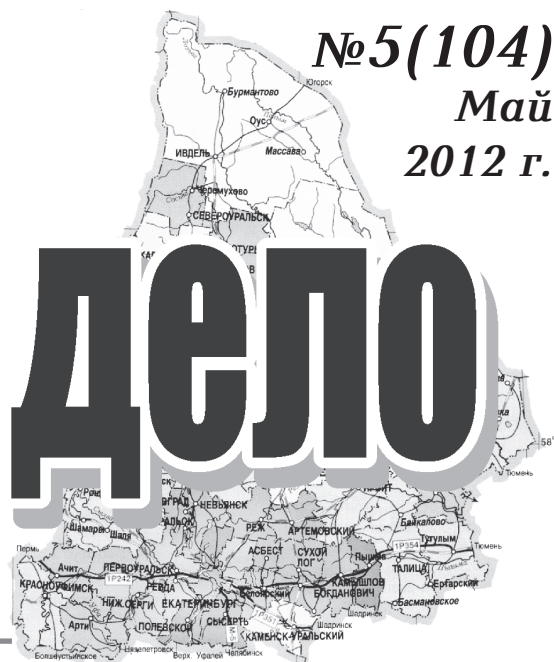


Думское дело

№5(104)
Май
2012 г.

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



О нормативном обеспечении органами местного самоуправления реализации Федерального закона № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране»

Выступление депутата Законодательного Собрания Свердловской области Г.Н. Артемьевой на видеоконференции, проведенной Уральским региональным центром МЧС России 17 мая 2012 года

Реализация любого Федерального закона, закона субъекта Российской Федерации требует издания органами местного самоуправления муниципальных правовых актов.

Федеральный закон «О добровольной пожарной охране» предполагает принятие муниципальных правовых актов, так как согласно статье 4 закона правовой основой создания и деятельности добровольной пожарной охраны наряду с Конституцией РФ, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами РФ, нормативными правовыми актами субъектов РФ являются муниципальные правовые акты.

Содержание этих нормативных правовых актов вытекает из статей 5, 11, 12, 16 Федерального закона. А также из статьи 6 Закона Свердловской области № 71-ОЗ «О добровольной пожарной охране на территории Свердловской области».

В соответствии со статьей 5 Федерального закона органы местного самоуправления предусматривают систему мер правовой и социальной защиты добровольных пожарных и оказывают поддержку при осуществлении ими своей деятельности в соответствии с законодательством

РФ, законодательством субъектов РФ и муниципальными правовыми актами.

Следовательно, органами местного самоуправления, прежде всего представительным органом муниципальных образований, необходимо принять решение: **«О мерах правовой и социальной защиты добровольных пожарных и поддержки осуществления ими своей деятельности» (1)**

Обеспечивая реализацию статьи 11 Федерального закона, представительные органы муниципальных образований для финансового обеспечения деятельности добровольной пожарной охраны должны принять решение: **«О размере и порядке предоставления средств поддержки общественным объединениям добровольной пожарной охраны, осуществляющим свою деятельность на территории муниципального образования» (2)**

Данное решение представительного органа муниципального образования должно быть принято на основании постановления администрации: **«Об утверждении расписания выездов подразделений пожарной охраны, гарнизонов по-**

жарной охраны для тушения пожаров и проведения аварийно-спасательных работ на территории муниципального образования» (3) которые в свою очередь учитывает Соглашение между муниципальным образованием и соответствующим общественным объединением добровольной пожарной охраны.

Это Соглашение от имени муниципального образования подписывается главой муниципального образования, возглавляющим администрацию, или главой администрации.

В решении представительного органа муниципального образования «О размере и порядке предоставления средств поддержки общественным объединениям добровольной пожарной охраны, осуществляющим свою деятельность на территории муниципального образования может быть установлено, что данное Соглашение должно быть одобрено представительным органом муниципального образования, так как его реализация требует предоставления общественным объединениям добровольной пожарной охраны средств местного бюджета.

Продолжение на 2 стр.

Начало на 1 стр.

В этом случае глава муниципального образования, возглавляющий администрацию, или глава администрации представляет его в представительный орган муниципального образования, который принимает решение **«О утверждении Соглашения между муниципальным образованием и соответствующим объединением добровольной пожарной охраны» (4).**

Принятие вышеуказанного постановления администрации является также основанием для получения общественным объединением пожарной охраны субсидий из областного бюджета в соответствии со статьей 7 Закона Свердловской области № 71-ОЗ.

Часть 2 статьи 12 Федерального закона устанавливает, что органы местного самоуправления вправе в порядке оказания поддержки передавать во владение и (или) пользование на долгосрочной основе общественным объединениям пожарной охраны здания, сооружения, служебные помещения, оборудование средствами связи, автотранспортные средства, оргтехнику и иное имущество, необходимое для достижения уставных целей общественного объединения добровольной пожарной охраны, осуществляющего деятельность на территории муниципального образования.

Отсюда следует, что по представлению главы муниципального образования, возглавляющего администрацию, или глава администрации представительный орган должен принять решение **«О порядке и условиях передачи во владение и (или) в пользование общественному объединению пожарной охраны муниципального имущества, необходимого для достижения уставных целей общественного объединения, осуществляющего деятельность на территории муниципального образования» (5)**

Согласно части 3 статьи 16 Федерального закона органы местного самоуправления могут осуществлять материальное стимулирование деятельности добровольных пожарных. Об этом же говорится в

статье 6 Закона Свердловской области № 71-ОЗ. Следовательно, представительный орган муниципального образования должен принять решение **«О мерах материального стимулирования деятельности добровольных пожарных» (6).** Самое главное определить конкретные меры материального поощрения за счет средств местного бюджета. Это могут быть:

- освобождение добровольных пожарных от местных налогов (налог на землю, налог на имущество физических лиц);
- бесплатный проезд по территории муниципального образования в автомобильном транспорте;
- бесплатное протезирование зубов;
- оплата коммунальных услуг, услуг связи в размере, установленном в данным решением;
- внеочередное предоставление мест в детских дошкольных учреждениях и т.д.

Не следует забывать и о мерах морального стимулирования, к которым можно отнести и представление к награждению почетными грамотами органов государственной власти и другим наградам Свердловской области, которые дают право для присвоения звания «Ветеран труда Свердловской области» со всеми вытекающими последствиями.

Не следует забывать, что средства на оказание мер поддержки общественных объединений пожарной охраны, мер материального стимулирования добровольных пожарных должны быть учтены в местном бюджете. Следовательно, важно, чтобы в решении представительного органа муниципального образования **«О бюджете муниципального образования на очередной финансовый год» (7)** эти средства были определены.

Многу были проанализированы нормативные правовые акты муниципальных образований Свердловской области, принятые после вступления в силу Федерального закона № 100-ФЗ и закона Свердловской области № 71-ФЗ. В информационно-правовой системе «Консультант-плюс» найдено только 7 таких правовых актов (го-

родской округ Верхотурский, Верхнесалдинский ГО, ГО Заречный, Ирбитское муниципальное образование, ГО Первоуральск, Североуральский ГО, Сысертский ГО). Однако этими правовыми актами непонятно зачем утверждаются положения о создании и организации добровольной пожарной охраны, в которых фактически переписываются положения Федерального закона № 100-ФЗ причем с искажениями, но не устанавливаются никакие конкретные меры поддержки общественных объединений пожарной охраны и добровольных пожарных. Либо утверждаются положения об участии граждан в обеспечении первичных мер пожарной безопасности, в том числе в борьбе с пожарами, в этом случае заявление граждан, изъявивших желание принять участие в мероприятиях по обеспечению первичных мер пожарной безопасности, в том числе в борьбе с пожарами, направляются в администрации муниципальных образований.

В Сысертском ГО постановлением главы один из специалистов администрации назначен начальником добровольной пожарной охраны.

Конечно, органы местного самоуправления свободны в принятии своих правовых актов, но эти правовые акты должны обеспечивать реализацию положений федерального и областного законодательства. И главные правовые акты должны быть направлены на создание финансовых основ деятельности общественных объединений пожарной охраны. На сегодняшний день на счет ни одной из пяти общественных организаций пожарной охраны, осуществляющих деятельность на территории муниципальных образований, не поступило ни одного рубля как средства поддержки ни со стороны органов государственной власти Свердловской области, ни со стороны муниципальных образований.

Это бремя несет на себе Свердловское областное отделение ВДПО как учредитель этих общественных объединений. Без денег обеспечить работу общественных объединений пожарной охраны невозможно.

АНАЛИТИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ

Сергей БУГРИНОВ,
начальник Управления развития, инвестиций и правового обеспечения администрации города Дубны
Руслан ПОПОВ,
эксперт отдела судебной и арбитражной практики в администрации г. Дубны

ИНТЕРНЕТ-САЙТ КАК ОФИЦИАЛЬНЫЙ ИСТОЧНИК ОПУБЛИКОВАНИЯ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ

ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИКИ РАЗРАБОТКИ УСТАВОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Завершающим этапом правотворческого процесса, позволяющим применить муниципальный нормативный правовой акт, является его опубликование. В соответствии с ч. 2 ст. 47 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Одним из основных проблемных вопросов на этой стадии правотворчества является закрепление в уставе муниципального образования в качестве единственного источника официального опубликования официального сайта в сети «Интернет» либо определение сайта как альтернативному источнику опубликования.

Данная проблема возникла в связи с необходимостью реализации основной цели публикации нормативного акта - возможности ознакомления с ним всех жителей муниципального образования. Первостепенность этой задачи подтверждена и судебной практикой. Так, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» указано, что в исключительных случаях при отсутствии в публичном образовании периодического издания, осуществляющего официальное опубликование нормативных правовых актов, принимаемых в этом публичном образовании, и при опубликовании оспариваемого акта в ином печатном издании либо обнародовании акта (например, в порядке, предусмотренными учредительными документами публичного образования) необходимо проверять, была ли обеспечена населению публичного образования и иным лицам, чьи права и свободы затрагивает принятый акт, возможность ознакомиться с его содержанием. Если такая возможность была обеспечена, порядок опублико-

вания нормативного правового акта не может признаваться нарушенным по мотиву опубликования не в том печатном издании либо доведения его до сведения населения в ином порядке.

При этом в соответствии со ст. 2 Закона РФ «О средствах массовой информации (далее - Закон о СМИ) до 2011 г. в качестве СМИ были заявлены только периодические печатные издания, радио-, теле-, видеопрограммы, кинохроникальные программы, иные формы периодического распространения массовой информации. Исходя из данного толкования, прокуратура весьма негативно реагировала на указание в уставах муниципальных образований интернет-сайтов как единственных (или альтернативных) источников опубликования (обнародования) муниципальных актов. Причин для этого было две: во-первых, трудности с определением официальной даты опубликования и, соответственно, вступления акта в силу, и, во-вторых, затрудненность в современных социально-экономических условиях доведения информации, размещенной в сети «Интернет», до широкого круга лиц. Последний довод встречается и в судебной практике. Например, в постановлении Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 11 марта 2008 г. № Ф08-992/08 по делу № А32-10156/2007-33/210 констатируется, что письмо администрации от 13 ноября 2007 г. № 09/1758, согласно которому решение от 26 декабря 2006 г. № 448 размещено на ее официальном сайте в сети «Интернет», не может служить доказательством надлежащего опубликования оспариваемого нормативного акта, поскольку такой способ не обеспечивает население и иным лицам, чьи права и свободы затрагивает принятый акт, полноценной возможности ознакомиться с его содержанием.

Согласно изменениям в Законе РФ о СМИ, произошедшим в 2011 г., для интернет-ресурсов вводится правовое понятие «сетевое издание». При этом сохраняется принцип добровольности регистрации интернет-

сайтов в качестве СМИ. Этот пункт еще на стадии рассмотрения норм в Государственной Думе вызвал опасения общественности, увидевшей в приравнивании сайтов к СМИ попытку ввести контроль над интернет-пространством, включая блогосферу. Поэтому была добавлена поправка: «Сайт, не получивший или не обратившийся за лицензией, не является СМИ». Данная оговорка исключила ситуацию, когда, например, интернет-дневник мог получить статус СМИ. Между тем если автор блога или владелец сайта все же решит превратить его в сетевое издание, он может рассчитывать на все преференции, которые есть у СМИ, включая, например, возможность аккредитации на мероприятия или получения информации от властей.

Поскольку теперь в качестве средств массовой информации указаны и сетевые издания, то, по мере развития местного самоуправления, будут встречаться уставы, в которых будет содержаться указание на интернет-сайт как единственный (или альтернативный) источник официального опубликования. Однако прежде чем такое указание станет всеобщей практикой, необходимо разработать механизм, с помощью которого можно предотвратить нарушения прав граждан на доступ к информации.

Первые шаги в данном направлении уже сделаны. С 1 января 2010 г. вступил в силу Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее - Закон). Значение данного акта для реализации конституционного права на информацию, предусмотренного ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации, трудно переоценить.

Рассматриваемый Закон является определенной вехой на пути развития информационного законодательства в государственном управлении

Продолжение на 4 стр.

Начало на 3 стр.

России. К программам, проектам и инициативам по построению информационного общества глобального характера сегодня можно отнести достаточно внушительный список документов - это и Декларация принципов «Построение информационного общества - глобальная задача в новом тысячелетии», и План действий, принятые на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества, проходившей в два этапа в г. Женева в 2003 г. и в г. Тунисе в 2005 г., Программа «Информация для развития» Всемирного банка, Программа и План действий «Электронная Европа-2005» и др. При этом подчеркнем то, что было продекларировано в первом документе глобального и общечеловеческого масштаба - Окинавской хартии глобального информационного общества: в принятом главами государств и правительств «Группы восьми» 22 июля 2000 г. документе на правительства возложена задача создания предсказуемой транспарентной и недискриминационной политики и нормативной базы, необходимой для информационного общества.

Однако в российском законодательстве сегодня нет решения для крайне важной в деятельности органов местного самоуправления и государственной власти проблемы: как квалифицировать ситуацию, когда на официальном сайте информация, например, об опубликованных нормативных актах, размещена, однако стандартными поисковыми системами не находится?

Для наглядности проведем небольшой эксперимент. Так, на официальном сайте города Брянска отсутствует поисковое меню и, как следствие, возможность найти интересующий нормативный акт. При этом при направленном поиске искомый акт (например, Положение о порядке присвоения адресов объектам недвижимости) на сайте все-таки есть в разделе, посвященном благоустройству.

Другой пример (несмотря на то что он не связан с официальными сайтами муниципальных образований, демонстрирует иную грань проблемы). На сайте Росреестра в разделе «Кадастровый учет» есть пункт «Планы проверок юридических лиц». Если просмотреть соответствующий перечень, а затем ввести имя проверяемого юридического лица в общий поисковик, расположенный на главной странице (при этом по умолчанию в поле области поиска установлено значение «везде»), поисковая система выдает

ответ: «искомая комбинация слов нигде не встречается».

Таким образом, проблема поисковой доступности остается без решения. Проблема эта заключается в том, что даже при наличии на сайте определенных сведений и документов пользователь информации не всегда может их обнаружить. Навигационная структура сайта иногда не позволяет понять назначение каждого раздела, а поисковая система может ограничиваться лишь несколькими категориями страниц или использовать при поиске малое количество критериев. Разобраться в такой системе пользователю без опыта работы в сети представляется весьма затруднительным. Кроме того, пользователь не обязан по косвенным признакам разыскивать на официальном сайте требуемый документ, разбираясь попутно в его структуре. В соответствии с ч. 4 ст. 10 рассматриваемого Закона требования к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальными сайтами федеральных органов исполнительной власти устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Требования к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальными сайтами государственных органов, а также органов местного самоуправления устанавливаются в пределах своих полномочий указанными органами (аналогичные положения предусмотрены в ч. 5 ст. 10 Федерального закона от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», в ч. 7 ст. 16 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»).

Так, в соответствии с приказом Минэкономразвития 16 ноября 2009 г. № 470 «О требованиях к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальными сайтами федеральных органов исполнительной власти программное обеспечение и технологические средства обеспечения пользования официальным сайтом, а также форматы размещенной на нем информации должны предоставлять пользователям информацией возможность беспрепятственного поиска и получения всей текстовой информации, размещенной на официальном сайте, включая поиск

документа среди всех документов, опубликованных на сайте, по его реквизитам, содержанию документа, а также по фрагментам текста, содержащегося в размещенном на официальном сайте документе (данная информация должна быть доступна способом автоматизированного сбора данных в сети «Интернет», в том числе с помощью глобальных поисковых систем).

Руководствуясь нормативными положениями, можно сделать вывод: отрицательный результат запроса служит прямым и официальным указанием на то, что таких сведений на сайте нет. Однако законодательство не содержит подробного механизма защиты нарушенных прав, ограничиваясь общим указанием на право возмещения убытков. У пользователя нет оснований заявить, что соответствующие органы отказали в предоставлении информации, а есть лишь повод говорить о несоблюдении требований к программным средствам пользования официальными сайтами (на сайты органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления данные требования вообще не распространяются)

Говорить о реальном обеспечении доступа к информации справедливо только тогда, когда, получив отрицательный ответ от поисковой системы (или обратившись к карте сайта) пользователь будет иметь возможность ссылаться на него как на юридический факт т.е. обстоятельство, вызывающее в соответствии с действием юридических норм возникновение, изменение или прекращение правоотношений.

В заключение хотелось бы отметить, что переход к электронному правительству явление, по сути, крайне необходимое. Однако о каких-то успехах в этой области можно будет говорить только после того, как официальные сайты соответствующих органов избавятся от описываемых в статье недостатков. Кроме того, необходимо повсеместное получение органами местного самоуправления свидетельств о регистрации своих официальных сайтов в качестве СМИ.

Только в этом случае - в сочетании с разработанным механизмом защиты прав пользователя, который не смог получить доступ к информации, - можно будет рассматривать возможность указания в уставе муниципального образования интернет-сайта как единственного источника опубликования (обнародования) нормативных актов без ущемления гарантированного права на доступ к информации.

Источник: «Право и экономика», 1/2012, стр. 4 - 7.

*ДОБРЫНИН Николай Михайлович,
профессор кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права
Тюменского государственного университета, доктор юридических наук.*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ В ОБЛАСТИ ТУШЕНИЯ ЛЕСНЫХ ПОЖАРОВ

Законодательное регулирование вопросов разграничения компетенции является прекрасной иллюстрацией того, с какими нарушениями используется инструмент правового регулирования в управлении развитием Федерации. Рассмотрим в качестве примера регулирование вопросов тушения лесных пожаров. В соответствии с п. «з» ст. 72 Конституции Российской Федерации к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесены «установление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий», а также вопросы природопользования. Согласно ст. 51 Лесного кодекса Российской Федерации «леса подлежат охране от пожаров», а «охрана и защита лесов осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий».

Основу законодательства в сфере обеспечения пожарной безопасности составляют Конституция Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, федеральные законы «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О пожарной безопасности», «Об аварийно-спасательной службе и статусе спасателей», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «О гражданской обороне». В 2002 г. принят также Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области пожарной безопасности», которым внесены изменения и дополнения в 39 законодательных актов. На региональном уровне наряду с федеральными законами действуют законы субъектов Российской Федерации, направленные

на обеспечение пожарной безопасности.

Сразу обращает на себя внимание множественность законодательных актов, регламентирующих сферу противопожарной деятельности, - на практике она действительно имеет своим следствием противоречивое и пробельное регулирование. Проблемы с разграничением компетенции в данной сфере наблюдаются как в вертикальном (федеральный центр - субъекты Российской Федерации - муниципалитеты), так и в горизонтальном (министерства и ведомства) срезах

К полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере предупреждения и тушения лесных пожаров отнесены: установление правил пожарной безопасности и порядка осуществления государственного пожарного надзора в лесах, а также осуществление государственного пожарного надзора и мер пожарной безопасности в лесах, расположенных на землях обороны и безопасности и землях особо охраняемых природных территорий федерального значения. Функции федеральных органов исполнительной власти в данной сфере в соответствии с федеральным законодательством и нормативно-правовыми актами Правительства Российской Федерации, федеральных министерств и ведомств распределены следующим образом:

● **МЧС России:** организует государственный пожарный надзор и тушение пожаров на объектах и в населенных пунктах, в том числе на полосах отчуждения вдоль федеральных автомобильных и железных дорог, а также линий электропередачи и связи, магистральных нефте- и газопроводов, сопредельных с лесным фондом; обеспечивает методическое руководство и контроль за подготовкой и проведением мероприятий по ликвидации последствий лесоторфяных пожаров; координацию указанной

деятельности, а так информирование населения;

● **МВД России** в период высокой пожарной опасности в лесах обеспечивает: запрет на посещение гражданами лесов и въезд в них транспортных средств, на проведение определенных видов работ в лесном фонде; правовой режим и правопорядок в зонах ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных природными пожарами; административное пресечение правонарушений, в том числе на полосах отчуждения вдоль федеральных автомобильных и железных дорог, а так же линий электропередачи и связи, магистральных нефте- и газопроводов, сопредельных с лесным фондом,

● **Минобороны России:** организует и проводит в Вооруженных Силах и на отчужденных территориях мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, связанных с лесоторфяными пожарами; организует противопожарную защиту объектов Вооруженных сил от чрезвычайных ситуаций, вызванных природными пожарами, а также предусматривает выделение в установленном порядке специальной техники, воинских подразделений в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, вызванных лесными и торфяными пожарами;

● **Росприроднадзор** (в составе Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации) осуществляет: контроль в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания, а также за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов; пожарный надзор в лесах лесного фонда Российской Федерации, в том числе на полосах отчуждения вдоль федеральных автомобильных и железных дорог, а так же линий электропередачи и связи,

Продолжение на 6 стр.

Начало на 5 стр.

магистральных нефте- и газопроводов, сопредельных с лесным фондом, силами государственной лесной охраны Российской Федерации, обеспечивает готовность средств Росприроднадзора к проведению мероприятий по ликвидации последствий возможных чрезвычайных ситуаций, вызванных природными пожарами;

● **Рослесхоз** (в составе Министерства сельского хозяйства Российской Федерации): утверждает нормы средств пожаротушения, которые обязаны иметь граждане и юридические лица в местах проведения работ, культурно-массовых и других мероприятий на территории лесного фонда, а также нормативные затраты на ведение лесного хозяйства и тушение лесных пожаров; организует охрану и защиту лесов наземными и авиационными методами в пределах своей компетенции, а в период высокой пожарной опасности в лесах организует запрет на посещение гражданами лесов и въезд в них транспортных средств, на проведение определенных видов работ на отдельных участках лесного фонда;

● **Росгидромет** (в составе Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации): организует составление подробных прогнозов погоды на пожароопасный период; проводит постоянный мониторинг состояния окружающей среды на территории Российской Федерации.

Обращает на себя внимание тот факт, что распределение полномочий между федеральными ведомствами не очень четкое, не совсем понятно, за что конкретно и в каком объеме отвечает то или иное ведомство. Например, установлено, что Рослесхоз «организует охрану и защиту лесов наземными и авиационными методами в пределах своей компетенции», но что именно означает «своя компетенция», когда все полномочия по организации государственной лесной охраны переданы Росприроднадзору, — остается неясным. Непонятно также, как будут обеспечивать МВД России и Рослесхоз «запрет на посещение гражданами лесов и въезд в них транспортных средств»: действуя независимо, постоянно контактируя друг с другом или проводя совместные мероприятия?

В соответствии с изменениями, внесенными в 2004 г. в Федеральный закон «О пожарной безопасности», к полномочиям органов государственной

власти субъектов Российской Федерации в области пожарной безопасности отнесена организация тушения пожаров (за исключением пожаров, тушение которых возложено на федеральные органы государственной власти). Полномочия по охране лесов, в том числе тушение лесных пожаров, возложены на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 83 Лесного кодекса Российской Федерации. Однако в делегировании субъектам Российской Федерации этих полномочий есть противоречия в разных законодательных актах: Лесным кодексом им вменяется «организация использования лесов, их охраны (в том числе тушения лесных пожаров), а Федеральным законом «О пожарной безопасности» субъектам Российской Федерации переданы полномочия по организации тушения пожаров силами Государственной противопожарной службы (за исключением лесных пожаров).

В целях тушения лесных пожаров субъектам Федерации предоставлено право создавать собственные противопожарные службы на основе использования потенциала, средств и основных фондов ранее существовавших подразделений Государственной противопожарной службы. На тушение пожаров субъектам Российской Федерации выделяются средства через Рослесхоз. Власти субъекта Российской Федерации сами вправе решать, какими силами воспользоваться для тушения пожаров. Функция координации работ по тушению пожаров на территории субъектов Российской Федерации как государственная задача в российском законодательстве не предусмотрена. Учитывая, что субъекты Федерации, как правило, не имеют достаточных сил и средств на создание полноценных противопожарных служб, а передаваемые регионам субвенции из федерального бюджета невелики, справиться с лесными пожарами им сложно.

В 2009 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым были внесены изменения в ст. 97 (Государственный пожарный надзор в лесах) Лесного кодекса. В соответствии с этими изменениями с 1 января 2010 г. государственный пожарный надзор в лесах может осуществляться государственными учреждениями, подведомственными органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Практика передачи пол-

номочий по охране лесов субъектам Российской Федерации оказалась противоречивой. Был расформирован большой штат профессиональных лесничих (около 75 тыс. чел.), которые регулярно патрулировали территории лесов и могли оперативно потушить возникший пожар. Функции Гослесохраны были распределены между региональными властями и частными арендаторами участков леса, которые должны только обеспечивать тушение пожара, а охрана лесов от пожаров и само тушение пожаров вменены в обязанность органов управления лесами в субъектах Российской Федерации. С передачей полномочий по охране лесов субъектам Российской Федерации оказались ликвидированы и базы авиационной охраны лесов - филиалы ФГУП «Авиалесоохрана». Вместо них в субъектах Федерации должны были быть организованы государственные учреждения по авиационной охране лесов, однако в связи с отсутствием соответствующих средств эти учреждения были организованы далеко не во всех субъектах Федерации.

Полномочия органов местного самоуправления в области пожарной безопасности закреплены в федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О пожарной безопасности», предусматривающих обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципальной образования, а также создание муниципальной пожарной охраны. При этом цели, задачи, порядок создания и организации деятельности муниципальной пожарной охраны, порядок ее взаимоотношений с другими видами пожарной охраны определяются органами местного самоуправления самостоятельно.

Необходимо отметить, что понятие *первичные меры пожарной безопасности* довольно емкое и в российском законодательстве не конкретизировано. Поэтому остается неясным, какие именно действия по спасению людей и имущества от пожаров должны выполняться в рамках первичных мер пожарной безопасности, а какие - в процессе организации тушения пожаров, кем и чем должен быть установлен перечень этих мероприятий и как в принципе органы местного самоуправления могут нести ответственность за спасение людей и имущества от по-

жаров, не обладая полномочиями по тушению пожаров. Следует также отметить, что создание муниципальной пожарной охраны - это значительные финансовые затраты. Ввиду дефицита бюджетных средств большинство муниципальных образований сегодня не могут себе позволить создание даже небольшого пожарного отряда. Муниципальные образования не обладают кадрами и ресурсами, достаточными для реализации полномочий, постоянно расширяемых федеральными законодателями.

Таким образом, основными проблемами в сфере обеспечения пожарной безопасности и тушения лесных пожаров являются:

- *во-первых*, отсутствие четкого распределения и дублирование полномочий между различными уровнями власти;

- *во-вторых*, разрушение централизованной системы, обеспечивающей тушение лесных пожаров на труднодоступной территории лесного фонда страны;

- *в-третьих*, передача полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации без должного финансового обеспечения;

- *в-четвертых*, отсутствие на местном уровне необходимых кадров и ресурсов.

За последние годы целостность централизованной системы, обеспечивающей тушение лесных пожаров на труднодоступной территории лесного фонда страны, была нарушена. Полномочия по охране лесов, в том числе тушение лесных пожаров, были возложены на органы власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, однако средства, выделяемые на эти цели из федерального бюджета, оказались явно недостаточными. Многие регионы и муниципалитеты не располагали необходимым количеством собственных средств, техникой и кадрами для тушения лесных пожаров. Лесные пожары лета 2010 г. в России стали индикатором того, что существующая правовая база пожарной безопасности в лесах далека от оптимальной. Неправильно проведенная децентрализация полномочий вкупе с ошибками в правовом регулировании компетенционной сферы привели к плачевным результатам.

На этом фоне очевидной стала необходимость коррекции в первую очередь Лесного кодекса Российской Федерации, о чем неоднократно заявляло руководство страны. Был при-

нят соответствующий федеральный закон, направленный на совершенствование правового регулирования лесных отношений. Казалось бы, согласно правилам регулирующего воздействия он должен был учесть противоречивый опыт предыдущих периодов управления процессами пожаротушения в лесах и привести данные процессы в соответствие с их желаемым состоянием. Однако законодатель в очередной раз пошел другим путем. Какие же законодательные новеллы содержит указанный закон?

1. Полномочия субъектов Российской Федерации в сфере лесных правоотношений расширяются. В ст. Лесного кодекса вносятся новые пункты 7-1 и 7-2 следующего содержания:

- организация осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров в лесах, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий регионального значения;

- организация осуществления мер пожарной безопасности в лесах, расположенных на земельных участках, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации.

2. В п. 4 ч. 1 ст. 83 Лесного кодекса о передаче осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений органам государственной власти субъектов Российской Федерации предлагается передать органам власти субъектов Российской Федерации осуществление организации пользования лесов, их охраны, причем не только в рамках осуществления мер пожарной безопасности, это было прежде, но и тушения лесных пожаров. Примечательно, что заключения Правительства Российской Федерации на законопроект в процессе его рассмотрения Государственной Думой не потребовалось, а значит, что дополнительных средств из федерального бюджета на финансирование противопожарных мероприятий в лесах выделено не было.

В результате правовое регулирование, которое должно быть направлено на коррекцию состояния темы в направлении приведения ее в соответствие желаемой траекторией развития, в действительности развивается по противоположному сценарию, поскольку проблемы с предотвращением и тушением лесных пожаров были в том числе вызваны тем, субъекты Федерации не располагали достаточными средствами для осуществления возложенных на полномочий. В чем

тогда смысл надления их дополнительными полномочиями? Посредством такого рода регулирования достижение целей законодательного акта не приближается, а отдалается. Указанные цели содержатся в ст. 1 Лесного кодекса под видом принципов, среди которых:

- * устойчивое управление лесами, сохранение биологического разнообразия лесов, повышение их потенциала;

- * сохранение средообразующих, водоохраных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду;

- * использование лесов с учетом их глобального экологического значения;
- * обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесных ресурсах;

- * воспроизводство лесов, улучшение их качества, а также повышение продуктивности лесов;

- * обеспечение охраны и защиты лесов.

Несмотря на явное расхождение реальной и целевой траектории регулирования рассматриваемой сферы отношений, по данному основанию предотвратить принятие рассматриваемого закона (а он всего лишь один из тысяч аналогичных актов!) не удалось бы, даже если бы кто-то поставил себе такую цель. Какой-либо орган, ответственный за отслеживание и соблюдение правил правового регулирования, в системе органов государственной власти отсутствует. Этим не обязаны заниматься ни депутаты Государственной Думы, ни члены Совета Федерации, ни комитеты и комиссии, ни аппараты (в первую очередь - правовые управления) палат, ни даже ключевые субъекты законодательной инициативы (правительственные и президентские структуры, фракции). Таким образом, можно сделать вывод о том, что правовое регулирование - как в целом, так и в области разграничения компетенции в нашей стране производится с грубейшими нарушениями правил регулирования как метода управления, что влечет его подчас невысокую эффективность.

Источник:
научно-практический журнал
«Конституционное
и муниципальное право»,
сентябрь, 2011, № 9, стр. 38-46

Кафедра служебного и трудового права Поволжского института им. П.А.Столыпина РАНХиГС
 С.Е. ЧАННОВ, д-р юрид. наук, доцент, зав. кафедрой
 М.В. ПРЕСНЯКОВ, д-р юрид. наук, канд. филос. наук, доцент, зам. зав. кафедрой
 Л.В. ГУСТОВА, аспирант кафедры таможенного, административного и финансового права
 Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ УВОЛЬНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ ПО СПЕЦИАЛЬНЫМ ОСНОВАНИЯМ

Федеральный закон от 2.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусматривает прекращение муниципально-служебных отношений не только по общим основаниям, предусмотренных Трудовым кодексом РФ, но и по некоторым специальным, указанным в ст. 19 данного закона. Это значительно усложняет деятельность сотрудников кадровых служб органов местного самоуправления. В ряде случаев они не знают, на норму какого именно законодательного акта им ссылаться при увольнении муниципального служащего.

Федеральный закон от 2.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 25-ФЗ) предусматривает, помимо оснований расторжения трудового договора, предусмотренных Трудовым кодексом РФ (далее - ТК РФ) дополнительные основания увольнения муниципального служащего, в частности:

- достижение предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы;
- прекращение гражданства Российской Федерации;
- прекращение гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе;
- приобретение им гражданства иностранного государства;
- получение им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;
- несоблюдение ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных ст. 13 и 14 Федерального закона № 25-ФЗ;
- применение административного наказания в виде дисквалификации.

Одним из оснований увольнения

муниципальных служащих является **достижение предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы.**

Часть 2 ст. 13 Федерального закона № 25-ФЗ закрепляет предельный возраст для замещения должности муниципальной службы - 65 лет. Практически этот возрастной предел следовало бы назвать предельным возрастом поступления на муниципальную службу, поскольку в отличие от законодательства, регулирующего прохождение государственной гражданской службы, данный закон допускает пребывание на муниципальной службе и по достижении предельного возраста. Названная норма лишь устанавливает, что гражданин не может быть принят на муниципальную службу по достижении 65 лет. Однако если он уже является муниципальным служащим, трудовой договор с ним может продлеваться.

При этом не устанавливается общего максимального периода такого продления (как например, в отношении гражданских служащих). Закон лишь предусматривает, что по достижении предельного возраста с муниципальным служащим должен заключаться срочный трудовой договор не более чем на один год. Интересно, что трудовое законодательство закрепляет правило, согласно которому истечение срока трудового договора является основанием его прекращения, за исключением случаев, когда трудовые отношения фактически продолжают и ни одна из сторон не потребовала их прекращения (ст. 77 ТК РФ). Согласно же ст. 58 ТК РФ в случае, когда ни одна из сторон не потребовала расторжения срочного трудового договора в связи с истечением срока его действия и работник продолжает работу после истечения срока действия трудового договора, условие о срочном характере трудового договора утрачивает силу, и трудовой договор считается заключенным на неопределенный срок. В отношении муниципальных служащих эти правила применяются не могут.

Достаточно неопределенной представляется законодательная формулировка «продление срока нахождения на муниципальной службе». Возникает вопрос: каким образом и каким актом должно осуществляться указанное продление срока?

При достижении муниципальным служащим предельного возраста пребывания на муниципальной службе трудовой договор с ним необходимо расторгнуть и заключить новое соглашение сроком на один год.

Нельзя не коснуться еще одной коллизии между нормами закона о муниципальной службе и общими положениями трудового законодательства. Так, согласно ст. 58 ТК РФ в случае, если ни одна из сторон не потребовала расторжения срочного трудового договора в связи с истечением срока его действия и работник продолжает работу после истечения срока действия трудового договора, условие о срочном характере трудового договора утрачивает силу, и трудовой договор считается заключенным на неопределенный срок. Возникает вопрос: насколько применима данная норма к муниципальным служащим? Например, с муниципальным служащим, достигшим предельного возраста, заключен срочный трудовой договор. По ошибке кадровой службы его не предупредили о прекращении трудового договора, и трудовой договор не был прекращен в установленные сроки. Должен ли в этом случае трудовой договор считаться заключенным на неопределенный срок?

Следует отметить, что данная проблема уже возникла на практике (определение Верховного Суда РФ от 27.03.2003 № 46Т03-5).

Верховный Суд РФ пришел к выводу, что общие нормы, установленные ст. 58 ТК РФ, не могут быть применены в отношении муниципальных служащих, поскольку должны применяться специальные нормы, установленные законодательством о муниципальной службе (определение ВС РФ от 27.03.2003 № 46-Г03-5).

Другие перечисленные выше основания прекращения трудового соглашения с муниципальным служащим (выход из гражданства Российской Федерации и приобретение гражданства другого государства) имеют место и в законодательстве о государственной гражданской службе. Однако в данном случае законодатель пошел еще дальше: трудовой договор с муниципальным служащим подлежит прекращению и в случае получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе. Ранее оформление гражданином документов для выезда на постоянное жительство в другие государства являлось, пожалуй, только основанием для прекращения допуска к государственной тайне. Возникают серьезные сомнения в обоснованности и целесообразности установления таких жестких правил в отношении муниципальных служащих.

Наконец, специальным основанием прекращения трудового договора с муниципальным служащим является **несоблюдение им ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой**. Сами запреты и ограничения предусмотрены ст. 13 и 14 Федерального закона № 25-ФЗ.

При увольнении муниципальных служащих поданному основанию следует иметь в виду, что многие из указанных ограничений являются самостоятельными основаниями прекращения трудового договора, предусмотренными ТК РФ. Например, предоставление подложных документов при поступлении на муниципальную службу в соответствии с положениями ст. 81 ТК РФ выступает основанием для расторжения трудового договора по инициативе работодателя. Осуждение муниципального служащего к наказанию, исключая возможность замещения должности муниципальной службы, согласно ст. 83 ТК РФ представляет собой обстоятельство, не зависящее от воли сторон трудового договора, которое является основанием для его прекращения. Наличие заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее про-

хождению, подтвержденного заключением медицинского учреждения, как основание прекращения трудового договора предусмотрено п. 8 ст. 77 ТК РФ.

Во всех этих случаях возникает вопрос: на какую статью необходимо ссылаться при увольнении муниципального служащего поданному основанию? Представляется, что ссылку в трудовой книжке необходимо делать на подп. 3 п. 1 ст. 19 Федерального закона № 25-ФЗ, поскольку данная норма является специальной по отношению к общим нормам трудового законодательства.

Согласно п. 18 Правил ведения и хранения трудовых книжек, изготовления бланков трудовой книжки и обеспечения ими работодателей, утв. постановлением Правительства РФ от 16.04.2003 № 225 «О трудовых книжках» при прекращении трудового договора по основаниям, предусмотренным иными федеральными законами, в трудовую книжку вносится запись об увольнении (прекращении трудового договора) со ссылкой на соответствующие статью, пункт такого федерального закона. Таким образом, при прекращении трудовых отношений с муниципальным служащим по одному из оснований, предусмотренных ст. 19 Федерального закона № 25-ФЗ, запись в трудовую книжку должна вноситься в соответствии с формулировкой данной статьи и со ссылкой на нее.

Однако в данном случае нельзя не учитывать, что при увольнении по отдельным основаниям действующим законодательством предусматриваются определенные гарантии увольняемому. Так, например, ст. 84 ТК РФ устанавливает, что в случае прекращения трудового договора вследствие нарушения установленных законом обязательных правил его заключения работодатель выплачивает работнику месячное денежное содержание, если нарушение правил заключения трудового договора допущено не по его вине. Одним из таких нарушений по прямому указанию ст. 84 ТК РФ является заключение трудового договора на выполнение работы, противопоказанной данному работнику по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением, выданным в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Однако ст. 13 Федерального закона № 25-ФЗ в числе ограничений, связанных с прохождением муниципальной

службы, называет наличие заболевания, препятствующего поступлению на службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Соответственно это дает возможность представителю нанимателя уволить муниципального служащего за несоблюдение ограничений, связанных с прохождением муниципальной службы. В этом случае никаких выплат муниципальному служащему не производится.

Помимо этого следует обратить внимание еще на один аспект. Исходя из формулировки ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 25-ФЗ, все установленные этой статьей основания увольнения муниципального служащего являются необязательными, так как в соответствии с ней трудовой договор с муниципальным служащим может быть расторгнут по этим основаниям по инициативе представителя нанимателя (работодателя).

Фактически представитель нанимателя (работодатель) получил возможность решать, прекратить или нет муниципально-служебные отношения со служащим, нарушившим любое из ограничений или запретов, предусмотренных ст. 13 и 14 Федерального закона № 25-ФЗ. Действительно, ст. 14, например, запрещает муниципальному служащему заниматься предпринимательской деятельностью (п. 3 ч. 1). Однако в случае нарушения этого запрета служащий вполне может продолжать работать на муниципальной службе - если такое решение примет представитель нанимателя.

Сложно сказать при этом, имеет место в данном случае все же просчет или сознательная позиция законодателя. Нельзя исключать, что предоставление представителю нанимателя права единолично решать, увольнять муниципального служащего, нарушившего установленный законодательством запрет либо ограничение, или нет, направлено на предоставление последнему возможности устранить обстоятельство, препятствующее продолжению муниципально-служебных отношений.

Однако, на наш взгляд, **решение вопроса о необходимости применения к служащему той или иной санкции не должно оставаться в исключительном усмотрении представителя нанимателя**. На муниципальной же службе именно это и было сделано. Фактически в настоящее время муниципальный служащий может параллельно с осущест-

Продолжение на 10 стр.

Начало на 9 стр.

вением своей профессиональной деятельности заниматься бизнесом, состоять членом органа управления коммерческой организации, входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций, действующих на территории Российской Федерации и т. п. в том случае, если представитель нанимателя не посчитает необходимым расторгнуть с ним трудовой договор.

Между тем установленные Федеральным законом № 25-ФЗ ограничения и запреты направлены на защиту не корпоративных интересов службы в органах местного самоуправления, а публичных интересов всех жителей муниципального образования. Поэтому предоставление **представителю нанимателя** в данном случае таких **несоразмерных дискреционных полномочий представляется неоправданным.**

Конечно, в данном случае остается возможность повлиять на представителя нанимателя, принудив его уволить такого служащего. Фактически эта возможность имеется в первую очередь у органов прокуратуры, которые в рамках надзора за законностью, выявив подобный факт, могут внести представителю нанимателя представление об устранении нарушений закона. Однако по вполне понятным причинам выявление подобных нарушений для них представляет большую сложность чем для непосредственного руководителя муниципального служащего, поэтому указанные меры прокурорского реагирования могут не обладать необходимой оперативностью.

Сохранение усмотрения представителя нанимателя в вопросе дополнительных основаниях расторжения трудового договора с муниципальным служащим порождает и еще одну проблему. Речь идет о коллизии между дополнительными основаниями увольнения, предусмотренными ст. 19 Федерального закона № 25-ФЗ, и гарантиями отдельным категориям работников, предусмотренными ТК РФ.

Так, например, ст. 261 ТК РФ ограничивает увольнение беременных женщин и лиц с семейными обязанностями по инициативе работодателя. При этом с учетом формулировки «трудовой договор с муниципальным служащим может быть расторгнут по инициативе представителя нанимателя (работодателя)» ст. 261 ТК РФ не дает возможности уволить муници-

пальных служащих, подпадающих в указанные категории, даже в случае нарушения ими запретов и ограничений, предусмотренных ст. 13 и 14 Федерального закона № 25-ФЗ.

Несложно представить ситуацию, когда женщина - муниципальный служащий, находясь в отпуске по беременности и родам либо в отпуске по уходу за ребенком, начинает заниматься предпринимательской деятельностью. Указанная ситуация отнюдь не теоретическая, она реально возникала на практике.

Увольнение беременных женщин допускается в двух случаях: при ликвидации организации (прекращении деятельности индивидуальным предпринимателем) и в связи с истечением срока трудового договора в период ее беременности, если трудовой договор был заключен на время исполнения обязанностей отсутствующего работника и невозможно с письменного согласия женщины перевести ее до окончания беременности на другую имеющуюся у работодателя работу, которую женщина может выполнять с учетом ее состояния здоровья. Расторжение трудового договора с женщинами, имеющими детей в возрасте до трех лет, одинокими матерями, воспитывающими ребенка в возрасте до 14 лет (ребенка-инвалида до 18 лет), другими лицами, воспитывающими указанных детей без матери, возможно в случаях:

- ликвидации организации либо прекращения деятельности индивидуальным предпринимателем;
- неоднократного неисполнения работником без уважительных причин трудовых обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание;
- однократного грубого нарушения работником трудовых обязанностей;
- совершения виновных действий работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему со стороны работодателя;
- совершения работником, выполняющим воспитательные функции, аморального проступка, не совместимого с продолжением данной работы;
- однократного грубого нарушения руководителем организации (филиала, представительства), его заместителем своих трудовых обязанностей;
- представления работником работодателю подложных документов при заключении трудового договора.

Вполне очевидно, что ни один из указанных случаев под рас-

сматриваемую выше ситуацию не подходит.

Таким образом, имеется прямой запрет ТК РФ на увольнение беременных женщин и лиц с семейными обязанностями с муниципальной службы, даже в случае нарушения ими запретов и несоблюдения ограничений, установленных для муниципальных служащих.

Наконец, еще одним основанием для расторжения трудового договора с муниципальным служащим, установленным ст. 19 Федерального закона № 25-ФЗ, является **применение административного наказания в виде дисквалификации.** Это основание только очень условно можно назвать специальным, поскольку оно не имеет никакой специфики по сравнению с аналогичным основанием расторжения трудового договора с обычными работниками, установленным ст. 83 ТК РФ.

Дисквалификация - это административное наказание, заключающееся в лишении физического лица права замещать определенные должности и заниматься определенной деятельностью. Естественно, что дисквалификация в большинстве случаев влечет невозможность продолжения трудовой деятельности работника (по крайней мере, в прежней должности), что и потребовало установления в ТК РФ соответствующего основания расторжения трудового договора.

До 2009 г. суть дисквалификации заключалась в принудительном лишении физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом. Исходя из этого, увольнение в результате дисквалификации касалось сравнительно узкой категории руководящих работников. Федеральным законом от 17.07.2009 № 160-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации» сфера применения дисквалификации была расширена. В соответствии с действующей редакцией ч. 1 ст. 3.11 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) «дисквалификация заключается в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности

государственной гражданской службы субъекта РФ, должности муниципальной службы, занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации».

Таким образом, в настоящее время дисквалификация может затронуть не только руководителей, но и служащих, замещающих любые должности государственной гражданской и муниципальной службы. Одновременно был расширен и круг правонарушений, за которые может применяться дисквалификация. Помимо таких традиционных правонарушений, как нарушение законодательства о труде и об охране труда (ст. 5.27), фиктивное или преднамеренное банкротство (ст. 14.12), неправомерные действия при банкротстве (ст. 14.13), ненадлежащее управление юридическим лицом (ст. 14.21), совершение сделок и иных действий, выходящих за пределы установленных полномочий (ст. 14.22), нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц (ч. 4 ст. 14.25), КоАП РФ был дополнен указанием на возможность применения дисквалификации при совершении таких административных правонарушений, как: ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления (ст. 14.9); заключение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, координация экономической деятельности ст. 14.32).

Логика законодателя в данном случае понятна. Некоторые из указанных выше деяний могут совершать не только руководители, но и рядовые служащие органов государственной власти и местного самоуправления. Высокая степень общественной вредности этих нарушений требует их предупреждения и пресечения путем лишения возможности дальнейшего осуществления профессиональной деятельности (на определенный срок) совершивших их государственных гражданских и муниципальных служащих.

Расширение сферы применения дисквалификации повлекло за собой внесение изменений в нормы, регламентирующие порядок увольнения

государственных гражданских и муниципальных служащих. Применительно к государственной гражданской службе это было вызвано тем, что создание автономной системы расторжения служебного контракта в Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» сделало невозможным применение к гражданским служащим норм трудового законодательства, регулирующих увольнение в связи с дисквалификацией.

Иная ситуация имеет место на муниципальной службе. В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 25-ФЗ муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Часть 2 ст. 3 Федерального закона № 25-ФЗ устанавливает, что «на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными настоящим Федеральным законом». Соответственно увольнение муниципальных служащих подвергнутых административному наказанию в виде дисквалификации, на практике никогда не вызвало проблем: они увольнялись по п. 8 ч. 1 ст. 83 ТК РФ, с соблюдением всех установленных этой статьей правил. Тем не менее законодатель, очевидно посчитал необходимым максимально усложнить жизнь сотрудникам кадровых служб сотрудникам местного самоуправления, дополнив ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 25-ФЗ п. 4: применение административного наказания в виде дисквалификации. Бессмысленность дополнения тем более очевидна, что по своему смыслу ст. 19 содержит дополнительные основания прекращения трудового договора с муниципальным служащим «помимо оснований для расторжения трудового договора, предусмотренных Трудовым кодексом РФ». Все это в очередной раз свидетельствует о низком качестве законодательской деятельности в сфере государственной и муниципальной службы.

Таким образом, была создана правовая коллизия, так как теперь руководитель органа местного самоуправления в случае дисквалификации подчиненного ему муниципального служащего окажется перед выбором: на какую статью ему ссылаться в случае увольнения - на п. 8 ч. 1 ст. 83 ТК РФ или на п. 4 ч. 1 ст. 19 Федерально-

го закона № 25-ФЗ? Представляется, что в данном случае рассматриваемая коллизия должна быть решена в пользу второго варианта, поскольку указанная норма является специальной и к тому же введена в законодательство позже.

В то же время при дисквалификации муниципальных служащих, в отличие от государственных гражданских, применению подлежит установленное ст. 83 ТК РФ правило о прекращении трудового договора, только если невозможно перевести работника на другую имеющуюся у работодателя работу. Это вытекает из того факта, что муниципальные служащие работают на основе трудового договора и автономная система увольнений для них, в отличие от государственных гражданских, не сформирована. Указанному не противоречит и факт дополнения ч. 1 ст. 19 Федерального закона п. 4, так как в целом ст. 19 устанавливает не обязательные, а лишь возможные случаи расторжения трудовых договоров с муниципальными служащими (трудовой договор с муниципальным служащим может быть также расторгнут по инициативе представителя нанимателя (работодателя)). Соответственно, исходя из содержания ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 25-ФЗ, при дисквалификации муниципального служащий может быть переведен на другую работу, а может быть уволен, если такой перевод невозможен.

В то же время при применении гарантии, закрепленной ст. 83 ТК РФ, к дисквалифицированным муниципальным служащим следует учитывать, что дисквалификация заключается в лишении физического лица права замещать любые должности муниципальной службы. Поэтому муниципальному служащему, подвергнутому наказанию в виде дисквалификации, должна быть предложена работа у того же работодателя на должностях, не относящихся к муниципальной службе (должности наемного персонала). В случае отсутствия такой работы либо несогласии служащего на перевод он подлежит увольнению.

*Источник:
журнал «Практика
муниципального управления»,
№ 1, январь, 2012?
стр. 72-81*

С полным текстом статьи можно ознакомиться также на сайте депутата Законодательного Собрания Свердловской области Г.Н. Артемьевой www.artemieva.duma.midural.ru

УВАЖАЕМЫЕ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И РУКОВОДИТЕЛИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

11-12 ИЮЛЯ 2012 ГОДА

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

«ОПТИМИЗАЦИЯ РАСХОДНОЙ ЧАСТИ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА»

Стоимость обучения одного слушателя, включает компакт-диск, 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. Ассоциация депутатов органов местного самоуправления по факсу (34368) **9-65-67**, справки по тел. (34368) **9-65-22**.

ПРОГРАММА СЕМИНАРА

- 1. Общие направления и принципы оптимизации расходной части местного бюджета (МБ)**
 - 1.1. Понятие оптимизации и критерии эффективности расходов МБ
 - 1.2. Совершенствование процесса формирования расходной части МБ
 - 1.3. Современное технологическое и информационное обеспечение бюджетного процесса в муниципальном образовании (МО)
 - 1.4. Аутсорсинг в местном самоуправлении (МСУ)
 - 1.5. Антикоррупционная политика в МО
 - 1.6. Муниципальная программа повышения эффективности бюджетных расходов
- 2. Оптимизация расходов МБ на решение вопросов местного значения (ВМЗ)**
 - 2.1. ВМЗ и конкретное содержание деятельности МСУ по их решению в МО
 - 2.2. Определение перечня бюджетных обязательств для решения ВМЗ
 - 2.3. Расчет бюджетных ассигнований на решение ВМЗ
 - 2.4. Муниципальные задания по решению ВМЗ
 - 2.5. Муниципальные нужды для решения ВМЗ
 - 2.6. Финансирование удовлетворения муниципальных нужд и выполнения муниципальных заданий
- 3. Оптимизация расходов МБ на осуществление переданных госполномочий**
 - 3.1. Процедура наделения органов МСУ отдельными госполномочиями.
 - 3.2. Реестр переданных МО госполномочий
 - 3.3. Проверка и согласование расчетов государственных субвенций МБ на осуществление госполномочий
 - 3.4. Определение перечня передаваемых МО государственных материальных средств
 - 3.5. Кадровое обеспечение осуществления госполномочий
 - 3.6. Случаи и порядок использования муниципальных материальных ресурсов и финансовых средств
- 4. Муниципальный заказ как метод повышения эффективности расходов МБ**
 - 4.1. Структура системы муниципального заказа МО, процессы ее функционирования и развития
 - 4.2. Размещение муниципальных заказов
 - 4.3. Контроль исполнения муниципальных заказов
 - 4.4. Организационное и кадровое обеспечение системы муниципального заказа МО
 - 4.5. Нормативно-правовое обеспечение системы
 - 4.6. Информационное обеспечение системы
- 5. Оптимизация системы и повышение эффективности деятельности органов МСУ**
 - 5.1. Формирование системы органов МСУ МО
 - 5.2. Структура представительного органа, критерии эффективности и организация его деятельности
 - 5.3. Структура местной администрации, критерии эффективности и организация ее деятельности
 - 5.4. Структура контрольного органа, критерии эффективности и организация его деятельности
 - 5.5. Структура иных органов МСУ МО, критерии эффективности и организация их деятельности
 - 5.6. Повышение квалификации и мотивация муниципальных политиков и служащих
- 6. Оптимизация системы и повышение эффективности деятельности муниципальных учреждений**
 - 6.1. Формирование системы муниципальных учреждений
 - 6.2. Казенные муниципальные учреждения
 - 6.3. Бюджетные муниципальные учреждения
 - 6.4. Автономные муниципальные учреждения
 - 6.5. Повышение квалификации и мотивация персонала муниципальных учреждений
 - 6.6. Мониторинг эффективности и совершенствование системы муниципальных учреждений
- 7. Оптимизация системы и повышение эффективности деятельности муниципальных предприятий**
 - 7.1. Формирование системы муниципальных предприятий
 - 7.2. Муниципальные казенные предприятия
 - 7.3. Муниципальные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения
 - 7.4. Акционирование муниципальных предприятий
 - 7.5. Повышение квалификации и мотивация персонала муниципальных предприятий
 - 7.6. Мониторинг эффективности и совершенствование системы муниципальных предприятий
- 8. Совершенствование контроля исполнения расходной части МБ**
 - 8.1. Обеспечение прозрачности исполнения расходной части МБ
 - 8.2. Внешний бухгалтерский учет в органах МСУ, в муниципальных учреждениях и предприятиях
 - 8.3. Система отчетности об исполнении МБ в МО
 - 8.4. Внутренний аудит исполнения МБ
 - 8.5. Внешний аудит исполнения МБ
 - 8.6. Общественный контроль исполнения МБ

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 000 «Офсет Плюс», г. Верхняя Пышма, ул. Осипенко, 1а. Тираж 2000 экз. Заказ № 194.
 Время подписания в печать 31.05.2012 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