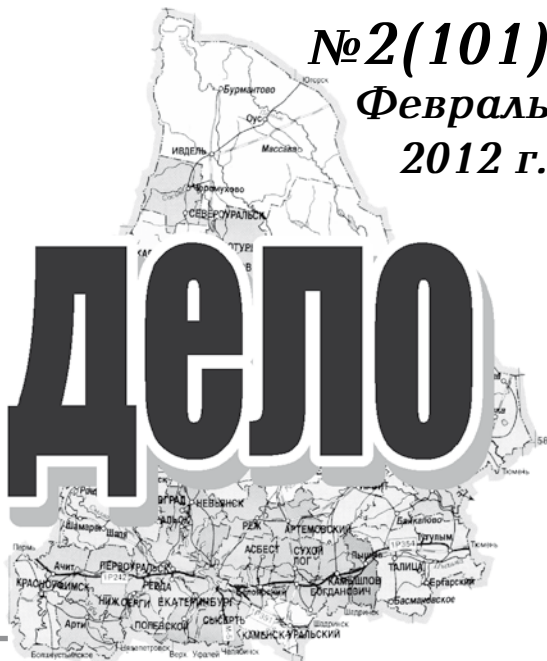


# Думское дело

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



## НОВОСТИ

### ДОБРОВОЛЬНЫЕ ПОЖАРНЫЕ. ОЧЕВИДНАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ

**В СВЕРДЛОВСКОЙ** области продолжается работа по реализации Областного Закона от 12 июля 2012 № 71-ОЗ «О добровольной пожарной охране на территории Свердловской области». Сегодня в общественные организации добровольной пожарной охраны принято 335 человек, из которых сформированы 67 добровольных пожарных дружин.

2 февраля в торжественной обстановке были вручены удостоверения добровольным пожарным Туринского городского округа. Администрация муниципального образования предоставила добровольные пожарные право бесплатного проезда в общественном транспорте на территории Туринского городского округа. Хотелось бы обратить внимание на то, что такая поддержка для общественных организаций добровольной пожарной охраны со стороны муниципальных образований в Свердловской области оказывается впервые.

Там, где созданы добровольные пожарные дружины и главы муниципальных образований оказывают необходимую поддержку, добровольные пожарные добровольцы уже выполняют свои функции.

Так, перед наступлением новогодних праздников и рождественских каникул, в Ирбитском районном отделении ВДПО состоялось плановое собрание командиров добровольных

пожарных дружин. Общим собранием было принято решение усилить патрулирование улиц, объектов культурно-массового, социального, пожароопасного направления, а также провести инструктажи в жилом секторе, распространить памятки, обратить особое внимание на социально неблагополучные семьи. В домах культуры был организован показ видеофильма о правилах пользования пиротехническими изделиями.

В Горноуральском городском округе принятые в общественной организации добровольной пожарной охраны добровольцы тоже не сидят без дела. Кроме плановых тренировок и изучения программы профессиональной подготовки добровольных пожарных члены дружины участвуют в различных мероприятиях по предупреждению пожаров в своем населенном пункте. Так, под руководством командира дружины Михаила Новоселова, добровольные пожарные очистили от снега территорию Горноуральского дошкольного детского дома, детского садика и школы, проверили исправность гидрантов, находящихся на территории данных объектов. В поселке

Черноисточинск местные добровольцы помогают привести в порядок территории жилых домов, где проживают одинокие престарелые граждане: очищают от снега подъездные пути, проводят проверку, а где нужно и ремонт печного оборудования и электропроводки. Командир добровольной пожарной охраны поселка Черноисточинск Анатолий Потев рассказывает, что здесь, в населенных пунктах уже, знают своих добровольных пожарных по их конкретным делам и люди благодарны им за помощь.

В Невьянском городском округе только в январе месяце 2012 года в десяти населенных пунктах добровольные пожарные произвели чистку пожарных пирсов и прорубей, а также назначили ответственных лиц, которые следят за их состоянием.

Пока еще немногочисленная, но уже конкретная практика показывает, что помощь каждого добровольного пожарного важна и нужна, поэтому создание добровольных пожарных дружин является необходимым звеном, которое непременно окажет благотворное влияние в деле по обеспечению пожарной безопасности.

**А.В.СОРОКОЛЕТОВСКИХ**  
Заместитель председателя совета Свердловского областного отделения ВДПО,  
помощник депутата  
Законодательного Собрания Свердловской области  
**Г.Н.АРТЕМЬЕВОЙ.**

## МЕТОДИКА

# АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

## управления муниципальными автономными учреждениями

**НАЛИЧИЕ** такого коллегиального органа управления в автономном учреждении, как наблюдательный совет, во многом является дополнительной гарантией позитивного развития учреждения и успешного хозяйствования в рыночных условиях. В этой связи целесообразно рекомендовать и для бюджетных учреждений включать в уставы пункт о наличии аналогичных коллегиальных органов управления.

### ЗНАЧЕНИЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБОСНОВАНИЕ НАБЛЮДАТЕЛЬНОГО СОВЕТА

В рамках проводимой в течение последних лет реформы государственных и муниципальных учреждений были поставлены чрезвычайно важные цели: повысить эффективность деятельности учреждений по предоставлению государственных (муниципальных) услуг, а также снизить финансовую нагрузку на бюджеты всех уровней. При этом реформа учреждений началась не с момента принятия широко известного Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее - Федеральный закон № 83-ФЗ), а ранее. Впервые новый тип учреждений был введен Федеральным законом от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее - Федеральный закон № 174-ФЗ). Именно этот закон предоставил реальную возможность вывести государственные и бюджетные учреждения на новые, рыночные способы хозяйствования с тем, чтобы снять существовавшие ранее серьезные ограничения по предоставлению услуг за плату. Федеральный закон № 174-ФЗ предусмотрел, помимо прочих особенностей, новую систему управления автономными учреждениями. В Федеральном законе № 83-ФЗ эта специфика управления также была сохранена.

Для казенных и бюджетных учреждений сохраняется традиционная

система управления. В уставах учреждений должны быть предусмотрены в качестве органов управления руководитель, а также «иные органы, структура и полномочия которых определяются учредителем». Такая же система управления существовала ранее для «старых» бюджетных учреждений.

Применительно к автономным учреждениям законодатель предусмотрел, помимо наличия руководителя, обязательное создание коллегиального органа - наблюдательного совета. Уставом учреждения могут быть также предусмотрены иные коллегиальные органы.

Именно обязательное наличие наблюдательного совета представляется существенным фактором.

На заседания совета выносятся вопросы, принципиально важные с точки зрения деятельности и развития соответствующего предприятия или учреждения. В процессе обсуждения обычно удается найти некий консенсус, устраивающий все заинтересованные стороны. В результате основное значение наблюдательного совета заключается не в осуществлении контроля и надзора и выдаче санкций в случае негативного развития событий в будущем, а именно в выработке усредненной позиции, что позволяет разделить ответственность за принимаемые решения между членами коллегиального органа и, по сути, выступает некой формой превентивного контроля. В итоге руководитель предприятия (организации) избавлен от необходимости по принципиальным вопросам принимать под собственную ответственность единоличное решение.

В законе № 174-ФЗ (с учетом более поздних изменений, в т. ч. внесенных Федеральным законом от 18.07.2011 № 239-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения автономных учреждений») вопросам управления автономными учреждениями посвящена отдельная глава. Так, в соответствии со ст. 8 Федерального закона № 174-ФЗ структу-

ра, компетенция органов автономных учреждений (далее - АУ), порядок их формирования, сроки полномочий и порядок деятельности таких органов определяются уставом учреждения в соответствии с федеральными законами.

Органами автономного учреждения являются:

1. наблюдательный совет;
2. руководитель;
3. иные предусмотренные федеральными законами и уставом АУ органы (общее собрание (конференция) работников АУ, ученый совет, художественный совет и др.).

В статье 9 Федерального закона № 174-ФЗ определена компетенция учредителя в области управления АУ. Сюда относятся следующие вопросы:

- утверждение устава и внесение в него изменений;
- рассмотрение и одобрение предложений руководителя АУ о создании и ликвидации филиалов, об открытии и закрытии представительств АУ;
- реорганизация и ликвидация АУ, а также изменение его типа, утверждение передаточного акта или разделительного баланса, назначение ликвидационной комиссии и утверждение промежуточного и окончательного ликвидационных балансов;
- по общему правилу - назначение руководителя АУ и прекращение его полномочий, а также заключение и прекращение трудового договора с ним;
- рассмотрение и одобрение предложений руководителя АУ о совершении сделок с особо ценным движимым имуществом, а также недвижимым имуществом, закрепленным за АУ учредителем или приобретенным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества;
- решение иных предусмотренных федеральными законами вопросов.

### СОЗДАНИЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НАБЛЮДАТЕЛЬНОГО СОВЕТА

Создание и деятельность наблюдательного совета закреплена в ст. 10 Федерального закона № 174-ФЗ.

В состав совета входит от 5 до 11 че-

ловек. Членами совета могут быть представители:

\* учредителя АУ и органов местного самоуправления, на которые возложено управление муниципальным имуществом, а также иных органов местного самоуправления (но не более 1/3 от общего числа членов наблюдательного совета, не менее половины из числа представителей органов местного самоуправления составляют представители органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя АУ);

\* общественности, в т. ч. лица, имеющие заслуги и достижения в соответствующей сфере деятельности;

\* работников учреждения (не более 1/3 от общего числа членов наблюдательного совета АУ, руководитель АУ и его заместители не могут быть членами совета, руководитель участвует в заседаниях совета с правом совещательного голоса).

Представляется, что в уставе АУ могут быть детально прописаны квалификационные требования к кандидатам, которые предлагаются для включения в состав наблюдательного совета, в зависимости от конкретных сфер деятельности учреждений. Например, норма Федерального закона № 174-ФЗ о включении в состав наблюдательного совета представителей общественности, имеющих особые заслуги и достижения, может быть конкретизирована в уставе АУ. Так, применительно к образовательным учреждениям, например школам, можно рекомендовать включение в состав наблюдательного совета лиц, имеющих почетные звания как федерального, так и регионального и муниципального уровней.

Во многих регионах Российской Федерации за особые заслуги выдаются региональные и муниципальные награды «Почетный работник здравоохранения», «Заслуженный работник здравоохранения». Наличие таких званий должно быть веским основанием при принятии решения о включении соответствующих лиц в наблюдательные советы автономных учреждений сферы здравоохранения.

Применительно к учреждениям сферы культуры можно аналогичным образом порекомендовать включение в состав наблюдательных советов лиц, имеющих соответствующие награды: «Заслуженный работник культуры», «Почетный работник культуры», а

также лиц, награжденных почетными грамотами и благодарностями за деятельность в сфере культуры.

В соответствии с нормами действующего законодательства одно и то же лицо может быть членом наблюдательного совета АУ неограниченное число раз. Членами наблюдательного совета не могут быть лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость. Автономное учреждение не вправе выплачивать членам наблюдательного совета вознаграждение за выполнение ими своих обязанностей, за исключением компенсации документально подтвержденных расходов, непосредственно связанных с участием в работе совета. Члены совета могут пользоваться услугами АУ только на равных условиях с другими гражданами. Решение о назначении членом наблюдательного совета АУ или досрочном прекращении их полномочий принимается учредителем учреждения. Решение о назначении представителя работников АУ членом совета или досрочном прекращении его полномочий принимается в порядке, предусмотренном уставом учреждения.

Полномочия члена наблюдательного совета АУ могут быть прекращены досрочно:

- по его просьбе;
- при не возможности исполнения им своих обязанностей по состоянию здоровья или по причине его отсутствия в месте нахождения АУ в течение четырех месяцев;
- в случае привлечения его к уголовной ответственности.

Полномочия члена наблюдательного совета АУ, являющегося представителем органа МСУ и состоящего с этим органом в трудовых отношениях:

- прекращаются досрочно в случае прекращения трудовых отношений;
- могут быть прекращены досрочно по представлению указанного органа местного самоуправления.

Вакантные места, образовавшиеся в наблюдательном совете в связи со смертью или досрочным прекращением полномочий его членов, замещаются на оставшийся срок полномочий совета.

Срок полномочий наблюдательного совета АУ устанавливается уставом учреждения, но не может быть более пяти лет.

Председатель наблюдательного со-

вета АУ избирается на срок полномочий совета членами совета из своего числа простым большинством голосов. Представитель работников АУ не может быть избран председателем. Наблюдательный совет в любое время вправе переизбрать своего председателя. Председатель наблюдательного совета организует работу совета, созывает его заседания, председательствует на них и организует ведение протокола. В отсутствие председателя его функции осуществляет старший по возрасту член совета, за исключением представителя работников АУ.

### **КОМПЕТЕНЦИЯ НАБЛЮДАТЕЛЬНОГО СОВЕТА**

К компетенции наблюдательного совета АУ, закрепленной в ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 174-ФЗ, относится рассмотрение следующих вопросов:

**предложения учредителя или руководителя АУ:**

- о внесении изменений в устав учреждения;
- создании и ликвидации филиалов, открытии и закрытии представительств АУ;
- реорганизации или ликвидации АУ;

- изъятию имущества, закрепленного за АУ на праве оперативного управления;

**предложения руководителя:**

- об участии АУ в других юридических лицах, в т. ч. о внесении денежных средств и иного имущества в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или передаче такого имущества иным образом другим юридическим лицам, в качестве учредителя или участника;
- совершении сделок по распоряжению особо ценным движимым имуществом, а также недвижимым имуществом, закрепленным за АУ учредителем или приобретенными учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества;
- совершении крупных сделок и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность;
- выборе кредитных организаций, в которых АУ может открыть банковские счета;
- проект плана финансово-хозяйственной деятельности АУ;
- по представлению руководителя - проекты отчетов о деятельности

**Продолжение на 4 стр.**

## Начало на 3 стр.

АУ и использовании его имущества, исполнении плана его финансово-хозяйственной деятельности, годовой бухгалтерской отчетности АУ;

- проведение аудита годовой бухгалтерской отчетности АУ и утверждение аудиторской организации.

Вопросы, относящиеся к компетенции наблюдательного совета АУ в соответствии

с ч. 1 ст. 11 Федерального закона N 174-ФЗ, согласно ч. 9 той же статьи не могут быть переданы на рассмотрение других органов учреждения.

Сложность правовых норм, касающихся закрепления вопросов компетенции наблюдательного совета АУ (ч. 2-8 ст. 11 Федерального закона N 174-ФЗ), заключается в том, что компетенция совета различна при рассмотрении тех или иных вопросов, а именно:

\* в отдельных случаях совет дает только рекомендации, а окончательное решение принимает учредитель учреждения;

\* по другим вопросам совет дает заключение, копия которого направляется учредителю АУ;

\* в ряде случаев совет утверждает представленные на рассмотрение документы;

по определенным вопросам совет принимает решения, обязательные для руководителя АУ.

Кроме того, применительно к конкретным вопросам компетенции совета законодатель закрепляет также различные способы принятия решений. Ниже вопросы компетенции совета и способы принятия решений будут прокомментированы более подробно.

Так, наблюдательный совет АУ дает рекомендации, а учредитель принимает решения после рассмотрения этих рекомендаций по следующим вопросам:

\* внесение изменений в устав АУ;

\* создание и ликвидация филиалов АУ, открытие и закрытие его представительств;

\* реорганизация или ликвидация АУ;

\* изъятие имущества, закрепленного за АУ на праве оперативного управления;

\* совершение сделок по распоряжению особо ценным движимым имуществом,

а также недвижимым имуществом, закрепленным за АУ учредителем или приобретенным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества.

Рассматривая проект плана финансово-хозяйственной деятельности АУ, наблюдательный совет дает заключение, копия которого направляется учредителю АУ.

Заключения наблюдательного совета необходимы также по следующим вопросам:

\* об участии АУ в других юридических лицах, в т. ч. о внесении денежных средств и иного имущества в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или передаче такого имущества иным образом другим юридическим лицам, в качестве учредителя или участника;

\* о выборе кредитных организаций, в которых АУ может открыть банковские счета.

По указанным вопросам окончательное решение принимает руководитель учреждения после рассмотрения заключений совета.

Важные документы, отражающие деятельность АУ, представляются руководителем АУ для рассмотрения и утверждаются наблюдательным советом. Копии указанных документов направляются учредителю учреждения. Речь идет о следующих документах:

\* проекты отчетов о деятельности АУ и об использовании его имущества;

\* проекты отчетов об исполнении плана финансово-хозяйственной деятельности АУ;

\* годовая бухгалтерская отчетность АУ.

По ряду вопросов наблюдательный совет АУ принимает решения, обязательные для руководителя учреждения, а именно:

\* предложения руководителя о совершении крупных сделок;

\* предложения руководителя о совершении сделок, в совершении которых имеется заинтересованность;

\* проведение аудита годовой бухгалтерской отчетности АУ и утверждение аудиторской организации.

Законодатель предусматривает принятие решений простым большинством голосов от общего числа голосов членов наблюдательного совета АУ применительно к рекомендациям и заключениям по следующим вопросам:

\* внесение изменений в устав АУ;

\* создание и ликвидация филиалов АУ, открытие и закрытие его представительств;

\* реорганизация АУ или его ликвидация;

\* изъятие имущества, закрепленного за АУ на праве оперативного управления;

\* участие АУ в других юридических лицах, в т. ч. внесение денежных средств и иного имущества в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или передача такого имущества иным образом другим юридическим лицам, в качестве учредителя или участника;

\* проект плана финансово-хозяйственной деятельности АУ;

\* проекты отчетов о деятельности АУ и использовании его имущества, исполнении плана его финансово-хозяйственной деятельности, годовой бухгалтерской отчетности АУ;

\* совершение сделок по распоряжению имуществом, которым АУ не вправе распоряжаться самостоятельно (особо ценное движимое имущество, а также недвижимое имущество, закрепленное за АУ учредителем или приобретенное учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества);

\* выбор кредитных организаций, в которых АУ может открыть банковские счета.

Наличие квалифицированного большинства голосов в 2/3 от общего числа голосов членов наблюдательного совета необходимо по следующим вопросам:

\* совершение крупных сделок;

\* проведение аудита годовой бухгалтерской отчетности АУ и утверждение аудиторской организации.

Относительно предложения руководителя АУ о сделках, в совершении которых

имеется заинтересованность, установлен следующий порядок принятия решения. Необходимо предварительное одобрение наблюдательного совета АУ, который обязан рассмотреть предложение о совершении такой сделки в течение 15 календарных дней с момента поступления соответствующего предложения председателю совета, если уставом АУ не предусмотрен более короткий срок. Решение об одобрении сделки принимается большинством голосов членов наблюдательного совета, не заинтересованных

в совершении этой сделки. В случае если лица, заинтересованные в совершении сделки, составляют в совете большинство, решение об одобрении сделки принимается учредителем АУ (п. 10 ч. 1, ч. 8 ст. 11, ч. 1, 2 ст. 17 Федерального закона № 174-ФЗ).

По требованию наблюдательного совета АУ или любого из его членов другие органы учреждения обязаны предоставить информацию по вопросам, относящимся к компетенции совета (ч. 10 ст. 11 Федерального закона № 174-ФЗ).

### **ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ЗАСЕДАНИЙ НАБЛЮДАТЕЛЬНОГО СОВЕТА**

в статье 12 Федерального закона № 174-ФЗ закреплён порядок проведения заседаний наблюдательного совета АУ. Так, заседания должны проводиться по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал.

В уставе каждого конкретного автономного учреждения либо в Положении о наблюдательном совете должна содержаться норма о регулярности проведения заседаний. При этом такая конкретная норма может как дублировать нормы Федерального закона № 174-ФЗ, так и закрепить свой собственный порядок в сторону увеличения количества заседаний в течение одного квартала (например, что заседания проводятся не реже двух раз в квартал).

Порядок и сроки подготовки, созыва и проведения заседаний совета определяются уставом АУ.

Заседание совета созывается его председателем по собственной инициативе либо по требованию учредителя АУ, члена наблюдательного совета АУ, руководителя учреждения.

В заседании наблюдательного совета вправе участвовать руководитель АУ. Иные приглашенные председателем совета лица могут участвовать в заседании, если против их присутствия не возражает более 1/3 от общего числа членов наблюдательного совета.

Заседание наблюдательного совета правомочно, если все его члены извещены о времени и месте проведения и на заседании присутствует более половины членов совета. Передача членом наблюдательного совета своего голоса другому лицу не допускается. Уставом АУ может предусматриваться возможность учета представленного в письменной форме мнения члена совета, отсутствующего на заседании по

уважительной причине, при определении наличия кворума и результатов голосования, а также возможность принятия решений путем проведения заочного голосования.

Указанный порядок не может применяться при принятии решений по вопросам, касающимся совершения крупных сделок, а также сделок, в совершении которых имеется заинтересованность.

Каждый член наблюдательного совета имеет при голосовании один голос. В случае равенства голосов решающим является голос председателя совета.

Первое заседание наблюдательного совета после его создания, а также первое заседание нового состава совета созывается по требованию учредителя АУ. До избрания председателя совета на таком заседании председательствует старший по возрасту член наблюдательного совета, за исключением представителя работников АУ.

### **РУКОВОДИТЕЛЬ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ**

Деятельность руководителя АУ закреплена в ст. 13 Федерального закона № 174-ФЗ. К компетенции руководителя (директора, генерального директора, ректора, главного врача, художественного руководителя, управляющего и др.) относятся вопросы осуществления текущего руководства деятельностью АУ, за исключением вопросов, отнесенных федеральными законами или уставом автономного учреждения к компетенции учредителя АУ, наблюдательного совета или иных органов учреждения.

Руководитель АУ без доверенности действует от имени учреждения, в т. ч.:

- \* представляет интересы учреждения и совершает сделки от его имени;
- \* представляет годовую бухгалтерскую отчетность АУ наблюдательному совету для утверждения;
- \* утверждает штатное расписание АУ, план его финансово-хозяйственной деятельности, регламентирующие деятельность АУ внутренние документы;

\* издает приказы и дает указания, обязательные для исполнения всеми работниками АУ.

Представляется, что в уставе автономного учреждения могут содержаться определенные ограничения относительно кандидатуры на должность руководителя, например, недопустимость являться учредителем и занимать руководящие посты в коммерческих организациях и пр.

Таким образом, законодатель весьма подробно регламентировал создание и деятельность наблюдательного совета АУ. В то же время все конкретные вопросы, обусловленные спецификой того или иного учреждения с учетом особенностей территории, самой сферы деятельности учреждения и т. д., целесообразно учесть и закрепить в уставе конкретного автономного учреждения либо Положении о наблюдательном совете АУ. Это может касаться, например, состава и порядка формирования наблюдательного совета.

Кроме того, в качестве одной из возможных угроз позитивному развитию автономного учреждения могут рассматриваться недобросовестные согласованные действия членов наблюдательного совета. Для того чтобы не допустить такого развития событий, целесообразно предусмотреть в уставе учреждения и (или) Положении о наблюдательном совете дополнительные нормы о необходимости квалифицированного большинства голосов при проведении голосования и по ряду тех вопросов, для которых, как было сказано выше, законодатель предусматривает простое большинство голосов. Однако соответствующие вопросы должны решаться индивидуально применительно к каждому конкретному случаю.

Во многих регионах и муниципальных образованиях разработаны типовые уставы автономных учреждений и положения о наблюдательных советах АУ, которые целесообразно взять за основу при разработке конкретных документов каждого муниципального автономного учреждения.

**Источник:**

журнал «Практика муниципального управления»,  
№ 11, ноябрь, 2011 год, стр. 6-15.

**Авторы:**

**С.С. ИСУПОВА,**  
кандидат юридических наук, генеральный директор,  
**А.А. Исупова,** проектный администратор,  
**ООО «ОСТ-ЕВРО-Консалт»,**

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ДЕПУТАТОВ представительных органов местного самоуправления с местными администрациями и сити-менеджерами

*В.П. Гулидов, юрист*

**С**ОВМЕСТНАЯ конструктивная работа органов, должностных лиц местного самоуправления благоприятно отражается на состоянии дел в любом муниципалитете, однако действующее законодательство не всегда определяет порядок и формы такого взаимодействия, особенно если речь идет о депутатах представительного органа муниципального образования, не обладающих полномочиями по решению вопросов местного значения.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) органы и должностные лица местного самоуправления в своей деятельности являются самостоятельными, гарантией чего служит разделение между ними полномочий по решению вопросов местного значения. Предусмотренная Федеральным законом № 131-ФЗ подотчетность органов и должностных лиц местного самоуправления не может служить основанием для нарушения принципа независимости их деятельности.

В этой связи на практике очень часто возникают вопросы, касающиеся взаимодействия между представителями разных ветвей муниципальной власти, в частности между депутатами представительного органа местного самоуправления (далее - депутаты) и местной администрацией, в т. ч. в лице сити-менеджера. Следует отметить, что это взаимодействие не всегда бывает эффективным, причем не только из-за каких-либо разногласий между представительными и исполнительными органами, но и из-за элементарного непонимания либо недооценивания возможностей для налаживания такого взаимодействия.

Понятия представительного органа муниципального образования, депутата и местной администрации достаточно подробно представлены в Федеральном законе № 131-ФЗ. Однако с понятием «сити-менеджер» знакомы сегодня далеко не все. Сити-менеджер - это глава местной администрации, назначаемый на долж-

ность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования (п. 2 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). В этом случае глава муниципального образования не руководит работой местной администрации, поскольку данная функция передается наемному работнику - сити-менеджеру.

Взаимодействовать с сити-менеджером депутатам проще, нежели с главой муниципального образования, поскольку именно они согласно ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ принимают решение о назначении сити-менеджера и утверждают для него условия контракта. Кроме того, депутаты определяют и условия проведения конкурса на замещение должности сити-менеджера. В отличие от сити-менеджера глава муниципального образования избирается населением на муниципальных выборах, а потому менее зависим от депутатов.

Пункт 6.1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ напрямую предусматривает для сити-менеджера ряд обязанностей в сфере взаимодействия с представительным органом муниципального образования (далее - представительный орган). Согласно указанному пункту сити-менеджер:

- подконтролен и подотчетен представителю органу;
- представляет представителю органу ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, в т. ч. о решении вопросов, поставленных представительным органом.

Таким образом, на уровне местного самоуправления реализуется своего рода мини-модель государственного устройства, называемая парламентской республикой, с сильным парламентом и зависимым от него главой государства. И здесь депутатам гораздо проще строить совместную работу с сити-менеджером, поскольку границы его подотчетности и подконтрольности определяются представительным органом, т. е. ими самими, и могут закрепляться как в уставе муни-

ципального образования, так и непосредственно в контракте.

Основное взаимодействие депутатов и сити-менеджера (а также в его лице местной администрации), определенное законом, строится в сфере контроля за деятельностью муниципальной исполнительной власти и предоставлением отчетности о такой деятельности. Однако помимо этого можно определить и иные формы взаимодействия, как предусмотренные Федеральным законом № 131-ФЗ, так и не предусмотренные, но в то же время не противоречащие действующему законодательству и имеющие место в силу сложившейся практики.

### ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ, ОПРЕДЕЛЕННЫЕ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОМ № 131-ФЗ

Федеральный закон № 131-ФЗ содержит ряд положений, посвященных вопросам взаимодействия депутатов и сити-менеджера (местной администрации), большинство из которых носят организационный характер, т. е. предусматривают отдельные случаи разграничения их компетенции, порядок формирования, а также основные принципы принятия муниципальных нормативно-правовых актов. Здесь депутаты выступают в качестве не самостоятельных субъектов правоотношений, а единого целого, составляющего представительный орган. Данные положения предусматривают следующие направления и формы взаимодействия: в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 21 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган и сити-менеджер могут принять совместное решение о проведении местного референдума. Данное решение согласно ч. 4 указанной статьи оформляется правовыми актами представительного органа и главы местной администрации.

В силу ч. 12 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ нормативные правовые акты представительного органа, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета,

могут быть внесены на рассмотрение представительного органа только по инициативе сити-менеджера или при наличии его заключения.

Таким образом решения представительного органа по указанным выше вопросам являются актами совместного нормотворчества представительного органа и местной администрации. В противном случае данные акты (решения) не будут иметь юридической силы. И здесь депутатам и сити-менеджеру необходима конструктивная совместная деятельность, направленная на принятие оптимальных решений в сфере местных налогов и финансов.

Именно представительный орган определяет структуру местной администрации (ч. 8 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). То есть сити-менеджеру здесь необходимо встречаться и договариваться с депутатами по вопросу утверждения именно той структуры, которую он считает наиболее оптимальной. Ведь работать с местной администрацией и единолично руководить ею придется ему. Тем более что представление о структуре местной администрации выносит на рассмотрение представительного органа именно сити-менеджер.

Представительный орган имеет право устанавливать и закреплять полномочия сити-менеджера не только в контракте, но и в уставе муниципального образования (ч. 6 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ).

В соответствии с ч. 1 ст. 46 Федерального закона № 131-ФЗ сити-менеджер вправе вносить в представительный орган проекты муниципальных правовых актов. В связи с этим должна быть предусмотрена его совместная работа с депутатами и их группами (например, депутатскими комиссиями) в процессе предварительного обсуждения и доработки указанных проектов.

### **ФОРМЫ ВОЗМОЖНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ**

Формы возможного взаимодействия депутатов с сити-менеджерами, закрепляемые в уставе муниципального образования, могут быть направлены лишь на совместное решение сити-менеджером (местной администрацией) и депутатами (представительным органом) вопросов местного значения, так как вопросы создания (формирования) органов местного самоуправления и их подконтроль-

ности (подотчетности) друг другу регулированы Федеральным законом № 131-ФЗ.

Исходя из имеющегося на сегодняшний день опыта реализации Федерального закона № 131-ФЗ в качестве основных форм взаимодействия, не закрепленных законодательно, можно выделить следующие:

- создание депутатами и местной администрацией (в лице сити-менеджера) общих комиссий и прочих объединений по выработке основных направлений муниципальной политики в вопросах местного значения (к примеру, комиссия по подготовке и разработке муниципальной программы поддержки малого предпринимательства, которую возглавляет сити-менеджер и в состав которой входят представители местной администрации, депутаты и т. д.);

- совместное участие сити-менеджера (иных представителей местной администрации) и депутатов в общественных комиссиях, создаваемых при местной администрации (жилищная комиссия, комиссия по призыванию граждан малоимущими и т. д.);

- совместная работа сити-менеджера (иных представителей местной администрации) и депутатов «на местах». Например, совместный выезд представителей местной администрации и депутатов для рассмотрения жалоб и заявлений по месту жительства или месту нахождения заявителей и т. д.;

- передача сити-менеджером (местной администрацией) и представительным органом своих полномочий, предусмотренных уставом муниципального образования, друг другу, кроме полномочий, находящихся в исключительной компетенции каждого из них (например, полномочий, предусмотренных для представительного органа ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ). Данная передача оформляется внесением соответствующих изменений в устав муниципального образования и базируется на договоренности между передающей и принимающей сторонами;

- оказание сити-менеджером (местной администрацией) и депутатами взаимной помощи друг другу в решении различных организационно-технических вопросов (предоставление местной администрацией на безвозмездной основе помещения представительному органу для разме-

щения аппарата представительного органа, предоставление председателю представительного органа и депутатам служебного автотранспорта местной администрации и т. д.);

- подготовка и принятие совместных обращений в различные государственные органы (к примеру, обращение представительного органа и сити-менеджера к руководителю субъекта РФ по вопросу изменения статуса муниципального образования и т. д.);

- совместное участие местной администрации (сити-менеджера) и представительного органа в создании муниципальных предприятий и учреждений;

- осуществление совместного контроля депутатов и сити-менеджера (местной администрации) в какой-либо из сфер муниципального хозяйства. Например, создание совместной комиссии представительным органом и местной администрацией по приемке выполненных работ в рамках муниципального заказа, в состав которой входят как депутаты, так и представители местной администрации;

- совместное проведение депутатами и сити-менеджером (местной администрацией) заседаний, конференций, встреч, семинаров и т. д. по вопросам, связанным с повышением эффективности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, а также по иным вопросам, касающимся организации местного самоуправления на территории муниципального образования;

- совместное нормотворчество депутатов и сити-менеджера (местной администрации) в рамках законодательной инициативы, предоставленной им региональным и федеральным законодательством. К примеру, местная администрация (сити-менеджер) и депутаты могут разработать и внести в установленном порядке на рассмотрение регионального парламента или Государственной Думы Российской Федерации какой-либо законопроект;

- оказание сити-менеджером (местной администрацией) и депутатами консультационной или иной помощи в работе друг друга.

Таким образом, в уставе муниципального образования могут быть предусмотрены вопросы, решение которых будет находиться в компетенции как местной администрации, так

**Продолжение на 8 стр.**

Начало на 7 стр.

и представительного органа (кроме вопросов, относящихся к исключительной компетенции того или иного органа). Вместе с тем можно предположить и ситуацию, при которой местная администрация и представительный орган в порядке, определенном уставом муниципального образования, решают, к примеру, вопросы, не отнесенные напрямую к вопросам местного значения.

Совместную деятельность данных органов целесообразней оформить специальным договором (соглашением о сотрудничестве), предусма-

тривающим права, обязанности и ответственность каждого органа местного самоуправления, выступающего стороной в договоре.

При этом предметом совместной деятельности органов местного самоуправления одного и того же муниципального образования могут стать вопросы, которые данные органы вправе, но не обязаны исполнять (ст. 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ), поскольку они не являются вопросами местного значения, т. е. на них не распространяется действие ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ.

Источник: журнал «Практика муниципального управления», № 11, ноябрь, 2011 год, стр. 22-26.

## СТРАТЕГИЯ - НА РЕАЛИЗАЦИЮ СТРАТЕГИЙ

**П**ЛАНИРОВАНИЕ развития территорий - задача и важная, и сложная. В такой огромной стране, как Россия, наверное, нет ни одного города или региона, где можно было бы применить типовой подход в планировании и на этом успокоиться. Везде есть свои специфические особенности, без учета которых любая, даже самая лучшая в теории стратегия обречена на провал. Как уберечься от такого печального исхода дела, знает руководитель Ресурсного центра по стратегическому планированию АНО МЦСЭИ «Леонтьевский центр» Борис Жихаревич, с которым беседовал корреспондент «Губернского делового журнала». Интервью для журнала подготовил Сергей Савельев

**Борис Савельевич, как сейчас обстоит дело не столько с созданием стратегий развития территорий, сколько с реализацией их на местах?**

- Вопрос реализации, безусловно, один из самых важных. Он, кстати, постоянно обсуждается на наших форумах «Стратегическое планирование в регионах и городах России». В прошлом году была интересная экспертная панель, на которой рассматривались результаты нашего исследования (проведенного совместно с «Урбэкс-развитие»). Мы тогда собрали неплохую библиотечку лучшей практики, которая размещена на сайте форума. Общий вывод - реализация эффективнее идет там, где о ней думают уже в процессе разработки плана и создают необходимые механизмы и инструменты.

В этом году форум юбилейный - десятый, что подтолкнуло к мысли еще

раз, но немного в другом аспекте, поговорить о реализации. Мы решили на муниципальном уровне посмотреть, каким образом сложилась судьба стратегий, принятых около десяти лет назад. Это исследование мы провели вместе с Институтом экономики города, собрали 18 кейсов примеров, формализовали, проанализировали и выявили некоторые закономерности.

**- Какие города участвовали в исследовании?**

- Очень разные - и большие, и маленькие. Общим было только то, что все они впервые начали осваивать стратегическое планирование в период 1999-2004 годов. И судьбы их первых стратегий сложились по-разному. Можно много говорить о каждом случае (кстати, все кейсы есть на сайте форума), но если упрощать, то получилось пять типовых историй. Первые три типа можно считать успешными, и они характерны для 12 изученных городов.

Первый. Исходный стратегический документ не менялся кардинально, а обновлялся и совершенствовался, постоянно влияя на развитие (Новосибирск, Ялutorовск, Покров, Костомукша).

Второй. Исходный документ просуществовал недолго, но уже появился (или скоро появится) новый, на сходных методических принципах и идеологически близкий старому (Кинель, Черкасский район, Новошахтинск, Апатиты, Казань, Магадан, Артем).

Третий. Система планирования сложилась, но практически на новой основе, и связь с исходным докумен-

Подводя итог, необходимо еще раз отметить, что сами по себе депутаты и их депутатские объединения не обладают полномочиями по решению вопросов местного значения, а потому могут реализовывать данные полномочия лишь посредством работы в представительном органе. Поэтому основное взаимодействие депутатов и сити-менеджеров (местных администраций) должно быть организационным и направленным на повышение эффективности совместной работы представительной и исполнительной ветвей муниципальной власти.

том прослеживается слабо (Омск, Тольятти, Ижевск).

Разными путями, но эти города пришли к действенной системе стратегического планирования, полезно и эффективно работающей на пользу города.

А две группы муниципальных образований (Олонекский район, Дзержинский, Петрозаводск, Сортавальский район, Северодвинск) объединяют относительных неудачников - первые стратегии здесь формально не отменены, но стали давними воспоминаниями, слабо влияющими на текущие процессы. Реально действующего долгосрочного самостоятельного стратегического документа в этих муниципальных образованиях сейчас нет.

**- И в чем причина таких различий, влияет ли на успех реализации стратегии, например, смена главы города?**

- Это самое интересное - попытаться понять, что же влияет на успех или неудачу. Замечу, что на основе изучения 18 случаев, конечно, нельзя делать универсальные выводы. Но их мы попытались тщательно проанализировать. Был составлен список возможных внешних и внутренних факторов, которые потенциально влияют на результативность стратегии и устойчивость муниципальных систем стратегического планирования (МССП). Он довольно длинный, в него входят такие критерии оценки, как постоянство власти; постоянство разработчика; активность общества; закреплённость нормативами; публичность; профессионализм разработки; кон-



сультационная поддержка; квалификационный уровень специалистов администрации. Это все внутренние факторы муниципалитета.

Но влияет и внешнее окружение, ситуация в регионе: принуждение (поощрение) к стратегическому планированию со стороны региональных властей (про ведение конкурсов, распространение рекомендаций и т.п.); общая позиция региональных властей по отношению к МСУ; независимость муниципалитетов в вопросах стратегического планирования; наличие схем финансирования разработки и реализации стратегий со стороны субъекта федерации; наличие полезного конкретного информационно-методического обеспечения; общая инновационная и демократическая атмосфера в регионе.

Далеко не все факторы удалось учесть в исследовании, но из того, что учли, самой важной, действительно, оказалась стабильность руководства. Там, где глава не менялся, система планирования была стабильнее и результативнее.

**- А еще какие факторы важны?**

Еще важен статус стратегического планового документа - там, где он был принят местным представительным органом, он просуществовал дольше и был полезнее. И, конечно, уровень организации, включая создание системы мониторинга, организационных структур, отвечающих за реализацию, и т.п.

**- За те десять лет, о которых вы говорите, прошла реформа местного самоуправления, она как-то повлияла на судьбы стратегий?**

- Безусловно. Во-первых, строго говоря, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» резко ограничил сферу вопросов местного значения. Некоторые муниципалитеты даже решили, что они вообще не вправе заниматься разработкой стратегических планов. Например, на это сослался Северодвинск, объясняя, почему у них не получило развития стратегическое планирование. Однако большинство муниципальных властей думают иначе. Многие субъекты федерации как раз подталкивают муниципалитеты к разработке стратегий, выпуская методические рекомендации или проводя региональные конкурсы на лучшую муниципальную стратегию.

Хотя тут действительно есть дилем-

ма - ограничивать ли поле стратегирования только компетенцией местной власти и вопросами местного значения или создавать интегративные стратегии, определяющие общие цели социально-экономического развития для всего местного сообщества и задающие рамки для совместных действий властей всех уровней, бизнеса, общественных организаций. Я за такое понимание стратегий.

Во-вторых, я бы назвал формирование за эти годы системы пространственного планирования, сделавшей обязательным наличие генеральных планов городских поселений и схем территориального планирования районов и регионов. В некоторых городах это привело к интеграции документов стратегического социально-экономического и физического планирования. Например, в Омске и Артеме нет отдельной стратегии развития, она включена в генеральный план города.

**- Вы упомянули о том, что некоторые регионы поощряют стратегическое планирование на муниципальном уровне. А как должно складываться взаимодействие стратегий регионов и муниципалитетов?**

- В этой связи часто возникает вопрос - кто должен первым разработать стратегию - регион или муниципалитет? Мне он кажется бессмысленным. Кто бы не начал первым, важно, чтобы процесс был постоянным и интерактивным, чтобы был налажен информационный обмен и созданы возможности для муниципалов участвовать в разработке региональной стратегии, а для регионалов - в разработке муниципальных стратегий. Тогда постепенно будут устраниваться нестыковки, вызванные неизбежной асинхронностью процессов планирования.

В отношениях органов субъектов федерации и МСУ необходимо партнерство. Приходилось наблюдать ситуации, когда органы власти субъекта федерации, формально не имеющие права диктовать муниципальным властям, как именно им строить плановую деятельность, фактически «выкручивали руки», заставляя всех создавать стратегии по одному шаблону и в одни (очень короткие) сроки. В этом больше вреда. Стратегирование «из-под палки» редко бывает удачным, стратегия должна созреть в местном сообществе, только тогда она прине-

сет пользу.

- С 1997 года, когда был создан первый в России стратегический план Санкт-Петербурга, прошло уже почти 15 лет. Доказало ли стратегическое планирование за это время свою полезность? Все-таки стратегии - это больше дань моде или жизненно важная необходимость?

- Отличный вопрос, мы его перед собой ставим постоянно. С одной стороны, 15 лет - это достаточно много для того, чтобы сказать: если это и мода, то не скоропреходящая.

С другой - не все стратегии, как я говорил выше, были успешными. И есть вполне правдоподобная гипотеза, что они нужны далеко не всем и вся. Они точно необходимы в условиях перелома, кризиса, смены специализации. Вот, скажем, моногорода - перемены в них нужны очень серьезные, и успех этих перемен зависит от многого, в том числе от позиции местных жителей. Здесь не обойтись без общегородской консенсусной стратегии, созданной в технологии коммуникативного планирования, учитывающей интересы большинства заинтересованных участников. А относительно благополучный город, развивающийся по наезженной колее, может себе позволить обойтись и без стратегии. Другое дело, что скорость перемен и жесткость конкуренции между городами такова, что ни один не может долго считать себя благополучным и гарантированным от проблем.

**- Интересно, а как с этим за рубежом?**

- За рубежом городское стратегическое планирование по-прежнему в моде, уже лет 30-40. Есть очень впечатляющие примеры - скажем, Барселона, где на протяжении трех десятилетий предпринимались интегрированные и последовательные действия по трансформации развития, объединяемые в систему стратегического планирования. За эти годы были приняты и реализованы три стратегических плана для города и три стратегических плана агломерации.

**- Что нового будет на юбилейном X форуме стратегов, о котором вы упомянули в начале?**

- В этом году число мероприятий, которые проходят в рамках форума, возросло - их будет более тридцати. До семи из них пройдут одно времен-

**Продолжение на 10 стр.**

Начало на 9 стр.

но. Участникам предстоит непростой выбор. Мы постарались сделать программу разнообразной, чтобы каждый нашел свою тему. Для тех, кого интересуют практические вопросы поиска финансов для реализации стратегий, будут интересны «круглые столы», организуемые Минфином, ВЭБом, Спурт Банком.

Интересующиеся передовыми экологичными технологиями для городского развития смогут познакомиться с зарубежным опытом, услышать

о методах форсайта, изучить планы и предложения Российского энергетического агентства.

Собственно о стратегических планах разговор пойдет на отдельных «круглых столах» применительно к макрорегионам, субъектам федерации, муниципалитетам.

Тут мы намерены обсудить как детали технологии планирования и брендинга (разработка сценариев; выбор организационной структуры, ответственности за мониторинг и реализацию; отбор контрольных показателей и качество обоснования их целевых

значений, методы совместной работы стейкхолдеров), так и глобальные вопросы планирования местного и регионального развития. Среди них такие, вечно актуальные: что важнее - план или процесс его разработки?

Или: кто должен разрабатывать план - эксперты, чиновники или стейкхолдеры? Или: насколько существенно технология планирования влияет на инновационность институциональной среды? И многие другие. Так что, надеюсь, будет интересно, и все проведут время на форуме с пользой.

## ОПЫТ

## ВО ВЛАДИМИРЕ СТРАТЕГИЮ ГОРОДА ПИШЕТ МЕСТНОЕ СООБЩЕСТВО. Механизм вовлечения активных горожан

**В**О ВЛАДИМИРЕ сделали несколько организационных действий, чтобы привлечь активных граждан к разработке стратегии развития. Владимирцы рассказали об этом процессе для того чтобы подобную практику смогли использовать в других муниципалитетах.

В марте 2011 года во Владимире сменилось руководство города. Органы местного самоуправления возглавили молодые, амбициозные управленцы. Главой города депутаты нового созыва выбрали 42-летнего Сергея Сахарова, ранее неоднократно избиравшегося депутатом областного Законодательного собрания. Главой городской администрации был назначен 49-летний Андрей Шохин - бизнесмен в прошлом, а в последние пять лет - руководитель управления муниципальным имуществом города. (Напомним, что в марте 2011 года во многих городах и районах выборы в органы местной власти прошли по новой пропорциональной системе. Во Владимире: в городской совет депутаты избирались по партийным спискам и одномандатным округам, главу города выбрали из числа депутатов, а главу городской администрации назначали по итогам конкурса.)

Одним из первых проектов новой городской власти стала разработка новой Стратегии развития Владимира (прежняя была утверждена в 2005 году). При работе над проектом был учтен опыт лучших стратегий развития городов - Новосибирска, Томска, Перми. Ее обновление назрело еще и в

связи с тем, что действующая стратегия должна быть интегрирована с национальной Стратегией-2020 и крупнейшими федеральными программами и нацпроектами «Доступное и комфортное жилье», «Здоровье», «Образование». Кроме того, прежняя стратегия была достаточно слабо связана с бюджетным планированием и генеральным планом. Сергей Сахаров: «Генплан - это графическое отображение стратегии. Это всем известная формула. Он следует сразу за стратегией и будет разработан в период ее создания. Действующая стратегия, я имею в виду, 2005-2015 годов - недостаточно гибкая и не изменяется во внешней среде. Как следствие - ее недостаточная результативность, что привело к ее корректировке».

Первый вариант концепции новой стратегии был разработан специалистами городского управления экономики. На его презентацию чиновники пригласили представителей общественных организаций, известных социологов, журналистов, депутатов. Обсуждение получилось бурным и полным критики. Общественники обозначили многие, на их взгляд, слабые места предложенного варианта. Глава города Сергей Сахаров на это заметил: «Наша цель - прежде всего возбудить интерес к обсуждению стратегии, чтобы она была как можно более выверенной и емкой. Концепция, представленная общественности, - это сырье для пытливых умов».

Одним из самых существенных недостатков было то, что в разработке

прежней стратегии общественность Владимира принимала лишь формальное участие. А сформировать ясный образ будущего города, объединяющий горожан, без учета мнения самих горожан глава города считает неэффективной затеей. Еще будучи депутатом Законодательного собрания, Сергей Сахаров тесно контактировал с самыми разными представителями общественности, наладив со многими конструктивный диалог. И в качестве мэра пошел на неординарный шаг - попытался стереть границы, традиционно разделяющие чиновников и рядовых граждан, пригласил всех заинтересованных и неравнодушных жителей принять участие в разработке новой версии Стратегии. По его мнению, представители гражданского общества могут выступать как генераторами идей, так и экспертами всех предложенных вариантов развития города.

Таким образом, Владимир стал фактически первым городом в России, где горожане могут внести личный вклад в глобальный программный документ, влияющий и на судьбу города, и на жизнь каждого горожанина. При этом чиновники приложили все усилия, чтобы бюджетных денег на его разработку практически затрачено не было.

Для презентации нового формата работы над документом был организован городской форум во Дворце детского (юношеского) творчества, в котором приняло участие более 100 человек, выступавших от имени раз-

личных социальных групп. Был разработан четкий план действий, поставлены цели и задачи, намечены сроки, образованы семь рабочих групп:

- \* «Образование и наука»;
- \* «Медицина и спорт»;
- \* «Самоуправление»;
- \* «Безопасность»;
- \* «Семья, культура, молодежь, патриотизм, досуг»;
- \* «Градоустройство, инфраструктура, жилье, экология»;
- \* «Экономическая среда, предпринимательство и туризм».

Во главе каждой группы поставили представителя общественности, а координаторами, перед которыми была поставлена задача создать комфортные условия для работы, назначены специалисты мэрии. Координаторы и руководители групп еженедельно встречались с Сергеем Сахаровым, обсуждали и корректировали планы, подводили промежуточные итоги, обменивались мнениями.

На официальном сайте органов местного самоуправления «Город Владимир» ([www.vladimir-city.ru](http://www.vladimir-city.ru)) был открыт специальный раздел, где оперативно размещались материалы рабочих групп и расписание их работы. Здесь же можно узнать итоги исследования «Социальные проблемы и ожидания жителей Владимира», которое проводил Среднерусский консалтинговый центр под руководством авто-

ритетного владимирского социолога Дмитрия Петросяна. Полторы тысячи владимирцев приняли участие в опросах, их результаты активно обсуждались во всех рабочих группах.

Информационным партнером проекта стал интернет - ресурс Выбор33, который традиционно является площадкой для критики городских и областных властей. Именно здесь можно было познакомиться с материалами дискуссий в группах и обсудить их в Сети.

Сами представители общественности с удовольствием подавали и воплощали идеи. Например, Роман Евстифеев, известный в городе политолог, предложил часть обсуждений провести в формате «orep air». По субботам в центре города, под открытым небом, на месте, где когда-то находилась резиденция великого русского князя - создателя Андрея Боголюбского, чье 900-летию широко отмечали в начале июля, собирались и дискутировали все, кому небезразлично будущее Владимира.

Прежде всего - представители творческой интеллигенции, у которых сформировано подчас неординарное видение будущего Владимира. Администрация города организовала техническое обеспечение этих «народных собраний». На Театральной

площади работала «будка гласности». Пожелания горожан, озвученные в «будке», были сняты на видео и размещены в нескольких социальных сетях.

Таким образом, многие представители местного сообщества и СМИ проявили истинное неравнодушие к судьбе родного города и с интересом включились в работу над новой стратегией.

Пока ее окончательный вариант еще не отдан на суд общественности. Материалы рабочих групп обрабатываются и будут представлены отраслевым экспертам и общественно-экспертному совету.

Сергей Сахаров: «Далее этот документ, сформированный на 80 процентов, направляется в экспертно-общественный совет. Там происходит общая экспертиза, и уже готовый, исправленный на 100 процентов документ передается в Совет народных депутатов. Вот такая понятная, очень лаконичная и открытая схема. Стратегия на ближайшую перспективу охватит период до 2020 года. На среднесрочную - до 2027 - го».

Мэр Владимира полагает, что Совет народных депутатов утвердит новую редакцию стратегии уже на августовской сессии.

**Источник:** журнал «Муниципальная власть», № 4, 2011 г., стр. 56-67. Автор статьи: Галина Карманова.

## ВОПРОС – ОТВЕТ

**Может ли контрольно-счетный орган муниципального образования, не имеющий статуса юридического лица, быть признан распорядителем и получателем бюджетных средств? При отсутствии статуса юридического лица как будет обеспечиваться организационная и функциональная независимость контрольно-счетного органа муниципального образования?**

Согласно ч. 3 ст. 4 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», (далее - Федеральный закон № 6-ФЗ) контрольно-счетные органы обладают организационной и функциональной независимостью и осуществляют свою деятельность самостоятельно. В соответствии с ч. 8 ст. 4 Федерального закона № 6-ФЗ контрольно-счетный орган муниципального образования

в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может обладать правами юридического лица.

Согласно нормам ч. 2 ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления, которые в соответствии с данным федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями. Они образуются исключительно для осуществления управленческих функций и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.

Необходимо учитывать, что органы местного самоуправления наделяются статусом юридического лица для осуществления собственной

финансово-хозяйственной деятельности, участия в гражданском обороте от своего имени для удовлетворения исключительно собственных материально-технических, организационных и иных потребностей. Во всех остальных случаях органы местного самоуправления действуют как органы публичной власти для реализации публично-властных полномочий либо участвуют в гражданском обороте от имени и в интересах муниципального образования, являющегося самостоятельным участником гражданских отношений.

При этом наличие или отсутствие статуса юридического лица у органов местного самоуправления, органов местной администрации прямо не влияет на структуру органов местного самоуправления в муниципальном образовании, на объем и порядок реа-

**Продолжение на 12 стр.**

## Начало на 11 стр.

лизации этими органами публичных полномочий и возможность участия их в гражданских правоотношениях от имени и в интересах муниципальных образований, а также на подчиненность и подотчетность органов местного самоуправления и их структурных подразделений.

Таким образом, отсутствие статуса юридического лица у контрольно-счетного органа муниципального образования прямо не может влиять на его организационную и функциональную независимость.

Согласно ст. 6 БК РФ распорядителем бюджетных средств (распорядителем средств соответствующего бюджета) является орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, казенное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств. Из данного понятия следует, что контрольно-счетный орган муниципального образования независимо от наличия или отсутствия у него статуса юридического лица может являться распорядителем бюджетных средств. В то же время не совсем понятно, между какими подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств данному органу может быть предоставлено право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств. В связи с этим вызывает сомнение, что в процессе правоприменительной практики контрольно-счетный орган муниципального образования может быть признан распорядителем бюджетных средств.

Вместе с тем следует отметить, что согласно ст. 20 Федерального закона № 6-ФЗ финансовое обеспечение деятельности контрольно-счетных органов предусматривается в объеме, позволяющем обеспечить возможность осуществления возложенных на них полномочий. При этом в соответствии со ст. 6 БК РФ получателем бюджетных средств (получателем средств

соответствующего бюджета) является орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющее право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено БК РФ.

Согласно ч. 2 ст. 3 Федерального закона № 6-ФЗ контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования. Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 2 Федерального закона № 6-ФЗ правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований осуществляется также Федеральным законом № 131-ФЗ. Из указанных положений

следует, что федеральный закон № 6-ФЗ рассматривает контрольно-счетный орган муниципального образования как орган местного самоуправления, который является тем же контрольным органом муниципального образования, о котором идет речь в ст. 34 и 38 Федерального закона № 131-ФЗ.

Таким образом, согласно положениям указанных законодательных актов контрольно-счетный орган муниципального образования, не имеющий статуса юридического лица, как орган местного самоуправления может являться получателем бюджетных средств, а следовательно, принимать и (или) исполнять бюджетные обязательства в целях финансового обеспечения своей деятельности в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств и (или) бюджетных ассигнований (ст. 162 БК РФ).

**В.В. ВОЛКОВ,**  
главный консультант аппарата  
Комитета Государственной Думы по  
вопросам местного самоуправления.

*Источник: журнал «Практика  
муниципального управления», № 11,  
ноябрь, 2011 год, стр. 106-108.*

## В соответствии с абзацем 3 ч.1 ст.29 Федерального закона

«Об общественных объединениях» публикуем отчет об использовании имущества  
СРОО «Ассоциация депутатов органов местного самоуправления» за 2011 год

Баланс средств	Сумма (руб.)
<b>Остаток средств на 01.01.2011</b>	<b>21002,3</b>
<b>Поступило средств, всего</b>	<b>1727461</b>
В том числе:	
1) добровольные взносы и пожертвования:	
- ОАО «Уралэлектромедь»	450 000
- от иных организаций	0
2) за предоставление услуг от органов местного самоуправления по проведению семинаров	1208161
3) арендная плата от Законодательного Собрания Свердловской области	69300
<b>Израсходовано средств, всего</b>	<b>1479426,31</b>
В том числе:	
- заработная плата сотрудников аппарата	269414,2
- начисления на заработную плату	97222,13
- аренда помещений	78348,17
- оплата за услуги преподавателей обучающихся семинаров и методические материалы	638000
- оплата проживания слушателей и обслуживание обучающихся семинаров	244545
- подготовка справочно-правовых материалов для вестника «Думское дело»	22000
- услуги типографии по выпуску информационно-аналитического вестника «Думское дело»	111860
- подписка на газеты и журналы	480
- услуги банка	4447,81
- хозяйственные расходы	13109
<b>Остаток средств на 01.01.2012</b>	<b>269037</b>

Учредитель: Свердловская региональная общественная организация «Ассоциация депутатов органов местного самоуправления» г. Верхняя Пышма, ул. Юбилейная, 9а, оф. 205  
Главный редактор: Догаева О.В.  
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 № 69.  
Время подписания в печать 27.02.2012 г. в 12.00. Фактически в 12.00.

**АДРЕС РЕДАКЦИИ И ИЗДАТЕЛЯ:**  
624090, г.Верхняя Пышма,  
ул. Юбилейная, 9а, оф. 205  
тел./факс: (34368)9-65-67  
e-mail: [deputat@ugmk.com](mailto:deputat@ugmk.com)