

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

№12 (293)
ДЕКАБРЬ 2014
ISSN 1992-7975
<http://emsu.ru>

ГАЗЕТА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В РОССИИ



Содержание

9 пунктов Р.В.Бабуна	1
Первые результаты и проблемы реализации Федерального закона от 27.05. 2014 г. № 136-ФЗ	1
В Комитете Государственной Думы РФ ..	5
Заседание Экспертных советов Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и Всероссийского совета местного самоуправления	5
Тимченко В.С.	6
Киричук С.М.	8
Смирнов Ю.И., директор департамента законопроектной деятельности и мониторинга правоприменения Министерства юстиции Российской Федерации	11
Максимов А.Н., председатель экспертного совета Союза российских городов	12
Рожкова Е.С., заместитель директора департамента стратегического и территориального планирования Минэкономразвития России	16
Нежелский И.М., глава администрации города Богучары	17
Бабуна Р.В.	20

Бялкина Т.М., профессор Воронежского государственно университета	20
Азаров Д.И.	21
Проект Рекомендаций заседания экспертных советов	24
Новые диссертации	28
По тематике журнала «Городское управление»	28
По тематике журнала «Муниципальная экономика»	28
По тематике журнала «Лоббист»	29
Новый номер журнала «Муниципальное право»	29

9 пунктов Р.В.Бабуна

Первые результаты и проблемы реализации Федерального закона от 27.05. 2014 г. № 136-ФЗ

**Бабуна Р.В. Владимирovich,
вице-президент АСДГ**

*Выступление на совместном заседании экс-
пертных советов Комитета по федеративным
отношениям и вопросам местного самоуправ-
ления Государственной Думы РФ и Всерос-
сийского Совета местного самоуправления
22.12.2014 г. В текст автором добавлены от-
дельные фрагменты и комментарии, не про-
звучавшие в выступлении ввиду ограничен-
ности времени. Внесены также стилистиче-
ские поправки, отличающие устную речь от
печатного текста.*

Для понимания происходящих в настоящее время процессов необходимо напомнить некоторые ключевые высказывания Президента России.

Дальнейшее развитие сильного, независи-
мого местного самоуправления - конечно, од-
на из наших важнейших задач. В другом вы-
ступлении говорится о сильной, независимой,
финансово состоятельной власти на местах.
Самое главное, муниципалитеты должны
стать в полном смысле состоятельными, и
прежде всего в финансовом плане.

В основе системы правового регулирования местного самоуправления в России лежит свобода выбора... Нельзя ничего навязывать, надо обязательно принять во внимание мнение глав муниципалитетов, депутатов местных представительных органов. Организовать диалог с муниципальными собраниями, с муниципальным сообществом, чтобы обсудить все содержательные вопросы, все нюансы преобразований.

Что за прошедшие полгода после этого произошло в реальности (здесь и далее в основном применительно к городским округам)?

1) О свободе выбора.

Во многих субъектах РФ идет прямое «навязывание» единой модели организации местной власти – с сити-менеджером. Дело не в плюсах и минусах самой модели, все модели имеют право на существование, а именно в отсутствии свободы выбора, в ее навязывании, вопреки протестам муниципалитетов. Здесь имеет место прямое противоречие Конституции РФ, согласно которой структуру органов местного самоуправления население определяет самостоятельно.

Комментарий: последний пример. Законодательное собрание Иркутской области единогласно приняло закон, согласно которому во всех муниципальных образованиях области вводится единая система прямых выборов глав муниципальных образований. Однако после визита губернатора в столицу те же депутаты внесли изменения в только что принятый закон и ввели в г. Иркутске систему с сити-менеджером.

Трудно объяснить, почему гражданам России доверен непосредственный выбор президента страны и высшего должностного лица (губернатора) субъекта РФ, но по решению субъекта РФ может быть отказано в праве избирать более близкого к ним мэра города или главу муниципального района. При таком подходе население не приближается, а отдаляется и все более отчуждается от местной власти;

Нет никаких сомнений в том, что при проведении соответствующих голосований ни схемы с отказом от прямых выборов глав муниципальных образований, ни схемы с разделением города на внутригородские районы никакой серьезной поддержки жителей не получат.

2) Сильная муниципальная власть.

За прошедшие полгода муниципалитеты стали более слабыми, в ряде субъектов РФ у них изъято множество ключевых полномочий,

в особенности по землепользованию и градостроительству. В некоторых субъектах РФ

умудрились изъять у муниципалитетов дороги, рекламу и даже кладбища, словом все, где крутятся деньги. Понятие «перераспределение» подано в 136-м законе в извращенном виде. По здравому смыслу термин «перераспределение» предполагает процесс, идущий в двух направлениях, как в сторону передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, так и в сторону изъятия из их ведения отдельных полномочий, относящихся к вопросам местного значения. Передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий давно отрегулирована 131-м законом и широко используется в практике. Проблем тут нет. Отсюда можно сделать вывод, что предусмотренное 136-м законом «перераспределение» направлено только в одну сторону – передачи полномочий по вопросам местного значения к субъектам РФ и поэтому должно именоваться иначе – «изъятие». Но если для передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий в статье 19 131-го закона предусмотрены соответствующие процедуры и гарантии, то в 136-м законе никаких защитных мер от принудительного изъятия полномочий у органов местного самоуправления нет.

3). Независимая местная власть.

За прошедшие полгода муниципалитеты стали менее независимыми и более зависимыми от региональных властей. Число правовых позиций, по которым органы государственной власти субъектов РФ могут регулировать различные аспекты деятельности органов местного самоуправления, возросло с 32 до 56. Главное – в модели с сити-менеджером 50% голосов в комиссии по его назначению принадлежит губернатору. Такой глава администрации фактически становится прямым подчиненным высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и по сути независимым от представительного органа и от населения муниципального образования, а глава муниципального образования превращается в декоративную фигуру. Модель с сити-менеджером в сочетании с нормой 50% голосов у губернатора на деле означает конец местного самоуправления и полное встраивание его в вертикаль государственной власти.

4) Финансово состоятельная местная власть.

Процесс перераспределения финансовых средств еще идет, но уже видно, что местная

налоговая база сужается, в первую очередь по ключевому налогу - НДФЛ.

С самого начала появления идей о таком реформировании местного самоуправления АСДГ отнеслась к ним крайне негативно, что отражено в ряде документов. В частности отмечалось, что главные проблемы местного самоуправления относятся сегодня к вопросам муниципальных финансов и собственности, без решения которых никакие организационные преобразования не дадут эффекта. По-прежнему не сформулирована общая концепция дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации на современном этапе, без которой невозможно обеспечить системный и взаимоувязанный подход к решению отдельных проблем.

Почему стало возможным такое противоречие между установками Президента России и реальной жизнью? По нашему мнению, значительная доля вины лежит именно на законодателях, принимавших 136-й закон под давлением сверху и в страшной спешке, без глубокой проработки и оценки всех его последствий. Что-то изменить уже невозможно, поскольку приняты и частично реализованы законодательные акты субъектов Российской Федерации, но многое еще можно поправить.

Что предлагается сделать на законодательном уровне сейчас

1. Ускорить ведущуюся в настоящее время работу по внесению изменений в федеральное законодательство, предусматривающих устранение противоречий между Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и иными, в т.ч. отраслевыми федеральными кодексами и законами. По имеющейся информации речь идет примерно о 200 законах и кодексах. Это огромная и кропотливая работа. Одновременно необходимо вернуться к вопросу о разработке концепции (стратегии) дальнейшего развития местного самоуправления в России на перспективу или (как минимум) провести актуализацию «Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации», утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 15.10.1999 г. № 1370, с учетом современных условий. Рассмотреть предложение АСДГ о создании на базе Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Муниципального кодекса Российской Федерации, равнозначного по юридической силе с другими федеральными кодексами. Такое предложение уже вносилось АСДГ ранее.

2. Внести изменение в п 6.1 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», заменив слово «перераспределение» полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ на передачу (возможен другой термин) отдельных полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения органам государственной власти субъекта РФ.

Законодательно установить, что такая передача возможна в двух случаях:

а) Обращение представительного органа местного самоуправления о невозможности по различным основаниям исполнения того или иного полномочия: масштаб услуги, не обеспечивающей эффективность, кадры, помещения, технические средства и др., (но не отсутствие финансовых средств, которое можно создать искусственно).

б) Установление органом государственной власти субъекта РФ факта невозможности или явной нецелесообразности исполнения какого-то полномочия органом местного самоуправления, но индивидуально в каждом конкретном случае. Установить порядок разрешения спорных ситуаций (голосование населения, суд) исходя из юридического равноправия сторон

3. Отнести вопросы землепользования и градорегулирования (для городских округов) к числу недопустимых для изъятия или четко указать пределы возможного вмешательства органов государственной власти субъекта РФ в решение данного круга вопросов. Нет этих полномочий – нет местного самоуправления.

4. Исключить из перечней вопросов местного значения вопросы, не свойственные муниципальному уровню, такие как профилактика терроризма и экстремизма, предоставление помещений для работы участковым уполномоченным полиции, а также жилых помещений таким работникам и членам их семей, создание и содержание аварийно-спасательных служб и формирований, мобилизационная подготовка муниципальных предприятий и учреждений, организация переработки и утилизации бытовых и промышленных отходов, лесной контроль вне границ населенных пунктов (предложение неоднократно вносилось АСДГ ранее)

5. Вернуть в перечни вопросов местного значения городских округов и муниципальных районов практическую организацию предоставления услуг в важнейших отраслях социальной сферы, традиционно осуществля-

емых муниципалитетами с привлечением общественности на протяжении веков: опека и попечительство, социальная поддержка и социальное обслуживание отдельных групп населения, первичное здравоохранение. В этих отраслях должны функционировать муниципальные учреждения. Правовое регулирование и финансирование исполнения указанных функций осуществлять по аналогии с моделью, принятой в настоящее время в сфере школьного образования. (предложение также вносилось АСДГ ранее)

Комментарий: Статья 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере образования относит (п.13) «обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, а также дополнительного образования в образовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных образовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъектов Российской Федерации». На органы местного самоуправления возлагается (для городского округа, п.13 ч.1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ) «организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным образовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Такое распределение представляется оптимальным, четким и вполне приемлемым для других отраслей социальной сферы

6. В модели с сити-менеджером вернуться к норме состава комиссии по отбору кандидатур 1/3 от субъекта РФ и 2/3 муниципальных депутатов. Создать необходимые правовые условия для исполнения указания Президента Российской Федерации об организации конструктивного диалога руководителей регионов с органами местного самоуправления и муниципальным сообществом. С этой целью рекомендовать создание при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации специального консультативного органа.

7. Признать целесообразным предоставление органам местного самоуправления права самостоятельно выбирать структуру органов местного самоуправления с учетом местной специфики и мнения населения, как это уже сделано в ряде субъектов Российской Федерации.

Закон субъекта Российской Федерации об изменении статуса и порядка избрания главы муниципального образования, а также о создании внутригородских муниципальных образований принимать только с учетом мнения населения, выраженного путем голосования.

Комментарий: Пример Новосибирской области. Там рекомендована в качестве основной модели схема с прямыми выборами мэров. Однако несколько муниципальных образований самостоятельно, без всякого нажима, выбрали схему с сити-менеджером. Это их законное право.

8. Предусмотреть возможность создания в крупных городах (в качестве альтернативы внутригородским районам) территориальных групп депутатов представительного органа и наделения их соответствующими полномочиями, а также возможность создания внутригородских муниципальных образований не на всей территории городского округа, а на его части: пригородный поселок, юридически входящий в состав городского округа, но отдаленный от него на 5-10 и более км. или относительно обособленный район города со своей локальной инженерной и социальной инфраструктурой и своим местным сообществом.

Комментарий. В ходе рассмотрения 136-го закона одним из главных аргументов в пользу создания внутригородских районов в крупных городах была проблема ослабления связи между местным сообществом и городской властью. На самом деле эта проблема в значительной мере является искусственной и может быть отнесена только к представительной власти, поскольку в системе исполнительной власти крупных городских округов и сегодня имеются районные и поселковые администрации, осуществляющие постоянную связь с населением, есть главы этих администраций. Решение данной проблемы вполне возможно без дорогостоящих и сложных процедур создания внутригородских муниципальных образований (уставы и иные правовые акты, бюджеты и финансовые органы, раздел и регистрация имущества, районные налоги и сборы и др.). В условиях единства городского хозяйства и социально-культурной среды города, а следовательно и единого местного сообщества предлагается увеличить количество депутатов представительного органа крупного города до числа, обеспечива-

ющего постоянную связь депутатов с избирателями (например, не более 5-8 тысяч избирателей на одного депутата). При этом даже в самых крупных городах количество депутатов не превысит 200. Из числа депутатов городского округа кроме обычных структур (председатель, заместитель, комитеты и комиссии) формируются территориальные группы по районам, а также некий «малый совет», занятый решением текущих общегородских проблем. Аналогичные малые советы были в составе советов крупных городов в начале 1990-х годов и работали достаточно эффективно, сужу об этом по собственному опыту председателя городского совета Новокузнецка, в котором было 200 депутатов. Если районные администрации сегодня являются территориальными подразделениями администрации города, то почему не могут существовать территориальные подразделения городского представительного органа. Глава районной администрации подотчетен территориальной группе депутатов. Разграничение компетенций между полным составом представительного органа города, «малым» советом и территориальными группами определяется регламентом работы представительного органа. В территориальных группах депутатов избираются председатели, заместители и

могут при необходимости создаваться комитеты и комиссии. Городской представительный орган в полном составе созывается для принятия важнейших муниципальных правовых актов: планы и программы социально-экономического развития, бюджет, документы территориального планирования и др. Такая схема будет вполне работоспособной.

9. При построении системы межбюджетных отношений органов государственной власти субъекта РФ с органами местного самоуправления использовать вместо дотаций в качестве приоритетного способа закрепление за местными бюджетами дополнительных нормативов отчислений от региональных и федеральных налогов, собираемых на соответствующих территориях и поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации. Дотации использовать только на часть дефицита, не покрываемую дополнительными налоговыми отчислениями. Данная мера позволит резко сократить встречные финансовые потоки, активизировать деятельность органов местного самоуправления по пополнению их собственной налоговой базы и не требует дополнительных финансовых затрат со стороны государства (предложение также вносилось АСДГ ранее).

В Комитете Государственной Думы РФ

Заседание Экспертных советов Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и Всероссийского совета местного самоуправления

В Государственной Думе под председательством председателя Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Виктора Кидяева состоялось заседание Экспертных советов Комитета и Всероссийского совета местного самоуправления. Эксперты обсудили главные итоги уходящего года.

Стенограмма

Здание Государственной Думы. Зал 250.

22 декабря 2014 года. 15 часов.

Председательствует заместитель председателя Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления В. А. Казаков

Председательствующий. Уважаемые коллеги, мы посоветовались и решили начать работу экспертного совета Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и экспертного совета Всероссийского совета местного самоуправления. Совместное заседание это впервые проводится.

Кидяев Виктор Борисович и Азаров Дмитрий Игоревич находятся у президента и будут там работать ещё где-то 1,5 часа. Если они вернуться, и мы будем ещё заседать, то возможно услышим от них информацию о том, что там было и, скорее всего, они выступят по данной тематике как бы, и поделятся с нами своими впечатлениями.

Но сегодня мы проводим вот это совместное заседание и в заседании принимаю участие я, Казаков Виктор Алексеевич - зампреда комитета по федеративному устройству и местному самоуправлению, Вячеслав Степанович Тимченко - зампреда комитета Совета Федерации, Степан Михайлович - первый зампреда комитета Совета Федерации.

И в работе нашего заседания также принимают участие представители Минюста и

Минэкономразвития России. Я очень рад, что сегодня с нами и руководители Ассоциации муниципальных образований.

Спасибо вам, коллеги, за работу и за поддержку. Всем ученым, экспертам и журналистам большое спасибо и за участие и за помощь, которую вы оказываете нам в работе.

Отдельное спасибо я хотел бы сказать ещё одному человеку – это Виталий Валентинович Шипов. Мы помним, что Виталий Валентинович стоял у истоков 131-го закона. Мы ценим вашу работу, Виталий Валентинович.

И по поручению Сергея Евгеньевича Нарышкина позвольте мне вручить вам Благодарность Председателя Государственной Думы. (Аплодисменты.)

Шипов В.В. Служу России.

Председательствующий. Виталий Валентинович, если хотите, можете что-то подлиннее сказать.

Шипов В.В. Подлиннее попозже, сейчас пообсуждаем.

Председательствующий. Хорошо.

Шипов В.В. Спасибо.

Председательствующий. Я бы хотел предоставить слово Вячеславу Степановичу Тимченко для выступления, и потом мы сразу перейдем к докладам и выступлениям наших уважаемых гостей и экспертов.

Пожалуйста, Вячеслав Степанович.

Тимченко В.С. Спасибо.

Добрый день, уважаемые коллеги! С теми, с кем мы уже сегодня виделись на совещании-семинаре, который прошел в первой половине дня в 504 кабинете, я ещё раз вас приветствую. А с теми, кто к нам присоединился, я хочу пожелать успешной работы.

Сегодня я уже говорил, что мы проводили семинар-совещание в рамках реализации гранта Президента Российской Федерации "Оценка состояния местного самоуправления и организация в системе методической помощи муниципальным образованиям". Этот грант очень актуален в сегодняшних условиях, потому что с принятием ряда достаточно знаковых законодательных актов...

В рамках принятых законов на протяжении сегодняшнего года, текущего года, можно сказать, произошла некая небольшая, маленькая революция, и революция всегда подразумевает какие-то потрясения, но в данном случае я считаю, что это была мирная революция и скорее она, наверное, носила эволюционный характер, а не революционный.

Революционный заключается, пожалуй, в том, что очень многие законодательные полномочия федерального уровня в части разви-

тия местного самоуправления были переданы на регионы или же на уровень муниципалитетов. И вот такое изменение законодательства федеральное, прежде всего, это вектор, вектор отношения руководства страны, президента, парламента, Правительства Российской Федерации к состоянию местного самоуправления Российской Федерации.

За прошедшие 11 лет уже, будем говорить, 84, да, прошу прощения, 87 раз редактировался 131-й закон. Неоднократно подвергался корректировке Бюджетный кодекс, Налоговый кодекс, другие базовые документы основополагающих основ нашей страны, местного самоуправления и региональной государственной, федеральной государственной власти. Но все вот эти корректировки, все эти изменения, они носили, может быть, и системный характер, но не всегда отвечали основным направлениям развития местного самоуправления в Российской Федерации, утверждены указом Президента Российской Федерации 19 октября 1999 года.

И сегодня назрело время, на наш взгляд, не только заниматься корректировкой и не столько заниматься корректировкой самого законодательства, в том числе в первую очередь о местном самоуправлении, сколько необходимо корректировать и актуализировать как раз именно стратегию развития местного самоуправления в Российской Федерации. Если посмотреть её содержание, оно не в полной мере, мягко говоря, отвечает требованиям сегодняшнего дня, и многие положения, которые были заложены тогда, в 1999 году, они сегодня либо потеряли актуальность, либо претерпели серьёзные изменения.

Как раз в этом заключается роль экспертных советов, Всероссийского совета местного самоуправления и экспертного совета профильного комитета, я думаю, что не только профильного комитета Государственной Думы, но и профильного комитета Совета Федерации. Безусловно, в этой работе должен принять непосредственное участие и Всероссийский конгресс муниципальных образований, ну я не буду об этом говорить, потому что Степан Михайлович здесь, он, конечно, будет ещё к этой теме отдельно делать дополнение или выступление.

Но вот для того чтобы работа по совершенствованию законодательства носила системный и достаточно эффективный характер, необходимо опять-таки, подчёркиваю, вернуться к основам, к истокам, к самой стратегии развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Мы, кстати, об этом, коллеги, с вами уже говорили, говорили и год назад, при подго-

товке к съезду, первому Всероссийскому съезду муниципальных образований, мы говорили и ранее, на пятом съезде Всероссийского совета местного самоуправления, о необходимости не просто корректировки законодательства, а о необходимости актуализации стратегии, основных направлений стратегии.

Даже был разработан документ, который назывался основные, если я ошибусь, меня Игорь Викторович поправит, "Основные механизмы дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации". Там тоже на это как раз была ссылка и был акцент.

Вот здесь хотелось бы, почему мы предложили провести совместное заседание двух экспертных советов, экспертного совета ВСМС и экспертного совета комитета, нам важно, чтобы мы работали одну работу, да, но не пересекались и не топтались на одном и том же поле. Здесь должно быть четкое разграничение, чем занимается экспертный совет комитета и чем занимается экспертный совет ВСМС.

Хотя некоторые члены и того, и другого экспертного совета пересекаются в рамках работы совета, но функционал и предназначение и того, и другого экспертного совета совершенно различны. Они просто должны дополнять друг друга. И я думаю, что, конечно, это право экспертного совета профильного комитета - определять приоритеты своей деятельности, но, конечно, в первую очередь, экспертный совет, на мой взгляд, но я могу ошибаться, должен концентрироваться на законодательской деятельности.

Деятельность же экспертного совета ВСМС, на мой взгляд, должна находиться в поле изучения, обобщения и распространения передовых практик реализации властных полномочий на муниципальном уровне, в том числе и с точки зрения нормативных муниципальных актов. Ну и, может быть, не только муниципальных актов, но и нормативных актов субъектов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Но в любом случае, не забегая на поляну экспертного совета комитета профильного, я бы просто хотел ещё раз напомнить, что у нас, по нашей практике, по изучению, по ... материалам, у нас возникают проблемы в применении законов, реализации законов в том числе из-за несовершенства некоторых положений, не концептуальных, не фундаментальных положений, а, я бы так сказал, лингвистически-толковательных положений 131-го закона. И такие термины, и такие формулировки, как "оказание содействия", "участие в", "содействие", и так далее, это

всё, с одной стороны, размывает зону ответственности, не даёт реально оценить, насколько же исполняются полномочия в рамках вопросов местного значения различных типов муниципальных образований.

С другой стороны, вызывает непонимание у самих граждан, в отношении которых эти полномочия осуществляются. А с третьей стороны, это, конечно, зачастую повод, иногда даже надуманный повод для претензий со стороны надзорных органов.

Потому что каждый трактует по-своему, одни считают, что должно быть так, второй так. И вот, к сожалению, в их споре между надзорными органами и органами местного самоуправления как бы судьи, в прямом смысле этого слова, суды в большей степени становятся на позицию надзорных органов, а не на позицию муниципалов. Хотя, конечно, принято изменение в законодательство о том, что количество и порядок проверок на муниципальном уровне, но какие бы мы законы не принимали и чтобы мы не делали с точки зрения законотворчества, это, конечно, нужно делать, человеческий фактор остается человеческим фактором. И поэтому чем больше будет точных выверенных формулировок и при этом желательно с определенными какими-то показателями, набором показателей, как можно оценить те или иные полномочия, те или иные функции, тем меньше будет претензий, тем меньше в том числе будет не только просто претензий, но тем меньше будут страдать муниципальные бюджеты, которые так, вы сами знаете, не очень богаты, очень слабое финансовое наполнение.

Я думаю, что ... еще поделится теми мыслями, которые были заложены во время деятельности рабочей группы, когда формировался 131-й закон и в том числе концептуальными подходами о процентном отношении расходов муниципального бюджета в общем объеме ВВП или, там, в общем объеме консолидированного бюджета всей Российской Федерации и какие изменения произошли за эти вот 10-11 лет. Безусловно, всё это происходило на его глазах, и с его участием делался этот законопроект. И потом длительное время, работая и в министерстве, и в правительстве, мониторя, оказывал большую помощь всем муниципальным образованиям.

Конечно, деятельность и комитета, и особо не потому что я являюсь членом Всероссийского совета местного самоуправления, но именно потому что вот эти организации и ВСМС и ОКМО сегодня должны будут, в том числе работать с двойной силой, с двойной энергией. Что я имею в виду? Упразднение Министерства регионального развития и дробление вопросов, которые были все в ви-

дении этого министерства по пяти или шести министерствам, мягко говоря, не добавило пользы для работы на местном уровне. Сегодня найти как бы ответственного человека за тот или иной вопрос, вот процесс в рамках исполнения муниципальных полномочий, очень тяжело. Получается, как в небезызвестной интермедии у Райкина, когда он шил костюм. Я решил пуговицы пришить, к пуговицам претензии есть? К пуговицам претензий нет, пришили намертво, а пиджак одеть невозможно. Так вот и у нас сейчас. Каждый за свое, каждый видит в своем ракурсе, в рамках своего министерства те или иные полномочия или функции местного самоуправления, а картинка единая, целостная картинка не складывается. Именно поэтому мы должны будем здесь продолжить работу с точки зрения изучения обобщения передового опыта и с точки зрения распространения передовых Тем более, что возможности для этого технические, технологические, ну, в конце концов, человеческие есть.

Вот сегодня в этом зале присутствуют замечательные эксперты, специалисты и практики, и теоретики, представители различных типов муниципальных образований, вплоть до специфичных таких, как закрытое административно-территориальное образование. То есть, коллеги, у нас есть люди, которые не понаслышке, а которые по повседневной работе решают проблемы, возникающие на муниципальном уровне.

Поэтому, дорогие друзья, я сейчас не буду, если в этом есть необходимость, я, конечно, готов еще раз пройти по всем изменениям, которые произошли в законодательстве о местном самоуправлении в последние полгода, год, готов высказать и отдельные предложения, но я думаю, что мы должны перейти в практическую плоскость, наметить планы работы двух советов и перейти как бы к конструктивному взаимодействию и сотрудничеству. У меня в принципе всё. Если есть какие-то вопросы, я готов буду на них ответить.

Спасибо за внимание.

Председательствующий. Ну, наверное, вопросы потом будем задавать, после основных докладов. Спасибо, Вячеслав Степанович.

Хотел попросить Степана Михайловича Киричука, которого я представлял уже, поделиться, как он видит участие конгресса в отслеживании практики 136-го закона и развития местного самоуправления вот на этом новом этапе.

Пожалуйста, Степан Михайлович.

Киричук С.М. Спасибо, Виктор Алексеевич.

Добрый день, уважаемые коллеги! Я сухими цифрами попытаюсь ответить на тот поставленный вопрос. На 19-е число, 19 декабря информация, которую мы имеем по Российской Федерации. Напомню, что два положения надо было осуществить до 27 ноября 2014 года, это 6-месячный срок, это субъекты Российской Федерации в соответствии с принятым 136-м законом, о котором уже говорил Вячеслав Степанович, это определить порядок формирования представительных органов и порядок избрания глав муниципальных образований.

Мы имеем ответы и анализ документов по 79 субъектам Российской Федерации. Если учесть, что у нас их 85, в двух ещё формируются, идёт работа, я имею в виду Республику Крым и Севастополь, то 4 мы не успели обработать или в связи с их отсутствием, или в связи с поздним поступлением. Но я полагаю, что 79 - это даёт какую-то картину репрезентативную, да, то есть можно говорить об этом.

77 субъектов Российской Федерации на сегодняшний день приняли нормативные акты, которые регламентируют как вот эти два вопроса - это выборы глав муниципальных образований, формирование представительных органов, и порядок формирования или избрания, или наделения полномочиями глав муниципальных образований.

В этих 77, вернее, 79 это приняли, а в 77 - ещё и принято, ну в том числе и те, которые это приняли, ещё и порядок закрепления полномочий за органами местного самоуправления, то есть и этот аспект был освещён, который по большому счёту вызывает некие вопросы с мест, и мы эти вопросы получаем.

Подробного анализа, что спрашивают и как на него реагировать, мы на сегодня не имеем, но это ещё примерно надо неделю, может быть, 10 дней. Но с учётом того, что наступают эти 10 дней, то, наверное, к концу января мы будем иметь его только, я имею в виду, как бы у нас другой тут календарь получается.

Что говорит этот анализ? В 28 субъектах Российской Федерации представительные органы муниципальных районов будут избираться населением непосредственно. К примеру, Башкортостан, Хакасия, Чувашия, Кемеровская, Курганская, Омская, Пензенская, Смоленская область ну и другие.

26 субъектов будут представлять представительный орган формировать путём делегирования представителей поселений, входящих в состав района. В 9 субъектах Российской Федерации применяется смешанная схема. Отдельные муниципальные районы будут формировать

представительный орган прямыми выборами населением, а отдельные будут с помощью делегирования представителей, входящих в состав района.

Ну вот рядом - это Калужская, Тверская, ну подальше Тюменская область, Республика Мордовия такие схемы приняли.

В 5 субъектах Российской Федерации порядок формирования представительного органа муниципального района очень демократично определён, так как это определит сам устав муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования, то есть, они не стали устанавливать каких-либо ограничений или ещё что-нибудь, таких субъектов пять. Это что касается представительного органа.

Что касается глав муниципальных образований. В 9 субъектах главы муниципальных образований всех типов муниципальных образований будут избираться непосредственно населением. Иркутская, Кемеровская, Омская, Хакасия, Адыгея - непосредственно населением. В 29 субъектах глава муниципального образования будет избираться представительным органом из своего состава. В 26 субъектах будет применяться схема, в соответствии с которой в ряде муниципальных образований глава муниципального образования будет избираться населением, а в ряде представителями, представительным органом из своего состава.

В 4 субъектах закреплён порядок избрания главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования без каких-либо предложений.

В качестве примера вот такая схема будет у нас в Омской, в Хакасии и в Кемеровской областях.

По 11 субъектам не определено, как это будет делаться, идут консультации и порядок формирования, избрания главы муниципального образования уточняется.

В 4-х субъектах подготовлена правовая база для реализации права на изменение статуса городского округа, в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением. Это Дагестан (город Махачкала), это Ульяновск (Ульяновская область), в Свердловской области не указаны какие-то там городские округа еще, но закон принят на территории Свердловской области о выявлении мнения населения городского округа, расположенного на территории Свердловской области, в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением, либо лишением городского округа статуса городского округа с внутригородским делением. Такой закон есть. Но

как бы там нету перечня городов, на которые они, ну, должны, это самое, документ есть, а как бы там, так сказать, идут какие-то консультации.

И на сегодня и документы оформлены, и идет работа, и прошли выборы, где статусом городского округа с внутригородским делением уже наделен один городской округ, это Челябинск.

Вот такая, такое на сегодня расположение, такая информация, ну как бы вот для размышления и для, ну не знаю, осознания что ли, или еще чего-нибудь, анализа и так далее, и тому подобное.

Виктор Алексеевич, хотелось бы несколько слов вот в этой связи с учетом прочитанных этих материалов обратить внимание экспертного совета еще на два момента.

Ну первый момент. Это все-таки, знаете, вот, видимо, нам необходимо, прежде всего законодателям федеральным, несколько умерить свою резвость во внесении изменений в законодательство, ибо терпимость наша вот как бы вот такая, знаете, насыщена, и не всегда надо ждать вот таких фундаментальных изменений, которые предлагались, какого-то вот сегодня уже, в 14 часов приняли, а в 16.30 уже вот давайте посмотрим результат, давайте введем какие-то критерии, там, через месяц как изменилось, через два изменилось, это очень институциональные решения, и которые сегодня сложно оценивать.

Поэтому, конечно, вносить изменения необходимо, и заниматься устранением тех недочетов, которые выявляются, и идет информация с мест по федеральному законодательству, но все-таки в очень-очень каком-то осторожном состоянии.

Не надо полагать о том, что мы здесь на федеральном центре знаем истинную ситуацию на местах, и как бы знаем, как отсюда порекомендовать, как это надо сделать.

Я бы призвал законодателей, знаете, к такой консолидации усилий по мобилизации изучения опыта, что это происходит, и каким способом нам двигаться в этом отношении.

Получается, как только проблема появляется, она действительно сложная проблема, вот, мы быстренько создаем какую-нибудь рабочую группу или какую-то комиссию, вот, надеемся о том, что она что-то внесет, предложения, и эти предложения где-то реализуем.

Мне кажется, что надо более терпимо относиться к этому вопросу.

И в этой связи мне бы хотелось обратить экспертных советов внимание на то, что очень бережно надо относиться к тому мест-

ному самоуправлению, которое мы уже создали на сегодняшний день, и попытаться дать ему окрепнуть, вот, потому что если, допустим, 5-10 лет назад я мог утверждать, что в Российской Федерации местного самоуправления нет, есть только местное управление, то сегодня я с огромным удовольствием хочу сказать, что я вижу ростки местного самоуправления, вот, какими-то отдельными элементами, какими-то отдельными направлениями, может быть, целыми муниципалитетами где-то.

И прав Вячеслав Степанович, который говорит, что нам необходимо по крупицам собирать практику как положительную, так и отрицательную, и её информировать. Для этого, естественно, нам нужна консолидация усилий.

Я приветствую сегодняшнее заседание, как один из шагов по консолидации усилий экспертного сообщества, которое работает в комитете и Всероссийском совете местного самоуправления. И полагаю, что Конгресс муниципальных образований созрел до того состояния, что нам надо или включаться в эту работу, или её консолидировать, или в ней участвовать. В общем-то, мы, по-моему, лица одни и те же у нас.

Вот я здесь в президиуме, там в президиуме и где я только не в президиуме, а цель-то по большому счёту одна, это действительно, чтобы в Российской Федерации местное самоуправление состоялось.

Я осторожно перехожу к тому, что стесняюсь и стеснялся всегда говорить, но вот с учётом какого-то, извиняюсь, опыта и какого-то, наверное, мониторинга, анализа хочу сказать, что сегодня очень большой дефицит на муниципальную личность. Очень большой дефицит. И не всегда тот глава муниципального образования, который имеет удостоверение главы муниципального образования. А ... снова вносятся разные предложения. И почему-то мы считаем, что если был один, да, отвечал, то как бы плохо, он в себе концентрировал эту власть, не было какого-то разделения властей. Давайте сделаем два. Ну, сделали два.

И сейчас мы говорим, а два это как бы, эта власть, значит, присутствует, разделилась, а вот ответственность, она как бы размывается. А давайте мы снова сделаем одного. И ходят разные предложения. А что уж там депутаты, депутаты могут быть разных профессий, не всегда понимающие в городском хозяйстве и так далее, и тому подобное.

А вот у нас глава администрации, которого мы, квалифицированного, самого-самого понимающего в городском хозяйстве, избрали по нашей установленной схеме, вот он тогда.

То есть он как бы главный. А почему бы его тогда не назвать главой муниципального образования?

И вот творчеству нашему нет предела. И постоянно мы куда-то всё двигаемся, двигаемся, двигаемся. Мне представляется, что корень всё-таки не в схеме, а в наполняемости любых схем личностями, действительно людьми, которые понимают природу местного самоуправления, понимают ситуацию экономическую, политическую, организационную в стране, в субъекте Российской Федерации и готовы в этой ситуации делать всё, чтобы с каждым днём человек мог ощущать заботу, прежде всего, местной власти. В этом, по-моему, есть дефицит.

У нас огромное количество людей, которые проходят переподготовку. У нас огромное количество людей, которые получают дипломы. У нас хорошо работают разные филиалы и разные институты. Но у нас не выпускаются главы администраций и менеджеры, управленцы, те, которые действительно разбираются в городском хозяйстве. У нас выпускается очень много людей, которым сложно провести даже планёрку в муниципалитете. Это наша беда. Мне представляется, наши усилия могли бы быть направлены на разрешение этой беды.

И второй момент. Очень коротко. Я слышу в последнее время активные разговоры об общественном самоуправлении, об общественном контроле, об общественных разных направлениях, действиях и так далее, и тому подобное. И создаётся впечатление о том, что если мы вот это общественное деяние так очень сильно разовьём, то у нас как бы получится.

Но я хочу напомнить, что общественника как бы можно укорить, можно его опозорить, можно на вид ему поставить, можно вообще в газете написано, что он никто, но он вообще-то не несёт юридической ответственности за положение дел в муниципалитете. И мне представляется, крен на подмену общественным самоуправлением местного самоуправления является неверным. Это я так почему-то вот думаю, абсолютно не умоляя ответственность.

Я не представляю местное самоуправление без участия жителей, даже, я бы сказал так, не без участия, а без их непосредственного управления. Но они избирают для себя органы местного самоуправления, которые несут перед ними ответственность. И создание разных альтернативных, вплоть до представительных органов, с нашим участием в больших городах, ну это, знаете, это дискредитация той существующей власти, которую избрало население. Если мы начнём разбирать

ся после выборов: а вот его правильно избрали, его неправильно избрали, ещё что-то и так далее, то мы на это потратим все усилия, а крапива как росла, так и будет расти, ещё сеяться на следующий и последующие годы в виде сорняков, а не в виде положительных этих вещей.

Поэтому включение населения в работу и включение населения в создание института местного самоуправления крайне необходимо и крайне важно, но никак это не должно подменять само местное самоуправление. Спасибо.

Председательствующий. Спасибо, Степан Михайлович, за интересный доклад. Мы терпеливо дали вам возможность высказать всё, что вы думаете о местном самоуправлении и о 136-м законе. Но очень интересно, я думаю, всем понравилось ваше выступление.

Уважаемые коллеги, вы готовьте вопросы, по окончании выступлений у вас будет возможность задать докладчикам всё, что вы хотите узнать дополнительно по темам выступлений.

У нас присутствует директор департамента законопроектной деятельности и мониторинга правоприменения Министерства юстиции Российской Федерации Смирнов Юрий Игоревич. Я предлагаю дать ему слово, чтобы он рассказал о перспективах работы Минюста России по обеспечению муниципального строительства в Российской Федерации. Пожалуйста.

Смирнов Ю.И., директор департамента законопроектной деятельности и мониторинга правоприменения Министерства юстиции Российской Федерации Добрый вечер, уважаемые коллеги!

В соответствии с указом Президента Российской Федерации от 8 сентября этого года номер 612 Министерству юстиции переданы следующие функции упразднённого Минрегиона России: по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования, во-первых, в сфере территориального устройства Российской Федерации, во-вторых, в сфере взаимодействия с казачьими обществами, ну, и, в-третьих, в сфере разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Вот, кстати говоря, совсем недавно, 12 декабря этого года, указом Президента Российской Федерации номер 777 также внесены

соответствующие изменения в положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, где вот эти новые функции нашли своё отражение.

Соответственно, вопросы местного самоуправления непосредственно затрагивают последнюю из названных функций, реализуя которую Минюст обеспечивает решение следующих задач: это совершенствование законодательства Российской Федерации в части вопросов местного значения, закреплённых за муниципальными образованиями, и полномочия по их решению, включая перераспределение полномочий между различными уровнями муниципальных образований и другими органами государственной власти. Это проведение экспертизы, подготовка проектных заключений, отзывов, поправок правительства на проекты федеральных законов, проекты иных нормативно-правовых актов, поступающих в Минюст из правительства, федеральных органов власти по вопросам муниципального управления. Это осуществление взаимодействия с конгрессами, советами и иными объединениями муниципальных образований. Это организация и проведение мониторинга развития местного самоуправления в части муниципального управления, в том числе обобщение практики применения законодательства, проведение анализа реализации государственной политики в рассматриваемой сфере. Это и обеспечение организации мероприятий по выявлению и тиражированию примеров лучших практик в деятельности органов местного самоуправления в сфере муниципального управления. Это оказание методической и консультативной помощи органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по вопросам развития муниципального управления. Ну, это в общем тот перечень направлений нашей деятельности, который мы в ближайшее время собираемся реализовывать. Как раз в настоящее время завершается процесс внутренней организации Минюста России для эффективного исполнения новых для него полномочий. Тем не менее определенная работа проводится уже и сейчас.

Одним из актуальных вопросов является организация местного самоуправления на территории Крыма и Севастополя. Минюст России в рамках реализации функций по обеспечению единства правового пространства и регистрации уставов муниципальных образований оказывал необходимую методическую и организационную помощь органам государственной власти Республики Крым и Севастополя. Минюст участвовал в разработке проектов нормативно-правовых актов Рес-

публики Крым и Севастополя в сфере местного самоуправления, а также разрабатывал типовые уставы муниципальных образований.

В настоящее время на территории Республики Крым образовано 279 муниципальных образований, на государственную регистрацию в главное управление Минюста России по Республике Крым и Севастополю поступило 180 уставов муниципальных образований, из них 25 уставов уже зарегистрировано.

На территории Севастополя образовано 10 муниципальных образований и в ближайшее время будет принят закон города Севастополя о местном самоуправлении в городе Севастополе, который урегулирует особенности осуществления местного самоуправления в Севастополе, как в городе федерального значения. Представленные на государственную регистрацию уставы муниципальных образований города Севастополя будут оперативно зарегистрированы главным управлением Минюста по республике Крым и Севастополю.

Ну, только сто Степан Михайлович уже рассказал о результатах реализации 136 закона в субъектах Российской Федерации, Минюст тоже участвовал в этой работе. По поручению правительства мы проводили мониторинг реализации вот этих норм. Ну, в принципе наши цифры сопоставимы с уже озвученными, и повторять я их уже не буду.

Поэтому надеюсь и в дальнейшем Минюст будет принимать активное участие в той работе, которая будет в дальнейшем направлена на организацию работы органов местного самоуправления.

Спасибо за внимание.

Председательствующий. Спасибо Юрий Игоревич.

Я бы хотел предоставить слово Андрею Николаевичу Максиму, председателю экспертного совета Союза российских городов, кандидату юридических наук. Пожалуйста, Андрей Николаевич.

Максимов А.Н., председатель экспертного совета Союза российских городов Наверное, та информация, которую я представляю, она идет в некотором смысле в развитие того, что уже сказал Степан Михайлович, потому что посвящена, в общем, собственно тем региональным законам, которые были приняты в 2014 году во исполнение, с целью реализации 136-го федерального закона.

Как вы помните, у регионального законодателя было несколько таких возможностей, две обязанности, связанные с определением порядка формирования представительного органа и порядка формирования исполни-

тельно-распорядительного органа местного самоуправления, и две таких факультативных возможности. Одна из них связана с формированием двухуровневого местного самоуправления в городских округах, и вторая, собственно, связанная с перераспределением полномочий.

Если можно, следующий слайд. Вот, что касается двухуровневого местного самоуправления, я здесь добавлю, что подтверждаю то, что этой возможностью пока воспользовались очень немногие. По этому пути взяли на себя, может быть, риски такого рода эксперимента или реформы очень немногие субъекты Российской Федерации. Но вот, может быть, даже мы некоторые дополнительные случаи такого рода практик обнаружили.

То есть, помимо названных Дагестана, Свердловской области, Челябинской области, где собственно в городе Челябинске эта система внедрена, я бы назвал Республику Татарстан, где в законе субъекта уже предусмотрена возможность перехода к такого рода модели.

Самарская область. Скажу, что в Ульяновске, там определена в отличие от других субъектов Федерации порядок учета мнения жителей при преобразовании муниципального образования город Ульяновск в городской округ с внутригородским делением. Но как таковой процедуры, в Ульяновске не установлено, то есть там нет такого четкого регулирования, как в некоторых других субъектах Федерации.

Зато в Псковской области такого рода процедура в региональном законе прописана и даже установлен критерий. Но в соответствии с этим критерием, городом, городским округом с внутригородским делением может стать только город свыше трехсот тысяч жителей, в то время как сегодня крупный город области Псков насчитывает всего 207 тысяч жителей. Они определяют это как некую перспективу, которая пока, наверное, в ближайшие годы остается несколько отдаленной.

Можно следующий слайд. Что касается реформирования представительных органов местного самоуправления, то здесь нужно отметить, что до реформы по последней статистике порядка 14 процентов только муниципальных районов имели представительный орган, сформированный на основе делегирования. То сейчас действительно мы видим, что идет резкий переход и практически в 28, как сказал Степан Михайлович, в 26 субъектах Федерации будет использоваться полностью схема делегирования, а в 9 смешанная схема. То есть, количество таких муниципальных районов с делегированными советами станет гораздо больше.

Следующий слайд. То же самое, по сути дела, относится к определению порядка избрания главы муниципального образования. Мы знаем, что до реформы, только чуть больше трети муниципалитетов, причем, не считая сельских поселений, где использовалась модель три в одном, имели сити-менеджеров.

Сейчас субъекты Федерации в преобладающем количестве пошли именно по пути формирования корпуса таких профессиональных управленцев во главе муниципальных администраций и эта модель действительно становится, если не общеобязательной в большинстве субъектов Федерации, то наиболее распространенной, пожалуй.

Но здесь, говоря о критериях действительно, может быть, устанавливать их федеральным законом было бы не правильно или преждевременно, но нельзя не отметить, что та вариативность по субъектам Федерации, которая в чем-то является, безусловно, плюсом, то, что мы отдаем дополнительные возможности субъектам Федерации, это переход к нормальной, в общем-то, модели, которая давно применяется в большинстве развитых стран, когда субъект Федерации несет значительную часть регулятивной нагрузки в части местного самоуправления.

Но пока мы видим, если поглубже копнуть, что эти практики во многом оказываются случайными. Потому что в тех субъектах Федерации, которые установили, скажем, по типам муниципалитетов одну модель для сельских поселений, другую модель для городских поселений, третью модель для муниципальных районов, то есть никакой общей логики, общей закономерности, тенденции, скажем так, пока не прослеживается.

Более того, мы все знаем и помним, что муниципальные районы изначально формировались как такой наиболее огосударственный сервисный уровень местного самоуправления, где роль, переданных государством полномочий наиболее высока, а соответственно, ну уровень включенности жителей может быть не так высок, как скажем городских и сельских поселениях. Но мы видим, что, например, некоторые субъекты Федерации, скажем, Чувашия или Псковская область наоборот установили преобладающую модель сити-менеджера, но вот сохранили прямые выборы глав муниципальных образований только для муниципальных районов, что, на наш взгляд, выглядит не совсем, наверное, логично. Правда, Чувашия, как мне сказали на прошлой неделе, уже принимает поправки в этот закон, и эта модель будет всё-таки изменена. В Псковской области, она, видимо, пока останется.

Следующий слайд.

Ну вот из крупнейших городов, региональных столиц мы видим, что сейчас из 79-ти, получается у нас, центров субъектов Российской Федерации, из, 80-ти, исключая Москву, Санкт-Петербург, Севастополь, Ленинградскую и Московскую области, у нас остаются 17 городов, где так называемая модель сильного мэра. То есть мэр избирается напрямую и возглавляет представительный орган местного самоуправления. Это Абакан, Анадьрь, Благовещенск, Воронеж, Иркутск, Калининград, Кемерово, Краснодар, Липецк, Майкоп, Новосибирск, Омск, Петрозаводск, Томск, Хабаровск, Южно-Сахалинск. Причём, как и раньше, эта модель наиболее распространена в сибирских и дальневосточных регионах. Ну вот, надо сказать, что в одном городе, в Красноярске, уж вносятся изменения в принятые региональные законы. Там тоже, насколько я понимаю, прямые выборы мэра будут в ближайшее время отменены.

Следующий слайд, пожалуйста.

Наверное, немаловажной, а, может быть, самой важной возможностью, которая появилась у субъектов Федерации, это возможность перераспределять полномочия между различными уровнями публичной власти внутри одного субъекта Федерации. И мы знаем уже как минимум 26 регионов, которые пошли по этому пути. Причём, 18 регионов возвращают сельским поселениям часть тех полномочий, часть тех вопросов местного значения, которые перестали относиться к сельскому уровню по 136 Федеральному закону. Это очень распространенная практика. Мы пока сплошной такой проверки по каждому субъекту Федерации на уровне личных контактов не делали, а смотрели то, что уже в сети Интернет и по базе Консультант Плюс. Но вот 18 таких законов нам известно.

Значит, что там получается по ним. Самым распространенным вот во всех этих 18-ти регионах первый вопрос, который передаётся на муниципальный уровень, это вопрос ритуальных услуг. В общем, наверное, логично, потому что у нас кладбища, как правило, по поселенческому принципу организованы, ну а там всякие МУПы, связанные с ритуальными услугами, тоже при местах захоронения и функционируют. Поэтому этот вопрос серьезно связан с деятельностью поселений, и его эти регионы там оставляют.

По дорожной деятельности для меня был сначала некоторый вопрос, почему вот по сути второй вопрос, который передают сельским поселениям, возвращают, это дорожная деятельность. Но мне коллеги с мест объяснили, что поскольку во многих поселениях содержание дорог де-факто, уборка дорог от

снега, в частности, это то, что фактически осуществляют сельхозпредприятия и фермерские хозяйства, заключены договоры, вот именно поэтому, чтобы обойти федеральную контрактную систему и непосредственно сохранить ту модель управления, которая была, дорожная деятельность тоже чаще всего передается, возвращается сельским поселениям.

Далее. Коммунальные услуги и культурное наследие, тоже по 14-ти субъектам Федерации, вернули их сельским поселениям. Всё вполне логично, потому что коммунальные предприятия часто на поселенческом уровне создавались. А культурное наследие непосредственно на месте, особенно в крупных субъектах Федерации, виднее там, что и как лучше сохранить.

Ну вот дальше (следующий слайд, пожалуйста), дальше, в средней группе вопросов местного значения, которые возвращают сельским поселениям, уже такой очевидной логики, наверное, не просматривается. Вот для меня, например, странно, почему возвращают поддержку социально ориентированных НКО на уровень сельских поселений. Ну где у сельских поселений ресурсы для того, чтобы проводить какие-то грантовые конкурсы, там, помещения выделять и так далее?

Или где у сельских поселений ресурсы, для того чтобы строить или, там, передавать жилье участковым? Вот помещения для опорных пунктов, тут вроде как всё понятно, а вот жилье участковым, ну уже как-то не очень логично, как минимум.

Следующий слайд, пожалуйста.

И вот мы видим, что достаточно больше количество субъектов передают сельским поселениям чрезвычайно, работу с чрезвычайно, предотвращение чрезвычайных ситуаций, обеспечение безопасности на водах, профилактику терроризма и экстремизма, вот собственно те вопросы, которые мы на протяжении уже, так сказать, многих лет говорим, что они носят такую, больше государственную природу, и наверное, наоборот должны концентрироваться скорее на федеральном уровне, где есть компетентные органы, ресурсами обладающие соответствующими, людьми, методиками, чтобы обеспечить безопасность страны и граждан, ну вот тем не менее некоторые субъекты Федерации вновь спускают их в том числе на уровень сельских поселений.

Следующий слайд, пожалуйста.

Ну а теперь посмотрим, какие вопросы местного значения наоборот субъекты Федерации забирают у муниципалитетов, таких

как минимум 9 вот региональных законов нами обнаружено.

К сожалению, мы видим, что, я считаю, что, к сожалению, что чаще всего вот из тех этих девяти субъектов восемь забрали себе вопросы градостроительной и земельной политики.

Ну сразу приходит в голову мысль, которую, конечно, мы не можем проверить, потому что в чужие головы, в головы региональных законодателей, региональных властей в данном случае, не залезешь, но почему-то самый ресурсный вопрос местного значения, который остался у муниципалитетов, то есть это вопросы градостроительства и земли, их в первую очередь, то есть не то, что требуют ресурсов, да, дополнительных вложений, которые есть, например, у субъекта Федерации, но нет у муниципалитета, но наоборот, то, что муниципалитету дает какие-то возможности, источники, и то, что лучше, наверное, контролируется на местах, чем на региональном уровне, особенно в больших субъектах Федерации.

Но тем не менее, вот как правило, из девяти регионов восемь забирают у муниципалитетов в полном объеме или в части, например, в Приморском крае в части владивостокской агломерации, то есть в нескольких городских округах и районах, которые Владивосток, Артем, Шкотовский район, Надеждинский район, которые непосредственного прилегают к городу Владивостоку, вот там, собственно, передача вот этого земельного градостроительного комплекса, полномочий, только касается этой владивостокской агломерации. В остальных субъектах всей области, как правило.

Так вот что передают, что забирают себе? И принятие генпланов, не только схем территориального планирования районов, что, в общем, может быть, было бы, так сказать, вполне логично, чтобы синхронизировать СТП субъектовые и районные, да, но и генпланы, выдача разрешений на строительство, выдача разрешений на использование земель, там, с условно, прошу прощения, разрешенным видом использования земельных участков...

Так вот, кажется это не совсем логичным особенно с учетом того, что если мы вернемся, там, к тому, что возвращают сельским поселениям, 11 субъектов из 18 вернули сельским поселениям принятие генпланов, и вот как раз градостроительные полномочия.

Может быть, вот над этим стоит как раз вполне серьезно задуматься.

Следующий вопрос. Нет, не слайд, прошу прощения, назад, пожалуйста. Предыдущий слайд еще.

Вот дальше, что касается коммунальных услуг, вот такой первичный анализ показывает, что там есть некая логика и разум. То есть, например, в том же Забайкальском крае взяли на субъект вопрос электроснабжения. Ну, наверное, это логично в таком субъекте, как Забайкальский край, чтобы энергетический комплекс был единым. Где-то там водоснабжение взяли на субъект, где-то там отдельно теплоснабжение, как правило, частично, да. Тут как бы просматривается некая логика этой передачи полномочий.

А вот, что касается благоустройства, опять-таки, ну, какой ещё муниципальный вопрос является настолько близок к месту, нежели благоустройство, и, тем не менее, четыре субъекта его забирают себе, причем это те субъекты, которые соответственно градостроительные.

В некотором смысле, по-видимому, как это получилось? Поскольку забрали градостроительство, архитектуру, а часто это одно подразделение местной администрации, то автоматом забрали и благоустройство. То есть благоустройство сверху это то, что, наверное, делать не так просто.

И далее, следующий слайд, пожалуйста. Мы видим, что все остальные вопросы местного значения, но вот ещё бытовые промышленные отходы торговли и облуживания, значит, ритуальные услуги кладбища, то, что часто забирают себе, ну, иногда забирают себе субъекты.

Все остальные вопросы, это только Ненецкий автономный округ, который едва ли не всю муниципальную компетенцию сегодня принял на себя, но он такой один субъект Федерации. Он, понятно, сам входит в Архангельскую область, но такое ощущение, что готов стать уже муниципальным районом почти, как Таймырский и Эвенкийский и муниципальную компетенцию де-факто уже принимает на себя.

Значит, я резюмирую. Наверное, делать какие-то глобальные выводы пока преждевременно, но всё-таки, что касается разграничения полномочий. Нужно, требуются достаточно серьезные исследования, может быть, и понимание того, какие всё-таки вопросы местного, какие всё-таки полномочия по вопросам местного значения могут субъекты Федерации принимать на себя, а какие не могут.

Здесь уже возникает спор некоторый. Что такое перераспределение полномочий, предусмотренное 136-м законом? Это всё-таки перераспределение в рамках того, что возможно по муниципальному законодательству или это касается всех отраслевых законов, скажем, касательного того же Градостроительного кодекса? В какой мере субъект

Федерации может делать исключение из тех правил, которые федеральным градостроительным законодательством предусмотрены? Это вопрос, который нуждается в обсуждении и, может быть, даже в законодательном реагировании, на мой взгляд.

И те критерии, которые касаются уточнения условий передачи полномочий и выбора определенных моделей местного самоуправления, это, наверное, то, что как раз экспертный совет Всероссийского совета местного самоуправления совместно с экспертным советом комитета должны очень тщательно изучить и подумать над, может быть, рекомендациями, может быть, законопроектной деятельностью в этом направлении для того, чтобы пойти по пути дальнейшего совершенствования системы местного самоуправления в Российской Федерации. Спасибо.

Председательствующий. Спасибо, Андрей Николаевич.

Этой темой заинтересовался Вячеслав Степанович, он хотел бы дополнить пару слов.

Тимченко В.С. Не дополнить. Просто хотел, Андрей Николаевич, хороший по материалам как бы презентационный доклад.

Но я бы попросил, уважаемые коллеги, хотя не бесспорны некоторые выводы и не до конца, видимо, обладаете ещё всей информацией, в том числе с принятыми последними законами Государственной Думы.

Но я хотел о другом немножко сказать, уважаемые коллеги, это обращаясь к Андрею Николаевичу, я хочу обратиться ко всем.

Неоднозначная трактовка 131-го закона, 136-го закона зачастую происходит из-за того, что мы сами те, кто призваны следить за чистотой выражений, за соответственной терминологией использования в официальном законодательстве, используют эту терминологию в своих презентациях и выступлениях.

Андрей Николаевич, покажите мне, пожалуйста, хотя бы один закон, где дается определение понятию "мэр" и "сити-менеджер". Где это написано? Зачем мы засоряем наш и так без того непростой 131-й закон и даем повод всяким политикам и людям не разбирающимся, элементарно не разбирающимся в законодательстве местного самоуправления повод для такой роли использования нашей же терминологии, которую мы в своих публичных выступлениях используем. Я попросил очень осторожно относиться к терминологии, и до тех пор пока законодательно не закреплены эти нормы, то, пожалуйста, их в официальных презентациях желательно не использовать. Хорошо?

Спасибо большое.

Председательствующий. Спасибо, Вячеслав Степанович.

Хотел бы предоставить слово Рожковой Елене Сергеевне, заместителю директора департамента стратегического и территориального планирования Минэконом России. С ней в Минэкономразвития из Минрегиона перешла тема стратегического планирования. Но уверен, Елена Сергеевна поделится с нами пониманием роли стратегического планирования на региональном и муниципальном уровне и дальнейшего законодательного регулирования и развития этой практики. Пожалуйста.

Рожкова Е.С., заместитель директора департамента стратегического и территориального планирования Минэкономразвития России Уважаемый Виктор Алексеевич, уважаемый Степан Михайлович, уважаемый Вячеслав Степанович! Рада вас приветствовать от лица Минэкономразвития России, как ... Минрегиона.

Наверное, одним из самых важных законодательных итогов года, с нашей точки зрения, стало принятие 28 июня этого года Федерального закона 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации". Закон был подготовлен во исполнение ряда поручений Президента Российской Федерации, и его майских указов. Собственно закон легитимизировал ту накопленную практику стратегического планирования, которая сложилась в нашей стране за последние 20 лет, в том числе на региональном и муниципальном уровне. Закон, я, как соразработчик закона, должна сказать, предусматривает подготовку значительного числа документов регионального развития и планирования, как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Я могу долго об этом говорить, но скорее остановлюсь на наиболее принципиальном моменте для нашего сегодняшнего собрания.

Итак, самым, наверное, важным моментом явилось то, что на этапе рассмотрения тогда ещё законопроекта в Государственной Думе усилиями как раз Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в него были включены положения про осуществление стратегического планирования в муниципальных образования. Определены собственно полномочия органов местного самоуправления в части стратегического планирования, перечень разрабатываемых ими стратегических документов.

И, в частности, к документам муниципальных образований, имеющих стратегический характер были отнесены. Во-первых - это

стратегия социально-экономического развития, план мероприятий по её реализации, прогноз социально-экономического развития муниципального образования, прогноза, извиняюсь, на среднесрочную и долгосрочную перспективу, бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период, что, наверное, как бы новый и важный документ, а также блок муниципальных программ. При этом собственно закон предусматривает подготовку стратегий только в муниципальных районах и городских округах. То есть в тех муниципалитетах, которые являются достаточно крупными. И очевидно, что, наверное, наличие стратегии в сельских поселениях несоразмерно решению тех вопросов и тех задач, которые перед ними стоят. При этом важно подчеркнуть, что в отличие от стратегии субъектов, которые теперь стали обязательными документами, подготовка стратегии муниципальных образований не является обязательной. И решение о том, иметь стратегию или не иметь, отдано на откуп органов местного самоуправления. Это исключительно их решение.

В целом появление данных положений о стратегировании на муниципальном уровне в законе не случайно и очень правомерно. Это крайне важное достижение. Потому что начало применения в России стратегического планирования как инструмента развития территорий было положено именно на местном уровне, как это ни странно. В городах в середине 90-х годов собственно это произошло. Такие города и крупные, и средние, как допустим Санкт-Петербург, Екатеринбург, Ижевск, Ростов-на-Дону и многие другие сами инициировали такую деятельность.

И в общей сложности на тот период появилось, как минимум, 70 городов - стратегов в нашей стране, в том числе малых и средних, и, допустим, на текущий момент, согласно нашему мониторингу, практически все крупные города с населением свыше 100 тысяч человек, по данным Росстата их у нас 169, имеют долгосрочные документы развития, это и концепция, и стратегия, и долгосрочные программы.

И как показывает практика, стратегирование наиболее эффективно срабатывает на том уровне, где в наибольшей степени проявляются проблемы территорий, и потребность в их решении высока, и ресурсов недостаточно, и это как раз уровень муниципалитетов.

Собственно, стратегии понимают муниципальным образованиям позиционироваться во внешней среде, оценивать риски, возможности, четко сформулировать стратегические приоритеты и цели развития, выстраивать в

соответствии с ними направления деятельности органов местного самоуправления и бюджетное планирование, и непосредственно достигать взаимопонимания с местным сообществом, давать ориентиры бизнесу.

Вот вопреки, ну, распространенному мнению о том, что стратегия - это сказка и фантазия, это крайне практический документ, особенно на уровне муниципальных образований.

И возвращаясь к закону, подчеркну, что на текущий момент самым принципиальным вопросом является его реализация.

Собственно, закон предусматривает переходный период до 1 января 2017 года, и очевидно, что необходимо не только, ну, совершить ряд важнейших шагов по его реализации, а именно подготовить нормативно-правовые акты, определяющие порядок подготовки, утверждения, согласования документов стратегического планирования, затем непосредственно разработать эти документы стратегического планирования и на уровне Российской Федерации, и в субъектах, и в муниципалитетах, потом на федеральном уровне, безусловно, методически сопровождать этот процесс для субъектов и муниципалитетов, ну и наверное важнейшая часть, это привести в соответствие с положениями 172-го закона положения ранее принятых законов.

И собственно, в качестве, наверное, такой актуальной задачи на ближайший период, на следующий год, мы видим внесение изменений в 184-й закон и в 131-й закон в части уточнения перечня полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по разработке и утверждению документов стратегического планирования, потому что без таких поправок в настоящий момент работа органов госвласти субъектов, органов местного самоуправления, ну, так скажем, отчасти скована. Вот.

И также хотела отметить, ну наверное, в заключение два момента.

Во-первых, по тому огромному количеству вопросов, которое к нам поступает по практике реализации 172-го закона, значительное число от муниципальных образований. И те вопросы, которые они задают, ну, наводят на мысль, что и в 172-м законе, наверное, нужно думать, какие моменты необходимо корректировать в дальнейшем. Вот.

Поэтому как предложение для дальнейшей работы и экспертных советов, и уважаемого комитета, возможно имеет в следующем году смысл пообсуждать направления как наиболее полно, ну вот учесть потребности, или расширить узкие места, которые возникли

именно у муниципальных образований в связи с реализацией 172-го закона.

И еще один момент, это как раз то, что Андрей Николаевич, предыдущий выступающий затронул, по практике реализации 136-го закона в части градостроительной деятельности.

Прошу здесь в этом вашей поддержки.

У меня всё. Спасибо за внимание.

Председательствующий. Большое спасибо, Елена Сергеевна. Я думаю, что членам экспертного совета будет более понятно, как сегодня тема стратегического планирования реализуется в реальной жизни.

И я должен с вами посоветоваться. У нас осталось записавшихся один выступающий Бабун Рюальд Владимирович, и еще попросил слово глава администрации города Богучары Нежелский Иван Михайлович, и после этого есть предложение подвести черту под выступлениями. Как вы думаете? Согласиться? Хорошо.

Подошли наши главные руководители, поэтому я передаю им право ведения нашего совещания.

Председательствует председатель Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления В.Б. Кидяев

Председательствующий. Слово для выступления предоставляется Нежелскому Ивану Михайловичу.

Нежелский И.М., глава администрации города Богучары Уважаемые коллеги, друзья!

Ну, я в принципе по ходу здесь уже, вот когда начали выступать, то как бы когда и посмотрел состав экспертного совета, то если бы я не выступил, меня бы не поняли мои друзья, мэры городов, с которыми у меня хорошие отношения. И мы постоянно, когда я приеду отсюда, то конечно же, я расскажу, что принял участие в столь высоком собрании.

Я представляю город маленький, и вот говорю, каждый мы здесь говорили, города областные, но в каждой области есть малые города. Райцентры - это малые города, где 10, 15, 20, 25, 40 и 60, это где в основном, ну, к большому сожалению, мы знаем, что сельские поселения, им сложно сейчас. И там, конечно, проблем, может, даже больше. Но всё сконцентрировано: и больница, и все федеральные органы, и все областные структуры, это малый город, который действительно является центром, столицей каждого района, не только Богучарского.

И я, конечно же, очень рад, что здесь когда я услышал выступления и Тимченко Вячеслава Степановича, и Казакова Виктора Алексеевича, и вот особенно мне понравилось Киричук Степан Михайлович, потому что все нас есть кому защищать, и наши вопросы местного самоуправления, не здесь владеют ими. Я 27-28-го присутствовал ноября на первом Всероссийском форуме, и вот когда приехал домой, то областная газета, я не взял сюда, я там привёл слова Вячеслава Степановича, что надо наложить мораторий на принятие законов на три года, потому что мы не успеваем. Только начинаем вносить изменения в устав, здесь новые законы. И практически некогда работать уже по существующим законам.

Наш город, он, буквально две минуты, так, хотя бы знать географию, он расположен на трассе М-4 "Дон", и он фактически является южными воротами нашего Центрального федерального округа. Мы граничим с Ростовской областью, и первый город Ростов, Краснодар, Ставрополь, Адыгея, Чечня, Дагестан и остальные южные республики, это ЮФО. И въезжая в ЦФО, въезжаем мы в Богучар. Мы встречаем гостей с юга и о нас судят обо всём федеральном округе, Москва, где мы находимся, тоже это ЦФО.

И когда меня, я пришёл к власти, избрали всенародно второй раз с перерывом в 5 лет, я работал с 2000 по 2005 год и в 2010 году второй раз меня избрали главой города. Ну, мы должны соответствовать. Поэтому я буквально несколько фактов. За пять лет работы, а в марте исполняется пять лет моей работы, мы два раза занимали первое место среди 32 районных центров по благоустройству "Чистый город". Наш единственный Дом ветеранов, который финансируется из городского бюджета, он в области, ну, это в районе, значит, тоже был признан в области. Мы, значит, лучшие муниципальные образования Воронежской области, лучший райцентр, там 30 показателей. В 2012 году лучшим главой Российской Федерации среди городских поселений я был признан. В прошлом году самый открытый глава Российской Федерации.

Ну, перечислять много, у нас таких достижений, о которых можно рассказывать часами, и особенно как мы их достигли, имея финансовые средства значительно меньше других районных центров, которые расположены рядом. Это вот достижения, о чём говорит Вячеслав Степанович, их надо пропагандировать. У нас есть союз дружественных муниципалитетов, мы сами его создали. Это уникальный опыт, южные районы Воронежской области, Белгородской области и Украина.

Мы человек 15 мэров собираемся, ну вот Украина буквально полгода к нам перестала приезжать в райцентр, и друг у друга ищем пути лучшие, как сейчас выживать и не только выживать.

И, помимо вопросов по благоустройству, о которых можно много говорить, мы по культуре. У нас только за год наша школа искусств, город 12 тысяч населения, из них 650 человек ходят в школу искусств: это танцуют, поют. За год более 50 дипломов международных, всесоюзные и так далее, занимают. 55 лет мы в этом году отмечали этой школе. Ни один ребёнок не попал ни в комнату милиции, ни сейчас как полиция, потому что дети заняты.

Это тоже можно много говорить, спорт, это уникальный. У нас в 2010 году, когда сборная наша России, к большому сожалению, не попала на Чемпионат мира в ЮАР, а мальчики наши стали чемпионами Воронежской области и чемпионами Центрального федерального округа, чемпионами России и представляли Россию в ЮАР. Они в финале проиграли Мексике 2:1.

Да, это вскользь прошло в прессе, малый город, ну, никто. Мутко встречал, там цветы, мяч подписал, всё. Но, конечно же, у нас в настоящее время наш город маленький, но три возрастные группы являются по футболу, разные возраста, чемпионами области, Центрального федерального округа и в России. Третьи, четвёртые, пятые.

Борцы. Воронеж миллионный город и у нас 10 тысяч населения, из 12-ти весовых категорий половина наши. Бильярд, баскетбол, волейбол. У нас нормальные гены, нормальный народ. И мы в принципе благодаря этому поддерживаем здоровый образ жизни.

У нас все праздники - спиртного нет. Когда я пришёл, это была такая битва, потому что глава района, он же возглавлял райпо: "Иван Михайлович, как это, праздник без водки? Как это?" Сейчас все праздники: Новый год, День Победы, День города, День молодёжи, День России - только сухой закон. Ну, стараемся, чтобы сохранить эту нашу российскую русскую нацию.

У нас открытая власть. У меня, как у главы города, нет приёмных дней, допустим, попасть. Приезжаю я к мэрам: "А как приёмный день?" - "Да, два раза в месяц, раз в неделю записаться". У меня дверь открыта в любой день, потому что это время забирает, это... Когда нет совещаний, нет планёрок, нет других таких важных дел, люди идут. Да, встаю в субботу после работы, но тем не менее учитывая то, что вот эта открытость, она для людей очень важна, потому что, когда они будут

на рынке что-то говорить, а когда они придут сюда...

Мы собираем сходы, отчитываемся несколько раз по многоквартирным домам, значит, на улицах и так далее, в организациях, в школах, в садиках. Ну, в принципе не прячемся от населения. У нас, допустим, праздники улицы проходят, это бывает День города, а у нас каждая улица в течение лета проводит свой праздник.

Чествуем, допустим, на День города первое, второе и третье места. Мы же приглашаем 400 человек, каждому именное приглашение. И когда во дворце культуры каждого по имени и отчеству, на слайдах его подворье, цветы, всё, здесь соседи, хороший концерт. Это же, конечно, при неимении финансов, от населения много зависит, как поддерживать город в достойном таком... значит, оптимизация.

Если, допустим, я приезжаю, я не хочу называть города, ну, 30 человек муниципальных служащих, у меня пять человек муниципальных служащих. Я приезжаю в Суздаль, у них там 30, там 20, там это, у нас пять человек, всё. КПД - коэффициент полезного действия, каждый должен отработать.

Ну, тогда буквально сейчас, я единственное, что хочу сказать, вот я здесь видел, что Воронежская область. Я благодарен губернатору Воронежской области, у нас Гордеев Алексей Васильевич, председателю областной Думы - Ключников. Мы сохранили ту модель, мы не стали ломать, делать над Воронежской областью эксперименты. Есть мэры избранный, достигает результатов, есть сити-менеджер, ему деньги дают-дают, а дел нет.

Поэтому во всём мире существуют прямые выборы в муниципалитеты. Тысячу, две, три, пять везде в Европе. У нас американская модель вот эта, экспериментируют, конечно же, здесь.

И буквально, мы готовы делиться опытом. У нас сайт признан лучшим в России. Зайдите на наш сайт, сайт "администрация города за Богучар". Можно пройти, виртуальная экскурсия по городу, не приезжая к нам. Но, вообще, мы ждём вас в гости и мы можем поделиться.

Важно, ещё буквально, заканчиваю. Важно с районом, с главой района, я благодарен главе района - Кузнецов Валерий Васильевич, вот совместно, мы не делим по полномочиям, у меня в городе нет садиков, я могу не помогать, здравоохранение. Но я помогаю и с садиком, он мне что-то поможет. И мы работаем совместно, у нас получается. А если делиться, допустим, да, у меня есть депутаты,

есть флаг, есть герб. Я могу вообще в район не ходить, таким самостоятельным быть. Но потеряю не я, у меня зарплата будет оклад, а потеряют жители.

Поэтому самое главное, вот говорили, что должны быть управленцы, их надо растить, их надо воспитывать, и тогда и при нынешних тяжёлых условиях можно достигать высоких результатов.

Ну, тут за 10 минут много не скажешь, а, вообще, можно много сказать.

(Аплодисменты).

Председательствующий. Дорогие друзья, Ивану Михайловичу хотелось бы спасибо сказать, что он с нами поделился своими ображениями.

Мы, уважаемые коллеги, с Дмитрием Игоревичем хотели бы перед вами извиниться, но жизнь есть жизнь, мы были на встрече у нашего президента Владимира Владимировича. Он, уважаемые коллеги, нас поблагодарил за работу. Мы хотели со своей стороны с Дмитрием Игоревичем вас всех, дорогие друзья, поблагодарить. Год у нас прошел хорошо. Мы вместе с вами, как вы знаете, приняли 13 законов.

Я еще чисто по-человечески хотел всем сказать спасибо, спасибо за то, что была очень высокая оценка дана президентом. Ну, а без вас, без экспертов, без умниц... Вы наш золотой запас и когда что-то надо, какой-то нужно мозговой штурм провести, какой-то вопрос сдвинуть, конечно, мы всегда к вам обращаемся.

Мы, наверное, с Дмитрием Игоревичем много говорить не будем сегодня, вы все устали, перед праздниками, вас не справедливо, как говорится, мучить. Если можно, мы как договаривались, Рольду Владимировичу дадим слово. Конечно, если не дадим, будет несправедливо.

Разрешите, мы вас от души с Дмитрием Игоревичем и Вячеславом Степановичем поздравим. Хотелось вас пожелать, чтобы и впредь мы слышали друг друга, слушали друг друга, с душой подходили к делу.

Мы очень, очень хорошо понимаем, что без вас нам не справиться. Время непростое, и без вашего совета мы никуда. Если вы позволите, мы почаще с вами будем встречаться. Почему? Объясняю коллеги, во-первых, нам это нужно. Во-вторых, это востребованность. В-третьих, вы знаете, Министерство регионального развития у нас нет. Только вы, только ассоциации, как ВСМС, ОКМО, и только вы, только мы вместе можем, конечно, в непростое время что-то сделать.

Роальд Владимирович, вам слово. А вам, коллеги мои, низкий, низкий поклон. Спасибо.

Бабун Р.В. Так, уважаемые коллеги, ну, конечно, все помнят, какие задачи поставил президент, даже муниципальная власть должна быть сильной, независимой, финансово состоятельной и в основе системы правового регулирования лежит свобода выбора. Нельзя ничего навязывать, надо обязательно принять во внимание мнение глав муниципалитетов, депутатов и так далее. Все эти положения присутствующим хорошо известны.

(Далее см. текст в начале настоящего номера газеты – прим. ред.)

Вот, уважаемые коллеги, мне представляется, что нужно принять целый ряд вот этих важных предложений. То, что написано в проекте документа, там всё правильно, особенно спорить нечего. А вот эти вещи необходимые. Спасибо.

Председательствующий. Слово предоставляется Татьяне Михайловне Бялкиной, профессору Воронежского государственного университета. Она недавно выступила с интересной статьей в журнале «Актуальные проблемы российского права». Хотел бы, чтобы Татьяна Михайловна рассказала о результатах своего исследования.

Татьяна Михайловна, вам слово.

Бялкина Т.М., профессор Воронежского государственного университета Спасибо.

Уважаемые коллеги, я тогда, понимая то, что уже мало времени и много всего уже было сказано, хотела бы действительно обратить внимание на то, что вот изменения, внесённые в федеральный 131-й закон, они концептуально меняют ситуацию с терминами о компетенции. И поэтому здесь как бы могут быть разные варианты, но эти варианты должны быть в этом случае согласованы всей терминологией закона, всеми подходами к употреблению терминов ... закона.

Когда в 154-м законе 1995 года субъекты Российской Федерации обладали всей широтой полномочий в части установления вопросов местного значения в части установления полномочий, и федеральный закон содержал лишь такие общие рамки концептуального понятия "вопросы местного значения", да, субъекты могли быть свободны во всех этих процедурах.

Затем последовала критика этого подхода. Ну объяснялась она чрезмерным вмешательством субъектов Российской Федерации в компетенцию музыкальных образований и уже 131-й закон издал другую концепцию.

То есть концептуально было так. Вопросы местного значения, это святое, это уровень федерального регулирования. Полномочия,

да. Устанавливаются собственные полномочия по решению вопросов местного значения, есть понятие "делегированных полномочий" в след за ними обязательно идут финансы и ресурсы и есть понятие "полномочий", которые органы местного самоуправления самостоятельно берут по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения.

Эта стройная концепция постепенно корректировалась и вот уже 136-й закон вводит нам новые понятия и меняет ситуацию кардинальным образом. И, получается, вот уже обратил на это внимание ... Владимирович, вот самый такой спорный термин – это перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, то, что было введено в статью 17

Изъятие полномочий по какому критерию, почему, у местного самоуправления, не понятно. Потому что это абсолютно субъективное усмотрение субъекта. Что получается? Следовательно, концепция самого понятия вопроса местного значения теряет смысл. Мы тем самым приходим к пониманию совместной компетенции государства и местного самоуправления. Раз государство без обоснования причин может взять себе вопросы местного значения и решать их. Какие же они теперь вопросы местного значения, их решает государство.

Второе. Если это перераспределение, это может быть и сверху вниз, о чем тоже сказали. Это значит, государство и свои полномочия отдать местному самоуправлению. Но процедура передачи полномочий известна. Это статья 19. А, если этот механизм по статье 17-й, что он означает? Передача полномочий от государства необеспеченных финансами? Вопрос остался открытым.

Далее. По поводу перераспределения вопросов местного значения в муниципалитетах двухуровневых, это все понятно. Здесь можно согласиться, это действительно хорошая практика, когда с учетом специфики отдельных муниципальных образований, поселений, это возможно. Но, тут вот какой вопрос возник. Его задали буквально на прошлой неделе представители поселений Воронежской области.

Значит, субъекты Российской Федерации своими законами дополняют перечень вопросов местного значения сельских поселений, который установлен в статье 14, логично. Но, далее. Нынешнее бюджетное законодательство будет исходить из того, что у поселения всего лишь 13 обязательных вопросов. Соответственно бюджетные доходы пойдут куда? На уровень районов. Получится, что законом субъекта передали некие вопросы поселения.

Можно законом субъекта изменять источники доходов, закрепленные в Бюджетном кодексе? Наверное, нельзя.

Практика, которая была раньше, заключение договоров между районами и поселениями, она предусматривала возможность передачи и обязанность передачи соответствующих субвенций, вслед за полномочиями шли деньги.

Сейчас наш закон Воронежской области увеличил количество вопросов местного значения в сельских поселениях. Они задают вопрос: а деньги районы сами будут добровольно нам давать, а, если не захотят? Вопрос.

Ну и еще один момент, на который хотелось бы обратить внимание. Закон 131-й разрешает районам и поселениям заключать между собой договоры. Коль у нас вводится двухуровневая модель в городских округах, то почему там внутри города, который более монолитно связан общими проблемами, чем район, нет права у органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением заключать договоры со своими районами. Ведь районы тоже могут быть разные, о перераспределении полномочий. А все делается только законами субъектов Российской Федерации.

Я очень коротко, учитывая дефицит времени. Спасибо.

Председательствующий. Уважаемые коллеги, Татьяне Михайловне скажем, большое спасибо, и будет это очень справедливо и правильно.

Дорогие друзья, продолжим нашу работу. Есть ли желающие еще выступить. Нет? Хорошо. Тогда, уважаемые коллеги, поступим таким образом, если вы позволите. Мы Дмитрию Игоревичу дадим несколько слов, он хочет все-таки высказаться. Это будет, наверное, справедливо и правильно. Потом Вячеславу Степановичу, и потом мы с вами примем рекомендации. Не будете возражать? Нет. Спасибо, спасибо за понимание. Я чувствую, вы крепко-крепко устали.

Дмитрий Игоревич, вам слово.

Азаров Д.И. Спасибо, уважаемый Виктор Борисович.

Я ещё раз хочу поблагодарить председателя комитета Госдумы профильного за то, что мы сегодня собрались именно в таком формате, два экспертных совета. Я думаю, что вот здесь поэтому и жарко иной раз, потому что есть четкая кристаллизация идей, которая, конечно же, может обсуждаться, и обсуждаться людьми со знанием дела.

Конечно, в некоторой степени дискуссия возвращается, может быть, и в год назад, и в

полгода назад. И мы с Виктором Борисовичем не были с самого начала обсуждения, но такое ощущение у меня появилось. Коллеги, знаете, я не так давно работаю в парламенте, я в большей степени практик. И, конечно же, у меня иной раз складывается ощущение, что мы бесконечно пытаемся что-то улучшить, забывая, что лучшее часто враг хорошего. Вот сегодня на встрече с президентом, Виктор Борисович уже сказал, что поблагодарил всех, и я хочу ещё раз сказать, что в большей степени это, конечно же, относится ко всем депутатам, сенаторам, которые имеют колоссальный опыт работы уже и в Думе, и в Совете Федерации. И отдельно хочу ещё раз Степана Михайловича Киричука в этом смысле, просто передать свою личную признательность за то, что он сегодня делает, и за то, что он рядом в любой ситуации.

Коллеги, так вот, передавая всем благодарности, и присоединившись к Виктору Борисовичу и к словам благодарности в адрес экспертов, хочу сказать о такой истории. Сегодня президенту было озвучено ряд законодательных инициатив. Причём, по тем решениям, которые приняты достаточно недавно, но вот всё время что-то мы видим, что нужно улучшить, ещё зачастую не наработав правоприменительную практику. И как я услышал президента, может быть, Виктор Борисович меня поправит, но он сказал, давайте мы посмотрим, как вот эти механизмы работают, давайте мы поймем, давайте мы это почувствуем сейчас сначала. И в этом смысле, коллеги, мы ещё не получили опыта правоприменения только что принятого закона, который широко обсуждался.

И вот эти три замечательных человека, мною лично очень уважаемых: Виктор Борисович, Вячеслав Степанович, Степан Михайлович как сопредседатель рабочей группы, ну давайте согласимся, они организовали широчайшее общественное обсуждение. Это не было кулуарно. И я не согласен с тем, что закон принят. Этот закон несёт с собой понятие реформы. Я с этим лично не согласен. Потому что не были отменены ранее наработанные правоприменительные практики. И что мы вместе в рабочей группе отстаивали. А закон был дополнен новыми формами. Да, я понимаю, что иногда теоретизировать легче. Вот я просто хочу сказать, ..., вы отметили, как школьный опыт, например, это позитивный, я как практик говорю, я его не допустил в своём городе, когда работал главой города. Потому что там в тех городах, где это произошло, в школе получилось два директора - один по учебной части, другой по хозяйственной. И зачастую разобраться между собой не могли, и к 1 сентября школу как

нужно подготовить. Поэтому давайте мы всё-таки понимать, что мы должны вместе понять, как это работает, даже те решения, которые мы приняли.

Сегодня передан уровень регулирования МСУ в субъекты Федерации. Российская Федерация согласно Конституции - это федеративное государство, и там регулируется. Так давайте мы тогда понимать, если вам не нравятся те решения, которые принимает Законодательное собрание, муниципальная Дума, вы считаете, необоснованно соглашается, так давайте мы, значит, работать, думать, кого мы туда избираем, нужны ли там эти единогласные решения, единогласный "одобрямс" по тем решениям, по которым вы считаете, что они несправедливы.

Ну а по Новосибирской области, сегодня кто во главе этого субъекта стоит? Так карты в руки, что называется. Давайте посмотрим, что Владимиру Филипповичу удастся как человеку, который досконально знает просто местное самоуправление, который долгие годы возглавлял как раз ассоциацию, в которой вы работаете. Так можем там просто поработать абсолютно модельный и набор инструментов. Надеюсь, у нас это и получится.

Поэтому ещё раз хочу всех поблагодарить за обсуждение. Может быть, вы обратили внимание, я очень внимательно пометил все предложения. И я думаю, что вот те рекомендации, которые есть, моё предложение, Виктор Борисович, Вячеслав Степанович, можно принимать за основу, ну, конечно же, с учётом обсуждения их дополнять.

Но ещё раз, коллеги, я всё-таки считаю, что мы должны сегодня все вместе очень чётко, и экспертный совет в первую очередь, мониторить ситуацию в регионах, где-то вмешиваться и поправлять о тех перекосах, о которых вы говорили. Да, если передаются полномочия без финансового сопровождения, что в общем точно является нарушением закона, если это выглядит так. И я бы хотел всё-таки вернуться к выступлению Ивана Михайловича.

Вот Иван Михайлович, мне кажется, нас своим выступлением всё-таки зарядил оптимизмом и нацелил своим выступлением на конкретную работу, на конкретные дела дворов, улиц, домов, на то, чем живёт самый рядовой гражданин конкретного поселения. И я думаю, что там у нас поле не паханное, у нас там очень много предстоит сделать. И я понимаю, что сейчас экономическая ситуация, мы все это понимаем, не очень простая. Я знаю, что бюджеты принимались уже с пониманием сложности их исполнения. Что многие муниципальные образования провели уже оптимизацию до принятия бюджета между

первым, вторым чтением, в том числе сократив управленческие расходы.

Коллеги, главный посыл, наверное, президента сегодня был, это сохранение всех социальных обязательств. И понятно, что муниципалитеты здесь не могут остаться в стороне. Муниципалитеты находятся в российском государстве. Я думаю, об этом тоже забывать не стоит. И, конечно же, вместе обща с органами региональной власти, а самое главное с жителями, я думаю, мы в состоянии сегодня провести и внутреннюю мобилизацию, ещё раз вернуться к вопросам доходных источников и не только за счёт перераспределения налогов. Я думаю, все мы понимаем, что перераспределяя налоги, в стране от этого денег больше не становится. Давайте всё-таки в большей степени ориентироваться на то, где муниципалитет может дополнительно зарабатывать. При этом в этой сложной экономической ситуации моя позиция, я считаю, не нужно вводить дополнительных налогов и сборов. А нужно очень внимательно вместе с налоговой службой разбираться с администрированием существующих платежей. И сегодня, кстати, об этом тоже разговор был. Я думаю, к нему мы будем возвращаться.

Коллеги, спасибо ещё раз за активную работу в течение всего года. Я не первый раз участвую в заседаниях экспертных советов, за что благодарен и Виктору Борисовичу, и Вячеславу Степановичу за то, что всегда меня и в предыдущий период приглашали. Здесь всегда интересно, здесь всегда содержательно. И я уверен, что и в этих условиях мы сможем выработать действительно эффективное решение. Эффективное решение часто требует поэтапности введения. Но я думаю, что самое главное - нам нужно вернуться к тем стратегическим целям, о которых также сегодня говорилось, я так понял, Вячеслав Степанович говорил в своём докладе. И действительно посмотреть, вот исходя из них уже, выстроить свои тактические действия. Вот тогда мы будем понимать, что мы движемся в правильном направлении. А без определения вот этих целей отсечение зачастую целей ложных, я думаю, что и наша вот тактическая работа в течение там одного всего лишь года, она может быть неэффективна.

Ещё раз всем спасибо. Оптимизма побольше. Засучив рукава, в текущем году и в 2015-м нам предстоит поработать. Конечно, понимая то, что ответственность колоссальная у всех людей, которые работают в сфере местного самоуправления, в первую очередь, перед населением.

С наступающим Новым годом! Здоровья, успехов, благополучия и мирного неба.

Председательствующий. Спасибо, Дмитрий Игоревич.

Вячеслав Степанович, вам слово.

Тимченко В.С. Спасибо.

Хотелось бы только такие технические комментарии к документам, которые раздали. Но не могу удержаться от двух реплик по последним выступлениям. С чего закончил... Да, я сейчас буквально коротко. С чего закончил Дмитрий Игоревич, я хочу просто поддержать, что оценку законодательства и принимаемым решениям должно давать население. Вот сегодня ... говорил, что забрали там градостроительные вопросы на региональный уровень. Ребята, далеко ходить не надо, я в Московской области здесь пообщался и с жителями, и с инвесторами. И что они сейчас говорят? До этого вот без обиды для руководителей муниципальных образований, нахватают денег по карманам, не задумываясь об общей инфраструктуре, об объектах соцкультбыта и разбежались, и сбежали. А сейчас единая система, я не говорю, что эта система должна быть везде. Но там, где высокая плотность населения, там, где интересы муниципальных образований плотно расположены друг к другу, должны иметь общую региональную политику, ну, наверняка, это оправдано. И не надо бояться, что эти полномочия даются на региональный уровень и избираются в муниципальный уровень. Нам не нужно ради идеи губить здравый смысл.

Ну и по терминологии я уже сегодня говорил, ещё раз, Зоя Михайловна. Вы же знаете, есть как бы предметы ведения федерального законодательства, есть предметы ведения регионального законодательства. Я с точки зрения по вопросам местного значения и с точки зрения полномочий. Там немножко есть разная чуть-чуть трактовка и понимание. Поэтому дополнение не вопросов местного значения является прерогативой регионального законодательства, а полномочия. Об этом как раз и прописано в законе 136. Поэтому, чтобы мы не вводили друг друга в заблуждение, давайте всё-таки будем в терминологии чуть-чуть более точными и более конкретными.

Ну а что касается по моему объявлению, коллеги, я прошу прощения, при регистрации вам раздали материалы, предложенные экспертным советом ВСМС он включает себя состав экспертного совета - 53 человека. Хочу сразу объявить, что это не является закрытым списком. Мы предлагаем желающим, в том числе здесь присутствующим, записаться ещё. Я буду просить Дмитрия Игоревича Азарова на этой неделе путём опросного голосования утвердить состав экспертного совета, чтобы мы могли в полном объёме и в соответствии с регламентными нормами работать,

также у вас есть структура Экспертного совета с предложением по рабочим группам. Прошу, пожалуйста.

Не получили? Значит, нужно получить тогда. Такие материалы есть.

Опять-таки, на обсуждении просьба тоже в течение недели посмотреть. Там, Екатерина Сергеевна, ваши предложения тоже там учтены, как раз они базируются на ваших предложениях по рабочим группам по направлению деятельности. Ну просто надо получить.

И третий. Там есть план работы экспертного совета, предложение и положение об экспертном совете. Я прошу также, там есть пунктиром внесённое предложение, по корректировке положения об экспертном совете в ВСМС.

Просьба, уважаемые коллеги, в течение этой недели посмотреть. Замечания направить в адрес Центрального исполнительного комитета в ВСМС, чтобы мы могли скорректировать и представить на утверждение, Дмитрий Игоревич, чтобы мы как бы могли с 1 января в полном объёме с полным в соответствии с нашим требованием эффективно работать в рамках экспертного совета. Спасибо, у меня всё.

Ну я, конечно, присоединяюсь ко всем пожеланиям, поздравлениям с наступающим Новым годом и пожелания счастья, здоровья, любви, удачи, всего самого-самого доброго в наших муниципальных образованиях и в наших семьях. Спасибо.

Председательствующий. Спасибо, Вячеслав Степанович.

Ну что, уважаемые коллеги, мы с вами должны принять всё-таки рекомендации.

У вас имеется проект рекомендаций нашего заседания. Предлагаю поддержать его и принять в качестве руководства к действию с учетом всех прозвучавших сегодня дополнений.

Вы не будете возражать, коллеги? Если нет, тогда ещё раз мне хотелось чисто человечески нашим экспертам, вам, дорогие друзья, сказать спасибо. Мы всегда с вами, всегда друг друга мы услышим, всегда мы друг друга поймём.

Женщинам красивым, что хотелось пожелать?

Вам мне хотелось бы пожелать женского счастья, семейного лада, понимания. И очень хотелось, чтобы так дружно вместе мы работали. Ну и нашим сильным мужчинам хотелось пожелать мужских побед в делах, в действиях, в семьях.

И ещё раз хотел сказать спасибо вам за команду, за понимание. Удачи нам всем. Год

непростой, как сегодня сказал Владимир Владимирович, но у нас все возможности есть, чтобы достойно жить, достойно развиваться и чтобы через определенное время люди сказали спасибо, если мы сплотимся, и будем работать так, как сегодня наметили, и как взяли курс в Послании.

Ещё раз удачи и спасибо вам. (Аплодисменты.)

<http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/053052055124049057051056.html>

Проект Рекомендаций заседания экспертных советов

**Экспертный совет
Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству и
вопросам местного самоуправления**

**Экспертный совет
Всероссийского совета
местного самоуправления**

Проект

РЕКОМЕНДАЦИИ

22 декабря 2014 года

г. Москва

Обсудив основные итоги 2014 года в части законодательного регулирования общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации, в целях определения комплекса мер по дальнейшему развитию законодательства в сфере муниципального строительства и смежных отраслях права, Экспертный совет Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и Экспертный совет Всероссийского совета местного самоуправления (далее – Экспертные советы) **отмечают следующее.**

1. В послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года Президент Российской Федерации одно из первых мест отвел местному самоуправлению. Он назвал важнейшей задачей развитие сильной, независимой, финансово самостоятельной власти на местах. Одновременно Президент призвал привести ситуацию в организации местной власти «в соответствие со здравым смыслом, с требованием времени», при этом, по мысли Президента, «местная власть должна быть устроена так – а ведь это самая близкая власть к людям, – чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой».

В целях реализации указанных положений Послания Президента Российской Федерации был принят Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Он и заложил правовые основы для проведения нового этапа муниципального строительства.

Концептуальной основой нового этапа муниципального строительства в нашей стране явилось значительное повышение роли субъектов Российской Федерации в организации местного самоуправления на своих территориях, что отвечает природе и правовым основам федеративного государства. Федеральный закон № 136-ФЗ предоставил субъектам Российской Федерации право своими законами осуществлять перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации в случаях, когда такое право предоставлено соответствующим отраслевым федеральным законом.

Федеральный закон № 136-ФЗ передал значительное число вопросов местного значения от сельских поселений муниципальным районам. Кроме того, была предусмотрена возможность создания законами субъектов Российской Федерации двух новых видов муниципальных образований – городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов. В целях учета особенностей организации структуры органов местного самоуправления в разных субъектах Российской Федерации федеральный законодатель предоставил возможность определять законами субъектов Российской Федерации способы формирования и (или) избрания представительных органов муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением, а также способы избрания глав муниципальных образований.

Изменения в сфере местного самоуправления потребовали внесения изменений и в структуру бюджетной системы Российской Федерации, перераспределить доходы между муниципальными районами и сельскими поселениями, разграничить доходы между городскими округами с внутригородским делением и внутригородскими районами, изменить принципы формирования межбюджетных отношений между субъектами Российской Федерации, муниципальными районами, городскими округами, городскими округами с внутригородским делением, городскими, сельскими поселениями, а также установить принципы бюджетных отношений между субъектами Российской Федерации и городскими округами с внутригородским делением и внутригородскими районами; между город-

скими округами с внутригородским делением и внутригородскими районами.

В связи с существенными изменениями в организации местного самоуправления и принципов его финансового обеспечения необходим постоянный и детальный мониторинг реализации в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях положений вышеперечисленных Федеральных законов, в том числе с точки зрения финансовой обеспеченности муниципальных образований. Указанный мониторинг необходимо также осуществлять на предмет выявления отраслевых федеральных законов, определяющих полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в тех или иных сферах общественных отношений, в которых необходимо предусмотреть институт перераспределения полномочий (с учетом формирующейся практики применения данного института в разных субъектах Российской Федерации, их финансовых, организационных и материально-технических возможностей эффективно решать те или иные полномочия органов местного самоуправления). Проведение данного мониторинга должно осуществлять Правительство Российской Федерации. Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления намерен активно участвовать в этой работе.

Требуется дополнительно проработать теоретические и практические аспекты пределов применения правового института перераспределения полномочий и сформировать единообразную практику его применения в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Кроме того, в связи с принятием Федерального закона от 29 ноября 2014 года № 383-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» возникла несогласованность между отдельными положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федерального закона № 131-ФЗ, поэтому потребуется разработка проекта федерального закона, который должен привести в соответствие указанные нормы Федерального закона № 131-ФЗ и Бюджетного кодекса Российской Федерации.

2. В настоящее время остается наиболее сложным вопрос о необходимом и достаточном финансовом обеспечении деятельности муниципальных образований.

Определенные меры в данном направлении на федеральном уровне приняты. Однако в целях решения данного вопроса важно учесть ряд моментов.

Во-первых, в области местного самоуправления настоятельно необходимо сменить фискальную бюджетно-налоговую политику на стимулирующую, при которой муниципальные образования будут иметь возможность влиять на увеличение налоговых поступлений в свои бюджеты через влияние на совершенствование учета и расширение налогооблагаемой базы, через контроль за сбором налогов, которые (доли которых) поступают в местные бюджеты. В связи с этим представляется принципиально важным скорейшее принятие проекта федерального закона № 655495-6 «О внесении изменений в статью 26²² Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в статью 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающего уточнение порядка взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с налоговыми органами. Принятие законопроекта позволит обеспечить доступ к сведениям, в том числе составляющим налоговую тайну, должностных лиц финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Во-вторых, для эффективной плановой работы муниципалитетов, для формирования стратегий своего развития муниципальные образования должны иметь средства не только на текущие расходы – они должны иметь возможность формировать бюджеты развития, составляющих 10 – 20 процентов средств местного бюджета.

В-третьих, для развития общегосударственной социально-экономической инфраструктуры необходимо активизировать работу органов местного самоуправления в области дорожной деятельности. Важным финансовым инструментом такой работы должны быть муниципальные дорожные фонды. Заметно повысить их наполнение могло бы направление в указанные фонды поступлений от транспортного налога, взимаемого с владельцев транспортных средств – физических лиц. Интенсификация местного дорожного строительства и внутрипоселенческого транспортного и пешеходного благоустройства могла бы стать реальным фактором не только муниципальной экономики, но экономики региона, экономики и инфраструктуры страны в целом.

В-четвертых, в целях расширения доходной базы местных бюджетов может быть использована более широкая номенклатура местных сборов, которые могли бы равно-

мерно зачисляться в бюджеты большинства муниципальных образований. Например, сбор на добычу общераспространенных полезных ископаемых (песок, гравий, глина, торф и др.), сбор за использование местной символики, сбор на благоустройство, сбор за право использования участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, за право размещения мусорных полигонов и объектов мусоропереработки, за право на рекламу, курортный сбор и т.д.

В-пятых, в целях более равномерного распределения доходных источников между бюджетами муниципальных образований необходимо поступления от самого крупного налогового источника – налога на доходы физических лиц – зачислялись в бюджеты не по месту работы налогоплательщика, а по месту его жительства. Данная мера поддержит экономическую основу малых и средних городов и сельских поселений, поскольку именно данные муниципальные образования больше всего нуждаются в поддержке. Для компенсации возможных выпадающих доходов крупных городов – центров соответствующих агломераций необходимо решить вопрос о зачислении в местные бюджеты от 0,5 до 1% налога на прибыль предприятий от доли процентной ставки этого налога, поступающего в федеральный бюджет.

3. В связи с принятием в июне текущего года Государственной Думой Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» широкое обсуждение получили вопросы и перспективы его реализации в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Следует отметить, что, несмотря на утверждение в значительном числе муниципалитетов планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, их практическая реализация органами местного самоуправления во многих случаях носит формальный и непоследовательный характер.

Практическая реализации данного Федерального закона должна создать условия для повышения уровня социально-экономического развития нашей страны, регионов и муниципалитетов.

4. В условиях поставленной задачи перехода экономики России на инновационный путь развития возрастает роль территорий с высокой концентрацией научно-технического потенциала. К указанным территориям инновационного развития относятся инновационный центр «Сколково», наукограды Российской Федерации, технопарки, особые экономические зоны, а также значительная часть

закрытых административно-территориальных образований.

В связи с этим на сегодняшний день актуальная задача заключается в усовершенствовании имеющиеся правовых форм таких территорий, а также средств и механизмов их государственной поддержки. Следует также создать эффективные механизмы взаимодействия таких территорий между собой, а также между ними и органами государственной власти и другими субъектами инновационной деятельности с целью реализации инновационных преимуществ таких территорий.

В настоящее время на завершающей стадии рассмотрения Государственной Думы находится проект федерального закона № 623974-6 «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

Президент Российской Федерации в своем послании Федеральному Собранию 4 декабря 2014 года призвал ускорить принятие данного законопроекта.

Кроме того, Президент Российской Федерации предложил распространить режим ТОРов на новые проекты в ряде моногородов, особенно в тех моногородах страны, где социально-экономическая ситуация наиболее сложная.

Экспертные советы отмечают, что наукограды и часть ЗАТО являются инновационно-активными территориями, поэтому в перспективе возможно рассмотреть вопрос о наделении наукоградов и соответствующую часть ЗАТО, наряду с моногородами, также статусом территорий опережающего социально-экономического развития с применением к ним механизмов стимулирования инновационной деятельности и экономического роста, предусмотренных для территорий опережающего социально-экономического развития.

5. Согласно Закону Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» ЗАТО признается имеющее органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания

граждан. Многие такие предприятия, особенно в сфере атомной, космической и частично оборонной промышленности непосредственно связаны с развитием приоритетных для страны направлений науки и техники, использованием и внедрением наукоемких технологий, инновационной деятельностью в соответствующих сферах.

Учитывая значимость и актуальность развития ЗАТО, выявления необходимых направлений корректировки законодательства, определяющего статус муниципальных образований данного вида, представляется актуальным изучение практики решения вопросов местного значения органами местного самоуправления в конкретных закрытых административных территориальных образованиях.

В связи с этим Экспертные советы поддерживают проведение в мае 2015 года в городе Заречный Пензенской области соответствующего семинара-совещания руководителей органов местного самоуправления всех ЗАТО страны с участием депутатов – членов Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, руководителей профильных федеральных органов государственной власти, руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и представителей исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, имеющих на своих территориях ЗАТО, и призывает профильные федеральные органы государственной власти активно подключиться к процессу подготовки и проведения этого совещания.

Необходимо в процессе проведения и подготовки семинара-совещания выработать рекомендации по определению дальнейших судеб ЗАТО и предложить механизмы их эффективного развития как инновационных территорий, удобных в то же для проживания.

6. Президент РФ в своем послании Федеральному Собранию 4 декабря 2014 года отметил важность образования в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и городе федерального значения Севастополь.

Органы государственной власти субъекта РФ - города федерального значения Севастополя и органы государственной власти Республики Крым должны реализовать комплексную задачу по реорганизации системы органов государственной власти и органов местного самоуправления указанных субъектов РФ в соответствии с законодательством Российской Федерации и обеспечить их оптимальную интеграцию в правовую систему Российской Федерации. При этом федеральные органы государственной власти должны

оказать необходимую методическую и организационную помощь новым субъектам Российской Федерации в решении данной задачи.

В связи с этим Экспертные советы поддерживают проведение в ноябре 2015 года на указанных территориях «круглого стола» с участием депутатов Государственной Думы, представителей законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему «Развитие местного самоуправления на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя: вопросы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления».

7. В настоящее время вступил в силу Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В рамках реализации его положений и в целях обеспечения эффективного взаимодействия местной власти с институтами гражданского общества перспективными могло бы стать проведение определенной законодательной реконструкции институтов участия граждан в осуществлении местного самоуправления, прежде всего имея в виду такие перспективные формы общественного участия, как территориальное общественное самоуправление, институт местных старост, публичные слушания, общественная (гражданская) экспертиза и общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и переданных государственных полномочий, возрождение института добровольчества и благотворительности для реализации муниципального интереса жителей и содействия решению вопросов местного значения.

8. Одной из основных проблем в сфере организации местного самоуправления является недостаток муниципальных кадров для осуществления муниципального управления. Укреплению местного самоуправления в целом и муниципальной службы, в частности, должны послужить изменения, внесенные в Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и предусматривающие, что информация о кадровом обеспечении не только государственных органов, но и органов местного самоуправления в разрезе всей страны, размещается также на официальном сайте государственной информационной системы в области государственной службы в сети «Интернет» в порядке, определяемом Правительством РФ.

Формирование общей базы вакансий государственных и муниципальных служащих позволит создать прозрачные механизмы конкурсного отбора кандидатов на должности муниципальной службы, значительно улучшить кадровую ситуацию в муниципальных образованиях, расширить возможности для трудоустройства молодых специалистов.

Аналогичные результаты в сфере решения кадрового вопроса на муниципальном уровне должно дать принятие проекта федерального закона № 612912-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием механизма подготовки кадров для муниципальной службы». Его положения предусматривают целевое обучение кадров с обязательством последующего их поступления на муниципальную службу.

9. На сегодняшний день в законодательстве Российской Федерации не определены необходимые и достаточные правовые условия для привлечения частных инвесторов в долгосрочные инфраструктурные проекты.

В связи с этим в настоящее время на рассмотрении Государственную Думу находится проект федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации», целью которого является создание единых правовых условий для привлечения частных инвестиций на основе государственно-муниципально-частного партнерства в экономику Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. В то же время указанный законопроект нельзя назвать пока в полной мере доработанным и сбалансированным, в том числе в связи с отсутствием в нем четкого правового регулирования осуществления вопросов публично-частного партнерства на муниципальном уровне.

На встрече Президента РФ с участниками Всероссийского съезда муниципальных образований, которая состоялась в Кремле 8 ноября 2013 года, В.В. Путин отметил, что власть должна осуществлять помощь бизнесу «... в том числе и в рамках муниципально-частного партнерства, которое, безусловно, мы легализуем окончательно...».

В связи с изложенным в законопроекте № 238827-6 необходимо уточнить понятие государственно-частного партнерства, ввести понятие «муниципально-частного партнерства», предусматривающее участие в нем муниципальных образований в лице уполномоченных органов местного самоуправления в качестве публичного партнера и их взаимодействие на основе соглашений с частными партнерами в целях повышения качества и обеспечение доступности предоставляемых публичных услуг населению, привлечения в экономику частных инвестиций. Данное понятие следует отграничить от понятия «государственно-частное партнерство», при этом добавить, как механизм, и трехстороннее «государственно-муниципально-частное партнерство».

С учетом изложенного Экспертные советы считают необходимым продолжение работы по дальнейшему развитию законодательства в сфере муниципального строительства и смежных отраслях права, для чего рекомендуют Комитету Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления совместно с Всероссийским Советом местного самоуправления последовательно реализовывать комплекс мер, представленных в настоящих рекомендациях.

<http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.x/p/053052055124049057051056.html>

Новые диссертации

По тематике журнала «Городское управление»

[Глазкова Л. А. Регулирование миграционных процессов на территории городских муниципальных образований](#)

Защита 18.02.2015

[Раевская Е. А. Социокультурные основания и коммуникативные практики конструирования рекламы в российском провинциальном городе](#)

Защита 19.02.2015

[Сухарев А. А. Власть и общество зауральского города в условиях НЭПа:](#)

[1921–1929 годы \(на материалах Тюмени\)](#) Защита 19.02.2015

[Кобозева З. М. Мещанская повседневность провинциальных городов России во второй половине XIX – начале XX вв.](#)

Защита 25.03.2015

По тематике журнала «Муниципальная экономика»

[Оборотов Д. С. Механизмы развития конкуренции на региональных рынках услуг по управлению многоквартирными жилыми домами](#)

Защита 27.02.2015

Хайруллина Н. А. Эконометрическое моделирование и нейросетевые инструменты для принятия управленческих решений в планировании городской застройки (на примере торговых центров)

Защита 04.03.2015

Аронов Г. З. Формирование механизма повышения качества и доступности услуг

сферы физической культуры на основе муниципально-частного партнёрства

Защита 05.03.2015

По тематике журнала «Лоббист»

Шедий М. В. Коррупция как социальное явление: социологический анализ

Защита 26.02.2015

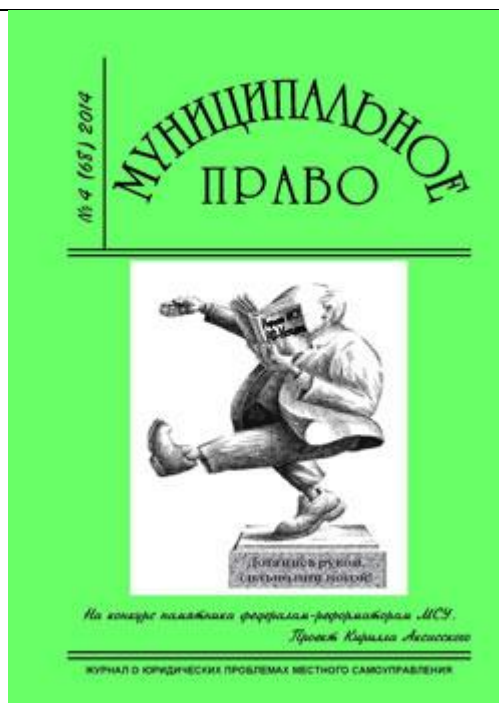
Новый номер журнала «Муниципальное право»

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО № 4 (68), 2014



СОДЕРЖАНИЕ

Первая страница PDF любой статьи в открытом доступе.
Полностью статью можно [ЗАКАЗАТЬ](#) и получить по E-mail.



Проблемы и законы

Шугрина Е.

Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития

Муниципальное право.- 2014.- №4.- С.2-19.

1. Этапы становления и развития законодательства о местном самоуправлении

Главенствующее положение в системе юридических норм, регулирующих местное самоуправление, занимают конституционные нормы. Конституционные нормы представляют собой совокупность юридических принципов и ... >>>

Чепрунов Р.

Правовые и институциональные аспекты централизма и децентрализма в реформировании местного самоуправления в России

Муниципальное право.- 2014.- №4.- С.20-28.

1. Реформа местного самоуправления 2014 года: причины и содержание

Новый 2014 год ознаменован очередным этапом реформы российской системы местного самоуправления. Благодаря федеральным законам, принятым в конце 2013 и в 2014 годах, ... >>>

Васканьянц Ю.

К вопросу о правовой характеристике разрешений на строительство, выдаваемых органами местного самоуправления в Российской Федерации

Муниципальное право.- 2014.- №4.- С.29-33.

Одной из важнейших функций органов местного самоуправления в Российской Федерации является регулирование застройки территории муниципального образования, в том числе выдача разрешений на строительство объектов капитального строительства и разрешений на ввод объектов капитального строительства ... >>>

Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера

Проблемы законодательного обеспечения деятельности по государственному жилищному надзору, муниципальному жилищному контролю, общественному контролю в сфере жилищно-коммунального хозяйства и пути их решения

Муниципальное право.- 2014.- №4.- С.34-38.

Материалы вне рубрик

Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера

Совершенствование законодательства в части финансового обеспечения расходных обязательств бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований (извлечения из стенограммы парламентских слушаний 4 декабря 2014 года) - с.19, 28, 33, 38, 42, 62, 67, 87

Приложение

Верховный Суд РФ. Некоторые решения по вопросам осуществления местного самоуправления. – Обнинск: Институт муниципального

управления, 2014. – 100 с. – (Серия «Судебный прецедент»). – Электронное издание А5 PDF. Доставка по E-mail. Для подписчиков бесплатно.



Решение об утверждении рекомендаций «круглого стола» на тему «Проблемы законодательного обеспечения деятельности по государственному жилищному надзору, муниципальному жилищному контролю, общественному контролю в сфере жилищно-коммунального хозяйства и пути их решения»
Протокол № 63 от 8 июля 2014 года ... >>>

Нормотворчество

Главное управление Министерства юстиции РФ по Ставропольскому краю

Анализ отказов в государственной регистрации уставов и изменений и дополнений в уставы муниципальных образований Ставропольского края за I полугодие 2014 года

Муниципальное право.- 2014.- №4.- С.39-42.

В I полугодии 2014 года Главным управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Ставропольскому краю принято 1 решение об отказе в государственной регистрации устава муниципального образования и 5 решений об отказе в государственной регистрации муниципальных правовых актов. ... >>>

Минфин России

Порядок создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации государственных (муниципальных) учреждений

Муниципальное право.- 2014.- №4.- С.43-46.
(АДМИНИСТРАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ)

_____ [наименование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрации муниципального ... >>>

Прокурорский надзор

Case-study

Прокуратура на защите интересов муниципальных образований

Муниципальное право.- 2014.- №4.- С.47-57.

1. О подведомственности дел судам общей юрисдикции по искам прокуроров в интересах муниципальных образований
Верховный Суд РФ: дело по заявлению прокурора в интересах неопределенного круга лиц и муниципального образования к индивидуальному предпринимателю о сносе ... >>>

Суд да дело

Верховный Суд Российской Федерации

Обзор судебной практики по делам, связанным с истребованием жилых помещений от добросовестных приобретателей, по искам государственных органов и органов местного самоуправления

Муниципальное право.- 2014.- №4.- С.58-62.

Верховным Судом Российской Федерации проведено изучение практики по делам, связанным с истребованием жилых помещений от добросовестного приобретателя, по искам государственных органов и органов местного самоуправления. ... >>>

Арбитражный суд Томской области

Администрация города не обязана заключать договор на использование опор наружного освещения операторами связи

Муниципальное право.- 2014.- №4.- С.63-67.

РЕШЕНИЕ от 28 ноября 2014 года. Дело № А67-4842/2014
Судья Арбитражного суда Томской области, рассмотрев в судебном заседании материалы дела по заявлению ООО «Информационно-консалтинговое агентство» ... >>>

Из истории России*Константинов А.***Миграционные процессы как фактор трансформации территориально-поселенческой структуры в Архангельской области (1989–2010 гг.)**

Муниципальное право.- 2014.- №4.- С.68-74.

В предыдущих статьях автор на основе изучения материалов переписей населения 1926–1989 годов представил анализ трансформационных изменений в территориально-поселенческой структуре в сельской местности Архангельской области, их влияние на численность сельского населения и его миграционное поведение в советский период истории ... >>>

*Верховный Совет РСФСР***О полномочиях и бюджетах местных советов в 1991 году <В открытом доступе>**

Муниципальное право.- 2014.- №4.- С.75-80.

ЗАКОН РСФСР ОТ 21.11.90 № 343-1

«О дополнительных полномочиях местных советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям»

Местные Советы народных депутатов РСФСР призваны обеспечить проведение на подведомственных территориях комплексных мероприятий по стабилизации экономического положения и переходу к рыночным отношениям в соответствии с Законом РСФСР ... >>>

Зарубежный опыт*Закон Кыргызской Республики***О государственных и муниципальных услугах**

Муниципальное право.- 2014.- №4.- С.81-87.

Настоящий Закон устанавливает основные принципы предоставления государственных и муниципальных услуг, регулирует правоотношения в данной сфере между исполнителями и потребителями государственных и муниципальных услуг, а также ... >>>

Мониторинг*Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления***План работы на период осенней сессии 2014 года**

Муниципальное право.- 2014.- №4.- С.88-99.

Перечень основных задач

1. Анализ состояния законодательства, регулирующего вопросы разграничения и уточнения полномочий между уровнями публичной власти, приведение в соответствие расходных полномочий муниципальных образований и доходов местных бюджетов, вопросы жилищно-коммунального хозяйства, вопросы развития ... >>>

Библиотека муниципалитета**Аннотации материалов, опубликованных в журналах Института муниципального управления**

<В открытом доступе>

© Сайт ЭМС, emsu.ru

<p>«МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ» ежемесячная электронная газета №12 (293) ДЕКАБРЬ 2014</p>	<p>Учредители: Редакция журнала «Городское управление» Институт муниципального управления ЗАО «Издательский дом»</p>	<p>Издатель: Институт муниципального управления Главный редактор: Ю. В. Кириллов</p>	<p>Зарегистрирована Комитетом РФ по печати 26.09.1997 Свидетельство о регистрации № 016627 ISSN 1992-7975</p>	<p>Почтовый адрес редакции: 249032, Россия, Калужская область, г. Обнинск, а/я 2009 Тел. (48439) 77744 Факс (48439) 73825</p>	<p>E-mail: kirillov@emsu.ru, admin@emsu.ru Сайт газеты: http://emsu.ru/lq/ Центр подписки: http://emsu.ru/lm/</p>
---	--	--	---	---	--