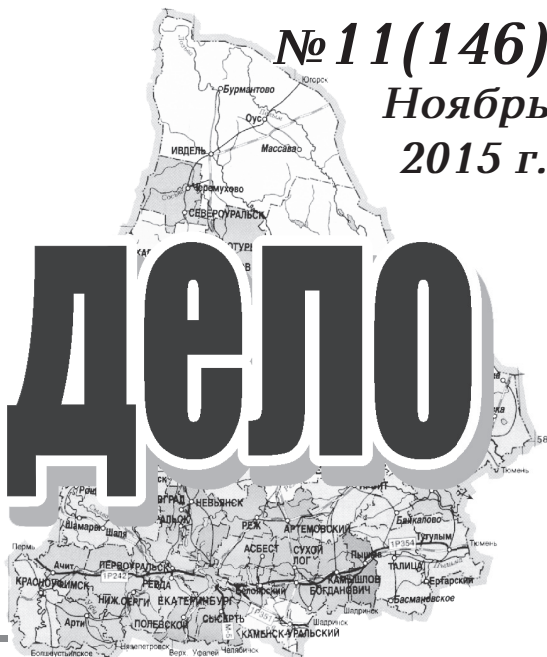


# Думское дело

№ 11 (146)  
Ноябрь  
2015 г.

Ежемесячный информационно-аналитический вестник  
Свердловской Региональной общественной организации  
«Ассоциация депутатов органов местного самоуправления».  
Издается с 2004 года. Распространяется бесплатно.



## О ходе отопительного сезона 2015-2016 года на территории Свердловской области и задачах органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, по его устойчивому прохождению

(доклад заместителя Председателя Правительства Свердловской области Зырянова С.М.  
на совещании 8 октября 2015 года)

Начиная с 2013 года на подготовку к отопительному периоду выделяются значительные средства, в результате наблюдается снижение технологических нарушений с 441 в сезоне 2012-2013 г.г. до 118 — в прошедшем осенне — зимнем периоде.

**В текущем году на эти нужды выделено 4,42 млрд. рублей.** Подготовлено более 60 тысяч жилых домов, общей площадью более 81 млн. кв. метров, более полутора тысяч котельных и более 87 тыс. км коммунальных сетей (7474,9 км тепловых, 11480,2 км водопроводных, 6753,8 км канализационных сетей и 61420,9 км электрических сетей).

Заменено 204,2 км ветхих тепловых сетей (в двухтрубном исполнении) (100,6 %, от задания), всего планировалось заменить 203,0 км; 163,1 км ветхих водопроводных сетей (101 %), всего планировалось заменить 161,5 км.

К октябрю 2015 года в муниципальных образования завезено: более 78 тыс. тонн угля (на 87 дней), при

нормативе на начало отопительного сезона 40,4 тыс. тонн (45 дней); более 10 тысяч тонн жидкого топлива (на 83 дня), при нормативе на начало отопительного сезона 3,7 тыс. тонн (30 дней).

Запас материально-технических ресурсов, предназначенный для ликвидации аварийных ситуаций, составил — 102,9 % от задания.

Создано более 800 аварийных бригад, насчитывающих более 6 тыс. человек и 2 тыс. единицы техники. Это позволит все технологические нарушения, возникающие на объектах и сетях коммунальной инфраструктуры, устранять в кратчайшие сроки.

Одной из важнейших причин несвоевременного пуска тепла является задолженность за ТЭР. По сравнению с данными на 15 мая, когда общая сумма долга составляла почти 5,92 млрд. рублей, к 30 сентября 2015 года просроченная задолженность за газ, электроэнергию и уголь снизилась на 20,9 %, и составила менее 4,68 млрд. руб., в том числе; за газ — почти 3,5 млрд. рублей снижение на 25,0

%; за потребленную электрическую энергию — 974,7 млн. рублей снижение на 7,0%; за поставленное твердое топливо — уголь — 207,7 млн. рублей.

Наибольшую задолженность за ТЭР имеют город Нижний Тагил, Кушвинский, Режевской и Асбестовский городские округа, Муниципальное образование город Алапаевск. Причем задолженность трех последних приросла за сезон более чем на 100 млн. рублей в каждом.

На 1 сентября 2015 года на 28 % (или почти на 70 млн. руб.) увеличилась задолженность бюджетных организаций за коммунальные услуги по сравнению с данными на 01.10.2014 года и составила 318,5 млн. рублей.

Долги послужили одной из основных причин несвоевременного начала отопительного сезона в ряде муниципальных образований.

По состоянию на 7 октября 2015 года теплоснабжение на 100% включено в 84 муниципальных образованиях, теплоснабжением обеспечены 100% объектов социальной сферы по всей области.

В связи с завершением работ по монтажу придомовых котельных в селе Покровское Горноуральского городского округа не включена одна котельная, которую в последующем предполагается вывести из эксплуатации.

Не полностью подключен к отоплению жилищный фонд в Муниципальном образовании город Алапаевск, Горноуральском и Белоярском городских округах.

В этом году область впервые столкнулась с проблемой подключения тепла в домах, на которых проводятся работы по капремонту. Таких домов в восьми муниципалитетах — 54 (37 в Екатеринбурге и 17 в других муниципалитетах). Основной причиной является невыполнение сроков ремонта систем теплоснабжения подрядными организациями. Каждый дом находится на ежедневном контроле и в Фонде содействия капитальному ремонту и в Министерстве энергетики и ЖКХ. Работы должны быть завершены до конца недели, по отдельным домам — до понедельника 12 октября 2015 года.

До конца недели 100% жилфонда должно быть подключено к теплоснабжению.

К наиболее проблемным муниципальным образованиям, администрации которых не приняли своевременные меры по подготовке жилищно-коммунального хозяйства к отопительному сезону относятся:

— Камышловский городской округ — существует задолженность за ранее потребленные энергоресурсы; только 3 октября включили тепло после многочисленных переговоров, в том числе с участием Правительства и Министерства;

— Горноуральский городской округ — проблемы, в основном, возникли из-за крайне медленной реализации мероприятий по модернизации ЖКХ.

В Нижнесергинском муниципальном районе во всех поселениях, входящих в район, из-за задолженности за ТЭР возникли серьезные проблемы с запуском тепла. И это, несмотря на то, что второй год Правительство выделяет из областного бюджета значительные средства на модернизацию коммунального хозяйства.

Также проблемы возникали в городском округе Богданович (5 многоквартирных домов не гото-

вы к отопительному сезону и не обеспечены коммунальными услугами, надлежащего качества); в Малышевском городском округе (задолженность за ранее потребленные энергоресурсы); в Алапаевском и Режевском городских округах, городском округе Дегтярск.

Следует положительно отметить работу администраций: городских округов ЗАТО Свободный, Карпинск, Пелым, Новоуральского, Верхнесалдинского Сосьвинского, Пышминского, Гаринского городских округов, Ницинского, Усть-Ницинского, Унже-Павинское сельских поселений. Эти муниципалитеты первыми полностью подключили жилфонд и объекты социального назначения.

Особо следует отметить муниципальное образование «Зареченское сельское поселение» за грамотное проведение конкурсов по выбору подрядчиков для выполнения ремонтных работ, что позволило сэкономить значительные финансовые средства и сверх плана произвести замену ветхих сетей в населенных пунктах Баранниково и Фадюшино.

В прошлом году одним из самых проблемных был Каменский городской округ. В этом году в качестве оператора на теплогенерацию и сети администрацией муниципального образования была привлечена частная компания, подготовка ЖКХ проведена на значительно более качественном уровне, что подтвердила проверка Министерства. И если проблемы еще остаются, то положительная динамика очевидна.

Анализируя проблемы ЖКХ, Правительство Свердловской области понимает, что экономика большинства теплоснабжающих предприятий убыточна. Причины неоднократно обсуждали. Частично эти проблемы можно решить за счет повышения тарифа в тех муниципальных образованиях, где он явно занижен. Такая работа совместно с РЭК ведется, но нельзя все проблемы переложить на плечи потребителя. Для улучшения ситуации необходимо проводить модернизацию.

Алгоритм действий главы муниципальных образований знают —

Это утверждение и схем теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения; принятие Программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры;

отбор эффективных мероприятий (инвестиционные проекты); привлечение частных инвестиций; государственно-частное партнерство (концессии).

Ключевое здесь — привлечение частных инвестиций на основе концессионного соглашения

В настоящее время в жилищно-коммунальном хозяйстве действует всего 13 концессионных соглашений в 11 МО на общую сумму 1 459,75 млн. рублей, из них 99% — средства частных инвесторов. Объявлены конкурсы в Артемовском, Нижнетуринском и Сосьвинском городских округах, городском округе «Город Лесной» на общую сумму 160,2 млн. рублей, из которых 90% планируется привлечь за счет средств концессионеров. Работа ведется в Невьянском, Режевском городских округах, в остальных муниципалитетах эту работу следует активизировать.

По поручению Президента Российской Федерации в Свердловской области составлен и утвержден График передачи в концессию до конца текущего года объектов ЖКХ, находящихся под неэффективным управлением, и его нужно выполнять.

Важное значение имеет выявление и ликвидация так называемых «опасных участков» в системах жизнеобеспечения жителей нашей области. Именно в их отношении следует в первую очередь разрабатывать проектно-сметную документацию и совместно с Министерством энергетики и ЖКХ решать вопрос об источниках финансирования.

**Основные задачи, которые необходимо решать при прохождении отопительного сезона:**

1. Как минимум, не допустить увеличения долгов за энергоресурсы в течение отопительного периода. В этих целях применять к злостным неплательщикам действенные меры, вплоть до переселения в менее комфортное жилье, возможно без централизованного отопления; обеспечить прозрачность денежных потоков, собираемых с населения, в т.ч. с расщеплением через расчетные центры; шире использовать механизм предоставления поставщикам ресурсов муниципальных гарантий
2. Обеспечить соблюдение соответствия размеров платы граждан за коммунальные услуги утвержденным предельным индексам.
3. Обеспечить надежное функцио-

нирование систем теплоснабжения в отопительный период

4. Продолжить работу по выполнению требований приказа Минэнерго России от 12.03.2013 № 103 потребителями тепла в полном объеме.

5. Обеспечить выполнение требований приказа Минэнерго России от 12.03.2013 № 103 теплоснабжающими и теплосетевыми организациями в полном объеме и получение ими паспортов готовности до 01 ноября 2015 года.

6. Обеспечить получение муниципальным образованием паспорта готовности к отопительному периоду до 15 ноября 2015 года.

7. На основании утвержденных схем тепло-водоснабжения доработать Программы комплексного развития коммунальной инфраструктуры. Закончить эту работу необходимо до конца года

8. Подготовить проект концессионного соглашения, провести рабо-

ту по привлечению потенциальных инвесторов.

9. Обеспечить участие представителей администраций муниципальных образований в рабочих совещаниях-семинарах «Инфраструктурные проекты на основе ГЧП», организованных Министерством энергетики и ЖКХ в ноябре 2015 года.

10. После заключения концессионного соглашения, осуществлять постоянный мониторинг его выполнения.

## О совершенствовании государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства и развитии территорий

(доклад Первого заместителя Председателя Правительства Свердловской области —  
Министра инвестиций и развития Свердловской области А.В.Орлова на совещании с участием  
Губернатора Свердловской области 8 октября 2015 года)

По уровню развития государственно-частного партнерства (далее ГЧП) Свердловская область занимает 8 место в Российской Федерации.

Формируемый рейтинг субъектов по уровню развития ГЧП имеет не только важное значение с точки зрения имиджа региона, но и является ориентиром при оценке инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации.

Наши ближайшие соседи в рейтинге — другие крупные регионы Российской Федерации — Ленинградская и Самарская области. В группу регионов с высоким уровнем развития ГЧП вошли также Ямало-Ненецкий автономный округ и Ханты-Мансийский автономный округ.

Важно не только удержать высокий уровень ГЧП в Свердловской области, но и привлечь дополнительные ресурсы для развития территорий. Поэтому вовлечение муниципальных образований в этот процесс является неотъемлемой частью развития государственно-частного партнерства в регионе.

Свердловская область стала одной из первых реализовывать проекты с использованием механизмов госу-

дарственно-частного партнерства. Такие проекты, с одной стороны, позволяют выполнять социальные обязательства, с другой — это потенциальные точки роста, обеспечивающие развитие целых территорий.

Начиная с 2009 года в области на принципах государственно-частного партнерства реализуются социально значимые проекты в здравоохранении, жилищно-коммунальном хозяйстве, социальной сфере.

Успешно отработана методика заключения и реализации концессионных соглашений в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Необходимо предпринять усилия к дальнейшему развитию государственно — частного и муниципально — частного партнерства не только в сфере ЖКХ, но и в других социально значимых сферах: образовании, спорте, туризме, дорожном и инфраструктурном строительстве.

Особое внимание хотелось бы обратить на тему обращения твердых коммунальных отходов (далее ТКО). На сегодняшний день большая часть существующих полигонов по переработке ТКО не соответствует дей-

ствующим нормативам. Вступили в силу поправки в Федеральный Закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», позволяющие перераспределение полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области обращения с отходами.

Повышение эффективности обращения с ТКО путем строительства современных, безопасных, технологичных полигонов должно быть достигнуто нашими совместными усилиями, в том числе с использованием механизмов ГЧП.

Наша общая задача выявить на основе социально-экономической целесообразности и обратить внимание бизнеса на объекты, которые могут быть использованы для реализации концессионных соглашений, соглашений о государственно — частном и муниципально — частном партнерстве.

Для этого в Свердловской области уже ведется комплексная работа по формированию перечня объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений, будет сформирован перечень

объектов возможных к передаче на основании соглашения о ГЧП.

В соответствии с Федеральным Законом «О концессиях» **органы местного самоуправления ежегодно до 1 февраля текущего календарного года обязаны утверждать перечень объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений.** Таким образом, работа по его составлению должна быть уже организована.

Показателен опыт Невьянского городского округа. В рамках взаимодействия органов исполнительной власти субъекта и муниципального образования в области инвестиционной и энергосберегающей политики подготовлено и заключено концессионное соглашение на реконструкцию одной твердотопливной и строительство новых блочно-модульных энергоэффективных газовых котельных. Объем частных инвестиций составляет порядка 30 млн. руб.

Несмотря на то, что проект относительно небольшой, он очень важен для области методически. Помимо достигнутых успехов в межведомственном взаимодействии, проработке финансовой, юридической составляющих взаимных обязательств муниципалитета, области и инвестора, Министерство видит и потенциальные трудности. В связи с тем, что сфера ЖКХ является важной с точки зрения жизнеобеспечения населения, происходящая в ней вызывает широкий общественный резонанс, муниципалитетам важно максимально внимательно относиться к планированию мероприятий по реализации концессионных соглашений, требовать неукоснительного соблюдения обязанностей по концессионным соглашениям со стороны инвесторов.

С июля 2015 года в Свердловской области внедряется **Муниципальный Инвестиционный Стандарт.**

Данный инструмент включает в себя **10 обязательных требований**, шесть из которых направлены на развитие муниципально-частного партнерства на территориях.

Безусловно, разделы Стандарта, направленные на развитие муниципально-частного партнерства, должны быть отработаны всеми в кратчайшие сроки и максимально эффективно.

В настоящее время главами муни-

ципальных образований уже проведена серьезная подготовительная работа:

- во всех муниципалитетах назначен инвестиционный уполномоченный, сформирована «Дорожная карта» как пошаговый план на среднесрочную перспективу;

- в большинстве муниципальных образований сформированы координационные советы по вопросам инвестирования и предпринимательства, созданы специализированные Интернет-ресурсы, осуществляется формирование регламента работы с инвестором.

Хотелось бы особенно отметить, что такие серьезные результаты были достигнуты всего за несколько месяцев. Многих простимулировали итоги муниципального рейтинга, указавшие «узкие места» в принимаемых управленческих решениях.

Таким образом уже многое сделано, теперь необходимо наладить качественную работу уже внедренных разделов Стандарта, обеспечив полный охват разделов, отвечающих за развитие муниципально-частного партнерства.

Учитывая сроки, поставленные Губернатором Свердловской области, требует ускорения работа по подготовке оптимизированных в части сроков регламентов в сфере строительства, технологического присоединения к инженерным сетям, регламентов предоставления земельных участков.

13 июля текущего года принят Закон Российской Федерации № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Законом введены наряду с концессионными соглашениями новые формы реализации проектов в сфере государственно-частного партнерства — соглашения о государственно-частном партнерстве и соглашения о муниципально-частном партнерстве.

Впервые в федеральном законодательстве появились понятия «государственно-частное партнерство» и «муниципально-частное партнерство». Продолжена практика применения механизма заключения соглашений в порядке частной инициативы.

Муниципальные образования смогут реализовывать проекты в рамках соглашений о муниципально-частном партнерстве, в том числе и путем проведения совместных конкурсов, когда два и более публичных партнера (муниципальных образования) реализуют межмуниципальные проекты.

**Учитывая, что органы местного самоуправления с 1 января 2016 года получают новые полномочия в сфере муниципально-частного партнерства** — уровень развития государственно-частного партнерства в Свердловской области будет напрямую зависеть от того, насколько эффективна будет проводимая главами муниципальных образований работа на местах.

В уставе муниципального образования должен быть определен уполномоченный орган в сфере муниципально-частного партнерства. За главой муниципального образования принятие решения о реализации проекта МЧП, а также осуществление иных полномочий в соответствии с законодательством. Именно глава должен обеспечить направление проекта МЧП для проведения оценки эффективности и определения сравнительного преимущества в уполномоченный орган Свердловской области.

Все муниципалитеты имеют разный опыт реализации проектов в сфере государственно-частного партнерства. Кто-то уже успешно реализует проекты на своей территории, кому-то еще предстоит на практике оценить возможности государственно-частного и муниципально-частного партнерства.

Вместе с тем, появление в зоне прямых полномочий муниципалитетов работы с частной инициативой по реализации проектов в сфере муниципально-частного партнерства делает необходимым скорейшее формирование команд, способных в установленные законодательством сроки рассматривать предложения инициаторов проектов и принимать обоснованные решения.

Срок с момента поступления инициативы о реализации проекта до момента его рассмотрения и принятия решения в соответствии со статьей 8 Федерального закона № 224-ФЗ не должен превышать 90 дней.

Для того чтобы заключение соглашений в порядке частной инициа-

тивы было не только нормой законодательства, а возможностью реализовывать инвестиционные проекты в муниципальных образованиях **в каждом муниципалитете необходимо:**

- подготовить перечень объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений, и разместить его на официальном сайте Администрации муниципального образования;

- разработать нормативные правовые акты по вопросам муниципально-частного партнерства;

- активизировать работу инвестиционного уполномоченного.

Развитие механизмов муниципально-частного партнерства требует значительных ресурсов, прежде всего кадрового обеспечения со стороны местных администраций. К данной работе следует привлекать организации инфраструктуры поддержки предпринимательства.

У нас в половине муниципалитетов действуют муниципальные фонды поддержки предпринимательства, которые могут выполнять работы по

предварительной подготовке проектов, в частности:

- инвентаризацию объектов под концессионные соглашения и формирование перечня таких объектов;

- разработку финансово-экономических моделей реализации проектов.

Важным аспектом работы по развитию МГП является информирование предпринимательского сообщества. Поскольку все фонды объединены в единую сеть, информация будет поступать предпринимателям всей территории региона.

Сегодня Министерство инвестиций и развития изменяет формат работы муниципальных фондов, которые по сути станут инвестиционными агентствами по развитию территорий. Финансировать данную работу предполагается за счет действующих муниципальных программ по развитию предпринимательства с областным софинансированием.

Со своей стороны, Министерство инвестиций и развития Свердловской области проводит необходи-

мую организационную и методологическую работу.

Подготовлены модельные документы и типовые пошаговые инструкции. **Все размещено в открытом доступе, на сайте Министерства инвестиций и развития Свердловской области: <http://mir.midural.ru> и Инвест портале Свердловской области [www.invest.midural.ru](http://www.invest.midural.ru).**

Специалисты Министерства в ежедневном режиме готовы проводить консультации по вопросам государственно-частного и муниципально-частного партнерства.

Также благодаря Инвестиционному portalу Свердловской области можно обмениваться опытом со своими коллегами по вопросам реализации проектов в сфере муниципально-частного партнерства.

**Работа по приведению в соответствие муниципальных правовых актов в сфере муниципально-частного партнерства с Федеральным Законом должна быть завершена к 1 июля 2016 года.**

## О федеральных требованиях к территориальному планированию сети здравоохранения и её эффективности

24 июля 2015 года на заседании Стратегического совета по разработке Стратегии развития здравоохранения Свердловской области до 2030 года был поднят вопрос о тех процессах, которые происходят сегодня в здравоохранении (и областном, и российском), и которые, по словам выступающих, непонятны ни жителям, ни руководителям муниципальных образований. А раз непонятны — значит, вредны, значит, опасны. В укор здравоохранению было сказано, что разъяснительная работа с населением недостаточна. Жители обращаются к главам, главы — в затруднении.

Постараюсь прояснить как устроено здравоохранение, как планируются финансовые средства и объемы медицинской помощи, каковы требования к эффективности использования ресурсов и как это отражается

на существующей сети медицинских организаций.

Всем хочется, чтобы медицинские организации модернизировались, чтобы строились и вводились в строй новые, чтобы населению стали доступны частные клиники, но одновременно все желают сохранить и увеличить мощности уже имеющихся стационаров, поликлиник, диспансеров, родильных и других отделений, и хорошо бы, чтоб весь спектр медицинской помощи был сконцентрирован в одном муниципальном образовании.

Почему это не всегда возможно? Какие условия федеральных нормативных документов нужно выполнить, чтобы увеличить мощности больниц?

Начну с финансового обеспечения медицинской помощи в целом и обязательного медицинского страхова-

ния в частности. Средства на ОМС поступают из двух источников — налогов с работодателей (за работающее население) и из бюджета Свердловской области (за неработающих граждан, застрахованных в ОМС). Объем первой составляющей проходит по ведомству Федеральной налоговой службы, объем второй определен Федеральным законом «Об обязательном медицинском страховании» и для Свердловской области составляет 19 млрд. рублей. Эти средства направляются в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (и не только от нас, а из всех субъектов Российской Федерации). Он распределяет эти средства по регионам в зависимости от количества застрахованных по ОМС на территории и они поступают в территориальный фонд ОМС. Далее, согласно законодатель-

ству, бюджет Свердловской области перечисляет в ТФОМС трансферт «на финансовое обеспечение территориальной программы обязательного медицинского страхования», в Свердловской области он составляет без малого 2 млрд. рублей.

Кроме того, на областном бюджете лежит обязательство финансировать медицинскую помощь, которая не входит в обязательное медицинское страхование. Это психиатрия, наркология, туберкулез, ВИЧ-инфекция, медицинская помощь тем, у кого нет полиса ОМС, и так далее.

Правительством Российской Федерации утверждается программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на очередной год и два года планового периода. В ней содержатся подушевые нормативы финансовых затрат.

По этой программе в 2015 году за счет областного бюджета необходимо обеспечить финансирование медицинской помощи на уровне 3726 рублей на человека в год, за счет средств обязательного медицинского страхования — на уровне 9095 рублей в год. На эти средства мы должны жить в течение года, больше нам никто не даст. Из этих средств платится зарплата врачам, покупаются лекарства и расходные материалы, оплачиваются коммунальные услуги, приобретается оборудование. Эти деньги должны быть поделены между скорой помощью, поликлиникой, круглосуточными и дневными стационарами. Не поровну, не по справедливости, а в соответствии с нормативными документами. Основным из них является «Дорожная карта» в сфере здравоохранения.

Согласно «Дорожной карте», в 2015 году 54,8% средств должно быть направлено на оплату медицинской помощи в круглосуточных стационарах. В 2016, 2017 и 2018 году этот показатель постепенно снижается.

— 5,9% всех расходов должно приходиться на оказание скорой медицинской помощи, к 2018 году их доля будет сокращена до 5,5%. Стационар и «скорая» — два самых дорогостоящих вида медицинской помощи, и государство требует расходовать средства рационально и эффективно.

— 32,9% расходов идет на амбулаторно-поликлиническую помощь, к

2018 году их доля должна увеличиться до 34,8%.

— 6,4% средств уходит на помощь в дневных стационарах, к 2018 году их объем должен вырасти до 8,1%.

Мы стараемся выдерживать заданные пропорции и постепенно проводить структурные изменения в организации медицинской помощи: увеличивать мощности поликлинического звена, выводить «легкие» и «короткие» госпитализации из круглосуточного стационара в дневной, с тем, чтобы круглосуточный стационар сосредоточился на сложных, длительных, затратоёмких случаях лечения, высокотехнологичной помощи.

Запланированные финансовые средства расходуются согласно утвержденным способам оплаты медицинской помощи. В поликлинике и скорой медицинской помощи применяется подушевое финансирование. Количество прикрепленных к медицинской организации граждан умножается на стоимость 1 посещения или вызова скорой помощи (они тоже определены программой госгарантий), и полученные суммы перечисляются на счета поликлиник и станций скорой помощи.

В круглосуточном и дневном стационарах оплачивается случай госпитализации. Различные заболевания имеют разную стоимость.

Планируются не только объемы денег, но и объемы различных видов и профилей медицинской помощи. Определяющее значение здесь имеет численность населения. Кроме того, при расчетах применяются и учитываются:

- 1) нормативы объемов медицинской помощи, рассчитанные по методике федерального Минздрава;
- 2) требования порядков оказания медицинской помощи;
- 3) показатели «дорожной карты»;
- 4) количество медицинских организаций на территории, участвующих в территориальной программе госгарантий;
- 5) содержание лицензий на медицинскую деятельность, которые имеют медицинские организации;
- 6) распределение профилей медицинской помощи в трехуровневой системе здравоохранения.

Итогом всех расчетов являются объемы медицинской помощи для населения Свердловской области: количество посещений поликлини-

ки, число вызовов «скорой», количество госпитализаций в круглосуточный и дневной стационар.

Письмом Министерства здравоохранения России от 12.12.2014 года № 11-9/10/2-9388 определены рекомендуемые объемы специализированной медицинской помощи в стационарных условиях по 36 профилям медицинской помощи. В очень упрощенном виде расчет объемов, например, стационарной медицинской помощи выглядит следующим образом: нормативное число госпитализаций по профилю (к примеру, хирургия — 18,4), умножается на нормативные сроки лечения (8,9 дней) и на численность населения.

Похожим способом рассчитываются объемы помощи в условиях дневных стационаров по 33 профилям медицинской помощи. Самый распространенный профиль «терапия» сегодня в дневном стационаре имеет более высокий норматив, чем в круглосуточном. Это иллюстрация к тому, что нормативы меняются, и «легкая» помощь уходит из круглосуточного стационара в дневной.

Территориальная программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Свердловской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов предусматривает следующие показатели:

амбулаторно-поликлиническая помощь — 43193,1 тыс. посещений;

дневные стационары — 3020,48 тыс. пациенто-дней, или 0,675 на одного жителя Свердловской области;

круглосуточные стационары — 863,814 тысяч госпитализаций, или 0,193 на одного жителя Свердловской области;

скорая медицинская помощь — 1429,695 тысяч вызовов, или 0,318 на одного жителя Свердловской области.

Вот такие объемы медицинской помощи должно получить население области за те деньги, которые имеет здравоохранение из средств бюджета и ОМС. Это и есть гарантированные государством объемы бесплатной медицинской помощи.

План первого полугодия 2015 года по стационарной помощи перевыполнен по госпитализациям почти на 2%, а по деньгам — на 3,2%. Дневные стационары перебрали соответственно 3% и 5,5%. Но ни дополнительных объемов, ни лишних денег у

здравоохранения до конца года нет.

В федеральные нормативы здравоохранения заложена идеология повышения эффективности использования ресурсов.

«Дорожные карты» всех отраслей содержат показатели эффективности. Для здравоохранения такими показателями являются «работа или занятость койки в году» и «средние сроки лечения в стационаре». В 2015 году койка стационара должна работать не менее 331 дня, а среднее время лечения одного больного не должно превышать 11,7 дня. А дневной стационар должен работать и того больше — 340 дней в году.

Разделив рассчитанные выше объемы стационарной помощи на норматив занятости койки, мы получаем количество коек. В 2015 году оно должно составить для Свердловской области не более 30,5 тысяч в круглосуточных стационарах, и 9440 мест — в дневных стационарах.

Все дополнительные койки и места снижают показатели эффективности использования ресурсов и не могут покрываться финансированием. Министерство здравоохранения области прекрасно понимает, что сокращение числа коек, к которым население привыкло, вызывает тревогу и недовольство, и идет на то, чтобы сохранять малоэффективные отделения, несмотря на то, что для здравоохранения это финансово убыточно.

Рассмотрим отдельное муниципальное образование Свердловской области — Кировградский городской округ.

Кировградская больница в трехуровневой системе помощи находится на 1 уровне (там нет ни межмуниципального, ни регионального центра), имеет лицензию на оказание помощи по профилям, относящимся в 1 уровень. Сложных и тяжелых больных, согласно порядку оказания помощи, больница эвакуирует в учреждения 2 и 3 уровней.

Число жителей Кировграда, застрахованных в системе ОМС, — 31000 человек. На эту численность, на имеющиеся в лицензии профили помощи и на первый уровень помощи необходим дневной стационар мощностью 34 места, в том числе 4 места по профилю «педиатрия», 23 места по терапии, 3 места хирургического профиля, 4 — акушерско-гинекологического. Фактически же

в Кировграде развернуто 60 мест дневного стационара, то есть на 76% больше рекомендуемого норматива. Аналогичная ситуация и в круглосуточном стационаре — фактически развернуто 82 койки при нормативе 62.

Постепенное сокращение коечного фонда, которое проходит в здравоохранении, не влияет на численность медицинских кадров. Наоборот, с 2012 года в Кировградском городском округе число врачей осталось прежним, а средних медицинских работников даже стало немного больше. Эта тенденция соотносится с общеобластной: несмотря на серьезную реорганизацию сети, число врачей за последние 2 года увеличилось на 385 человек.

Одним из следствий неэффективного использования ресурсов является наличие кредиторской задолженности. В том же Кировградском городском округе кредиторская задолженность ГБУЗ СО «Кировградская ЦГБ» на 1 августа 2015 года составляет 11 246 тысяч рублей. Если больнице привести в соответствие с нормативами свою сеть, и при этом соблюдать показания к госпитализации в дневной и круглосуточный стационар, усилить поликлинику — можно задолженность сократить, а в дальнейшем не допускать.

На сегодня кредиторскую задолженность, в том числе и за счет неэффективно загруженной сети — в основном, стационарной — имеют 38 учреждений. Избыточные круглосуточные койки — это как раз те, которые отстаивает население. Но эти койки не подкреплены современными медицинскими технологиями, они выполняют скорее социальную функцию, либо на них лежат амбулаторные больные и пациенты дневного стационара. Тяжелых, сложных, неотложных больных на этих койках нет — они сразу эвакуируются на более высокие уровни оказания помощи. Большие объемы кредиторской задолженности имеют Шалинская ЦРБ (12 296,4 тысяч рублей), Новолялинская ЦРБ (25 029,6 тысяч рублей), Сысертская ЦРБ (24 634,5 тысяч рублей), Богдановичская ЦРБ (17 584,2 тысяч рублей), Махневская ЦРБ (5 664,6 тысяч рублей), Карпинская ЦГБ (2 197,6 тысяч рублей).

Коротко о планировании медицин-

ской помощи жителям отдаленных, сельских, небольших населенных пунктов.

Здесь тоже есть нормативный документ — «Положение об организации оказания первичной медико-санитарной помощи», утвержденное Министерством здравоохранения Российской Федерации. В июне 2015 года федеральный Минздрав внес туда уточняющие поправки, касающиеся отдаленных территорий. Согласно им, если в населенном пункте проживает менее 100 человек и он удален от медицинской организации более чем на 6 км, одно из домохозяйств там обеспечивается пополняемой укладкой первой помощи, средствами связи, жители обучаются оказанию первой помощи до приезда бригады «скорой», алгоритмам действий в разных ситуациях. Кроме того, во все населенные пункты с населением менее 100 человек организуются периодические выезды мобильных медицинских бригад.

При численности населения от 100 до 300 человек и удаленности от медицинской организации более 6 км организуется фельдшерско-акушерский пункт или здравпункт. При большей численности населения организуется уже общая врачебная практика или врачебная амбулатория.

Сегодня в Министерством здравоохранения Свердловской области проводится активная работа по предоставлению существующей сети медицинских подразделений в отдаленных территориях и новых требований Минздрава России, предпринимается меры по организации домовых хозяйств, если это необходимо, в дополнение к тем 200, что уже организованы.

Кроме того, для жителей отдаленных территорий актуален вопрос обеспечения выписанных рецептов. В крупных городах такой проблемы нет, там прекрасно развита частная аптечная сеть. На селе, в небольших населенных пунктах аптечные организации нерентабельны, и заставить их открыться Минздрав не может. Поэтому весь объем работы лежит на государственных и муниципальных аптеках. Схема обеспечения лекарствами сельчан следующая: в медицинских организациях, в том числе на ФАПах и ОВП, обслуживающих сельское население, создаются

обособленные подразделения для поставок и реализации гражданам лекарственных препаратов. Всего таких подразделений 103, из них 3 организовано в 2015 году. Ведется работа по стимулированию открытия в сельских территориях аптечных пунктов, количество которых к 2015 году выросло до 173. По 354 агентским договорам лекарственные препараты доставляются по заказам населения фельдшером или сельским врачом.

Сегодняшнее здравоохранение кардинально отличается от советского. Там было огромное количество коек, на которые госпитализировали по любому поводу и не меньше чем на три недели, практически отсутствовали современные методы диагностики и лечения, которыми врачи располагают сегодня. УЗИ было чем-то сказочным, эндоскопические операции — единичными, а про «Холтер» никто не слышал.

В 1991 году появилось ОМС, в 2000-м — дневные стационары, в 2005-м — однодневные хирургические стационары, в 2013 — из стационара начали выводить паллиативную помощь и медицинскую реабилитацию.

Революция на фармацевтическом рынке привела к тому, что гипертонию, астму и язву желудка стало возможным лечить амбулаторно. Стационар сжимается. Есть даже экспертные данные, что в круглосуточном стационаре нуждаются не более 10% пациентов.

Однако наши жители, особенно пожилые, принимают эти перемены очень тяжело. Они привыкли два раза в год «лежать» в больнице. Они считают, что капельницы лучше современных таблеток. Они думают, что перевод круглосуточного стационара в дневной, перевод подстанции «скорой» в отделение неотложной помощи, объединение двух больниц в одну лишает их медицинской помощи. Наше Министерство по возможности идет навстречу, даже невзирая на жесткие рамки нормативов и ограничений.

Необходим диалог с населением. И в этом диалоге важно, чтобы главы муниципальных образований, депутаты Дум муниципальных образований были не только союзниками своего населения, но и перестали быть противниками организаторов здравоохранения. Нужно донести до населения, что в случае заболева-

ния человек не останется без медицинской помощи, просто она может быть оказана не только в местном стационаре, но и в других условиях: в поликлинике, в дневном стационаре, межмуниципальном центре. Медицинская помощь будет оказана. Для этого есть кадры, оборудование, порядки и стандарты.

Приоритетом в работе органов местного самоуправления должно быть обеспечение транспортной доступности жителям небольших населенных пунктов не только «скорой помощи», но и поездок в ближайшие лечебные учреждения и межмуниципальные медицинские центры.

А самым важным в работе органов местного самоуправления, должны быть организация мер, направленных на охрану здоровья, профилактику заболеваемости и смертности, формирование здорового образа жизни, реализация мероприятий по созданию благоприятной социально-экономической обстановки в территориях. И тогда область будет прирастать здоровым населением.

**А.Р. БЕЛЯВСКИЙ,**  
Министр здравоохранения  
Свердловской области

## Об организации и ведении Свердловского областного регистра муниципальных нормативных правовых актов

Прокуратурой области в ходе проведенных в августе 2015 года надзорных мероприятий установлено, что органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, ненадлежащим образом выполняются требования законодательства о своевременном предоставлении необходимых документов для включения в Свердловский областной регистр муниципальных нормативных правовых актов.

Так, на территориях Таборинского муниципального района, муниципального образования город Ирбит, городских округов Верхнее Дуброво, Верх-Нейвинский и Староуткинск, муниципального образования «По-

селок Уральский», Галкинского, Кленовского, Ницинского, Баженовского, Краснополянского сельских поселений, нормативные правовые акты органов местного самоуправления в 2014 году и 1 полугодии 2015 года для включения в Свердловский областной регистр муниципальных нормативных правовых актов в Правительство Свердловской области не направлялись.

На территории Кушвинского и Новолялинского городских округов, городских округов Краснотурьинск и Нижняя Салда в 2014 году и 1 полугодии 2015 года нормативные правовые акты направлялись для включения в Свердловский областной регистр муниципальных нормативных правовых актов 1 раз в полугодие.

На территории Тугулымского городского округа муниципальные нормативные правовые акты направлялись в Правительство Свердловской области в течение 15 дней с момента принятия актов, а не после их официального опубликования.

Например, постановление Администрации Тугулымского городского округа от 24.02.2015 № 68 «Об утверждении Правил использования водных объектов общего пользования, расположенных на территории Тугулымского городского округа, для личных и бытовых нужд» направлено в Правительство Свердловской области для включения в Свердловский областной регистр муниципальных нормативных правовых актов 02.03.2015, тогда как офи-



циально опубликовано 04.04.2015.

Кроме того, Администрацией Тугулымского городского округа для включения в Свердловский областной регистр муниципальных нормативных правовых актов в Правительство Свердловской области направлялись правовые акты ненормативного характера: за период 2014 - 2015 гг. из 350 направленных муниципальных правовых актов 262 акта не носят нормативного характера, в связи с чем не включены в регистр.

Аналогичные нарушения допускаются органами местного самоуправления Режевского, Ачитского, Пышминского городских округов и рядом других.

Всего по результатам проведенной проверки территориальными прокурорами в адрес должностных лиц органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, внесено 91 представление, по результатам рассмотрения которых нарушения устранены, более 30 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности.

Вместе с тем, для наведения порядка в этом направлении требуется всего лишь знание должностными лицами органов местного самоуправления, расположенных на территории Свердловской области, федерального и регионального законодательства, а также надлежащее исполнение своих должностных обязанностей.

Частью 1 ст. 43.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации мест-

ного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

В силу п. 1 ст. 5 Закона Свердловской области от 26.12.2008 № 145-ОЗ «Об организации и ведении Свердловского областного регистра муниципальных нормативных правовых актов» органы местного самоуправления обязаны предоставлять документы, включаемые в Свердловский областной регистр муниципальных нормативных правовых актов, в Правительство Свердловской области не позднее чем через 15 дней после официального опубликования актов.

В соответствии с п. 2 ст. 3 Закона Свердловской области «Об организации и ведении Свердловского областного регистра муниципальных нормативных правовых актов» (в редакции от 30.06.2014) в Регистр должны включаться акты прокурорского реагирования, которыми оспаривались муниципальные нормативные правовые акты, и решения судов по заявлениям об оспаривании нормативных правовых актов органов местного самоуправления полностью или в части.

Однако, вышеуказанные сведения

органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, в Правительство Свердловской области практически не направлялись по причине отсутствия порядка направления данных сведений.

С целью устранения данного пробела правового регулирования 6.10.2015 Законодательным Собранием Свердловской области в Закон Свердловской области «Об организации и ведении Свердловского областного регистра муниципальных нормативных правовых актов» внесены изменения, в соответствии с которыми на должностных лиц местного самоуправления, к полномочиям которого муниципальными правовыми актами отнесено представление дополнительных документов, в том числе актов прокурорского реагирования, возлагается обязанность предоставлять указанные документы в орган, осуществляющий ведение Свердловского областного регистра муниципальных нормативных правовых актов, не позднее 15 числа месяца, следующего за месяцем, в котором указанные документы поступили в органы местного самоуправления.

**С.Ю. ПЕРМИНОВА,**  
старший помощник прокурора области  
по взаимодействию  
с законодательными  
(представительными)  
и исполнительными органами  
государственной власти,  
органами местного  
самоуправления области,  
младший советник юстиции

## Уволить главу местной администрации по основаниям, установленным статьей 278 Трудового кодекса, теперь нельзя

В декабре 2012 года в «Думском деле» была опубликована статья кандидата юридических наук, доцента Уральской государственной юридической академии В.П.Миронова, посвященная вопросам прекращения трудового договора с руководителем организации по пункту 2 статьи 278 Трудового кодекса Российской Федерации.

В этой статье В.П.Миронов указывал на то, что руководители органов местного самоуправления, руководители органов местной администрации не осуществляют экономическую деятельность, выполняют только управленческие функции, поэтому они не могут быть уволены по пункту 2 статьи 278 Трудового кодекса Российской

Федерации. На уровне муниципалитета эта форма прекращения трудового договора может быть применена только для руководителей унитарных предприятий и организаций, финансируемых из местного бюджета, то есть для руководителей организаций, учредителем которых является муниципальное образование.

Однако в Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за IV квартал 2009 года в ответе на вопрос № 5 было определено, что поскольку главой местной администрации, назначенным на должность по контракту, осуществляется руководство соответствующим юридическим лицом (местной администрацией), правомерным является расторжение контракта с ним с учетом особенностей, обусловленных как статусом местной администрации, так и нахождением названного лица на муниципальной службе, а равно порядком назначения его на должность и заключения контракта с применением дополнительных оснований для прекращения трудового договора с руководителем организации, установленным статьей 278 Трудового кодекса Российской Фе-

дерации.

И с этого времени сложилась судебная практика, оправдывающая увольнение глав администраций, назначенных представительными органами муниципальных образований по результатам конкурса, по основаниям, указанным в статье 278 Трудового кодекса. По этим основаниям были уволены главы администраций Асбестовского и Верхнесалдинского городских округов.

30 июля 2015 года письмом № 7-ВС-4873/15 Верховный Суд Российской Федерации сообщил, что на заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации 29 июля 2015 года принято решение отозвать из Обзора законодательства и судебной практики за IV квартал 2009 года ответ на вопрос № 5 о правомерности прекращения полномочий главы местной адми-

нистрации, замещающего должность по контракту, по инициативе представителя нанимателя по дополнительным основаниям для прекращения трудового договора с руководителем организации, установленным статьей 278 Трудового кодекса Российской Федерации.

Положен конец существовавшей ранее судебной практике, то есть по этим основаниям трудовой договор с главой местной администрации, а также с руководителем иных органов местного самоуправления расторгнут быть не может.

**Г.Н.АРТЕМЬЕВА,**  
заместитель председателя комитета  
Законодательного Собрания  
Свердловской области  
по региональной политике  
и развитию местного самоуправления

## Проверка соответствия законодательству вопросов, выносимых на местный референдум

*Согласно ст. 22 Федерального закона № 131 — ФЗ решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования, в т. ч. по инициативе граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в местном референдуме, избирательных объединений, иных общественных объединений, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом.*

### История вопроса

12 декабря 2013 г. в Омский городской Совет поступили документы инициативной группы граждан по проведению местного референдума. Инициаторы хотели вынести на референдум восемь вопросов:

- о структуре органов местного самоуправления (населению предлагалось выбрать, какой из вариантов для города предпочтительнее — выборный глава города или назначаемый Омским городским Советом);

- необходимости обязать главу города Омска согласовывать на-

значение заместителей с Омским городским Советом;

- запрете передавать в пользование частным лицам имущество электросетевого хозяйства;

- запрете отчуждать имущество электросетевого хозяйства;

- запрете осуществлять строительство завода по производству поликристаллического кремния

- запрете осуществлять строительство крематория;

- об отключении в ночное время освещения по специальному графику, утвержденному Омским городским Советом;

- о наименовании одной из улиц именем Почетного гражданина города Омска.

Проверив соответствие вопросов, предлагаемых инициативной группой для вынесения на местный референдум, Омский городской Совет признал два из них соответствующими законодательству (вопросы об отключении освещения и о наименовании улицы), остальные — противоречащими закону. Инициативная группа, готовившая референдум, не согласилась с таким решением и обратилась в суд, однако суды первой и апелляционной

инстанции решение Омского городского Совета признали законным. Конституционный Суд РФ отказал в принятии жалобы заявителей к рассмотрению.

### Основные требования к вопросам, выносимым на местный референдум

Вопрос, выносимый на референдум, должен соответствовать требованиям, сформулированным в ст. 12 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ):

- на местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения (п. 3);

- федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта РФ, уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум (п. 4);

- вопросы референдума не должны ограничивать или отменять

общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии их реализации (п. 5);

— вопросы местного референдума не должны противоречить законодательству Российской Федерации, законодательству соответствующего субъекта РФ (п. 6);

— вопрос референдума должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, то есть на него можно было бы дать только однозначный ответ, а также, чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения (п. 7).

Кроме того, ст. 12 Федерального закона № 67-ФЗ устанавливает закрытый перечень запретов. Так, на местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

— о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

— о персональном составе органов местного самоуправления;

— об избрании депутатов и должностных лиц, утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

— о принятии или об изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;

— о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения (п. 8);

Установление иных ограничений для вопросов, выносимых на референдум, кроме указанных выше, не допускается (п. 9 Федерального закона № 67-ФЗ).

### Проверка соответствия закону вопросов, выносимых на местный референдум: работа над ошибками

Какие же ошибки допустили инициаторы при формулировании вопросов?

**Самой распространенной ошибкой** оказалось нарушение правила о том, что вопрос местного референдума должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, т. е. на него можно было бы дать только однозначный ответ, а также, чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

Так, один из вопросов, выносимых на местный референдум, состоял из нескольких вариантов структуры органов местного самоуправления, из которых предлагалось выбрать один.

Также о неопределенности свидетельствовало составление вопроса из нескольких частей или альтернативных вариантов — например, предлагался перечень должностей для утверждения или присутствовали формулировки типа «и (или)», «во владение и (или) пользование».

Конституционный Суд РФ по одному из дел сформулировал следующую правовую позицию: «Формулировка вопроса, выносимого на референдум, должна позволять воспринять его как единое целое, с тем чтобы граждане не были вынуждены голосовать одновременно за несколько не связанных между собой вопросов, соединенных в одном предложении; вопрос должен быть сформулирован таким образом, чтобы правовые последствия принятого на референдуме решения были определенными по своему содержанию и по возлагаемым на соответствующие органы государственной власти полномочиям. В противном случае ставится под сомнение адекватность волеизъявления граждан Российской Федерации, участвующих в референдуме, а реализация федеральными органами государственной власти выраженной на референдуме воли народа становится проблематичной».

**Второй ошибкой** явилось то, что предлагаемые вопросы не являлись вопросами местного значения.

Можно сколько угодно говорить о том, что порядок назначения первых заместителей мэра г. Омска или строительство крематория — очень важные вопросы для жизни города, однако факты вещь упрямая — в ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131 — ФЗ «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131 — ФЗ) таких вопросов местного значения нет. **А референдум может быть проведен только по вопросам местного значения.**

Здесь следует упомянуть позицию Конституционного Суда РФ, который произвел весьма оригинальную трактовку как самого понятия «вопросы местного значения», так и возможности вынесения их на местный референдум.

Как уже указывалось, заявители, не добившись успеха в судах общей юрисдикции, обратились в Конституционный Суд РФ, который, хотя и не нашел оснований для принятия их жалобы к рассмотрению, тем не менее высказал ряд значимых правовых позиций.

Во-первых, по мнению Конституционного Суда РФ, «к вопросам местного значения городского округа относятся не только упомянутые в ст. 16 Федерального закона № 131 — ФЗ вопросы, которые могут решаться как непосредственно населением, так и органами местного самоуправления, но и перечисленные в ст. 17 Федерального закона № 131 — ФЗ вопросы, полномочиями по решению которых обладают органы местного самоуправления».

Во-вторых, как пояснил суд, сам факт того, что вопрос референдума относится к вопросам местного значения, не означает, что он может быть вынесен на местный референдум. Правовую позицию суд разъяснил на примере определения структуры органов местного самоуправления. В соответствии с ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 131 — ФЗ уставом муниципального образования должна быть установлена структура органов местного самоуправления. В соответствии с ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131 — ФЗ принятие устава муниципального образования — исключительное полномочие представительного органа местного самоуправления. Следовательно, невозможность проведения референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления обусловлена тем, что «в системе действующего правового регулирования решение данного вопроса, равно как и некоторых иных вопросов местного значе-

ния, ...должно осуществляться органами местного самоуправления в соответствии с представленными им полномочиями». Из этой позиции следует, что на местный референдум не могут быть вынесены не только вопросы, указанные в ст. 12 Федерального закона № 67-ФЗ, но и вопросы, перечисленные в ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131 — ФЗ, так как они относятся к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

**Третьей ошибкой** инициаторов явилось несоответствие вопросов действующему законодательству.

Так, например, предлагалось ввести «запрет на строительство крематория». Однако органы местного самоуправления не вправе запрещать строительство того или иного объекта «просто так», без законных оснований. Порядок получения разрешения на строительство, строительство объектов и порядок ввода их в эксплуатацию регулируются федеральным законодательством и устанавливаются подобными запреты невозможно даже на референдуме. Инициаторы референдума в ходе судебного заседания в судах общей юрисдикции говорили о том, что можно реализовать данный запрет внеся изменения в правила землепользования и застройки, исключив тот или иной вид использования земли, но их вопрос на референдум был сформулирован максимально точно и не предполагал подобных «обходных маневров», поэтому суд такую позицию не принял.

### Проблемы, выявленные в ходе проверки соответствия законодательству вопросов, выносимых на местный референдум

В ходе исполнения функции проверки соответствия вопросов, выносимых на местный референдум, законодательству выявились следующие проблемы:

— **отсутствие устоявшейся практики, в первую очередь судебной, что возлагает на правоприменителя серьезную задачу по**

применению оценочных терминов, таких как «множественность толкования» и «неопределенность правовых последствий». Всем известно, что указанные оценочные термины можно толковать очень широко. Поэтому в этом вопросе остается полагаться только на правосознание правоприменителя, поскольку четких критериев не просто нет — их невозможно установить в принципе.

Следует особо отметить, что в ходе рассмотрения дела суды обеих инстанций согласились с Омским городским Советом в том, что «неопределенность правовых последствий» и «множественность толкований» являются понятиями, которые требуют юридической, а не лингвистической оценки, и в ходатайстве о назначении лингвистической экспертизы заявителям отказали;

— **придания представительному органу функций правоприменителя.** Высказываясь в ходе рассмотрения вопросов на соответствие действующему законодательству, депутаты уделяли внимание не столько вопросам законности, сколько вопросам целесообразности вынесения того или иного во-

проса на местный референдум. Так, например, обсуждалось: целесообразно ли тратить более 40 млн. руб. (именно столько нужно выделить из бюджета города на проведение референдума) на решение вопроса о переименовании улицы и на передачу полномочий администрации по отключению уличного освещения представительному органу? Не проще ли это сделать решениями органов представительной власти, без проведения референдума. То есть депутаты представительного органа, в большинстве своем не являясь юристами, были крайне далеки оттого, что законодатель называет «проверкой вопросов, выносимых на местный референдум, на соответствие действующему законодательству».

**Д.И. ГОЛУШКОВ,**  
канд. юрид. наук,  
начальник правового управления  
Омского городского Совета,  
преподаватель кафедры теории  
и истории государства и права  
Омского государственного  
университета им. Ф.М. Достоевского

*ИСТОЧНИК:*  
журнал «Практика муниципального  
управления» № 5 2015

### Поздравляем с днём рождения!

- ◀ 1 декабря — Александра Геннадьевича Чепчугова — главу Режевского городского округа
- ◀ 4 декабря — Александра Викторовича Маслова — председателя Нижнетагильской городской Думы.
- ◀ 5 декабря — Елену Сергеевну Плохих — главу городского округа Верх — Нейвинский
- ◀ 11 декабря — Павла Васильевича Машаракина — председателя Думы Ачитского городского округа
- ◀ 13 декабря — Владимира Вячеславовича Мельникова — главу городского округа ЗАТО «Свободный».
- ◀ 15 декабря — Валерия Ивановича Пермякова — председателя Городской Думы города Каменска-Уральского.
- ◀ 15 декабря — Геннадия Владимировича Русских — председателя Думы Качканарского городского округа
- ◀ 26 декабря — Анатолия Николаевича Капитонова — председателя Думы Байкаловского муниципального района.

Учредитель:  
Свердловская региональная общественная  
организация «Ассоциация депутатов органов  
местного самоуправления»  
г. Верхняя Пышма, ул. Юбилейная, 9а, оф. 301  
Главный редактор: Овечкина Н.Н.  
тел.: (343 68) 9-65-22, факс: (343 68) 9-65-67  
e-mail: [deputat@ugmk.com](mailto:deputat@ugmk.com)

Газета зарегистрирована в Управлении Федеральной  
службы по надзору за соблюдением законодательства  
в сфере массовых коммуникаций и охране культурного  
наследия по Уральскому Федеральному округу.  
Рег. № ПИ № ФС 11-0579  
Отпечатано в ООО «Офсет Плюс», г. Верхняя Пышма, ул. Осипенко, 1а. Тираж 2000 экз. Заказ № 199.  
Время подписания в печать: по графику и фактически 22.10.2015 г. в 12.00.  
Дата выхода в свет 23.10.2015 г.

**АДРЕС РЕДАКЦИИ И ИЗДАТЕЛЯ:**  
624090, г. Верхняя Пышма,  
ул. Юбилейная, 9а, оф. 301  
тел./факс: (34368)9-65-67  
e-mail: [deputat@ugmk.com](mailto:deputat@ugmk.com)

0+