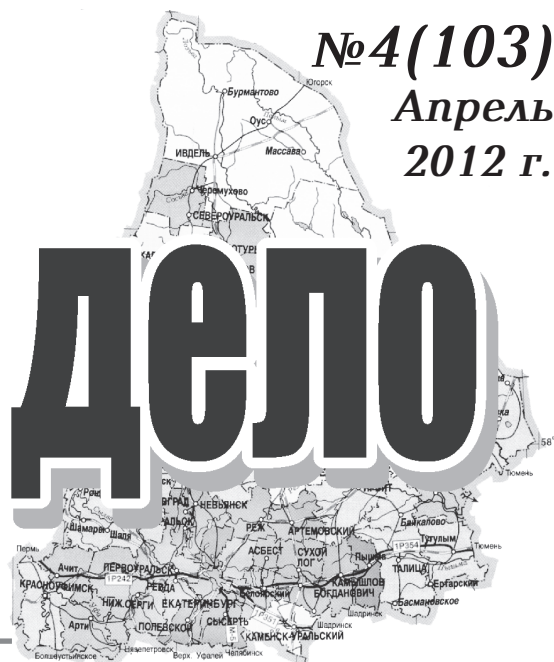


Думское дело

№4(103)
Апрель
2012 г.

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



ВСМС

А.В. ШЛЯПИН,
руководитель исполкома Свердловского регионального
отделения МКС ВСМС

РЕАЛЬНОЕ СОСТОЯНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ муниципальных образований и предложения по улучшению финансовой обеспеченности полномочий органов местного самоуправления

Реальное состояние бюджетной обеспеченности муниципальных образований и предложения по улучшению финансовой обеспеченности полномочий органов местного самоуправления.

В феврале-марте 2012 года Всероссийский Совет местного самоуправления провел с такой темой опрос муниципальных образований. В нем приняли участие 316 муниципалитетов всех федеральных округов России, в том числе 49 городских округов, 160 муниципальных районов и 107 городских и сельских поселений.

Распределение доходов между уровнями бюджетной системы в процентах от ВВП в 2002-2010 годах (по данным фонда «Институт экономики города») представлены в таблице.

В 2012 году в сравнении с 2011 годом доходы местных бюджетов уменьшились у 79,3 опрошенных муниципалитетов, увеличились лишь у 20,7%. Уменьшение доходов местных бюджетов связано преимущественно с внесением изменений в

Налоговый кодекс Российской Федерации:

1. Уменьшение норматива отчислений в местные бюджеты от НДФЛ;
2. Отмена норматива отчислений от налога на имущество юридических лиц;
3. Изменение порядка зачисления государственной пошлины за госрегистрацию транспортных средств и штрафов за нарушение ПДД.
4. Передача полномочий по финансовому обеспечению и содержанию учрежденный здравоохранения с местного на региональный уровень.

В 2012 году только в 16,6% принявших в опросе муниципалитетов потребность в финансах соответствует ассигнованиям, предусмотренным в бюджете, а 83,6% из них потребность в финансах превышает ассигнования, предусмотренные бюджетом на текущий год.

В 71,5% муниципальных образований потребность в финансах по исполнению отдельных переданных государственных

полномочий превышает ассигнования, предусмотренные бюджетом на 2012 год, и только 28,5% муниципалитетов эта потребность соответствует ассигнованиям, предусмотренным бюджетом.

Более 62% опрошенных муниципальных образований указали на необходимость совершенствования межбюджетных отношений.

На вопрос: «Требуется ли перераспределение полномочий между органами государственной власти РФ и органами местного самоуправления?» 34,25% участников опроса ответили положительно и 43,51% затруднились с ответом.

Участники опроса сформулировали предложения по разграничению компетенции государственной власти и органов местного самоуправления:

- Ограничить перечень вопросов, которые могут быть переданы органам местного самоуправления в качестве отдельных государственных полномочий;
- Расширить налоговые полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования налогообложения местных налогов и сборов, субъектов малого и среднего предпринимательства;
- Передать на местный уровень полномочия:
 - в части распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, на местный уровень;
 - полномочия по контролю за состоянием атмосферного воздуха;

Годы	Федеральный бюджет (%)	Консолидированные бюджеты субъектов РФ (%)	Бюджеты субъектов РФ (%)	Местные бюджеты (%)
2002	16,3	14,8	10,9	6,5
2003	19,5	14,3	10,7	6,3
2004	20,1	13,9	10,5	6,1
2005	23,7	13,9	11,3	5,5
2006	23,3	14,1	11,8	5,7
2007	23,4	14,7	12,2	5,9
2008	22,5	14,8	12,4	5,8
2009	18,8	15,1	12,8	6,2
2010	17,4	15,1	12,6	5,8

Продолжение на 2 стр.

Начало на 1 стр.

- полномочия по созданию единой муниципальной базы данных о расчетах за жилищно-коммунальные услуги;

● Закрепить за субъектами Российской Федерации полномочия по финансированию из областного бюджета транспортных предприятий на перевозки пассажиров и багажа всеми видами общественного транспорта в городском общественном транспорте, исключив дотирование местных бюджетов по этим вопросам, в связи с тем, что регулирования цен (тарифов) осуществляют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

● Исключить из перечня вопросов местного значения и отнестись к полномочиям органов государственной власти полномочия, не способные быть решенными наиболее эффективным способом именно органами местного самоуправления и требующие значительных финансовых вложений:

- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности - в связи с зачислением транспортного налога в бюджет субъекта РФ;

- организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам; организация предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования;

- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах городского округа;

- организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;

- организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, а также вопросы организации и размещения полигонов для захоронения бытовых и промышленных отходов;

- организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;

- организация и осуществление мероприятий по мобилизационной под-

готовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории городского округа;

- создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;

- осуществление муниципального лесного контроля и надзора;

- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения.

В КАЧЕСТВЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПРЕДЛОЖЕНО:

● Определить и законодательно закрепить устойчивый блок местных налогов и сборов, поступающих напрямую в местные бюджеты;

● Увеличить норматив отчислений налога на доходы физических лиц в местный бюджет (предложения муниципалитетов по изменению норматива отчислений колеблются от 30% до 90%);

● Передать в местные бюджеты доходы от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, а также налогов специальных налоговых режимов, так как местным органам власти лучше знакомы условия функционирования и результаты деятельности субъектов малого и среднего бизнеса;

● Передать в местные бюджеты доходы от налога на прибыль организаций либо установить норматив отчислений этого налога в местный бюджет;

● Ввести дополнительные нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований от федеральных и областных налогов, поступающих в бюджет субъекта, в том числе от транспортного налога, налога на имущество организаций, НДС, акцизов, части доходов от использования лесных ресурсов;

● Упразднить льготы по местным налогам, установленные федеральным и региональным законодательством, либо предусмотреть компенсацию выпадающих доходов при установлении таких льгот;

● При введении налога на недвижимость предусмотреть его как местный налог;

● Вернуть в местные бюджеты зачисленные доходы от штрафов за административные правонарушения;

● Обязательное полное финансирование переданных органам местного самоуправления государственных полномочий, включая их администрирование.

Данные предложения соотносятся с программными заявлениями В.В. Путина в статье «Демократия и качество государства» - муниципалитеты должны стать в

полной мере самостоятельными и автономными.

Для этого В.В. Путин считает необходимым:

● передать на уровень муниципалитетов все налоги от малого бизнеса, который сейчас работает в условиях специальных налоговых режимов, (статья «Демократия и качество государства»), в том числе 90 % доходов от патентов — в бюджет муниципальных образований (Выступление на II Форуме сельских поселений, г. Саранск, 9 июня 2011 г.)

● В ближайшее время завершить процесс ликвидации льгот по местным налогам или разработать механизмы компенсации выпадающих доходов для местных бюджетов в связи с установлением этих льгот (выступление на II Форуме сельских поселений).

● Принять решение о зачислении административных штрафов за нарушение муниципальных правовых актов в бюджет того уровня власти, территории которого и наносится в данном случае ущерб (выступление на II Форуме сельских поселений).

В области совершенствования межбюджетных отношений, по его мнению, целесообразно:

● Превратить межбюджетные отношения из механизма, выполняющего только функцию выравнивания бюджетной обеспеченности, в механизм, играющий роль катализатора развития городов (Президиум Совета по МСУ в Пскове, 23.05.2011).

● Внести поправки в Бюджетный кодекс, которые установят единые требования к порядку предоставления финансовой помощи муниципалитетам, в том числе, критерии и порядок предоставления финансовой помощи (Президиум Совета по МСУ в Пскове, 23.05.2011);

● Перейти на долгосрочное планирование в выделении межбюджетных трансфертов (Президиум Совета по МСУ в Пскове, 23.05.2011);

● Перейти от целевых субсидий на необусловленные деньги (дотации на выравнивание) (Президиум Совета по МСУ в Пскове, 23.05.2011);

● Использовать целевые субсидии преимущественно при софинансировании инвестпроектов (Президиум Совета по МСУ в Пскове, 23.05.2011).

Для увеличения самостоятельности муниципалитетов следует:

● Прекратить устанавливать с регионального уровня показатели для местного самоуправления и увязывать с ними предоставление финансовых ресурсов, (статья «Демократия и качество государства»);

● Профильным министерствам и ведомствам подготовить предложения по сокращению количества необоснованных проверок деятельности органов местного самоуправления. (Президиум Совета по МСУ в Пскове, 23.05.2011)

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТОВ КОНТРОЛЯ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ органов местного самоуправления в современной России

В течение нескольких последних лет произошли существенные изменения как в вопросах контроля на муниципальном уровне, так и в вопросах применения к должностным лицам и органам местного самоуправления мер ответственности. В статье подробно представлены наиболее резонансные изменения в сфере ответственности (введение института удаления в отставку) и в сфере муниципального контроля (принятие Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

Организация муниципального контроля означает, что соответствующие органы местного самоуправления осуществляют весь комплекс организационно-правовых, организационно-технических мероприятий и распорядительных действий в соответствующей сфере деятельности и обеспечению скоординированной деятельности. Иными словами, органы местного самоуправления отвечают не только за конечный результат, но и за процесс осуществления соответствующей деятельности.

Органы местного самоуправления осуществляют следующие виды контроля:

- контроль, осуществляемый контрольным органом муниципального образования;

- контроль, осуществляемый специализированным структурным подразделением администрации муниципального образования в отношении других подразделений местной администрации и органов местного самоуправления;

- контроль, осуществляемый структурными подразделениями администрации муниципального образования в отношении муниципальных предприятий и учреждений;

- контроль, осуществляемый структурными подразделениями администрации муниципального образования и иными органами местного самоуправления в отношении неподчиненных субъектов (предприятий, учреждений, коммерческих организаций, индивидуальных предпринимателей и граждан) на предмет соблюдения требований федерального и регионального законодательства, требований актов местного самоуправления;

- контроль, осуществляемый органами местного самоуправления в отношении неподчиненных субъектов в форме реализации переданных муниципальному образованию государственных полномочий.

В последнее время в муниципальных образованиях довольно активно ведется

работа по разработке и принятию административных регламентов. Органы местного самоуправления принимают:

- административные регламенты, устанавливающие общие правила проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении всех видов муниципального контроля на территории муниципального образования;

- административные регламенты проведения проверок при осуществлении конкретного вида муниципального контроля на территории муниципального образования (исполнения муниципальной функции осуществления конкретного вида муниципального контроля).

Как правило, в административном регламенте регулируется порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами и должностными лицами, уполномоченными на осуществление муниципального контроля; порядок взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля при организации и проведении проверок; права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, их должностных лиц при проведении проверок.

В ст. 6 Федерального закона № 294-ФЗ не устанавливается, в компетенцию какого органа местного самоуправления входит утверждение административных регламентов. Разграничение компетенции главы муниципального образования, представительного органа и местной администрации по вопросам принятия административных регламентов должно осуществляться в соответствии с уставом муниципального образования. На практике встречаются примеры утверждения административных регламентов различными органами местного самоуправления, однако, чаще всего административные регламенты принимаются местными администрациями. Структурные подразделения органов местного самоуправления, должностные лица органов местного самоуправления редко наделяются полномочиями по утверждению административных регламентов.

Проведение мониторинга эффективности муниципального контроля подразумевает необходимость создания и функционирования комплексной системы наблюдения, анализа и оценки эффективности указанного контроля.

В Законе предусматривается, что Прави-

тельством РФ утверждаются показатели и методика проведения мониторинга эффективности муниципального контроля. Основываясь на распоряжении Правительства РФ от 11.09.2008 г. № 1313-р (ред. от 18.12.2010) «О реализации Указа Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»», которым утверждена методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, органы местного самоуправления принимают муниципальные правовые акты, позволяющие обеспечить проведение мониторинга эффективности муниципального контроля.

Зачастую в муниципальных правовых актах воспроизводится норма ст. 6 Федерального закона № 294-ФЗ о том, что органы местного самоуправления, осуществляющие муниципальный контроль, должны организовать и проведение мониторинга эффективности муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, показатели и методика проведения которого утверждаются Правительством Российской Федерации. Вместе с тем, есть отдельные муниципальные образования, в муниципальных правовых актах которых более подробно раскрывается, что означает проведение мониторинга эффективности муниципального контроля.

Иные виды муниципального контроля. Перечень сфер и видов деятельности, в отношении которых возможно осуществление муниципального контроля, устанавливается федеральными законами, законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами. В настоящее время федеральным законодательством к полномочиям органов местного самоуправления отнесено осуществление следующих видов муниципального контроля:

- муниципальный финансовый контроль (гл. 26 Бюджетного кодекса РФ);

- муниципальный земельный контроль (ст. 72 Земельного кодекса РФ);

- муниципальный лесной контроль и надзор за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов (ст. 98 Лесного кодекса РФ);

- контроль за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов РФ о размещении заказов (ст. 17 Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на постав-

Продолжение на 4 стр.

Начало на 3 стр.

ки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»);

- контроль за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства (ст. 14 Жилищного кодекса РФ);

- контроль за проведением муниципальных лотерей, в том числе за целевым использованием выручки от проведения лотерей (ст. 4, 21 Федерального закона от 11.11.2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях»);

- контроль за представлением обязательного экземпляра (ст. 17 Федерального закона от 29.12.1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»);

- контроль за обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 24 Федерального закона от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности го-

сударственных органов и органов местного самоуправления»);

- контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения (ст. 13 Федерального закона от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);

- контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (ст. 5 Закона РФ от 21.02.1992 г. № 2395-1 «О недрах»);

- контроль соблюдения законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции и ее качества (ст. 7 Федерального закона от 22.11.1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»).

Помимо федерального законодательства контрольные полномочия органов местного самоуправления могут быть

установлены законами субъектов Российской Федерации.

Кроме того, органы местного самоуправления могут осуществлять контрольные полномочия только на основании муниципальных актов. Например, для осуществления деятельности по выдаче разрешений на установку рекламных конструкций, аннулирование таких разрешений, предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций необходимы полномочия по контролю, которыми некоторые органы местного самоуправления наделяют себя самостоятельно.

В приложении к настоящей статье приводятся рекомендации по совершенствованию системы контроля и надзора, подготовленные автором весной 2010 года по результатам экспертного обсуждения с широким привлечением представителей органов местного самоуправления. Отрадно признать, что за прошедшее время уже произошли некоторые позитивные подвижки, в частности, в декабре 2010 года было проведено совместное совещание Минрегиона РФ и Генеральной прокуратуры РФ.

Приложение

Муниципальный контроль

(контроль, осуществляемый органами местного самоуправления и их должностными лицами)

Необходимо наделить органы местного самоуправления контрольными полномочиями, необходимыми для осуществления деятельности, связанной с решением вопросов местного значения. Органы местного самоуправления находятся ближе всех органов власти к населению, но их возможности ограничены по оперативному решению проблем, возникающих на территории муниципального образования, по вопросам осуществления контрольных функций в отношении состояния жилого фонда, находящегося в частной собственности, состоянию экологической обстановке на территории муниципального образования, осуществления мониторинга соблюдения природоохранного законодательства, своевременному устранению причин, порождающих угрозу ухудшения экологической ситуации.

В настоящее время органы местного самоуправления по обнаруженным фактам нарушений законодательства, которые могут быть опасны для населения, вынуждены обращаться к многочисленным федеральным и региональным инспекциям, которые по причине своей малочисленности и загруженности не могут оперативно реагировать на обращения органов местного самоуправления. С целью решения этой проблемы необходимо наделение органов местного самоуправления контрольными функциями по этим направлениям, с сохранением методического руководства федеральных и региональных инспекций.

Необходимо более четко определить

понятие и пределы муниципального контроля. Из-за наличия противоречий в действующем законодательстве достаточно сложно организовать муниципальный контроль в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Необходимо разъяснить пределы и порядок применения данного федерального закона на муниципальном уровне.

Необходимо упорядочить законодательство об административной ответственности в части организации и деятельности административных комиссий, а также предоставления органам местного самоуправления права составлять протоколы об административных правонарушениях. Одним из самых проблемных вопросов остается отсутствие полномочий по применению мер административного принуждения на уровне органов местного самоуправления, по составам административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, так как должностные лица органов местного самоуправления не наделены правом составлять протоколы об административных правонарушениях в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, за нарушение порядка проведения перепланировки и (или) переустройства жилых помещений, а также за нарушение требований нормативных документов в области строительства. К сожалению, за-

частую ситуация со стихийными свалками и другими подобными явлениями выходит из-под контроля. Полиция загружена своей основной работой, такие вещи, как мусор на улицах ей малоинтересны. А соответствующие представления прокуратура адресует органам местного управления, да и жители вполне резонно требуют именно от органов местного самоуправления поддержания чистоты и порядка на территории города.

Вместе с тем, пунктом 25 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа отнесена организация благоустройства территории. Статьей 2 Жилищного кодекса РФ предусмотрено обеспечение органами местного самоуправления в пределах их полномочий: контроля за соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства; соблюдения установленных законодательством требований при осуществлении жилищного строительства.

Необходимо вернуть органам местного самоуправления вышеуказанные полномочия.

Муниципальный бюджетный контроль. Необходимо рассмотреть вопрос о включении в бюджетное законодательство норм, предусматривающих возможность проведения проверок органами местного самоуправления юридических и физических лиц, получающих средства из бюджета в виде субвенций, субсидий, кредитов, посредством заключения договоров с

бюджетными и муниципальными учреждениями и предприятиями.

Муниципальный земельный контроль. Согласно действующему законодательству перед проведением плановой проверки необходимо составить график плановых проверок, в котором необходимо указать наименование юридического лица, в отношении которого планируется провести проверку, юридический адрес и все его реквизиты, точно так же и в распоряжении о проведении проверки. Однако при осуществлении муниципального земельного контроля объектом проверки является земельный участок и перед проведением проверки возможно знать только характеристики данного земельного участка (адрес, площадь, вид разрешенного использования, и т.д.). И только при выявлении признаков, указывающих на наличие нарушения земельного законодательства, выявляется сам землепользователь данного участка, и только после этого возможно установить статус этого землепользователя (лицо, адрес, реквизиты, если это юридическое лицо, и т.д.). А при самовольном занятии земельного участка выявление землепользователя процесс очень сложный, а в некоторых случаях невозможный. Например, самовольно установленный торговый киоск, который не ведет никакую деятельность.

Так же очень часто во время осуществления проверки законности использования земельного участка в отношении юридического лица или индивидуального предпринимателя выясняется, что он является лицом, в отношении которого уже проводилась проверка по другому земельному участку, и согласно закону в отношении этого лица следующая плановая проверка должна проводиться по истечению трех лет.

При нарушениях законодательства чаще всего поступает информация о фактах ущемления прав пользования землей, неиспользование или нецелевое использование земельного участка, самовольное занятие земельного участка и т.д., то есть факты, которые не являются основанием

для проведения внеплановой проверки.

Все это существенно затрудняет осуществление муниципального земельного контроля за использованием земли на территории муниципального образования, а в некоторых случаях делает осуществление земельного контроля невозможным.

Муниципальный экологический контроль. На органы местного самоуправления возложены обязанности по обеспечению благоприятной окружающей среды для жителей городского округа. На сегодняшний день контроль за соблюдением природоохранного законодательства фактически сводится к обследованию и мониторингу территорий городского округа и выдаче нарушителям предложений по восстановлению окружающей среды. Органы местного самоуправления фактически лишены возможности не только применять меры административного воздействия к нарушителям, но и возможности получения полной, достоверной и оперативной информации о фактическом состоянии окружающей среды города, так как все виды отчетной информации поступают в контролирующие федеральные и территориальные природоохранные органы.

Кроме того, органы государственной власти не всегда располагают достаточными возможностями для осуществления функций экологического контроля. Например, на территории городского округа Сызрань осуществляют хозяйственную и иную деятельность 3544 юридических лица и 5192 индивидуальных предпринимателя. 39 предприятий городского округа Сызрань подлежат федеральному государственному экологическому контролю, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 29.10.2002 г. № 777 «О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю». Экологический надзор за вышеуказанными предприятиями осуществлялся одним федеральным инспектором Сызранского межрайонного отдела Управления Ростехнадзора по Самарской области.

Следует отметить, что объектами муниципального экологического контроля могут являться предприятия малого и среднего бизнеса, которые не требуют контроля со стороны федерального и регионального уровней (объекты сферы услуг, общественного, питания, социально-культурной сферы). Развитие предпринимательства без учета экологических факторов может привести к серьезным проблемам и экономическим потерям бизнеса, связанным с возмещением вреда, причиненного ухудшением качества окружающей среды.

Организация деятельности в области обращения с отходами, а также установление порядка сбора и вывоза отходов отнесено в компетенции органов местного самоуправления. Своевременное и полное выполнение данного порядка должно явиться предметом муниципального экологического контроля с правом принятия административных мер воздействия.

Инициативы органов местного самоуправления в адрес субъектов Российской Федерации о передаче отдельных государственных полномочий в сфере охраны окружающей среды остаются без удовлетворения, так как рассматриваются региональными властями как необходимость ликвидации собственных полномочий с полной передачей объема функций органам местного самоуправления. Действующая практика совместной работы в рамках соглашений о взаимодействии уязвима с точки зрения законодательства, так как, по сути, является передачей части полномочий.

Необходимо вернуться к обсуждению вопроса о наделении органов местного самоуправления функциями муниципального экологического контроля либо наделить органы местного самоуправления полномочиями по осуществлению государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля).

Источник: муниципальный журнал «Глава местной администрации», 1/2012, стр. 61-68

С.Е. ЧАННОВ,

д-р юрид. наук, доцент,

зав. кафедрой служебного и трудового права Поволжского института им. П.А. Столыпина РАНХиГС

АНАЛИТИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ за нарушения запретов и ограничений: процессуальные аспекты

Борьба с коррупцией государственных и муниципальных служащих провозглашена в настоящее время приоритетной задачей государства на самом высоком уровне. И во исполнение этой цели в законодательство вносятся все новые и новые изменения, призванные, по замыслу их авторов, усилить ответственность государственных и муниципальных служащих.

Одним из последних примеров такого

рода стал Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции». К сожалению, он, как и многие другие политически ангажированные и, как следствие, разработанные в спешке законы, не только содержит внутренние противоречия и неясные моменты, но и оказался крайне слабо интегрирован в принятое до него законодательство, в частности законодательство о муниципальной службе.

Так, в рамках изменений, внесенных в Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее - Федеральный

закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее - Федеральный

Продолжение на 6 стр.

Начало на 5 стр.

закон № 25-ФЗ), был сформирован **новый процессуальный институт привлечения к ответственности служащих, нарушивших антикоррупционную обязанность, ограничение или запрет**. При этом в законодательство была введена новая для государственной и муниципальной службы категория «**утрата доверия**».

Анализ ст. 14.1, 15 и 27.1 Федерального закона № 25-ФЗ показывает, что законодатель посчитал необходимым разделить все правонарушения коррупционного характера, совершаемые муниципальными служащими, на две группы:

- влекущие увольнение с муниципальной службы в связи с утратой доверия;
- прочие.

К первой группе отнесены только лишь коррупционные правонарушения, выражающиеся в нарушении обязанностей по урегулированию конфликта интересов и представлению сведений о доходах.

Не рассматривая в рамках настоящей статьи ответственность за нарушения антикоррупционных обязанностей (хотя она также вызывает ряд вопросов), отметим, что в результате внесенных изменений возникла крайне неоднозначная ситуация относительно привлечения к ответственности муниципальных служащих, допустивших иные (не влекущие утрату доверия) нарушения запретов, несоблюдение ограничений и невыполнение требований и обязанностей.

В соответствии с ч. 1 ст. 27.1 Федерального закона № 25-ФЗ за несоблюдение муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Федеральным законом № 25-ФЗ, Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее - Федеральный закон № 273-ФЗ) и другими федеральными законами, налагаются следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание;
- выговор;
- увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям.

Несмотря на то что за совершение коррупционных правонарушений так же, как и за совершение «обычных» дисциплинарных проступков, на муниципального служащего могут быть наложены одни и те же дисциплинарные взыскания, законодатели посчитали необходимым установить особый порядок их применения в первом случае. Детально он должен быть урегулирован нормативными правовыми актами субъекта РФ и (или) муниципальными нормативными правовыми актами с учетом положений, содержащихся в ч. 3-6 ст. 27.1 Федерального закона № 25-ФЗ. Сопоставление этих положений с общи-

ми положениями о наложении дисциплинарных взысканий, установленными ст. 192, 193 Трудового кодекса РФ (далее - ТК РФ), показывает, что между ними есть определенные отличия.

Так, ч. 4 ст. 27.1 Федерального закона № 25-ФЗ не требует при применении взысканий за коррупционные правонарушения учета вины муниципального служащего (что позволяет предположить, что в данном случае возможна и ответственность без вины). Вместе с тем ч. 3 ст. 27.1 Федерального закона № 25-ФЗ требует не только обязательного получения от муниципального служащего объяснений по факту допущенных нарушений (как и ст. 193 ТК РФ), но и проведения подразделением кадровой службы соответствующего муниципального органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений отдельной проверки.

Часть 6 ст. 27.1 Федерального закона № 25-ФЗ указывает, что взыскания, предусмотренные ст. 14.1, 15 и 27 этого закона, применяются в порядке и сроки, которые установлены Федеральным законом № 25-ФЗ, нормативными правовыми актами субъектов РФ и (или) муниципальными нормативными правовыми актами. Поскольку Федеральным законом № 25-ФЗ сроки привлечения к дисциплинарной ответственности не установлены, а трудовое законодательство в приведенной выше норме не упоминается, представляется, что нормативными правовыми актами субъектов РФ и (или) муниципальными нормативными правовыми актами могут быть установлены сроки наложения взысканий за совершение деяний, указанных в ч. 1 ст. 27.1 Федерального закона № 25-ФЗ, отличные от предусмотренных ст. 193 ТК РФ.

Таким образом, законодателем были сформированы две альтернативные процедуры привлечения муниципальных служащих к ответственности:

- за совершение коррупционных правонарушений;
- за совершение «обычных» дисциплинарных проступков (в т. ч. связанных с нарушением установленных законодателем для муниципальных служащих запретов, ограничений и несоблюдением обязанностей, не направленных на противодействие коррупции), при этом сама ответственность и в том и в другом случае остается по своей сути дисциплинарной.

Однако как разграничить эти процедуры на практике? С коррупционными правонарушениями, влекущими утрату доверия и увольнение муниципального служащего, все достаточно просто: они исчерпывающим образом указаны в ч. 2 ст. 27.1 Федерального закона № 25-ФЗ. А вот как быть с иными случаями нарушения муниципальными служащими установленных ограничений, запретов, требований и обязанностей?

Часть 1 ст. 27.1 Федерального закона № 25-ФЗ, как уже отмечалось, требует наложения на муниципального служащего взыскания

за несоблюдение им «ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Федеральным законом № 25-ФЗ, Федеральным законом № 273-ФЗ и другими федеральными законами».

Однако, если с Федеральным законом № 273-ФЗ все более-менее ясно, то в отношении запретов и ограничений, предусмотренных Федеральным законом № 25-ФЗ, пометок «установлен(о) в целях противодействия коррупции» не имеется. Соответственно сотрудникам кадровых служб органов местного самоуправления предлагается догадаться самим, с какой целью установлены в законе определенные запреты, ограничения, требования и обязанности - с целью противодействия коррупции или с какой-то еще. В первом случае они должны применять к нарушителю взыскание с соблюдением процедуры, предусмотренных ст. 192, 193 ТК РФ (поскольку такое деяние справедливо рассматривается в судебной практике как дисциплинарный проступок*), а во втором - установленных нормативными правовыми актами субъекта РФ и (или) муниципальными нормативными правовыми актами с учетом положений, содержащихся в ч. 3-6 ст. 27.1 Федерального закона № 25-ФЗ (поскольку это не «просто» дисциплинарный проступок, а коррупционное правонарушение). При этом ошибиться они не имеют права, так как неправильная догадка может повлечь оспаривание муниципальным служащим акта о наложении на него взыскания в связи с несоблюдением процедуры.

Конечно, факты оспаривания муниципальными служащими наложенных на них дисциплинарных взысканий, не связанных с увольнением с муниципальной службы, встречаются на практике достаточно редко. Однако ч. 1 ст. 27 Федерального закона № 25-ФЗ предусматривает и такое дисциплинарное взыскание, как увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям. Относительно несоблюдения муниципальным служащим установленных запретов и ограничений его применение вполне возможно в силу п. 3 ч. 1 ст. 19 того же Федерального закона № 25-ФЗ. Нарушения же, допущенные при увольнении муниципального служащего, вполне могут повлечь восстановление его на службе в судебном порядке.

В связи с этим нельзя не отметить еще одно отличие, связанное уже с документальным оформлением увольнения муниципального служащего, совершившего коррупционное правонарушение, не влекущее утраты доверия, и нарушившего «обычный» запрет или ограничение. Дело в том, что ч. 5 ст. 27.1 Федерального закона № 25-ФЗ прямо указывает, что «в акте о применении к муниципальному служащему взыскания в случае соверше-

ния им коррупционного правонарушения в качестве основания применения взыскания указывается ч. 1 или 2 настоящей статьи» (т. е. ст. 27.1 Федерального закона № 25-ФЗ). Таким образом, если, например, муниципальным служащим был нарушен запрет, установленный в целях противодействия коррупции, и представителем нанимателя принято решение о его увольнении, ссылка в приказе об этом и соответственно в трудовой книжке должна быть сделана на ч. 1 ст. 27.1 Федерального закона № 25-ФЗ. При увольнении же муниципального служащего в связи с нарушением иного (неантикоррупционного) запрета он также может быть уволен, однако ссылка в таком случае должна быть сделана непосредственно на п. 3 ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 25-ФЗ. Ошибка в этом также может быть чревата судебным иском и решением о восстановлении служащего на службе.

Таким образом, при привлечении муниципального служащего к ответственности за нарушение установленных запретов и ограничений принципиально важно верно определить, носят ли этот запрет или ограничение антикоррупционный характер. Между тем сделать это не так-то просто. Конечно, вполне очевидно, что именно антикоррупционную направленность имеют, например, запреты получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц или быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, в котором он замещает должность муниципальной службы. Точно так же ясно, что ограничение на замещение должностей муниципальной службы для лиц, признанных недееспособными, введено все же не с целью противодействия коррупции. А вот как быть, например, с ограничением совместной службы связанных

отношениями близкого родства или свойства (п. 5 ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 25-ФЗ)? Данное ограничение, безусловно, может толковаться как введенное с целью противодействия коррупции. С другой стороны, оно вполне может преследовать и другие цели, например обеспечение высокого уровня служебной дисциплины.

Также спорным (а точнее, имеющим несколько ответов) является вопрос о целях введения в законодательство о муниципальной службе следующих запретов:

- разглашать или использовать в целях, не связанных с муниципальной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральными законами к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

- допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в т. ч. в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности;

- использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в

качестве муниципального служащего и др.

Безусловно, для разрешения вышеописанной проблемы было бы желательно, чтобы законодатель внес изменения в Федеральный закон № 25-ФЗ, четко в нем установив, нарушение каких именно ограничений и запретов должно рассматриваться в качестве дисциплинарного проступка, а каких - коррупционного правонарушения. Сделать это несложно: достаточно в ч. 1 ст. 27.1 дать соответствующие ссылки на нормы закона о муниципальной службе и других федеральных законов.

Пока же этого не сделано, можно лишь порекомендовать органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления при разработке актов, устанавливающих порядок привлечения муниципальных служащих к ответственности за коррупционные правонарушения (в рамках реализации полномочия, предоставленного им ст. 27.1 Федерального закона № 25-ФЗ), сделать этот порядок максимально приближенным к процедуре привлечения к дисциплинарной ответственности, установленной трудовым законодательством. Это позволит не допустить возникновения хотя бы части указанных проблем.

Источник:

«Практика муниципального управления» № 3, март, 2012, стр. 106-110

ВАЖНО:

За совершение коррупционных правонарушений в соответствии с ч. 1 ст. 27 и ч. 1 ст. 27.1 Федерального закона № 25-ФЗ на муниципального служащего могут быть наложены дисциплинарные взыскания по соответствующим основаниям.

Нарушения, допущенные при увольнении муниципального служащего, вполне могут повлечь восстановление его на службе в судебном порядке.

При привлечении муниципального служащего к ответственности за нарушение установленных запретов и ограничений принципиально важно верно определить: носят ли этот запрет или ограничение антикоррупционный характер.

*Д.М. НАРИНСКИЙ,
советник правления Союза архитекторов России, член президиума НП «Объединение планировщиков»*

ПОДГОТОВКА ГЕНЕРАЛЬНЫХ ПЛАНОВ ПОСЕЛЕНИЙ

Для многих администраций муниципальных образований вопрос разработки генерального плана остается актуальным. Муниципалитеты, которые планируют его разработку в 2012 г., должны учитывать изменения законодательства, регулирующего сферу градостроительной деятельности.

Весной прошлого года был принят Федеральный закон от 20.03.2011 № 41 - ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» (далее - Федеральный закон № 41 - ФЗ). Его принятие вызвало неоднозначную реакцию. Прежде всего, с критикой Федерального закона № 41 - ФЗ выступила часть экспертов, участвовавших в разработке Гра-

достроительного кодекса РФ (далее - ГрК РФ). Они отреагировали оперативно, еще на стадии разработки Федерального закона № 41 - ФЗ, проанализировав готовящиеся изменения и критикуя последствия их внесения в градостроительное законодательство. Наряду с позицией разработчиков ГрК РФ, на сегодняшний день уже существует и другая точка зрения - специалистов-практиков. Именно эту позицию и хотелось бы предложить к рассмотрению.

Критику вызвало то, что Федеральным законом № 41 - ФЗ из генеральных планов удалены такие понятия, как цели и задачи территориального планирования. По мнению специалистов-практиков, «генеральные планы без целей и задач - это бесцельные документы территориального планирования». Кроме того, в ГрК РФ

появилось положение о том, что генеральные планы должны выполняться в соответствии с программами комплексного социально-экономического развития муниципальных образований. Взаимосвязь разработки и реализации указанных программ с документами территориального планирования, в частности генеральными планами, существовала и ранее. Однако сейчас она четко прописана в действующем законодательстве.

Вместе с тем закрепление в законодательстве данной взаимосвязи повлекло возникновение коллизии, так как многие программы комплексного социально-экономического развития территорий разрабатывались на достаточно короткий период - пять лет, а генеральные планы

Продолжение на 8 стр.

Начало на 7 стр.

в соответствии с ГрК РФ разрабатываются на 20 лет. Следовательно, у большинства уже принятых программ социально-экономического развития срок истекает значительно раньше, чем у разрабатываемых генеральных планов. В связи с этим администрации, которые будут разрабатывать генеральные планы в ближайшее время, должны произвести ревизию программ комплексного развития территорий.

Следует обратить внимание: комплексные программы социально-экономического развития становятся неотъемлемой частью генерального плана и должны представлять собой единый пакет документов стратегического планирования поселения.

Данное изменение внесено не случайно: генеральные планы, которые формировались в последние годы, сводились во многом к рисованию карт, за графической частью зачастую терялся его содержательный смысл.

На сегодняшний момент в соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом № 41 - ФЗ в градостроительное законодательство, выстраивается такая последовательность:

- комплексная программа социально-экономического развития;
- генеральный план;
- бюджет поселения.

Это цепочка из трех элементов, в которой генеральный план представляет территориальную проекцию плана работы администрации на определенную перспективу, в т. ч. бюджетное и финансовое планирование.

Изменения также коснулись утверждаемой части генеральных планов. Федеральным законом № 41 -ФЗ она была существенно сокращена - в генеральных планах осталось всего три утверждаемые карты:

- планируемых объектов местного значения поселения;
- границ населенных пунктов;
- функциональных зон.

На карте планируемого размещения объектов местного значения поселения должны наноситься объекты в строгом соответствии с полномочиями, закрепленными за этим уровнем местной власти Федеральным законом от 06.10.2003 № 131 -ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131 -ФЗ). То есть из утверждаемой части генеральных планов поселений выпадают объекты, относящиеся к полномочиям района. Такие объекты, как школы, детские сады, должны указываться при разработке схем территориального планирования муниципальных районов. Не указываются в утверждаемой части генеральных планов поселений медицинские учреждения, потому что сфера здравоо-

раования не относится к полномочиям поселения.

Таким образом, на карте планируемого размещения объектов местного значения поселения ГрК РФ предписывает размещать только объекты, которые необходимы для осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения поселения, в частности:

- объекты электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения;
- дороги и другие объекты, связанные с дорожным строительством;
- объекты физкультуры и массового спорта, утилизации и переработки бытовых отходов, объекты культуры, так как эти вопросы также относятся к компетенции поселений.

Администрациям, которые начнут разработку генеральных планов в ближайшее время, необходимо будет произвести ревизию программ комплексного развития территорий.

Следующая обязательная карта, входящая в генеральные планы и требующая утверждения, - карта границ населенных пунктов. Это один из самых содержательных элементов генерального плана, потому что на сегодняшний момент именно генеральным планом определяется такая категория земель, как земли населенных пунктов. Следует отметить, что вопрос о категории земель находится в настоящее время в фазе глубокой стадии изменений.

Прошел рассмотрение законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части отмены отдельных категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». Если этот законопроект будет принят, то карта границ населенных пунктов станет второстепенным документом, потому что разница между землями сельскохозяйственного назначения, землями промышленности и землями населенных пунктов фактически перестанет существовать.

КСВЕДЕНИЮ

Существующая система категорий земель сдерживает застройку определенных территорий. Отмена отдельных категорий земель приведет к тому, что разница между землями сельскохозяйственного назначения, населенных пунктов, промышленности, транспорта, энергетики не будет. То есть планируется формирование единой категории земли, которая вберет в себя вышеперечисленные категории, где возможна любая хозяйственная деятельность, в т. ч. и застройка. Правилами землепользования и застройки будут регулироваться все взаимоотношения в рамках данной категории. Земли лесного и водного фонда, особо охраняемые природные территорий сохраняют свои ограничения, они будут объединены в особую категорию земель, не подлежащих застрой-

ке. Отмена категорий, как следствие, приведет к отмене базового отличия дачного от индивидуального жилищного строительства: когда последнее осуществляется на землях населенных пунктов, а дачное - преимущественно на землях сельскохозяйственного назначения. В свою очередь это повлечет универсальность налогообложения и выравнивание стоимости земли в пределах одной территории, т. е. стоимость земли не будет зависеть от ее категории.

Третья обязательная карта - карта функционального зонирования поселения. Федеральным законом № 41 - ФЗ внесено положение в ГрК РФ, которое гласит, что утверждение в документах территориального планирования границ функциональных зон не влечет за собой изменение правового режима этих земель. Иными словами, функциональное зонирование в рамках работы с генеральным планом является вспомогательным материалом для разработки правил землепользования и застройки (ПЗЗ). Потому что именно трансформация функциональных зон в территориальные, установление границ этих зон и определенных правовых последствий в процессе разработки правил ПЗЗ и влекут придание этим зонам определенного правового статуса. Таким образом, из всех трех утверждаемых карт, входящих в генеральные планы, карта, где размещаются объекты местного значения, является ключевым элементом генерального плана. Это тот графический компонент, который имеет право на максимально долгое существование, поскольку его правовой статус в ближайшее время вряд ли изменится. Измениться могут только полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, так как сегодня существует явная тенденция к их расширению.

Поэтому администрациям, которые только приступают к разработке генерального плана, необходимо учитывать, что этот документ напрямую связан с экономическим планированием поселений, полномочиями поселения, правовым статусом земель, и четко понимать взаимосвязь отдельных законов, определяющих полномочия поселения, таких как ГрК РФ и Федеральный закон № 131 -ФЗ.

Материалы по обоснованию проекта генерального плана сохранились как неотъемлемая часть документов территориального планирования, но их содержание изменилось. В частности, к ним из утверждаемой части перешел раздел, связанный с анализом факторов риска возникновения чрезвычайных ситуаций.

Еще один важный момент, который необходимо отметить, связан с процедурой согласования генеральных планов. Новый порядок согласования введен с 1 сентября 2011 г. Пока процесс его реализации невозможен - нет необходимых технических условий. Но есть вероятность, что в 2012

г. такие условия будут созданы: появится федеральный интернет-ресурс - сайт, на котором должны размещаться документы территориального планирования. И тогда процедура согласования генерального плана сведется к уведомлению о размещении на этом ресурсе проекта генерального плана. Это в корне изменит ситуацию, потому что сейчас согласование проекта генерального плана занимает время, сопоставимое со временем его разработки,

что крайне неэффективно.

На сегодняшний день ситуация с подготовкой генеральных планов развивается. Руководство муниципальных образований все больше осознает необходимость такого планирования. Вместе с тем изменения, внесенные в градостроительное законодательство, с одной стороны, упрощают процедуру разработки и согласования документов территориального планирования, генеральных планов, а с другой

- привязывают их разработку к практическим задачам бюджетного планирования и планирования развития муниципально-образовательного образования.

Выстраивается последовательность: комплексная программа социально-экономического развития - генеральный план - бюджет поселения.

Источник:

«Практика муниципального управления», № 3, март, 2012, стр. 54-57

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ОБЩЕСТВЕННОСТЬ – ПАРТНЕРСТВО НЕИЗБЕЖНО

С.В. РАЗВОРОТНЕВА,
первый заместитель председателя
Всероссийского совета местного самоуправления

Местное самоуправление - не только нижний уровень власти, но и важнейший элемент гражданского общества, самостоятельное и под свою ответственность решение гражданами вопросов своих городов и поселков.

Эти выражения, перекочевавшие в российское законодательство и российскую политическую риторику из Европейской хартии местного самоуправления, стали расхожим штампом. Однако на практике оказывается, что сплошь и рядом участие граждан в решении вопросов местного значения оказывается минимальным, а так называемое местное самоуправление превращается в нижний уровень власти со страным статусом и отсутствием ресурсов.

Различные исследования называют проблему низкой активности граждан одной из самых существенных проблем отечественного местного самоуправления. Статистика, однако, не в полной мере отражает процессы, которые сегодня реально происходят в муниципальных образованиях. Об этом говорят данные исследования, проведенного Всероссийским советом местного самоуправления в рамках подготовки ежегодного доклада Общественной палаты РФ о состоянии гражданского общества. В вопросе, касающемся взаимодействия власти и ответственности на уровне муниципальных образований, летом 2011 г. приняли участие более 200 муниципалитетов. Анализ приложенных материалов свидетельствует о том, что взаимоотношения власти и граждан, а также эффективность их взаимодействия очень зависят от субъективных факторов. И это, кстати, опровергает миф об изначальной пассивности российского общества.

Взаимодействие с общественностью становится для местных глав и депутатов одним из правил хорошего тона. Однако суть этого взаимодействия в различных муниципалитетах понимается по-разному. Немало тех, кто рассматривает взаимодействие с общественностью исключительно в традиционном «патерна-

листском» ключе: встречи граждан с руководителями, приемы и удовлетворение запросов граждан, поступающих в адрес властей. В этом взаимодействии гражданам отводится исключительно пассивная роль получателей благ, а властям - роль заботливой матери, распределяющей эти блага. Однако каждый год появляется все больше муниципальных образований, которые видят в общественной активности важный ресурс развития, взаимодействию, как с партнерами, с активными гражданами и некоммерческими организациями.

Нынешнее законодательство предусматривает множество различных инструментов по учету мнения граждан, в частности публичные слушания, опросы, референдумы. К сожалению, нередко подобные инструменты используются как методы легитимации уже принятых властью решений, что конечно же вызывает серьезное недовольство граждан. Однако многие муниципалитеты превратили их в эффективно работающий инструмент по разработке городской политики.

ПРИМЕР

● В Уфе опросы проводятся по вопросам строительства промышленных объектов, влияющих на экологическую ситуацию в городе, а также по вопросам точечной застройки жилых микрорайонов. Всего с 2006 г. проведено 11 опросов, в которых приняли участие более 70 тыс. горожан. На публичные слушания выносятся проект устава городского округа, проекты внесения изменений в него, проекты бюджетов городского округа и отчеты об их исполнении, проекты планировок застройки и межевания территорий. Всего с 2006 г. проведено 98 публичных слушаний, в которых приняли участие более 15 тыс. чел.

Важным инструментом является участие общественности в законотворчестве и обсуждении проектов муниципальных правовых актов.

ПРИМЕР

● В Ставрополе общественность принимает участие в совместной разработке

и публичном принятии жизненно важных решений, касающихся каждого жителя: постановлений администрации города, градостроительных планов, социальных целевых программ. При подготовке и выполнении работ по реконструкции и модернизации городских дорог учитывается мнение общественности. Примером этому может служить определение мест для строительства парковок легкового транспорта. Особое внимание уделяется предложениям Ставропольской городской организации «Всероссийское общество инвалидов» именно по предложениям этой организации выполняются первоочередные работы по устройству пандусов для обеспечения доступности тротуаров, пешеходных переходов и остановочных площадок для маломобильных групп населения. В ходе подготовки данных муниципальных целевых программ комитетом городского хозяйства администрации г. Ставрополя привлекались представители общественности. Прием выполненных работ по всем муниципальным контрактам, заключаемым для исполнения подобных программ, выполняется комиссионно с участием представителей общественных организаций.

В значительном количестве муниципалитетов системное взаимодействие местной власти и населения, как правило, приводит к созданию специальных площадок для переговоров и обсуждения важнейших решений городской политики. Названия и формы таких площадок достаточно разнообразны. В муниципалитетах работают общественные и консультационные советы, городские общественные палаты, создаются общегородские движения.

ПРИМЕР

● В Красноярске уже семь лет ежегодно собирается Красноярский городской форум. С 2005 по 2011 г. участниками мероприятий стали около 70 тыс. красноярцев. Итогом работы каждого форума яв-

Продолжение на 10 стр.

Начало на 9 стр.

ляются более 100 сформулированных на переговорных площадках предложений, совместно реализуемых в дальнейшем органами власти, некоммерческими организациями, представителями бизнеса.

В наиболее продвинутых муниципальных образованиях на постоянной основе функционирует до нескольких десятков площадок взаимодействия общественности власти, в которых работают представители различных социальных и профессиональных групп. Диапазон их деятельности чрезвычайно широк - от традиционных молодежных палат и советов директоров до городского совета по топонимике, созданного в Перми. Во многих муниципальных образованиях администрации ведут последовательную работу по поддержке и развитию общественной активности. В этой работе используются такие инструменты, как центры общественной активности и ресурсные центры для общественных организаций, регулярное проведение конкурсов среди НКО и вручение активистам-общественникам знаков общественного признания, регулярная организация акций, стимулирующих добровольчество и благотворительность, гранты, муниципальные заказы и другие формы материальной поддержки существенных организаций. Все большую популярность в муниципальных образованиях получает поддержка и раз-

витие территориального общественного самоуправления, зарекомендовавшего себя как эффективный инструмент объединения граждан для решения местных проблем.

Традиционная сфера применения общественной активности - это благоустройство. Зачастую общественники помогают властям не только сэкономить скудные бюджетные средства, но и привлечь дополнительные - за счет грантов. Коллективными усилиями людям удается найти необычные способы решения привычных проблем.

ПРИМЕР

● Так произошло в Усть-Джегутинском районе Карачаево-Черкесской Республики, где был восстановлен исторический самотечный водопровод от родников, позволивший обеспечить население чистой водой.

Серьезную помощь общественники оказывают властям в решении экологических проблем, улучшении качества здравоохранения и образования, охране общественного порядка и профилактике правонарушений, борьбе с экстремизмом и ксенофобией, а также многих других вопросов.

Традиционной сферой работы общественных организаций является забота о детях и молодежи, людях старшего возраста, инвалидах. И здесь общественники не только берут на себя часть функций органов социальной защиты, но и представля-

ют интересы соответствующих категорий при принятии решений по градостроительной политике, обсуждении нормативных документов. Зачастую решения и методы, реализованные на местном уровне, намного опережают соответствующую политику на уровне Российской Федерации. Например, пока на федеральном уровне только обсуждают необходимость более жесткой регламентации работы управляющих компаний, в г. Шадринске Курганской области ее уже решили с помощью общественности.

Опыт по развитию и поддержке гражданской активности, накопленный на сегодняшний день муниципальными образованияами, чрезвычайно важен для понимания реальной ситуации на местном уровне. Однако еще большее значение он приобретет как своеобразная «копилка опыта», из которой российские муниципалитеты могут черпать новые идеи для собственного использования. С наиболее интересными примерами любой желающий может ознакомиться на сайте ВСМС: www.vsmsinfo.ru.

Практика показывает, что активное участие граждан помогает муниципальным образованияам решить множество проблем, казавшихся до этого неразрешимыми.

Источник:

«Практика муниципального управления», № 2, февраль, 2012, стр. 13-15.

СПРАШИВАЛИ-ОТВЕЧАЕМ**ЕЖЕГОДНЫЕ ОТЧЕТЫ****главы муниципального образования и главы администрации: вопросы и ответы**

ВОПРОС. *Каковы особенности представления главой муниципального образования, главой местной администрации ежегодных отчетов.*

ОТВЕТ. Заслушивание ежегодных отчетов главы муниципального образования, главы местной администрации, в том числе с постановкой перед указанными лицами специальных вопросов, следует считать самостоятельной формой контроля, осуществляемого представительным органом.

В соответствии с частью 51 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования, глава местной администрации представляет представителю муниципальному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности. При этом частью 111 статьи 35 данного закона устанавливается, что представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования. В совокупности данные нормы однозначно указывают на очный характер процедуры отчета, то есть на не-

обходимость присутствия главы муниципального образования на заседании представительного органа. При этом по смыслу Федерального закона отчет главы должен носить регулярный, плановый характер, один раз в каждом календарном году.

Закон не исключает ни заблаговременного направления текста отчета депутатам, ни последующего его представления в форме общего доклада главы, равно как и не содержит требования о точном прочтении главой своего отчета вслух на соответствующем заседании представительного органа.

Обязанность по представлению представителю муниципальному органу муниципального образования ежегодных отчетов о результатах своей деятельности лежит и на главе муниципального образования, и на главе местной администрации. Если данные полномочия исполняются одним лицом, то представляется один отчет, если же глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа, а глава местной администрации назначен по контракту, то

отчет представляют оба лица, замещающие указанные должности.

Общие положения, касающиеся представления отчетов, следует включать в устав муниципального образования. В частности, в уставе муниципального образования следует урегулировать ориентировочные сроки представления ежегодного отчета (например, в течение месяца после завершения финансового года, в течение 15 дней после утверждения отчета об исполнении бюджета и тому подобное). Отдельные процедурные вопросы, а также те вопросы, которые ставятся представительным органом муниципального образования при подготовке очередного отчета, могут быть урегулированы решениями представительного органа муниципального образования.

То же самое касается и оценки отчета, вопрос о которой наравне с иными процедурными вопросами отчета главы муниципального образования должен быть урегулирован в уставе муниципального образования и (или) муниципальных правовых актах. При этом следует иметь в

виду, что с точки зрения Федерального закона № 131-ФЗ, правовое значение имеет только неудовлетворительная оценка.

Кроме того, необходимо учитывать, что отсутствие в уставе муниципального образования специальных положений, касающихся представления главой своих отчётов представительному органу, не освобождает главу муниципального образования от такой обязанности — нормы Федерального закона № 131-ФЗ имеют прямое действие.

Если устав муниципального образования не содержит конкретной даты ежегодного отчёта или порядка её определения, отчёт может быть назначен решением представительного органа муниципального образования. При этом срок на подготовку отчёта должен быть достаточным (установленным на основе принципа разумности). Представляется, что этот срок, как правило, не должен превышать 30 дней. Ежегодный отчёт может быть представлен главой муниципального образования и по собственной инициативе (например, в отсутствие решений представительного органа по данному вопросу).

Факт отсутствия ежегодного отчёта может послужить основанием для неудовлетворительной оценки деятельности главы муниципального образования в том случае, если глава без уважительной причины не представил указанный отчёт в срок, установленный уставом муниципального образования, решением представительного органа муниципального образования.

ВОПРОС. *Что подразумевается под неудовлетворительной оценкой деятельности главы муниципального образования, данной два раза подряд: два раза подряд в течение года или два года подряд? В каком порядке вступает в силу изменение устава муниципального образования об изменении полномочий главы муниципального образования, связанное с тем, что Федеральным законом от 07 мая 2009 г. № 90-ФЗ к его полномочиям отнесено обеспечение осуществления органами местного самоуправления своих полномочий? Каким образом глава муниципального образования должен реализовать указанное полномочие? Является ли мнение губернатора обязательным или носит рекомендательный характер (учёт мнения)?*

ОТВЕТ. В соответствии с частью 111 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ г представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчёты главы муниципального образования. Термин «ежегодный» в законодательстве означает «один раз в год». Например, Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» предусмотрено, что Правительство Российской Федерации представляет Государствен-

ной Думе ежегодный отчёт о результатах своей деятельности. Согласно этой норме Правительство Российской Федерации отчитывается один раз в год.

Согласно статье 741 Федерального закона № 131-ФЗ одним из оснований удаления главы муниципального образования в отставку является неудовлетворительная оценка его деятельности представительным органом муниципального образования два раза подряд. При этом установлено, что оценка даётся по результатам ежегодного отчёта главы муниципального образования.

Таким образом, из указанных норм следует, что вопрос об удалении в отставку главы муниципального образования может рассматриваться в том случае, если его деятельность признана неудовлетворительной два года подряд.

Федеральным законом от 07 мая 2009 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» перечень полномочий главы муниципального образования дополнен полномочием по обеспечению осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Это положение Федерального закона № 90-ФЗ имеет прямое действие и должно применяться со дня его вступления в силу, то есть с 24 мая текущего года. В уставе муниципального образования необходимо закрепить соответствующее положение, при этом следует учитывать, что на решение представительного органа муниципального образования об изменении полномочий главы города не распространяется действие части 8 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ.

Частью 3 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено внесение изменений и дополнений в устав муниципального образования, связанных исключительно с целью приведения закреплённых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с федеральными законами, без обязательного проведения публичных слушаний. Поскольку решение о дополнительном полномочии главы муниципального образования обусловлено именно таким правовым обстоятельством, указанные слушания могут не проводиться. Однако это не означает, что при наличии соответствующей инициативы они не могут быть назначены представительным органом муниципального образования.

Наделение главы муниципального образования полномочием по обеспечению осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных

государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, обусловлено тем, что он является высшим должностным лицом муниципального образования. Реализуя данное полномочие, глава муниципального образования должен координировать деятельность всех органов местного самоуправления. Кроме того, необходимо учитывать, что он обязан ежегодно отчитываться о результатах своей деятельности перед представительным органом муниципального образования. Таким образом, ответственность главы муниципального образования усилена. В связи с этим правомерно установить, что органы местного самоуправления предоставляют ему информацию о результатах их работы.

Процедура удаления в отставку главы муниципального образования предусматривает два варианта учёта позиции высшего должностного лица субъекта Российской Федерации — согласие и учёт мнения.

В соответствии с частью 4 статьи 741 Федерального закона № 131-ФЗ рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется с учётом мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Способ изложения нормы указывает на невозможность рассмотрения данной инициативы, если такое мнение не выражено. Мнение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) должно быть оформлено письменно, либо оно может быть выражено непосредственно на заседании представительного органа муниципального образования в устном заявлении, занесённом в протокол, либо иным процессуальным способом, предусмотренным уставом муниципального образования. При этом учёт мнения означает, что позиция высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по вопросу удаления главы муниципального образования в отставку принимается во внимание, но не ограничивает представительный орган муниципального образования в принятии окончательного решения.

Учёт мнения следует отличать от согласия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Получение такого согласия предусматривается частью 5 той же статьи и означает приоритет мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В отсутствие такого согласия решение об удалении главы муниципального образования в отставку представительным органом муниципального образования принято быть не может

УВАЖАЕМЫЕ РУКОВОДИТЕЛИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ!

21 - 22 мая 2012 года

СРОО «АССОЦИАЦИЯ ДЕПУТАТОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ» СОВМЕСТНО С ИНСТИТУТОМ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ (г. ОБНИНСК). ПРОВОДИТ ОБУЧАЮЩИЙ СЕМИНАР

«ЭФФЕКТИВНЫЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ»

Стоимость обучения одного слушателя, включающая компакт-диск с методическими материалами, проживание и питание составляет 12 500 рублей.

По окончании семинара выдается удостоверение о повышении квалификации государственного образца.

Заявку на участие в семинаре направлять в аппарат исполкома Ассоциации депутатов органов местного самоуправления по факсу (34368) **9-65-67**, справки по тел. (34368) **9-65-22**

ПРОГРАММА СЕМИНАРА

1. Структура, процедуры деятельности и критерии эффективности представительного органа (ПО) муниципального образования (МО)

- 1.1. Полномочия ПО
- 1.2. Формирование структуры ПО
- 1.3. Комитеты и комиссии, депутаты и объединения
- 1.4. Аппарат ПО
- 1.5. Регламент ПО
- 1.6. Планирование деятельности ПО

2. Формирование и обеспечение деятельности системы органов и должностных лиц МО

- 2.1. Определение структуры органов и должностных лиц местного самоуправления (МСУ) МО
- 2.2. Назначение главы местной администрации, утверждение ее структуры
- 2.3. Учреждение органов местной администрации как юридических лиц, утверждение положений о них
- 2.4. Создание и обеспечение деятельности контрольного органа и избирательной комиссии МО
- 2.5. Наделение полномочиями главы и других должностных лиц МО
- 2.6. Материально-техническое и организационное обеспечение деятельности органов МСУ

3. Правовое обеспечение деятельности органов и должностных лиц МО

- 3.1. Обучение выборных должностных лиц и муниципальных служащих МО нормотворческой деятельности, повышение правовой культуры населения МО
- 3.2. Мониторинг и анализ системы муниципальных правовых актов, планирование нормотворчества в МО
- 3.3. Непрерывное совершенствование системы муниципальных правовых актов МО
- 3.4. Контроль и обеспечение соблюдения муниципальных правовых актов МО на территории МО
- 3.5. Мониторинг федерального законодательства и законодательства субъекта РФ, защита прав населения, органов и должностных лиц МО
- 3.6. Разработка и лоббирование законодательных инициатив в интересах населения, органов и должностных лиц МО

4. Контроль решения вопросов местного значения на территории МО

- 4.1. Вопросы местного значения МО и система муниципальных услуг на территории МО
- 4.2. Типовой комплект МПА для обеспечения оказания муниципальной услуги
- 4.3. Контроль и обеспечение качественных показателей муниципальных услуг
- 4.4. Контроль и обеспечение количественных показателей муниципальных услуг
- 4.5. Контроль и обеспечение установленных процедур оказания муниципальных услуг

- 4.6. Совершенствование системы муниципальных услуг на территории МО

5. Регулирование управления муниципальными финансами

- 5.1. Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов
- 5.2. Установление тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений
- 5.3. Подготовка и утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении
- 5.4. Кредитные отношения с участием МО
- 5.5. Контроль исполнения местного бюджета, соблюдения порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении
- 5.6. Контроль соблюдения установленных межбюджетных отношений с участием МО

6. Регулирование управления муниципальной собственностью

- 6.1. Определение общего порядка управления муниципальной собственностью
- 6.2. Определение целевого назначения и формы использования объектов муниципальной собственности
- 6.3. Приобретение и отчуждение объектов муниципальной собственности
- 6.4. Особенности управления территориальными ресурсами МО
- 6.5. Определение порядка управления муниципальными предприятиями и учреждениями
- 6.6. Контроль соблюдения правил управления муниципальной собственностью

7. Организация внешних взаимодействий ПО

- 7.1. Обеспечение обратной связи с населением МО, содействие формированию местного сообщества
- 7.2. Межмуниципальное сотрудничество МО в муниципальном районе, в субъекте РФ, в России, в мире
- 7.3. Сотрудничество и конфликты с федеральными органами государственной власти
- 7.4. Сотрудничество и конфликты с органами государственной власти субъекта РФ
- 7.5. Сотрудничество и конфликты с прокуратурой
- 7.6. Сотрудничество и конфликты с судами общей юрисдикции и с арбитражными судами

8. Управление развитием МО

- 8.1. Мониторинг и анализ качества жизни в МО
- 8.2. Определение приоритетов развития МО
- 8.3. Формирование и реализация социальной политики деятельности органов и должностных лиц МО
- 8.4. Формирование и реализация экономической политики деятельности органов и должностных лиц МО
- 8.5. Формирование и реализация кадровой политики деятельности органов и должностных лиц МО
- 8.6. Организация разработки и принятие планов и программ развития МО, утверждение отчетов об их исполнении

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

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 № .
 Время подписания в печать 28.03.2012 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