внеплановых проверок. Согласовано проведение 1 проверки, по 8 заявлениям (89 %) приняты решения об отказе в согласовании в связи с отсутствием предусмотренных законом оснований.

Например, по результатам изучения представленных материалов в 3 квартале 2016 принято решение об отказе ГУ МЧС по Саратовской области в согласовании 4 внеплановых проверок муниципальных образований в связи с тем, что контролирующим органом не представлены обращения граждан, юридических лиц или информация от государственных органов о фактах нарушений законодательства Российской Федерации, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан.

Министерству строительства и ЖКХ области отказано в согласовании внеплановой документарной проверки соблюдения законодательства о градостроительной деятельности в отношении администрации МО «Город Саратов». В обоснование проведения проверки представлена копия обращения гражданина о несоответствии градостроительного плана земельного участка законодательству. Однако в материалах отсутствовало мотивированное решение министерства о несоответствии данного плана предъявляемым требованиям, влекущем возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан. Оснований для согласования проведения внеплановой проверки не имелось.

По результатам сверок, а также в ходе мониторинга контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления прокуратурой области в 2016 году выявлены 2 незаконные внеплановые проверки органов местного самоуправления, а также иные нарушения в работе контрольно-надзорных органов.

Так, отделами надзорной деятельности по Саратовскому и Перелюбскому районам ГУ МЧС по Саратовской области проведены 2 незаконные внеплановые проверки администрации Александровского муниципального образования Саратовского района и администрации Перелюбского муниципального образования Перелюбского района. По поручению прокуратуры области районными прокурорами внесены представления, незаконно выданные предписания отменены.

Петровской межрайонной прокуратурой в работе органов дознания ОМВД РФ по Петровскому району выявлены факты внесения в органы местного самоуправления немотивированных представлений о принятии мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению преступлений, в связи с чем начальнику отдела МВД РФ по Петровскому району внесено соответствующее представление, по результатам которого приняты меры к недопущению подобных нарушений впредь, виновное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

Нарушения в действиях сотрудников ОГИБДД при составлении протокола и привлечении к административной ответственности должностного лица Управления ЖКХ администрации Калининского района отмечены в представлении, внесенном прокуратурой Калининского района в МО МВД РФ «Калининский». По результатам рассмотрения приняты меры к недопущению фактов незаконного вмешательства в деятельность муниципалитетов, 2 лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

В ходе мониторинга контрольно-надзорной деятельности в 3 квартале 2016 года выявлены факты дробления должностными лицами ГУ МЧС России по Саратовской области предписаний и мер административного воздействия, когда по одному и тому же контрольному мероприятию в отношении руководителей муниципальных бюджетных учреждений составлялось до 16 протоколов об административных правонарушениях. В целях устранения нарушений по поручению прокуратуры области начальнику ГУ МЧС России по Саратовской области внесено представление, по результатам рассмотрения которого два должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности, руководством контролирующего органа приняты организационные меры к недопущению подобных нарушений впредь.

В результате проведенного в сентябре 2016 года прокуратурой Саратовской области совместно с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Саратовской области» мониторинга законности направления запросов нарушения выявлены в работе Управления Роспотребнадзора, ГУ МЧС России по Саратовской области.

Контролирующими органами допускались факты направления запросов с необоснованно сокращенными сроками исполнения, с превышением полномочий устанавливалась еженедельная и ежеквартальная отчетность, запросами подменялись предписания.

Прокуратурой области руководителям контролирующих органов внесены 2 представления, в ходе их рассмотрения приняты исчерпывающие меры к недопущению подобных фактов впредь, к дисциплинарной ответственности привлечены 3 лица.

Выявленные недостатки в работе органов государственного контроля (надзора) обсуждены с участием прокуратуры области на координационном совещании при Главном федеральном инспекторе по Саратовской области 27 сентября 2016 года, сведения о результатах мониторинга размещены на сайте прокуратуры области в сети «Интернет».

По результатам проверки в 4 квартале 2016 в министерстве социального развития области выявлены нарушения в части подмены предписаний информациями, в результате требования контролирующего органа не исполнялись, виновные лица избежали административной ответственности. В целях устранения нарушений внесено представление, по его результатам приняты меры к устранению нарушений, виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

В целях совершенствования взаимодействия и решения координационных вопросов прокуратурой Саратовской области и межгоррайпрокурорами систематически проводятся межведомственные совещания с органами местного самоуправления.

Распоряжением Губернатора Саратовской области от 8 февраля 2013 г. № 84-р образована межведомственная комиссия по анализу эффективности контрольно-надзорной деятельности, с приглашением руководства прокуратуры области, с включением в ее состав главного федерального инспектора, председателя Саратовской областной Думы, начальника главного управления внутренних дел области, руководителей контрольных (надзорных) органов, Вице-губернатора, курирующего работу с органами местного самоуправления, представителя ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области» и руководителей органов местного самоуправления.

В 2016 году состоялось 4 заседания межведомственной комиссии, в том числе, с заслушиванием руководителей контролирующих органов по результатам сверок количества и результатов проверочных мероприятий, фактам излишнего административного воздействия и другим актуальным вопросам взаимодействия с органами местного самоуправления.

Вопросы организации взаимодействия прокуратуры, контрольно-надзорных органов с органами местного самоуправления обсуждены с председателем Ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области» на оперативном совещании при прокуроре области в июне 2016 года.

В июле 2016 года прокуратурой области проведено совещание со всеми контрольно-надзорными органами по вопросам формирования планов проверок, проведения внеплановых проверок и проблемам взаимодействия с муниципалитетами.

Продолжила работу образованная в 2013 году мобильная группа по анализу эффективности контрольно-надзорной деятельности, в которую входят представители прокуратуры области, главного федерального инспектора, министерства по делам территориальных образований области, ассоциации «Совет муниципальных образований области».

На заседаниях группы с участием министерства по делам территориальных образований области, прокуратуры Саратовской области, УГИБДД ГУ МВД РФ, Управления государственного автодорожного надзора по Саратовской области, Управления Росреестра проанализированы типичные основания отказа в возбуждении дел об административных правонарушениях по заявлениям органов местного самоуправления, актуальные вопросы контроля при осуществлении дорожной деятельности и организации транспортных перевозок, исполнения выданных предписаний, реализации правотворческих инициатив прокуратуры, порядок информационного взаимодействия с органами прокуратуры и ряд других вопросов. Деятельность группы способствовала достижению согласованности действий контрольно-надзорных органов с учетом интересов муниципальных образований.

Аналогичные координационные совещания с органами местного самоуправления и контролирующими органами проведены межгоррайпрокурорами (всего 141).

**Таблица 15**

**Числовые показатели по разделу 4.**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатель** | | **Единица измерения** | **Муниципальные районы** | **Городские поселения** | **Сельские поселения** | **Городские округа** |
| ***Проверки и запросы*** | |  |  |  |  |  |
| Общее количество проверок органов МСУ | 2015 | Ед. | 1631 | 30 | 153 | 344 |
| 2016 | Ед. | 750 | 241 | 837 | 245 |
| Количество запросов в органы МСУ | 2015 | Ед. | 45697 | 6448 | 5625 | 746 |
| 2016 | Ед. | 48522 | 5758 | 6339 | 650 |
| ***Судебные решения*** | |  |  |  |  |  |
| Общее количество судебных решений, вынесенных в отношении органов МСУ | 2015 | Ед. | 925 | 81 | 697 | 1486 |
| 2016 | Ед. | 969 | 123 | 859 | 1236 |
| Количество поданных прокурором заявлений в суд | 2015 | Ед. | 1174 | 79 | 540 | 245 |
| 2016 | Ед. | 969 | 231 | 118 | 120 |
| Приблизительное количество денежных средств, необходимых на исполнение судебных решений | 2015 | Тыс.  Руб. | 335303,38 | 1266,10 | 21490,20 | 4350612,7 |
| 2016 | Тыс.  Руб. | 415711,5 | 6140,6 | 35530,44 | 3779075,4 |
| ***Исполнение судебных решений*** | |  |  |  |  |  |
| Количество исполнительных производств в отношении органов МСУ | 2015 | Ед. | 1691 | 62 | 359 | 664 |
| 2016 | Ед. | 2087 | 97 | 61 | 692 |
| ***Меры прокурорского реагирования*** | |  |  |  |  |  |
| Количество поданных прокурором протестов / представлений в отношении органов МСУ | 2015 | Ед. | 1511/1939 | 92/282 | 2169/3029 | 34/503 |
| 2016 | Ед. | 1414/1950 | 108/445 | 2188/3287 | 50/369 |
| ***Ответственность ОМСУ и должностных лиц*** | |  |  |  |  |  |
| Количество возбужденных административных производств в отношении должностных лиц органов МСУ | 2015 | Ед. | 180 | 133 | 69 | 180 |
| 2016 | Ед. | 134 | 42 | 132 | 50 |
| ***Общее количество штрафов*** | |  |  |  |  |  |
| Количество штрафов | 2015 | Ед. | 57 | 9 | 43 | 265 |
| Сумма штрафов | Тыс.  Руб. | 431 | 72 | 386 | 1003 |
| Количество штрафов | 2016 | Ед. | 83 | 15 | 130 | 141 |
| Сумма штрафов | Тыс.  Руб. | 285 | 84 | 974 | 1105 |

**Раздел 5. Участие граждан в осуществлении местного самоуправления**

На территории Саратовской области участие граждан в осуществлении местного самоуправления осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – закона № 131-ФЗ) в следующих формах: публичные слушания, собрания и конференции граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, опросы граждан, муниципальные выборы, участие граждан в организации территориального общественного самоуправления, институт старост.

Одной из наиболее активно используемых форм участия граждан являются публичные слушания. Публичные слушания проводятся на территории муниципальных образований по вопросам, определенным в статье 28 закона № 131-ФЗ.

В соответствии со статьей 29 закона № 131-ФЗ на территории области проводятся собрания граждан, на которых подводятся итоги социально-экономического развития муниципальных образований за год, полугодие, квартал и определение задач на следующий период, обсуждается реализация вопросов местного значения муниципальных образований. В помощь органам местного самоуправления Исполнительной дирекцией Ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области» совместно с министерством по делам территориальных образований области разработаны пошаговые рекомендации встреч органов местного самоуправления с жителями, активно используемые в работе муниципалитетами.

Так, в Балашовском муниципальном районе в 2015 году проведено. - 219 собраний с участием 3570 человек, в 2016 году – 219 собраний с участием 4073 человек. В 2015 году в Ершовском муниципальном районе проведено 190 собраний, на которых присутствовало 5600 человек, в 2016 году - 207 собраний, с участием 7245 человек.

В 2016 году в Саратовской области помимо выборов депутатов Государственной Думы состоялись еще 205 муниципальных избирательных кампаний. По итогам муниципальных выборов 18 сентября 2016 в соответствии с изменениями, внесенными Законом Саратовской области от 04.05.2016 № 64-ЗСО «О внесении изменений в Закон Саратовской области «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов в Саратовской области» и Законом Саратовской области от 28.03.2016 № 38-ЗСО «О внесении изменений в Закон Саратовской области «О порядке избрания глав муниципальных образований в Саратовской области» переформированы представительные органы 36 районов из 38, а также три ЗАТО, на поселенческом уровне в 33 муниципальных районах выборы прошли в Советы депутатов 186 поселений.

На территории области в последнее время поступательно развивается территориальное общественное самоуправление. Анализ статистических данных о деятельности органов ТОС показал, что несмотря на то, что ряд органов ТОС прекратили свою деятельность, в целом наблюдается положительная динамика. Так, по сравнению с 2015 годом в 2016 году на 4 увеличилось количество ТОС в сельских поселениях, на 1 в городских.

Лидером привлечения граждан к осуществлению местного самоуправления через участие в ТОС в 2016 году стал Энгельсский район, где из 68 функционирующих объединений 64 работает в сельской местности. Администрация района практикует ежегодные конкурсы лучших практик работы ТОС, проведение обучающих семинаров и тренингов для председателей ТОС, непосредственное сотрудничество с гражданами, реализующими управление своими территориями.

Территориальное общественное самоуправление оказывает огромную помощь администрациям муниципальных образований поселений Энгельсского муниципального района в решении вопросов местного значения. Много мероприятий проведено членами территориального общественного самоуправления, направленных на формирование здорового и счастливого образа жизни человека и сопутствующей этому образу среду обитания. Все органы ТОС Энгельсского района принимают активное участие в проведении весеннего и осеннего месячника по санитарной очистке, благоустройству и озеленению территорий, в проведении праздников «Масленица», «День Победы», «День защиты детей», «День поселка (села)», «Новый год» и много других интересных мероприятий.

На территории муниципального образования город Энгельс наиболее активное участие в жизни горожан принимают ТОС «Завокзальное» и ТОС «Химик». По инициативе и непосредственном участии ТОС «Химик» восстановлена пешеходная дорожка, оборудованы карманы для автомашин и пешеходные переходы, отремонтированы тротуары к школе № 3; оборудованы детские спортивные площадк, проводятся конкурсы по благоустройству «Лучший двор», «Лучший балкон», «Лучшая придомовая территория»; ко Дню защиты детей проводится конкурс рисунков; в память лётчицы Валерии Хомяковой проводятся спортивные соревнования и др.

ТОС оказывают помощь администрации Энгельсского муниципального района в организации выездных приемов граждан специалистами комитета по земельным ресурсам администрации Энгельсского муниципального района, ФГУП «Ростехинвентаризация» Федеральное БТИ, управление Росреестра и МРИ № 7 по Саратовской области ФНС.

В городе Саратове действует 24 органа ТОС, объединенных в «Ассоциацию самоуправляемых территорий г. Саратова». Из городского бюджета исполнительным органам ТОС предоставляются субсидии для решения вопросов относящихся к их компетенции. Так, в 2015 году общий объем субсидий составил 2,3 млн. рублей, в 2016 году – 1,8 млн. рублей. ТОСы г. Саратова активно участвуют в работе по правовому просвещению граждан, защите их прав и интересов, осуществляют профилактические мероприятия правоохранительной направленности.

На территории Натальинского муниципального образования Балаковского муниципального района зарегистрировано 11 территориальных общественных самоуправлений. Заключены соглашения администрации с органами территориального общественного самоуправления о сотрудничестве.

Органы ТОС осуществляют широкие полномочия по социально-экономическому развитию собственной территории. К примеру, за период 2016 года органы территориального общественного самоуправления Балаковского муниципального района активно участвуют в благоустройстве населенных пунктов и ликвидации несанкционированных свалок, ведут разъяснительную работу с гражданами о необходимости соблюдения правил пожарной безопасности, оказывают содействие администрации в проведении инвентаризации сельских кладбищ, строительстве, ремонте и содержании памятников.

Помимо участия в решении вопросов жизнедеятельности населенных пунктов ТОС самостоятельно реализуют множество проектов и привлекают к их реализации не только бюджетные, но и внебюджетные источники.

В 2016 году в целях содействию развитию ТОС и поддержки их деятельности была продолжена работа по нормативно-правовому регулированию отношений органов местного самоуправления и ТОС. Разработан механизм грантовой поддержки органов территориального общественного самоуправления. В результате чего ТОС п. Николевский был реализован общественно значимый проект «Создание детской площадки общефизической подготовки». В целях реализации проекта ТОС были разработан и утвержден паспорт общественно значимого проекта. Общие расходы по проекту составили187 058 рублей, из которых: 100 000 рублей – сумма гранта, 87 058 рублей – средства граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц. Основной целью проекта является создание условий для укрепления физического развития и улучшения условий безопасности детей, организации активного отдыха. Создание условий для проявления индивидуальности в ролевых играх детей дошкольного возраста, личного роста младшего школьного возраста, формирование активной жизненной позиции. Партнерами проекта выступили администрация Натальинского муниципального образования, Благотворительная организация «Содействие», общественная организация ветеранов боевых действий «Боевое содружество».

В 2015 году органами ТОС Натальинского муниципального образования Балаковского муниципального района было привлечено 140 000 рублей жителей и привлеченных населением спонсоров, в 2016 году – 994 000 рублей.

На территории Краснопартизанского района функционирует 4 ТОС: 1 в Горновском муниципальном образовании, 3 в Рукопольском муниципальном образовании.

Наиболее успешно осуществляет свою деятельность ТОС села Милорадовка. Благодаря ТОС на территории села поддерживаются в рабочем состоянии водопроводные сети, две водокачки, восстанавливаются имеющиеся колодцы, восстановили подвесной мост через р. Большой Узень. Проводится благоустройство села: в 2016 году была установлена игровая площадка, заменена изгородь из современных материалов на православном кладбище. ТОС оказывает весомую материальную помощь в проведении культурно-массовых мероприятиях на территории села.

Еще одной из форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления является реализуемый населением области институт старост. В 2016 году с целью методической поддержки органов местного самоуправления поселений и развития института старост на территории области Ассоциацией «Совет муниципальных образований Саратовской области» с участием прокуратуры области, министерства по делам территориальных образований области, правового управления правительства области, министерства юстиции области разработаны типовые нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность старост на муниципальном уровне. В результате ряд сельских поселений области приняли соответствующие правовые акты, в них избраны и осуществляют свою деятельность старосты населенных пунктов.

В настоящее время среди наиболее важных задач, стоящих перед органами местного самоуправления Саратовской области – повышение уровня доверия населения к органам власти.

Институциональное оформление взаимоотношений гражданского общества и местной власти произошло, когда на территории муниципальных районов Саратовской области начали создаваться и активно функционировать общественные советы, сформированные из гражданских активистов и представителей ведущих местных общественных организаций и местных ячеек областных общественных организаций. Общественные советы муниципальных образований имеют огромный потенциал, но даже сейчас, находясь на стадии становления своей институциональности, данные общественные органы уже оказывают положительное влияние на социально-политические процессы в муниципальных районах.

Деятельность общественных советов регламентируется Федеральным законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», Законом Саратовской области от 09.12.2015 № 165-ЗСО «О некоторых вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Саратовской области», нормативными правовыми актами органов местного самоуправления о создании и деятельности общественных советов(палат).

Так, в Вольском муниципальном районе Решением Вольского муниципального Собрания от 06.11.2014 № 4/47-349 утверждено Положение об Общественной палате Вольского муниципального района, регламентирующее ее деятельность.

Общественная палата направляет своих представителей для участия в работе комиссий Вольского муниципального Собрания, а также на заседания Вольского муниципального Собрания.

Председатель Общественной палаты или уполномоченный им член Общественной палаты участвует в работе постоянно-действующего совещания при главе администрации Вольского муниципального района.

Общественная палата запрашивает в соответствии с федеральными законами РФ у органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, информацию, необходимую для осуществления возложенных на нее задач.

Руководители органов местного самоуправления участвуют в заседаниях Общественной палаты для выступления по общественно значимым вопросам.

Решения Общественной палаты в случаях и порядке, предусмотренных законодательством РФ публикуются в СМИ.

Общественная палата, в предусмотренных законодательством РФ случаях, при выявлении нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных организаций вносит предложения в соответствующие органы о привлечении к ответственности виновных лиц.

Общественная палата осуществляет общественный контроль в следующих формах: общественный мониторинг, общественная экспертиза, общественное слушание, общественное обсуждение, общественная проверка, общественное расследование, публичный отчет руководителей органов местного самоуправления.

Общественная палата готовит итоговые документы по результатам общественного контроля.

Результатом общественного контроля может быть также общественная инициатива, которая имеет целью отмену или изменение действующего либо принятие нового нормативного правового акта. В частности в 2016 году общественная палата Вольского муниципального района контролировала ход дорожных ремонтных дорог и ремонт крыш многоквартирных домов.

Информация и материалы о ходе осуществления и результатах общественного контроля публикуется на официальном сайте общественной палаты, либо на официальном сайте администрации Вольского муниципального района.

Кроме того, в целях корректировки порядка подготовки муниципальных правовых актов администрации Вольского муниципального района, проекты нормативно правовых актов в срок не позднее 3 рабочих дней до момента принятия направляются посредством электронной почты в адрес Общественной палаты Вольского муниципального района для рассмотрения.

Решением Вольского муниципального Собрания от 06.11.2014 № 4/47-347 утвержден порядок взаимодействия органов местного самоуправления, муниципальных организаций и учреждений Вольского муниципального района с субъектами общественного контроля.

В соответствии с законом № 131-ФЗ создан общественный совет по проведению независимой оценки качества работы муниципальных учреждений Вольского муниципального района Саратовской области, оказывающих социальные услуги. В 2016 году было обследовано 71 учреждение.

Примером взаимодействия общественных советов и местной власти является координация общественности в лице районного отделения Всероссийской общественной организации ветеранов «Боевое братство», СРОО «Часовые Родины» и органов местного самоуправления Балаковского муниципального района Саратовской области в военно-патриотической работе. В 2016 году общими силами была организована установка памятника «Пограничникам всех поколений», открытого в мае 2016 года – данная инициатива была реализована в кратчайшие сроки.

Одним из примеров совместной и продуктивной работы членов общественного совета стал общественный контроль за ремонтом дорог в Энгельсском муниципальном районе, проводившемся в рамках объявленного Губернатором Саратовской области В.В. Радаевым Года дорог в 2016 году. С помощью членов Общественного совета Энгельсского района было выявлено немало проблемных точек, а органы местного самоуправления, в свою очередь, оперативно реагировали на сигналы о трудностях в строительстве и принимали оперативные меры, благодаря чему сроки ремонта дорог были исполнены, а качество работы было по достоинству оценено жителями района, не выразивших по завершению ремонта никаких серьезных претензий.

Кроме того, в ряде муниципальных районов созданы общественные советы по отдельным направлениям деятельности. К примеру, при администрации Балаковского муниципального района создан Общественный совет по нормированию в сфере закупок, который осуществляет контроль за нормативно – правовой базой заказчиков Балаковского района по нормированию; в Татищевском муниципальном районе создан Общественный Совет по развитию образования Татищевского муниципального района.

На территории ряда муниципальных образований Саратовской области активно ведется волонтерская деятельность. Волонтеры принимают участие в культурно-массовых и спортивных мероприятиях, проводят акции помощи детям, ветеранам, пожилым, направленные на пропаганду здорового образа жизни, а также экологические и патриотические акции.

Во всех муниципальных районах и городских округах Саратовской области, а также в некоторых сельских поселениях в целях урегулирования участия граждан в охране общественного порядка созданы добровольные народные дружины.

**Таблица 16**

**Числовые показатели по 5 разделу**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатель** | | **Единица измерения** | **Муниципальные районы** | **Городские поселения** | **Сельские поселения** | **Городские округа** |
| Количество образованных ТОСов в МО | 2015 | Ед. | 93 | 8 | 85 | 25 |
| 2016 | Ед. | 95 | 9 | 86 | 24 |
| Количество  юридически зарегистрированных ТОСов | 2015 | Ед. | 3 | 3 |  | 25 |
| 2016 | Ед. | 3 | 3 |  | 24 |
| Количество ТОСов, фактически осуществляющих свою деятельность | 2015 | Ед. | 90 | 8 | 82 | 25 |
| 2016 | Ед. | 95 | 9 | 86 | 24 |

**Раздел 6. Правовые аспекты развития системы местного самоуправления**

**6.1. Формирование органов местного самоуправления Саратовской области и развитие законодательной базы в сфере местного самоуправления в 2016 году**

В соответствии с частью 1 статьи 4 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правовую основу местного самоуправления составляют не только нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, но также конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты органов местного самоуправления.

Органами государственной власти Саратовской области во исполнение и развитие положений федерального законодательства о местном самоуправлении сформирована правовая база, необходимая и достаточная для обеспечения осуществления на территории Саратовской области местного самоуправления.

Вместе с тем, областное законодательство постоянно совершенствуется. В 2016 году Правительством Саратовской области, Саратовской областной Думой и Ассоциацией «Совет муниципальных образований Саратовской области» в тесном взаимодействии с органами контроля и надзора была продолжена работа по правовому регулированию организационных основ местного самоуправления, а также по реализации в законодательстве области положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Представители перечисленных ведомств принимали участие в подготовке и обсуждении проектов законов области и иных нормативных правовых актов по вопросам местного самоуправления на заседаниях рабочих групп, заседаниях комитета Саратовской областной Думы по государственному строительству и местному самоуправлению. Изменения в Закон Саратовской области от 29 октября 2014 года № 131-ЗСО «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов в Саратовской области», внесенные Законом Саратовской области от 4 мая 2016 года № 64-ЗСО, закрепили два варианта порядка формирования представительных органов для всех муниципальных районов области, предоставив органам местного самоуправления право выбора способа формирования представительного органа между делегированием и муниципальными выборами. Способ формирования представительного органа муниципального района устанавливается уставом муниципального района.

Поправками в перечисленные законы области также установлены сроки полномочий главы и представительного органа муниципального образования не менее двух и не более пяти лет.

В 2016 году вносились многочисленные поправки в Закон Саратовской области от 31 октября 2005 года № 107-ЗСО «О выборах в органы местного самоуправления Саратовской области».

В частности, Законом Саратовской области от 1 февраля 2016 года № 12-ЗСО «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Саратовской области», внесены изменения в части исключения кандидата из муниципального списка кандидатов после принятия соответствующей избирательной комиссией решения о регистрации его депутатом вне зависимости от того, по какой избирательной системе (мажоритарной или пропорциональной) он был избран; уточнения положений, касающихся сроков проведения досрочных и дополнительных выборов в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва.

В 2016 году в Закон Саратовской области от 30.09.2014 № 109-ЗСО «О порядке избрания глав муниципальных образований в Саратовской области» были внесены изменения, которые были обусловлены необходимостью исполнения постановления Конституционного суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П по делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и реализации полномочий субъекта Российской Федерации в части установления порядка избрания глав муниципальных образований. Учитывая, что указанное постановление Конституционного суда не допускает воспроизведение законами субъектов Российской Федерации единственно возможного варианта порядка избрания и места в системе органов местного самоуправления главы муниципального образования сельских и отдельных групп городских поселений, и действующие законы не могут ограничивать возможность предусмотреть в уставах этих муниципальных образований избрание главы поселения на муниципальных выборах, а также самостоятельно в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определить место главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления соответствующего поселения, был расширен перечень возможных способов избрания глав поселений. В результате на 31 декабря 2016 года в 37 муниципальных районах области и 4 городских округах главы районов и округов были избраны представительным органом соответствующего муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Законом Саратовской области от 24 февраля 2016 года № 15-ЗСО «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Саратовской области» установлено минимальное число кандидатов в общемуниципальной и муниципальных частях муниципального списка кандидатов; уточнена процедура передачи вакантного депутатского мандата в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по единому избирательному округу, в том числе в составе муниципальной части муниципального списка кандидатов. Также определено, что при проведении выборов депутатов областной Думы по одномандатному избирательному округу, депутатов представительных органов местного самоуправления по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, в случае если кандидаты набрали наибольшее равное количество голосов избирателей, избранным считается кандидат, уведомление о выдвижении которого произошло ранее.

В настоящее время вследствие произошедших преобразования поселений на территории Саратовской области изменен порядок формирования представительных органов муниципальных районов: установлен дифференцированный подход в формировании районных собраний. Для 8 муниципальных районов предусмотрено формирование представительного органа путем муниципальных выборов. Для 30 районов – из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава. Из них для 3 районов установлена равная норма представительства. Для остальных 27 муниципальных районов в законе установлена норма представительства, исходя из численности населения поселения.

В июле 2016 года принят Закон Саратовской области № 75-ЗСО «О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Саратовской области», устанавливающий в соответствии с частью 4 статьи 31 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядок назначения и проведения опроса граждан на территории муниципального образования Саратовской области или части территории муниципального образования Саратовской области.

В 2016 году Правительством Саратовской области, Саратовской областной Думой и Ассоциацией «Совет муниципальных образований Саратовской области» в тесном взаимодействии с представителями ГУВД МВД по Саратовской области была активно продолжена работа по совершенствованию Закона Саратовской области от 28 ноября 2016 года № 157-ЗСО «О внесении изменений в Закон Саратовской области «Об административных комиссиях и наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по образованию и обеспечению деятельности административных комиссий, определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях». Изменения направлены на устранение пробела правового регулирования и восполнение недостающих доходов областного и местных бюджетов от денежных взысканий (штрафов) за нарушение законов области и муниципальных правовых актов. Предусмотрено выполнение органами местного самоуправления, наделенными государственными полномочиями по образованию и обеспечению деятельности административных комиссий, функции администраторов доходов бюджетов в части денежных взысканий (штрафов), наложенных по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях административными комиссиями, а также мировыми судьями, протоколы по которым составлены должностными лицами органов местного самоуправления.

# 6.2. Проблемы правоприменения норм действующего законодательства о местном самоуправлении и предложения по совершенствованию законодательства о местном самоуправлении

# *6.2.1. Проблема правового статуса территориального общественного самоуправления (далее – ТОС).*

# В законодательстве Российской Федерации недостаточно четко определен организационно-правовой статус ТОС. Согласно ч. 5 ст. 27 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ТОС в соответствии с уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

# В соответствии с ч. 3 ст. 2 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» некоммерческие организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), общин коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачьих обществ, некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами.

# В силу части I пп. 2 п. 3 ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации ТОС могут создаваться только в организационно-правовой форме общественной организации.

# Согласно ст. 7 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» общественная организация является одной из организационно-правовых форм общественного объединения. То есть ТОС формально отнесен к общественным организациям, что и создает ряд серьезных коллизий и противоречий.

# Представляется целесообразным закрепление в законодательстве специальной организационно-правовой формы ТОС, учитывающей особенности организации и функционирования территориального общественного самоуправления.

# *6.2.2. Проблемы разграничения полномочий*

# Одной из ключевых проблем местного самоуправления является точность определения компетенции органов местного самоуправления. Более того, эффективность всей публичной системы власти находится в зависимости от рационального распределения компетенции между ее уровнями.

# Перечни вопросов местного значения и полномочия органов местного самоуправления должны соответствовать публично-правовой природе местного самоуправления и принципу субсидиарности. Вопросы местного значения должны соответствовать двум главным критериям: во-первых, составлять повседневный компонент жизнедеятельности населения, во-вторых, предполагать необходимость обеспечения доступности по месту жительства.

# Не вполне соответствуют природе местного самоуправления следующие вопросы, в различное время включенные в Закон о местном самоуправлении в силу актуальности тех или иных направлений государственной политики:

# Участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения / на территории муниципального района;

# Участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения / на территории муниципального района;

# Организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения/ муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

# Создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов (в поселении) /Разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального района, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов (в муниципальном районе).

# В силу государственной и общественной значимости указанные вопросы целесообразно оставить на муниципальном уровне, однако степень участия органов местного самоуправления в их реализации должна быть предельно точно определена в соответствующих отраслевых федеральных законах. В Федеральном законе от 12.02.1998 № 28-ФЗ "О гражданской обороне", Федеральном законе от 21.12.1994 № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", Федеральном законе от 06.03.2006 № 35-ФЗ "О противодействии терроризму", Федеральном законе от 25.07.2002 № 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" не предусматривается разделение полномочий в зависимости от уровня муниципального образования, что позволяет выявить еще одну проблему правового регулирования вопросов местного значения, характерную не только для упомянутых законов.

# В целом, совпадающие формулировки вопросов местного значения муниципального района и поселений не являются существенной проблемой, поскольку вопрос местного значения является лишь одним из элементов компетенции, указывающим на сферу деятельности органов местного самоуправления. Важно, чтобы полномочия в этих сферах были конкретизированы в отраслевом законодательстве в зависимости от вида муниципального образования, поскольку пересечение полномочий органов власти, в юрисдикции которых находится одна и та же территория, является недопустимым. Примеры неудачного установления таких полномочий:

# Вопрос местного значения: 6.1) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального района;

# Отраслевой закон недостаточно конкретизирует полномочия: "в пределах своей компетенции в приоритетном порядке осуществляют профилактические, в том числе воспитательные, пропагандистские, меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности".

# Вопрос местного значения: 14) участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов;

# Отраслевой закон содержит идентичную формулировку, степень участия не ясна. Частая проблема для вопросов местного значения, основное содержание которых исключено из компетенции муниципального уровня и передано региональным органам.

# Вопрос местного значения: 29) осуществление муниципального лесного контроля;

# Отраслевой закон не разграничил полномочия между поселением и районом, нет точного понимания содержания лесного контроля.

# При формулировке вопросов местного значения в настоящее время используются конструкции, позволяющие неоднозначно толковать предполагаемые полномочия ("организация", "участие", "содействие", "создание условий", "обеспечение условий"). Это не является проблемой в упомянутом случае – если полномочия по данному вопросу местного значения урегулированы федеральным законом и при этом сформулированы более конкретно.

# В случае, когда в отраслевом законе полномочия сформулированы неконкретно и (или), по сути, повторяют формулировку вопроса местного значения (к примеру, "Основы законодательства Российской Федерации о культуре", Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ "О развитии сельского хозяйства", Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды"), такие положения закона целесообразно скорректировать, с тем, чтобы обеспечить более детальный перечень полномочий по решению вопроса местного значения.

# Более четкое нормативное разграничение полномочий органов местного самоуправления и государственных органов необходимо в части правового регулирования в сфере благоустройства и создания благоприятных условий для проживания граждан на территории муниципальных образований и нормативное обособление данных правоотношений от других сфер, регулируемых нормативными правовыми актами федерального уровня (санитарные нормы и правила, технические регламенты и т.д.), с целью создания эффективной системы норм права в сфере благоустройства и механизма их реализации. Нуждаются в нормативном закреплении понятия «прилегающая территория», «газон».

# *6.2.3. Проблемы юридической техники*

# Необычные для устоявшейся юридической техники формулировки, касающиеся субъекта и способа установления порядка формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением (ст. 35 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации), а также порядка избрания и роль главы муниципального образования (ст. 36), предполагающие правовое регулирование соответствующих вопросов законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования, привели к неоднозначному пониманию пределов компетенции субъекта Российской Федерации.

# Большинство регионов в этой ситуации сделали вывод о необходимости и (или) возможности императивного регулирования и установили конкретные (а иногда единственно возможные) модели формирования представительных органов муниципальных районов и модели избрания глав муниципального образований. Между тем, правовое регулирование рассматриваемого вопроса субъектом Российской Федерации может осуществляться и через установление диспозитивных норм, то есть субъект Российской Федерации может установить законом возможность регулирования указанных вопросов уставом муниципального образования.

# Отметим, что на заседании Совета при Президенте по развитию местного самоуправления 26 мая 2014 года, предшествовавшем подписанию Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ, В.В. Путин отмечал важность понимания всеми того, что в основе системы правового регулирования местного самоуправления в России лежит свобода выбора, а также необходимость обеспечения реализации ключевых принципов, заложенных в Конституции России, – самостоятельности местного самоуправления и федерального устройства нашей страны.

# Подобное использование союза "и" и в других положениях закона, касающихся разграничения вопросов местного значения, источников доходов местных бюджетов, состава муниципального имущества законами субъектов Российской Федерации и уставом городского округа, оставляет не до конца ясным и целесообразным механизм такого совместного регулирования. Представляется целесообразным в рассмотренных случаях использовать привычную конструкцию "в соответствии с законом субъекта Российской Федерации".

# С точки зрения юридической техники вызывает вопросы и положение ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ". Установив, что "порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации", Федеральный закон, с одной стороны, по сути, ничем не ограничил вмешательство субъекта Российской Федерации в деятельность органов местного самоуправления, а с другой, создал для субъектов Российской Федерации ситуацию необходимости правового регулирования при недостаточно ясном предмете регулирования.

# *6.2.4. Проблемы финансового обеспечения местного самоуправления*

# Существующие проблемы разграничения полномочий между субъектами РФ и муниципальными образованиями дополняются несоответствием доходов бюджетов муниципальных образований их расходным обязательствам. Низкая доля налоговых, неналоговых доходов в общем объеме доходов, нехватка собственных финансовых ресурсов местного бюджета ведут к невыполнению расходных обязательств бюджета муниципального образования.

# В настоящее время доходная часть местных бюджетов может быть увеличена за счет зачисления в местный бюджет налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения;

# Следует также отметить сохраняющуюся серьезную проблему поступления налогов по месту регистрации предпринимателя, а не по месту осуществления предпринимательской деятельности. Так, в соответствии со ст. 226 Налогового кодекса РФ, индивидуальные предприниматели уплачивают налог на доходы физических лиц за своих работников по месту регистрации ИП, которое регистрируется по месту жительства индивидуального предпринимателя. В результате налог на доходы физических лиц, являющийся основой местного бюджета, поступает в бюджет другого муниципального образования, а социальная нагрузка бюджета остается по месту их жительства.

# *6.2.5. Проблемы в сфере землепользования*

# Одна из проблем правоприменения в сфере землепользования возникает при оформлении невостребованных земельных долей в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

# Земли сельскохозяйственного назначения в настоящее время представляют собой наибольшую ценность, так как с одной стороны, являются потенциальными объектами налогообложения, а с другой стороны, включают в себя наиболее продуктивные участки земельного фонда.

# Все установленные законом полномочия в части невостребованных долей осуществляет орган местного самоуправления поселения или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в долевой собственности.

# При получении выписки из государственного кадастра недвижимости на земельные участки, являющиеся общей долевой собственностью, возникает проблема отсутствия долей умерших дольщиков, в связи с чем возникают трудности в определении количества невостребованных земельных долей, оставшихся на данном земельном участке.

# Переход права собственности от собственника, не воспользовавшегося предоставленным ему правом на земельную долю, к органу местного самоуправления составляет прерогативу органов судебной власти. Анализ судебной практики свидетельствует о том, что подобные дела подлежат рассмотрению по общим правилам искового производства. Истцом в данном случае выступает орган местного самоуправления, ответчиками – собственники земельных долей, признанных невостребованными.

# При обращении в судебный орган с исковым заявлением о признании права муниципальной собственности на земельные участки, образованные из невостребованных земельных долей, орган местного самоуправления должен предоставить документы, подтверждающие обстоятельства, на которых истец основывает свои требования, а именно факт смерти правообладателя и документ, подтверждающий, что в отношении оспариваемой доли не открыто наследственное дело. Однако получение необходимых данных от органов, которые производят государственную регистрацию актов гражданского состояния, и от нотариуса орган местного самоуправления не имеет возможности, поскольку эта информация содержит персональные данные и в некоторых случаях не подлежит разглашению третьим лицам.

# Кроме того, лица, считающие, что принадлежащие им доли необоснованно включены в список невостребованных земельных долей, вправе представить возражения в орган местного самоуправления, что является основанием для исключения указанных лиц и земельных долей из списка невостребованных земельных долей. Однако в дальнейшем многие заявители не предпринимают действий по оформлению в соответствии с действующим законодательством вышеуказанных земельных долей. Таким образом, подобные невостребованные доли не включаются в хозяйственный оборот, в связи с чем существует необходимость установления конкретного срока оформления земельных долей, исключенных на основании заявления из списков невостребованных в соответствии с законодательством. Соответственно, если в указанный срок правообладатель не оформил в установленном порядке свою земельную долю, целесообразно такую долю автоматически признавать невостребованной.

**Раздел 7 Актуальные тенденции развития системы местного самоуправления в Саратовской области и предложения по его совершенствованию.**

Анализ состояния местного самоуправления в Саратовской области позволил увидеть следующие **ТЕНДЕНЦИИ**:

1. В части территориальной организации в регионе сохраняется тенденция укрупнения поселений и упразднения администраций поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов, и передача полномочий от администраций указанных поселений администрациям муниципальных районов;
2. В части финансово-экономического развития сохраняется тенденция крайней разнородности муниципальных образований по уровню социально-экономического развития и природно-ресурсному потенциалу, вследствие чего они существенно дифференцированы по величине налоговых и неналоговых доходов в расчете на 1 жителя.

Большинство бюджетов муниципальных районов и городских округов области формируются в основном за счет безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы (около 60%). Наибольшая доля в межбюджетных трансфертах приходится на субвенции, наименьшая – не дотации.

Уровень дефицита местных бюджетов остается высоким, хотя уменьшилось количество муниципальных образований, имеющих дефицитные бюджеты.

Выросли муниципальные долговые обязательства (в 1,3 раза) и расходы на обслуживание муниципального долга (в 1,9 раза). Свыше 70% в структуре долга составляют банковские кредиты.

1. –В сфере кадрового обеспечения муниципальной службы наблюдается снижение престижа и привлекательности работы муниципального служащего в связи с несоответствием оплаты труда и работы в условиях многозадачности;

снижение расходов муниципальных бюджетов на профессиональное развитие муниципальных служащих;

недостаточное методическое и правовое обеспечение для разработки и утверждения квалификационных требований в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности муниципального служащего

1. Прослеживается стабильное развитие участия граждан в осуществлении местного самоуправления и форм общественного контроля, волонтерства и добровольчества.
2. В сфере правового регулирования местного самоуправления в регионе имеется тенденция совершенствования федеральных нормативных правовых актов по отраслевому законодательству и регионального законодательства в соответствии с особенностями развития территорий, приведения областного законодательства в соответствии с федеральным.
3. Сохраняется тенденция совершенствования подходов во взаимодействии органов местного самоуправления и контрольно-надзорных органов на основе плановости и оперативного регулирования возникающих вопросов в ходе проведения заседаний межведомственной комиссии и мобильных рабочих групп.

Выработаны предложения для дальнейшего совершенствования системы местного самоуправления в Российской Федерации и Саратовской области в соответствии с разделами доклада.

**Предложения.**

1. **В сфере финансово-экономического развития муниципальных образований** 
   1. С учетом высокой дифференциации в развитии доходной базы местных бюджетов, препятствующей дополнительному закреплению за ними доходных источников, приоритет должен быть отдан реализации мер, направленных на развитие налогового потенциала территорий, в том числе за счет создания условий для привлечения инвестиций, формирования благоприятной предпринимательской среды.

Необходимо продолжить оптимизацию налоговых льгот, переориентировав их систему на решение указанной задачи. При предоставлении льгот по местным налогам, носящих социальный характер, должны предусматриваться компенсационные механизмы, обеспечивающие полное возмещение потерь местных бюджетов с уровня, установившего соответствующие преференции.

1.2. Повышению заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении поступлений от субъектов малого бизнеса и в легализации доходов этого сектора экономики могла бы служить передача на местный уровень налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения.

1.3. Переход к исчислению имущественных налогов от кадастровой стоимости требует обеспечения достоверности проведенной оценки. Законодательством предусмотрено проведение государственной кадастровой оценки в соответствии с утвержденными методическими указаниями. В то же время независимые оценщики не ограничены федеральными стандартами в выборе подходов и методов оценки. Решением данной проблемы может стать создание единого федерального органа, ответственного за государственный учет, государственную регистрацию прав и государственную оценку имущества.

1.4. В целях совершенствования администрирования имущественных налогов на местном уровне должна быть продолжена работа по формированию и актуализации электронных баз данных, содержащих необходимые сведения для исчисления и уплаты налогов. На уровне муниципальных образований необходимо проведение работ по установлению (уточнению) адресов места нахождения объектов капитального строительства и земельных участков, внесение верных наименований населенных пунктов, улиц и прочих элементов адреса в Федеральную информационную адресную систему (ФИАС). Сохраняет свою актуальность и работа по выявлению незарегистрированных объектов недвижимого имущества, вовлечение их в налоговый оборот.

1.5. Значительным резервом пополнения местных бюджетов является повышение собираемости налогов и других обязательных платежей. В целях увеличения доходов местных бюджетов необходимо осуществлять постоянную претензионно-исковую работу по взысканию в бюджет задолженности по неналоговым доходам, администрируемым органами местного самоуправления, а также обеспечить взаимодействие с налоговыми органами по вопросу сокращения и ликвидации недоимки по налоговым платежам.

1.6. Целесообразно внедрить в практику заключение и реализацию соглашений между администрациями муниципальных образований и заинтересованными федеральными структурами о совместной работе с установлением целевых ориентиров по увеличению поступлений в местные бюджеты.

**2. В сфере развития кадрового потенциала:**

* 1. Определение приоритетных направлений социально-экономического развития муниципальных образований и выявление кадровой потребности для реализации целей и задач развития.
  2. Формирование базы данных программ дополнительного профессионального образования муниципальных служащих с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности муниципального служащего.
  3. Привлечение средств федерального, регионального бюджетов для финансирования обучения муниципальных служащих по приоритетным направлениям программ дополнительного профессионального образования через предоставление образовательных сертификатов.
  4. Повышение престижа муниципальной службы, в том числе за счет популяризации результатов успешных управленческих решений, информирования в СМИ о кадровой политике муниципалитетов.

1. **В сфере совершенствования форм участия населения в местном самоуправлении:**
   1. Изменение федерального законодательства и создание государственной программы, закрепляющей вопросы финансовой, консультационной и методической поддержки территориального общественного самоуправления.
   2. Перспективным направлением является разработка на региональном уровне программ поддержки местных инициатив, способствующих решению насущных проблем муниципалитетов через аккумулирование различных источников, включая средства граждан.
2. **В сфере совершенствования федеральных нормативных правовых актов по отраслевому законодательству**
   1. Статьей 16 Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» предусмотрено осуществление муниципального контроля в области торговой деятельности, в котором отсутствует механизм реализации полномочий по осуществлению данного вида контроля. Считаем необходимым законодательное закрепление предметной области муниципального контроля в области торговой деятельности, определение категорий лиц, в отношении которых проводятся контрольные мероприятия, установление разграничений полномочий органов государственного контроля (надзора) и органов муниципального контроля, осуществляющих контроль в сфере торговой деятельности.
   2. Действующим законодательством не определён порядок исполнения принятых органами местного самоуправления решений о сносе самовольных построек в случае, когда лицо, осуществившее самовольную постройку, установлено, но отказывается в добровольном порядке произвести ее снос. Считаем целесообразным внесение изменений в статью 222 Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» в части отнесения решений органов местного самоуправления о сносе самовольных построек к числу исполнительных документов, исполняемых принудительно службой судебных приставов.

**Доклад подготовлен рабочей группой:**

**Жуковская Л. П.** – Председатель Ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области» - руководитель рабочей группы

**Сурков П. В.** – глава Татищевского муниципального района, заместитель Председателя Ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области» - заместитель руководителя рабочей группы

**Воеводина Н. Ю.** – начальник аналитического управления министерства финансов Саратовской области

**Евдоченко А. А. -** консультант отдела по работе с национальными и религиозными объединениями комитета общественных связей и национальной политики

**Ермакова Е. А.** – докт. экон. наук, профессор кафедры финансов Саратовского социально-экономического института (филиала) РЭУ имени Г.В. Плеханова

**Иванова К. Н.** – референт отдела по работе с территориями министерства по делам территориальных образований Саратовской области

**Кириллова О. С.** – докт. экон. наук., профессор, заведующий кафедрой налогов и налогообложения Саратовского социально-экономического института (филиала) РЭУ имени Г.В. Плеханова

**Константинова Е. П.** – канд. экон. наук., доцент кафедры государственного и муниципального управления Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала РАНХиГС при Президенте РФ

**Кузнецова В. В.** – начальник отдела земельных отношений комитета инвестиционной политики и имущественных отношений Саратовской области

**Куликов В. А.** - первый заместитель начальника управления прогнозирования социально-экономического развития министерства экономического развития Саратовской области

**Масленникова Е. В.** – канд. социол. наук, доцент, заведующий кафедрой национальной экономики, государственного и муниципального управления Саратовского социально-экономического института (филиала) РЭУ имени Г.В. Плеханова

**Мокеев М. М.** – канд. юрид. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала РАНХиГС при Президенте РФ

**Надыршина Л. В.** – начальник отдела по работе с выборными органами местного самоуправления министерства по делам территориальных образований Саратовской области

**Нечаевская Е. Е.** – начальник отдела поиска и привлечения инвесторов управления инвестиционной политики комитета инвестиционной политики и имущественных отношений Саратовской области

**Петров О. О.** – старший помощник прокурора области по взаимодействию с представительными (законодательными) и исполнительными органами области и органами местного самоуправления

**Попенкова З. А.** – руководитель аппарата комитета Саратовской областной Думы по государственному строительству и местному самоуправлению

**Ракевич И. В.** – руководитель аппарата Исполнительной дирекции Ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области»

**Сабрига А. В.** – глава Натальинского муниципального образования Балаковского муниципального района, Председатель Палаты сельских поселений Ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области»

**Татаринцева Н. С.** – начальник отдела правовой работы Исполнительной дирекции Ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области»

1. Методические рекомендации по установлению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и организации оценки на соответствие указанным требованиям; Справочник типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы (2016г.). [↑](#footnote-ref-1)