

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

№11 (340)
НОЯБРЬ 2018
ISSN 1992-7975
<http://emsu.ru>

ГАЗЕТА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В РОССИИ



*Из серии «Иллюзии»:
25-летняя прелесть или отжившая своё старуха?*

Содержание

Событие месяца	1
Проверка неисполнения	1
Местная и региональная демократия в Российской Федерации	2
Вопросы КМРВСЕ и обобщенные ответы экспертов – членов Европейского клуба экспертов местного самоуправления	3
Ильдар Фасеев: Чтобы на «воле» знали	11
МСУ в ноябре 2018-го	23
Twitter-хроника	23
Избранное за ноябрь 2018-го	31
Общероссийский Конгресс муниципальных образований: О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования	

организации и осуществления местного самоуправления	31
Новые диссертации	41
По тематике журнала «Городское управление»	41
По тематике журнала «Муниципальное право»	41
По тематике журнала «Муниципальная экономика»	42
Новые федеральные акты	42
Президент РФ	42
Правительство РФ	43
Министерства РФ	44
Законопроекты в Госдуме РФ	44
От внесения до принятия	44
Судебная практика	49
Конституционный Суд РФ	49
Извлечения из практики за сентябрь-ноябрь 2018 года	49
Верховный Суд РФ	62
Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка	62

Событие месяца

Проверка неисполнения

22–24 октября 2018 г. состоялся рабочий визит в Москву делегации Конгресса местных и региональных властей Совета Европы. Плановый визит был посвящен проверке соблюдения Россией рекомендации Конгресса местных и региональных властей Совета Европы 2010 года.

Эта рекомендация была принята на 19-й сессии КМРВСЕ в октябре 2010 г. по итогам мониторингового доклада «Местная и региональная демократия в Российской Федерации» (докладчики: Кнуд АНДЕРСЕН, Дания, Кристофер НЬЮБЕРИ, Соединенное Королевство), в котором было рассмотрено положение местной и региональной демократии в Российской Федерации в свете Европейской хартии местного самоуправления, Рекомендации 143 (2004) и Резолюции 171 (2004)

Конгресса, а также с учетом Рамочного документа по региональной демократии.

Делегация КМРВСЕ провела официальные встречи со всеми органами и организациями, отвечающими за состояние местного самоуправления в Российской Федерации, запросила их мнение по вопросам исполнения Рекомендации КМРВСЕ 2010 г., а также предложила ответить на 22 вопроса независимым российским экспертам.

Предлагаем Вашему вниманию обобщенные (изложенные в «надлежащем» бюрократическом стиле) ответы экспертов – членов Европейского клуба экспертов местного самоуправления, а также один индивидуальный ответ – эксперта Ильдара Фасеева. Ответы предваряем текстом Рекомендации КМРВСЕ 2010 г.

Местная и региональная демократия в Российской Федерации

Рекомендация 297 (2010)^[1]

1. Конгресс местных и региональных властей, исходя из:

a. подпункта 1.*b* статьи 2 Уставной резолюции (2007)6, в которой говорится, что одна из функций Конгресса состоит в том, чтобы «вносить в Комитет Министров предложения о содействии местной и региональной демократии»;

b. пункта 3 статьи 2 Уставной резолюции CM/Res(2007)6, в которой предусматривается, что «Конгресс на регулярной основе готовит доклады по странам о положении местной и региональной демократии во всех государствах-членах, а также в государствах-кандидатах на вступление в Совет Европы, и следит, в частности, за эффективным осуществлением принципов Европейской хартии местного самоуправления»;

c. Резолюции 299 (2010) Конгресса, в которой предусматривается, что Конгресс будет использовать Рамочный документ Совета Европы по региональной демократии в своей деятельности по мониторингу;

d. Рекомендации 143 (2004) и Резолюции 171 (2004) о местной и региональной демократии в Российской Федерации;

e. Пояснительного доклада CG(19)11 о положении местной и региональной демократии в Российской Федерации, представленного Кристофером Ньюбери и Кнудом Андерсенем.

2. Отмечая, что:

a. Российская Федерация вступила в Совет Европы 28 февраля 1996 г. и 5 мая 1998 г. ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления (СЕД №122, ниже име-

емую Хартией), которая вступила в силу в отношении России 1 сентября 1998 г.;

b. Институциональный комитет Конгресса назначил Кристофера Ньюбери (Соединенное Королевство, М, ЕНП/ХД) и Кнуда Андерсена (Дания, Р, НГЛД) докладчиками, которым поручено подготовить и представить доклад о местной и региональной демократии в Российской Федерации;

c. содокладчики совершили два официальных визита в Российскую Федерацию 16-17 декабря 2009 г. и 14-15 апреля 2010 г. в сопровождении консультанта Рушена Келеша (Турция), члена Группы независимых экспертов.

3. Благодарит государственные органы, российскую делегацию при Конгрессе и ее секретариат, Совет Федерации, Конгресс муниципальных образований России, российских муниципальных выборных лиц, Клуб европейских экспертов, университеты и представителей неправительственных организаций этой страны за предоставленную информацию и комментарии во время и после их встреч с делегацией.

4. Принимает во внимание прогресс, осуществленный правительством России в области законодательных реформ за период до 2003 года, признает продвижение вперед, достигнутое в сотрудничестве с ассоциацией муниципальных образований, в выполнении нового законодательства о местном самоуправлении и в создании связанных с этим новых структур, в модернизации местного и регионального управления в Российской Федерации и подготовке сотрудников местных административных органов и местных выборных лиц для осуществления ими своих новых задач.

5. Конгресс рекомендует, чтобы Комитет министров призвал российские власти:

a. отменить недавние поправки к статье 74 закона 131-ФЗ в отношении увольнения в отставку мэров с тем, чтобы гарантировать мэрам возможность свободно осуществлять свои полномочия, не опасаясь вмешательства или политического давления со стороны муниципальных советов или губернаторов;

b. разработать юридические рамки для регулирования создания и функционирования муниципальных объединений, в соответствии с принципами Хартии;

c. совершенствовать законодательство так, чтобы гарантировать, что местные органы власти не подвергались чрезмерному контролю со стороны вышестоящих органов;

d. консультироваться с Конгрессом и Венецианской комиссией до окончания работы над любым законодательным документом,

разрешающим национальным парламентам принимать такие законы, которые могут войти в противоречие с Европейской хартией местного самоуправления;

е. восстановить прямые выборы губернаторов регионов для того, чтобы вернуться к тому уровню региональной демократии, который существовал в Российской Федерации до 2004 года;

ф. содействовать регистрации новых политических партий на местном и региональном уровне, давая возможность группам местных или региональных кандидатов выдвигать свои кандидатуры на выборах, при этом не обязывая их доказывать, что их партии состоят из весьма значительного количества членов;

г. принимать меры для избежания того, чтобы на местных и региональных выборах представлялись закрытые списки;

h. принимать меры, обеспечивающие условия, при которых на всех местных и региональных выборах свои кандидатуры могли выдвигать независимые кандидаты;

i. давать возможность национальным НПО свободно наблюдать за местными и региональными выборами, в том числе за процессом подсчета голосов;

j. продолжать осуществлять меры, предложенные в Рекомендации 1897 (2010) Парламентской Ассамблеи, в отношении соблюдения свободы СМИ, а именно таким образом, чтобы журналисты могли работать в условиях безопасности и чтобы на местном и региональном уровне поощрялись свобода выражения мнения и здоровые политические дискуссии;

к. продолжать совершенствовать распределение полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти и принимать меры по сокращению числа и сфер совместных полномочий;

l. выделять местным органам власти соответствующие финансовые средства или разрешать им собирать налоги, как это предусмотрено Хартией, позволяющие выполнять свои полномочия в области предоставления публичных услуг;

m. следить за тем, чтобы сельские населенные пункты получали такие финансовые средства, которые соответствуют их полномочиям, для того, чтобы избегать передачи ими полномочий вышестоящим органам;

n. совершенствовать системы перераспределения средств между местными органами власти и сельскими населенными пунктами для того, чтобы гарантировать более справедливое распределение средств;

о. продолжать и ускорять передачу государственного имущества местным органам власти и давать им возможность получать средства благодаря соответствующему земельному налогу;

p. добиваться того, чтобы с местными органами власти консультировались по всем вопросам, которые их касаются, используя при этом все имеющиеся средства, в соответствии со статьей 4(б) Хартии;

q. следить за тем, чтобы слияние населенных пунктов производилось только после того, как должным образом будут проведены консультации с соответствующими выборными собраниями;

r. принимать инновационные и уже существующие меры для искоренения коррупции на местном уровне, например, путем введения обязанности организовывать тендеры при закупках;

s. принять меры по подписанию и ратификации Дополнительного протокола к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местных органов власти (СЕД №207) для расширения участия граждан в местном самоуправлении;

t. расширять и укреплять программы и организации по подготовке административных сотрудников и местных и региональных выборных лиц с целью повышения эффективности оказания публичных услуг на этих уровнях.

[1] Обсуждена и принята Конгрессом 28 октября 2010 г., на третьем заседании (см. документ [CG\(19\)11](#), пояснительный доклад), докладчики: К. Андерсен, Дания (Р, ГНЛД) и К. Ньюбери, Соединенное Королевство (М, ЕНП/ХД).

Источник:

<https://rm.coe.int/1680719ba9>

Вопросы КМРВСЕ и обобщенные ответы экспертов – членов Европейского клуба экспертов местного самоуправления

1. Каковы основные усовершенствования в области местной и региональной демократии в Российской Федерации после принятия последней рекомендации?

С какими основными проблемами в настоящее время сталкиваются местные власти? Какие особенности существующей нормативно-правовой базы местного самоуправления являются наиболее неудовлетворительными?

Какие из них должны немедленно измениться?

За период с принятия последних рекомендаций ситуация с местным самоуправлением в РФ существенно ухудшилась. Был принят ряд изменений в федеральное и региональное – во многих субъектах федерации – законодательство, по сути завершивших огосударствление института МСУ. Квинтэссенцией этого стали федеральные законы:

№ 136-ФЗ от 27 мая 2014 г., в соответствии с которым:

– субъекты федерации получили право по своему усмотрению изымать у любых муниципалитетов местные полномочия,

– сельские полномочия утратили большую часть полномочий в сравнении с городскими поселениями;

– муниципалитеты лишились права на самостоятельное установление системы и порядка формирования органов МСУ – оно было передано субъектам федерации;

эти изменения, по нашему мнению, нарушают как требования Европейской хартии, так и Конституции РФ;

(лишение права определять структуру и порядок формирования органов МСУ был обжалован в Конституционный Суд РФ, который однако своим решением от 1 декабря 2015 г. признал «конституционность» соответствующих изменений);

№ 8-ФЗ от 3 февраля 2015 г., который:

– установил в нарушение всех принципов и норм новую модель «избрания» главы муниципального образования – статус «главы муниципального образования» теперь может получить лицо, отобранное конкурсной комиссией для замещения другой должности – главы местной администрации; т. е. Глава муниципального образования не проходит ни процедуру избрания всем населением, ни процедуру избрания из состава депутатов;

– при этом до 50% увеличил количество членов конкурсной комиссии, назначаемых губернаторов субъекта федерации, который также обладает правом вносить кандидатов на должность главы местной администрации – тем самым по сути главы муниципальных образований назначаются на должность по инициативе и указке губернаторов);

№ 62-ФЗ от 3 апреля 2017 г., который

– легитимировал упразднение субъектами федерации поселенческого МСУ – любые территории теперь могут быть названы «городскими округами», даже если там нет городских населенных пунктов, вне зависимости от размеров и связности территорий;

(цель этого закона – в городском округе существует одноуровневое МСУ, органы МСУ формируются только на уровне всего «объ-

единения населенных пунктов – т. н. «городского округа»).

Субъекты федерации во многих регионах воспользовались новыми возможностями по уничтожению МСУ – упраздняются поселения, отменяются прямые выборы глав, на уровне районов выборы в представительные органы заменяются делегированием, у муниципалитетов изымаются важные полномочия). Наиболее жестко поселенческое МСУ упраздняется в Московской, Нижегородской, Калининградской областях и во многих других.

По нашему мнению, все указанные нормы направлены на уничтожение самостоятельности и автономии института МСУ и подлежат отмене как не соответствующие Хартии и Конституции РФ. Все они в равной мере вредны для института МСУ. Наибольшее возмущение жителей вызывают, однако, два ключевых положения: отмена выборов глав муниципальных образований и упразднение поселенческого МСУ – против обеих норм неоднократно собирались протестные акции граждан в различных городах и регионах (что не помешало властям «продавить» соответствующие нормы и их практическую реализацию).

2. Считаете ли вы, что местные власти обладают существенными и обоснованными компетенциями и ответственностью? В какой области следует усилить (увеличить) муниципальные полномочия и компетенции? Как насчет делегированных полномочий?

К сожалению, нет.

1) упомянутые нормы 136-ФЗ позволяют субъектам федерации изымать у муниципалитетов практически любые местные полномочия (на практике в первую очередь изымаются полномочия в сфере территориального планирования и градостроительного регулирования, распоряжения неразграниченными земельными участками, а также в коммунальной сфере) – нарушен принцип автономии компетенции

2) у муниципалитетов изъяты ряд полномочий, традиционно присущий местному самоуправлению – например, в сфере социальной защиты, а теперь и здравоохранения (с 2011 г.)

3) в то же время сохраняется и расширяется список полномочий, чуждых этому уровню власти (участие в борьбе с терроризмом, коррупцией, территориальной обороне и т. д.)

4) большое и растущее число полномочий, отнесенных одновременно к нескольким уровням публичной власти («участие» МСУ в решении государственных полномочий, одно-

временное закрепление вопроса местного значения в компетенции и районов, и поселений и т. п.)

5) делегирование государственных полномочий на уровень городских округов и муниципальных районов, по мнению экспертов, давно превысило разумные пределы; нередко объем делегированных госполномочий в этих типах муниципалитетов значительно превышает объем собственных (муниципальных) полномочий – органы МСУ в таких местах в основном занимаются исполнением делегированных госполномочий, а не решением местных вопросов.

3. Считаете ли вы, что закрепленный в Уставе принцип субсидиарности надлежащим образом реализуется на практике? А как насчет разделения полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти, которое было предметом озабоченности в предыдущем докладе о мониторинге, в котором рекомендовалось дальнейшее совершенствование этого разделения? Как насчет рекомендации Конгресса 297/2010 о принятии мер по сокращению количества и объема общих компетенций? Осуществлялись ли такие меры за это время? Какие именно?

См. ответы на предыдущие вопросы. По нашему мнению, ситуация с момента принятия Рекомендаций лишь ухудшилась. Количество и объем полномочий менялись, но не в пользу МСУ.

1) например, в конце 2011 г. у муниципалитетов были изъяты полномочия в сфере здравоохранения, в большинстве стран (и ранее в России) традиционно исполняемые органами МСУ.

2) В то же время силовые полномочия, касающиеся «территориальной обороны», предупреждения экстремизма и терроризма, борьбы с коррупцией и т. п. по-прежнему остаются в компетенции муниципалитетов.

3) К сожалению, увеличивается число полномочий, одновременно отнесенных к компетенции нескольких уровней публичной власти (не разграниченные, несмотря на то, что десятки федеральных законов называются «о разграничении полномочий» – полномочия еще больше запутываются).

4) В законе продолжает сохраняться институт т. н. «специальных прав» (ст.ст. 14.1–16.1) – полномочия неразграниченной компетенции, которые государство предлагает муниципалитетам исполнять за свой (муниципальный) счет.

5) Наконец, продолжает сохраняться массовое делегирование исполнения полномочий

от поселений муниципальным районам (ч. 4 ст. 15 Закона № 131-ФЗ).

4. Не могли бы вы высказать свое мнение о правовом статусе местных и региональных органов власти в Российской Федерации? Считаете ли вы, что автономия муниципалитетов и регионов адекватно гарантируется законом и на практике?

См. ответ на вопрос 1. По нашему мнению, за последние годы в первую очередь пострадали именно автономия и самостоятельность МСУ. Это проявилось в упразднении автономии компетенции (1) и самостоятельности в определении системы и порядка формирования органов МСУ (2). Кроме того, по-прежнему не исключена из закона норма об удалении главы в отставку (3). Дополнительно появилась норма о допустимости лишения лица депутатского мандата не в результате отзыва избирателями, а по решению большинства депутатов того же представительного органа (4). На практике муниципалитеты жестко подчинены государственной власти. Эта зависимость также обеспечивается крайне неудовлетворительным финансовым положением МСУ, существующей системой финансирования МСУ (см. ниже).

5. Какие основные поправки, внесенные в Федеральный закон Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации с 2010 года? Были ли делегированы важные обязанности на местный и/или региональный уровень? Можете ли вы упомянуть случаи рецентрализации компетенции? Каковы современные тенденции?

См. ответы на предыдущие вопросы (в частности, 1). Рецентрализация – пример социальной защиты, затем здравоохранения. По некоторой информации, сейчас обсуждается и рецентрализация школьного образования.

6. Каковы основные различия между муниципальными районами (с городскими поселениями и сельскими поселениями) и городскими округами? Как насчет статуса городов федерального значения (Москва и Санкт-Петербург)? Насчет внутригородских муниципальных образований городов федерального значения?

Как указано выше, в городском округе по общему правилу существует только одно муниципальное образование – городской округ, в котором сконцентрированы компетенции обоих уровней МСУ – и поселений и муниципальных районов. В муниципальном районе же полномочия распределены между муниципальным районом и входящими в его состав

городскими и сельскими поселениями. Т. е. в городских округах не формируются другие муниципальные образования, а следовательно – и органы МСУ формируются только на одном уровне. Еще одно отличие – городские округа как и муниципальные районы наделены большим объемом делегированных полномочий (по которым они подчиняются государству), а поселения наделаются только небольшим объемом делегированных полномочий и подотчетны населению в большей мере, чем районы или городские округа.

Внутригородские муниципалитеты Москвы и Санкт-Петербурга имеют существенно «усеченную компетенцию» по сравнению с «обычными» поселениями.

С 2014 г. появилась также возможность создания внутригородских муниципалитетов в городских округах, имеющих деление на административные районы. За прошедшее время этим правом воспользовались 3 города. И здесь объем полномочий внутригородских муниципалитетов существенно меньше, чем у «обычных» поселений.

7. Как избираются ассамблеи 46 регионов (областей)? Рассматривает ли правительство вопрос о возобновлении прямых выборов губернаторов регионов, как это предлагается в рекомендации 297 (2010)?

Не очень понятно, откуда взялось число 46. В РФ существенно больше субъектов (регионов).

Формально в большинстве субъектов РФ введены прямые выборы губернаторов. Однако при этом введен муниципальный фильтр, который делает невозможной регистрацию независимого кандидата: преобладающие в выборных органах представители правящей партии дают свои подписи только членам (представителям) своей партии и кандидатам-спойлерам, тщательно отобранным под руководством администрации Президента РФ. При этом сохранилось право Президента РФ отправлять в отставку «всенародно избранных» губернаторов. Традиционной стала схема, при которой Президент РФ отправляет в отставку «проштрафившегося» (с т. з. федеральных властей) губернатора и направляет в регион исполняющим обязанности своего представителя (чаще всего – из силовых структур – федеральной службы охраны, таможни, безопасности, армии). Через некоторое время, достаточное для активизации административного ресурса новым губернатором, проводятся формальные выборы, на которых кандидат Президента РФ «побеждает». Однако в последнее время эта схема стала давать сбои – победы стали одерживать т. н. «технические кандидаты»,

несмотря на использование всех ресурсов властью.

8. Какие основные обязанности регионального уровня? Какова роль регионов (областей)? Как бы вы охарактеризовали их отношение к местному уровню?

Полномочия субъектов РФ в отношении МСУ урегулированы Законом № 131-ФЗ. В последние годы они существенно расширились (см. выше). В частности, ключевые изменения: субъекты стали по сути без ограничений определять полномочия муниципалитетов в своем регионе (изымая и перераспределяя полномочия по своему усмотрению), а также устанавливать систему и порядок формирования органов МСУ для всех муниципалитетов на своей территории. Подавляющее большинство субъектов РФ при этом проводят крайне рестриктивную политику в отношении МСУ. Так, почти половина субъектов РФ изымают у муниципалитетов полномочия в свою пользу. При этом чаще всего изымаются полномочия, которые связаны с экономическим состоянием ресурсов (территориальное планирование и градорегулирование, распоряжение неразграниченными земельными участками, ряд коммунальных услуг, полномочия в сфере рекламы). Еще рестриктивнее политика субъектов РФ в отношении системы и порядка формирования органов МСУ. Более 80% субъектов РФ самостоятельно установили их для всех муниципалитетов на своей территории. При этом прямые выборы здесь являются абсолютным исключением – в основном, предписывается отказ от прямых выборов (избрание глав из состава депутатов или – всё чаще – утверждение в этой должности избранного по конкурсу главы местной администрации). Так, по нашим данным, всего 4 субъекта РФ своими законами разрешили муниципалитетам самостоятельно устанавливать систему и порядок формирования органов МСУ. Из более чем 80 столиц субъектов РФ только в 10 сохранились прямые выборы глав (в то время, как число «глав», отобранных по конкурсу, составляет почти 50%). Кроме того, субъекты РФ нередко упраздняют прямые выборы представительных органов МСУ на уровне муниципальных районов и городских округов с внутригородскими муниципальными образованиями (к последнему типу относятся 3 городских округа), заменяя их на делегирование.

Наконец, показательным является использование субъектами РФ упомянутого выше права «формировать» т. н. «городские округа» на любых (в т. ч. сельских) территориях – более 1/3 субъектов РФ уже активно используют его, упраздняя поселенческое МСУ (хватает простого переименования муници-

пальных районов в т. н. городские округа). При этом в среднем по району упраздняются 7–10 поселений, т. е. – «исчезают» столько же глав поселений и примерно 50–100 депутатов на 1 район!

9. Какова сфера самостоятельности автономной области и автономных округов (округи) и как эта автономия гарантирована?

Данный вопрос выходит за рамки наших интересов и исследований. Следует, однако, напомнить, что РФ упразднила ряд автономных округов, «интегрировав» их в соседние области (например, Коми-Пермяцкий автономный округ был «слит» с Пермской областью, Корякский округ – с Камчатской областью и т. д.). Однако, этот опыт оказался крайне неудачным, поэтому в последние годы эксперимент был остановлен.

10. Как вы оцениваете условия содержания офисов избранных местных выборных представителей и их вознаграждения?

Сложно дать точную всеобъемлющую оценку, но исходя из опыта работы в разных регионах и муниципалитетах, можно предположить, что подавляющее большинство представительных органов МСУ находится в жесткой зависимости от местных администраций, а отчасти – и региональных (субъектов РФ) структур. Этому способствует и то, что нередко представительные органы вынуждены пользоваться аппаратом местных администраций (это связано с тем, что подавляющее большинство муниципалитетов России является дотационными – а следовательно, штаты органов МСУ регулируются субъектами РФ), а также ограничение количества депутатов, которые могут работать на постоянной основе, 10% общей численности состава депутатов.

11. В предыдущей рекомендации Конгресса 297 (2010) указывалось на трудности, с которыми сталкиваются новые партии при регистрации на местном и региональном уровнях. Кроме того, в этой рекомендации содержалась просьба к российским властям не допускать использования закрытых списков на местных и региональных выборах, а также предлагались меры по обеспечению того, чтобы независимые кандидаты могли баллотироваться на этих выборах повсюду. Как бы вы оценили нынешнюю ситуацию в этом плане? Были ли приняты такие меры? Какие именно?

Положения закона, запрещающие региональные и местные партии, не отменены. По-прежнему действует норма, согласно которой партии могут быть только федеральными,

имеющими отделения не менее чем в половине субъектов Федерации. При этом сохраняется право непартийных общественных объединений выдвигать кандидатов на местных выборах, но с 2009 года им не разрешается выдвигать списки кандидатов.

В 2012 году требования к числу членов политической партии было значительно смягчено, в результате были зарегистрировано более 60 новых партий. В реальности многие новые партии действуют лишь в небольшом числе регионов, но формально они имеют федеральный статус, и уже несколько партий были ликвидированы судом из-за того, что у них число региональных отделений сократилось и стало менее 43.

Закрытые списки не только по-прежнему используются на региональных и местных выборах, но и на практике являются единственными применяемыми. Открытые списки использовались на региональных выборах только в 2003–2005 годах и только в четырех регионах, после чего они были исключены во всех регионах из тех законов, в которых были предусмотрены.

На местных выборах на 2010 год открытые списки допускались по желанию местных властей только в четырех регионах. Но за прошедшее время они были исключены из законов республик Саха (Якутия), Тыва и Ульяновской области. Короткое время открытые списки предусматривались в законе Тверской области, но затем также были исключены. Таким образом, в настоящее время возможность использования открытых списков есть только в одном регионе – в Самарской области. Однако ни в одном муниципальном образовании такой возможностью не воспользовались.

Независимые кандидаты (самовыдвиженцы) по-прежнему имеют право участвовать в выборах региональных и местных депутатов, проводимых по мажоритарной системе, а также в мажоритарной части при использовании смешанной (параллельной) системы. Они также имеют право участвовать в выборах глав муниципальных образований. Однако при восстановлении в 2012 году прямых выборов глав субъектов Федерации региональным законодателям было разрешено не предусматривать самовыдвижения, и в большинстве регионов оно не предусмотрено. В выборах по пропорциональной системе участие независимых кандидатов по-прежнему не предусмотрено.

Резюмируя, можно отметить, что значимых изменений не произошло. Исключение составляют сельские и небольшие городские поселения – с учетом нескольких решений Конституционного Суда РФ в отношении та-

ких муниципалитетов было запрещено введение региональным законодательством выборов по партийным спискам. Применительно к муниципальным районам, городским округам и крупным городским поселениям ситуация не изменилась – субъекты РФ определяют систему и порядок формирования органов, в т. ч. систему выборов. В большинстве случаев используются пропорциональная или смешанная системы.

На практике, к сожалению, делается всё для обеспечения исключения участия независимых кандидатов в выборах.

Для этого используются два инструмента:

1) Механизмы прямого недопущения независимых кандидатов к выборам – выбраковка подписей избирателей, снятие кандидатов по основаниям якобы некачественного оформления документов (свежий пример – представление прокуратуры и обращение в суд избиркома Хакасии в попытке снять с выборов кандидата в губернаторы Хакасии Коновалова из-за неправильного названия регионального отделения КПРФ, выдвинувшего кандидата).

2) Отсутствие у зарегистрированного независимого кандидата возможности вести предвыборную агитацию:

даже за высокую плату местные и региональные СМИ (газеты, телевидение, радио) отказываются размещать агитационные материалы;

введены жесткие запреты на размещение агитации на улицах, домах;

листовки кандидатов с подъездов жилых домов в течение нескольких часов срываются специальными бригадами (кем направляются и оплачиваются эти бригады никогда установить не удастся);

проведение уличных митингов и собраний с избирателями также запрещено.

12. Как практикуются правовые положения об увольнении мэров? Рассматривается ли вопрос об отмене этих положений, как это предлагается в рекомендации 297 (2010)?

Как отмечено выше, норма об удалении в отставку, вопреки Рекомендациям КМРВСЕ, отменена не была. Норма активно использовалась в первые годы. В настоящее время, по нашей информации, она применяется уже не так часто. Основные причины – 1) норма достигла своего изначально задуманного запугивающего эффекта, и редкий глава сейчас пытается отстаивать интересы жителей и свои права избранного главы, ибо понимает последствия таких действий; 2) число избранных населением глав неуклонно сокра-

щается (в отношении назначенных глав используются другие процедуры).

К сожалению, по прежнему активно используются репрессивные инструменты (в первую очередь, заведение уголовных дел по любому основанию через подчиненные государству органы прокуратуры).

Поскольку большинство глав крупных муниципальных образований по сути назначаются губернаторами (процедура утверждения в должности «главы» муниципального образования управляющего по конкурсу, предложенного губернатором и «отобранного» конкурсной комиссией, в которой 50% составляют представители губернатора), потребность в применении данной нормы на практике у государства по сути отпала...

13. Считаете ли вы участие местных органов власти в процессе принятия решений на более высоких уровнях управления справедливым и адекватным?

Нет.

Отношения исполнительных органов всех уровней публичной власти строятся на принципах достаточно жесткого подчинения и волюнтаризма. Инициативы с мест имеют форму прошений.

Для взаимоотношений представительных органов разных уровней для всех субъектов РФ характерно отсутствие законодательных инициатив местных представительных органов в региональные законодательные собрания. Также крайне незначительно количество законодательных инициатив, подаваемых региональными законодательными собраниями в Государственную думу Российской Федерации. За последние годы рассмотрение высшим органом таких законодательных инициатив хотя бы в первом чтении – случай редчайший.

14. Как проходит процесс консультаций с местными органами власти на практике?

Механизм консультаций во многих регионах на практике упразднен «за ненадобностью». Там, где он еще сохранился, речь идет, как правило, о консультативных советах глав муниципальных образований при губернаторах или председателях представительных органов – при законодательном органе субъекта РФ. Основная их функция (по опыту) – простое одобрение инициатив регионального уровня.

Формально в ряде субъектов установлены консультативные полномочия ассоциаций (советов) муниципальных образований, а иногда – и право законодательной инициативы ассоциаций на региональном уровне. Слу-

чаи реального использования этих полномочий автору неизвестны.

15. Удовлетворены ли вы текущей ситуацией с правом на ассоциацию, признанным за местными органами власти?

Формально это право существует.

На практике подавляющее большинство региональных ассоциаций свою задачу по защите интересов МСУ и входящих в их состав муниципалитетов не исполняют, ограничиваясь представительскими функциями. В некоторых случаях региональные ассоциации также выполняют обучающую функцию для муниципалитетов. Общероссийский конгресс муниципальных образований еще в меньшей мере защищает муниципалитеты и интересы МСУ. То же самое можно сказать и о Всероссийском совете МСУ. Обе организации возглавляются государственными чиновниками (депутатами федерального уровня) и одобряют любые начинания государственной власти в отношении МСУ. В некоторых случаях инициаторы «затягивания гаек» в отношении МСУ инструментализируют эти объединения, поручая им самим выступать с непопулярными законопроектами, подготовленными администрацией Президента РФ (на федеральном уровне) или губернаторами (на региональном уровне).

16. Как осуществляется межмуниципальное сотрудничество в России? Считаете ли вы необходимым проведение реформы в этой области или же вы бы отдали приоритет объединению (слиянию) муниципальных образований в целях повышения эффективности?

Формально российское законодательство дает право на межмуниципальное сотрудничество, описывает его формы. Однако смежное законодательство в этой части не приведено в соответствие с этим правом. Речь идет, в частности, о бюджетном законодательстве (проблема совместного финансирования полномочий несколькими муниципалитетами), законодательстве о приватизации и некоторых других. Несовершенство законодательства, однако, не единственная причина непопулярности межмуниципального сотрудничества. Среди причин – и крайне неудовлетворительное регулирование компетенции МСУ (см. выше), позволяющее просто изъять те или иные полномочия с муниципального на государственный уровень, или добиться делегирования их исполнения более высокому муниципальному уровню. Кроме того, высока степень недоверия, отсутствуют традиции и опыт сотрудничества...

В отношении слияний: по нашему убеждению, слияния могут иметь место только при наличии объективных предпосылок – в част-

ности, значительное и продолжающееся уменьшение численности и плотности населения на территории. При этом объединяться могут только 2, максимум 3 соседних поселения. В российской практике, однако, как отмечено выше, наиболее популярной становится схема полного упразднения поселенческого МСУ. Подобная схема, на наш взгляд, противоречит и Европейской хартии, и Конституции РФ...

17. Как юридически гарантируется финансирование органов местного самоуправления в рамках федеральной экономической политики? Были ли расширены возможности муниципалитетов по мобилизации своих собственных ресурсов, включая налоги на имущество? Получают ли сельские поселения финансовые ресурсы, соизмеримые с их обязанностями? Была ли ускорена передача государственной собственности местным органам власти, как это предлагается в рекомендации 297 (2010)?

По нашему мнению, ситуация становится хуже. Это подтверждается не только ростом доли дотационных муниципальных образований (по разным оценкам, от 96 до 98% общего количества муниципалитетов), но и структурой межбюджетных трансфертов (резкое увеличение доли «связанных» трансфертов в виде субсидий и субвенций и снижение доли дотаций).

Поселения (как и ранее) получают в свои бюджеты два местных налога: налог на имущество и земельный налог. Однако эти средства так и не стали основой доходов местных бюджетов. Так, в 2017 г. по итогам исполнения всех местных бюджетов доля поступлений налога на имущество физических лиц составила всего около 3% всех налоговых поступлений местных бюджетов, а доля налога на землю составила 14,5%. В целом налоговые доходы (даже включая НДФЛ, зачисляемый в местные бюджеты по нормативам) составляют существенно менее половины всех доходов бюджетов муниципальных образований, рост налоговых доходов не соответствует реальной потребности в финансовых ресурсах для реализации установленных полномочий.

Ситуация с бюджетами сельских поселений остается непростой. Введение дифференцированного подхода к определению доходных источников городских и сельских поселений было предопределено изменениями законодательства о местном самоуправлении, предполагающими существенное сужение круга вопросов местного значения сельского поселения. Однако на сегодняшний день подобное уменьшение доходных источников сель-

ских поселений представляется неоправданным. Особо болезненно для сельских поселений сокращение поступлений отчислений от НДФЛ в 5 раз (с 10% до 2%), что привело к снижению доли налоговых поступлений в их бюджетах, усилению несбалансированности, росту зависимости от трансфертов из районных и в особенности региональных бюджетов.

В бюджеты сельских поселений – их в России более 18,5 тыс. из 22 тыс. муниципалитетов – в 2017 г. поступило лишь 6,7% от общего объема всех налоговых поступлений местным бюджетам (75,3 млрд руб.). Таким образом, проблемы связанные с демографической структурой населения, недостаточным количеством рабочих мест и сложившимся относительно низким уровнем оплаты труда на селе, дополнительно усилились в связи с пересмотром правовых основ распределения доходных и расходных полномочий между уровнями управления в 2014 г.

18. Как вы оцениваете ситуацию с местными органами власти в сфере финансирования? Как рассчитывается механизм финансового выравнивания, считаете ли вы его прозрачным и справедливым? Был ли усовершенствован этот механизм обеспечения равенства для местных органов власти и сельских поселений, как это предлагается в рекомендации 297 (2010)?

Механизмы межбюджетного выравнивания, затрагивающие местные бюджеты, не претерпели существенных положительных изменений за последние 8 лет. В 2010–2017 гг. существенно возросли объемы целевых межбюджетных трансфертов, предоставляемых местным бюджетам. В особенности существенно увеличились объемы субвенций (более чем в 2 раза), т. е. средств выделяемых для реализации переданных местным властям полномочий, что не может оцениваться нами как положительная тенденция. Объемы дотаций за рассматриваемый период не изменились, а значит, с учетом инфляционных изменений в экономике, реальная величина дотаций уменьшилась. Доля дотаций в общем объеме трансфертов при этом снизилась с 23% в 2010 г. до 15% в общем объеме межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям в 2017 г. Это оценивается нами отрицательно, так, как в п. 7 ст. 9 Европейской Хартии местного самоуправления «Источники финансирования органов местного самоуправления» установлены основные принципы, регулирующие финансовые аспекты местного самоуправления сказано, что «Предоставляемые местными органами самоуправления субсидии, по мере возможностей,

не должны предназначаться на финансирование определенных проектов. Предоставление субсидий не должно идти в ущерб основной свободе выбора политики органов местного самоуправления в области их собственной компетенции». Однако при рассмотрении субсидий в Методических рекомендациях органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях (Письмо Минфина России от 31 декабря 2014 г. № 06-04-11/01/69500) акцент сделан на необходимость их использования в целях развития и воздействия на приоритеты органов местного самоуправления в распределении средств за счет применения механизмов софинансирования из регионального бюджета. Несмотря на многократные заявления о необходимости укрупнения субсидий и увеличению доли дотаций по сравнению с целевыми трансфертами данные положения пока не реализуются на практике.

Кроме того, используются дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов, составляющие около 20 5 всех дотаций муниципальным бюджетам (67 млрд руб.), которые распределяются органами власти субъектов РФ по различным методикам, многие из которых характеризуются недостаточным уровнем объективности и создают предпосылки для проявления проблем «мягких бюджетных ограничений» (Soft Budget Constraint).

В отношении сельских поселений механизмы бюджетного выравнивания не претерпели существенных изменений. Изменения 2014 г. были связаны с введением дифференцированных в законодательстве понятий «городские поселения», «сельские поселения», а также появлением «внутригородских районов», но не затронули сущностного подхода к распределению трансфертов данного вида. Данные дотации предоставляются из регионального бюджета и распределяются преимущественно исходя из численности населения, проживающего на территории.

19. Считаете ли вы, что муниципалитеты обладают достаточной автономией в области человеческих ресурсов? Они могут свободно назначать и увольнять своих сотрудников? Могут ли они свободно устанавливать свою зарплату?

См. выше. Относительно независимо устанавливать штаты и размер оплаты труда сотрудников органов МСУ могут только бездотационные муниципальные образования (т. е. примерно 2–4% общего числа муниципалитетов). Степень дотационности местного бюджета определяет степень несвободы в установ-

лении фонда оплаты труда и т. п. Правовое регулирование системы муниципальной службы осуществляется на уровне субъектов РФ.

См. также ответ эксперта Фасеева.

20. Могут ли государственные органы и министры приостанавливать действие или применение муниципальных или региональных решений, планов и постановлений? Могут ли они отменить или обойти такие решения и/или планы? Как часто это происходит? Могут ли муниципалитеты подавать жалобы в суды на подобную практику?

Судя по всему, речь идет о системе государственного надзора за МСУ. В России формально он не существует (за исключением надзора/контроля в сфере исполнения делегированных госполномочий). Однако существует прокурорский надзор, который по нашему мнению можно охарактеризовать как репрессивный и зачастую избыточный. Меры превентивного контроля не используются.

Право на судебную защиту существует, однако в последнее время муниципалитеты прибегают к нему все реже. Это связано со все большей несамостоятельностью судебной системы, ее подчиненности исполнительной власти и прокуратуре. Наиболее явно это проявилось в деятельности и в решениях Конституционного суда РФ. Институт, долгое время остававшийся в той или иной мере гарантом МСУ, утратил эту свою функцию в последние годы.

21. Считаете ли вы, что правовые гарантии от чрезмерного надзора были улучшены, как это было предложено в рекомендации 297 (2010)?

Нет, не считаем.

22. Какие существуют средства судебной защиты для обеспечения защиты местного самоуправления? Считаете ли вы их достаточными и эффективными на практике?

См. ответ на вопрос 20. Нет, не считаем.

Ильдар Фасеев: Чтобы на «воле» знали

Когда мне попал вопросник мониторинговой группы, первой реакцией было опасение оказаться в положении здорового человека, принудительно оказавшегося в палате сумасшедшего дома, вопли которого кроме таких же несчастных никто за пределами этого заведения не услышит, а если и услышит, то не поймет.

Немного поостыв, понимая, что официоз даст информацию в стиле «все хорошо пре-красная маркиза...», все же решил написать

ответы и направить мониторинговой группе с тем, чтобы на «воле» знали, что «сумасшествие» на этой части суши поразило не всех.

Правда, ставя себя на место мониторинговой группы, трудно представить, какие рекомендации она может предложить российским властям на фоне находящихся за гранью разумного высказываний в адрес ЕС и «так называемых наших западных партнеров» в целом со стороны высоких российских должностных лиц.

Конечно, мои ответы на вопросы мониторинговой группы сформулированы с целью показать политику федерального центра в отношении местного самоуправления «крупными мазками», и вместе с тем имеют фрагментарный характер, как в силу ограниченности времени на ответы и фрагментарностью самих вопросов, так и в связи с вышеизложенным.

1. Каковы основные усовершенствования в области местной и региональной демократии в Российской Федерации после принятия последней рекомендации?

Изменения, осуществленные в законодательстве Российской Федерации в области местной и региональной демократии за период, прошедший после принятия указанных рекомендаций, нельзя назвать усовершенствованиями. Эти изменения по большей части не привели к улучшению ситуации в области местной и региональной демократии, а в значительной степени ухудшили положение. **О некоторых из них смотри в ответах на следующие вопросы.**

В целом этот период можно охарактеризовать как период завершения процесса полного и всеобъемлющего встраивания органов местного самоуправления в «вертикаль власти», которую президент В. Путин начал встраивать с момента своего избрания в 2000 году.

С какими основными проблемами в настоящее время сталкиваются местные власти?

С точки зрения интересов населения и общества институт местного самоуправления (и соответственно органы местной власти) тотально потерял доверие граждан, о чем свидетельствует снижение участия избирателей на местных выборах, опросы общественного мнения, политическая апатия и эскейпизм граждан от участия в решении вопросов местного значения. Гражданская активность, как правило, проявляется только в тех случаях, когда решения органов власти или близких к власти финансово-промышленных группировок затрагивают частные интересы отдельных граждан и групп граждан.

С точки зрения деятельности органов местного самоуправления, общесистемной проблемой является тотальный диктат региональной исполнительной власти практически по всем вопросам, начиная с допуска на муниципальные выборы независимых и оппозиционных кандидатов, финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления (которая, как правило, на 50–75% осуществляется за счет поступлений из региональных бюджетов, а в сельских поселениях и в большей степени) и заканчивая неформальным принуждением принимать те или иные решения. В некоторых случаях в отношении строптивых депутатов, глав муниципальных образований, муниципальных служащих, гражданских активистов применяются угрозы и даже уголовное преследование.

Кроме неформального диктата сокращены полномочия (компетенция) местного самоуправления (переданы на региональный уровень, а полномочия сельских поселений на районный уровень), соответственно сокращены доходные источники местных бюджетов (причем, как правило, не пропорционально сокращенным полномочиям).

Правила бюджетного выравнивания ослаблены, обещания, выдаваемые с 2003 года (с момента принятия ФЗ № 131) об установлении собственных налоговых источников местных бюджетов до уровня, в среднем обеспечивающего исполнения обязательных полномочий местного самоуправления за счет собственных доходных источников не выполняются. В совокупности этих условий местное самоуправление находится также и в полной финансово-экономической зависимости от органов государственной исполнительной власти, что также используется в качестве инструмента для обеспечения политической зависимости.

Какие особенности существующей нормативно-правовой базы местного самоуправления являются наиболее неудовлетворительными?

В первую очередь это несколько блоков, относящихся:

1) законодательству о выборах и референдумах в части:

– запретившей прямые выборы глав регионов (губернаторов), установившей «муниципальный фильтр» с целью ограничения возможности выдвижения независимых и оппозиционных кандидатов на должность главы региона, не позволяющей выдвигать кандидатов на должность главы региона объединениями граждан регионального уровня;

– допускающей выдвигать в члены избирательных комиссий государственных и муниципаль-

ципальных служащих и работников государственных и муниципальных учреждений и предприятий, которые в настоящее время обеспечивают тотальную фальсификацию результатов голосования в силу зависимости от органов власти;

– препятствующей проведению прямых выборов глав муниципальных образований, устанавливающей обязанность избрания депутатов региональных законодательных органов и депутатов представительных органов местного самоуправления в обязательном порядке по закрытым спискам политических партий;

– препятствующей объединениям граждан регионального и местного уровня, а также блокам региональных и местных отделений политических партий, объединениями граждан регионального и местного уровня выдвигать кандидатов в главы муниципальных образований, кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления;

– установившей необходимость участия в голосовании на местном референдуме не менее 50% зарегистрированных избирателей для признания референдума состоявшимся, что препятствует решению вопросов местного значения прямым голосованием на местном референдуме;

2) ФЗ № 131 в части территориальной организации местного самоуправления:

– отменившей обязательность голосования населения на местном референдуме для дачи согласия на изменение границ муниципальных образований и объединения (слияния) муниципальных образований;

3) ФЗ № 131 в части регулирующей формирование и деятельность органов местного самоуправления:

– предоставившей право региональным органам государственной власти определять способы замещения должности главы муниципального образования (назначение по результатам конкурса, назначение из состава депутатов, прямые выборы) и формирования представительных органов муниципальных районов;

– установившей возможность формирования представительных органов муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением путем делегирования глав поселений и депутатов поселений, входящих в состав муниципального района (для городских округов – глав и депутатов внутригородских муниципальных образований);

– установившей ограничение количества депутатов, работающих на постоянной основе не более 10% от состава представительного

органа независимо от размера муниципального образования;

2. Считаете ли вы, что местные власти обладают существенными и обоснованными компетенциями и ответственностью?

С момента принятия ФЗ № 131 многие полномочия были сужены, некоторые отменены.

В частности из ведения местного самоуправления исключено финансирование общеобразовательного образования (осталось лишь содержание зданий и обеспечение коммунальных услуг), организация оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи, первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов, организация и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения, опека и попечительство, регистрация актов гражданского состояния и ряд других.

Многие полномочия значительно сужены.

Правовое регулирование компетенции и ответственности ОМСУ урегулировано неполно и фрагментарно, пределы ответственности определены не полно и не точно.

Вместе с тем, за ОМСУ закреплены полномочия, которые также находятся и в ведении органов государственной власти, при том, что пределы компетенции и ответственности ОМСУ не определены, финансирование этих полномочий не предусмотрено (например, участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального района) при том, что в отраслевых законах эти полномочия МСУ также не урегулированы должным образом.

В результате ухудшилась доступность для населения учреждений первичного (неспециализированного) здравоохранения (многие учреждения ликвидированы, фельдшерско-акушерские пункты и амбулаторные учреждения здравоохранения, сельские больницы в сельских поселениях), также доступность учреждений здравоохранения для населения ухудшилась за счет их укрупнения в районах и городах, ухудшилась доступность общеобразовательных учреждений и учреждений дошкольного образования, в особенности в сельской местности.

Изъятие экологического контроля привело в некоторых городах и субъектах Федерации к масштабным экологическим кризисам в свя-

зи с отсутствием предприятий по переработке бытовых отходов и отходов производства.

В целом многие полномочия МСУ не обеспечены адекватным правовым регулированием, вопросы по своему характеру, являющиеся вопросами местного значения находятся или переданы на уровень государственной власти, а также к полномочиям МСУ отнесены необоснованные полномочия по своему характеру не являющиеся вопросам местного значения.

В какой области следует усилить (увеличить) муниципальные полномочия и компетенции?

Возвращение экологического контроля, в областях первичного (неспециализированного) здравоохранения, предоставления общеобразовательных услуг.

Как насчет делегированных полномочий?

Практика делегирования полномочий не соответствует законом управления, в соответствии с которыми полномочия должны делегироваться полностью, вместе с финансовым обеспечением и ответственностью за их исполнение, то есть передаваться в собственное ведение (собственную компетенцию) нижнего уровня управления и финансироваться из собственных доходных источников. Вместо этого сложилась практика частичного делегирования полномочий (не в собственное ведение) с финансированием из вышестоящего уровня.

При этом сложилась порочная практика изъятия полномочий местного самоуправления с передачей на уровень субъектов Федерации, которые в свою очередь возвращают их на уровень МСУ в виде делегированных полномочий с частичным финансированием.

3. Считаете ли вы, что закрепленный в Хартии принцип subsidiarity надлежащим образом реализуется на практике?

Принцип subsidiarity искажается, фактически реализуется принцип централизации.

Положения статьи 4 Хартии не реализованы либо реализованы не полностью.

А как насчет разделения полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти, которое было предметом озабоченности в предыдущем докладе о мониторинге, в котором рекомендовалось дальнейшее совершенствование этого разделения?

Принцип разграничения полномочий в Конституции РФ не определен.

В статье 72 Конституции РФ к совместному ведению субъектов Федерации отнесены

практически все вопросы жизнедеятельности общества и государства.

При подготовке ФЗ № 131 комиссией по разграничению полномочий под руководством Д. Козака был сформирован принцип разграничения предметов совместного ведения между Российской Федерацией и субъектами Федерации, состоящий в том, что федеральным законом к ведению Российской Федерации могут быть отнесены все полномочия по любому предмету совместного ведения в полном объеме, ничего не оставляющем за субъектами Федерации, поскольку ограничений не предусмотрено.

Исходя из этого принципа полномочия субъектов Федерации по предметам совместного ведения стали формироваться в федеральных законах по принципу делегирования, сохраняя контроль за федеральным центром (который на практике интерпретируется как директивное управление) и с предоставлением финансирования в виде субвенций, на размер которых субъекты Федерации не имеют никакого влияния, кроме как выступления в качестве просителей.

В Конституции РФ определены лишь самые общие подходы к правилам, в соответствии с которыми должны определяться компетенция и ответственность местного самоуправления:

«1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.» (пункт 1 статьи 132).

Конституционная норма «осуществляют охрану общественного порядка» до сих пор не реализована.

Как насчет рекомендации Конгресса 297/2010 о принятии мер по сокращению количества и объема общих (с органами государственной власти) компетенций? Осуществлялись ли такие меры за это время? Какие именно?

Фактически ничего не изменилось.

4. Не могли бы вы высказать свое мнение о правовом статусе местных и региональных органов власти в Российской Федерации? Считаете ли вы, что автономия муниципалитетов и регионов адекватно гарантируется законом и на практике?

Автономия муниципалитетов и регионов декларируется в Конституции РФ, в законодательстве, но фактически не соблюдается в правовом регулировании компетенции и полномочий, налоговых и бюджетных полномочий, а также в практической деятельности.

На практике повсеместно осуществляется директивное управление из вышестоящих уровней государственной власти вплоть до освобождения от занимаемых должностей выборных должностных лиц по принуждению различными способами.

5. Какие основные поправки, внесенные в Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» с 2010 года?

С 2011 года в Федеральный закон внесены изменения 80-тью законами, что свидетельствует о крайней нестабильности правового регулирования, о превращении законодательства в набор инструкций, постоянно изменяющихся в угоду текущей конъюнктуре.

Количество законов, внесших изменения в ФЗ № 131 по годам: 2011 – 12; 2012 – 9; 2013 – 10; 2014 – 10; 2015 – 12; 2016 – 6; 2017 – 12; 2018 – 9. Итого – 80.

Наиболее «вредоносными» являются следующие.

Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ.

Основной целью на стадии законопроекта было ограничение или полная ликвидация прямых выборов мэров крупных городов. Поводом стали активизация политической гражданской активности в крупных городах России в 2011–2012 (Болотная площадь) и поражение правящей партии «Единая Россия» на выборах мэров в ряде крупных городов – столиц регионов (Ярославль, Екатеринбург, Петрозаводск). было воспринято как угроза. С целью предотвращения этой угрозы «просачивания» оппозиционных сил в местные органы власти и получения ими ресурсов политического влияния сформировался «политический заказ» на упразднение выборности мэров крупных городов.

1) Внесено изменение в часть 3 статьи 34 ФЗ № 131, установившее, что порядок формирования органов местного самоуправления определяется уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ.

«3. Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования **в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.**»

В результате в субъектах Федерации стали приниматься законы предписывающие избирать (фактически назначать) мэров и глав муниципальных образований из состава депутатов представительного органа и тем самым

отменять нормы уставов, предполагавших избрание мэров и глав муниципальных образований прямым голосованием населения.

2) С целью снижения политической конкуренции в представительных органах крупных городов, внесено изменение в ФЗ № 131, предоставившее возможность региональным властям определять законом субъекта Федерации районное деление в городских округах (крупных городах) и определять порядок формирования представительного органа по принципу делегирования. (Однако это нововведение не встретило широкой поддержки в регионах, и было применено в Челябинске и еще нескольких городах).

3) Также предоставлено право законом субъекта Федерации определять формирование представительного органа муниципального района путем делегирования глав поселений и депутатов поселений, входящих в состав муниципального района.

4) Этим законом (часть 3 статьи 13 ФЗ № 131) у сельских поселений изъято 27 полномочий, которые переданы на уровень муниципальных районов. При этом введена возможность выборочного возврата этих полномочий законом субъекта Федерации.

Впоследствии также поправками в налоговый кодекс постоянные отчисления в бюджеты сельских поселений от налога на доходы физических лиц снижены с 10% до 2%.

Федеральный закон от 03.02.2015 № 8-ФЗ

«О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Этим законом в пункт 1 части 2 статьи 36 ФЗ № 131 введено положение, позволяющее назначать на должность мэров, глав муниципальных образований лиц из числа кандидатур, представленных конкурсной комиссией (в составе которой 50% членов являются представители губернатора). Причем эти кандидатуры могут не иметь никакого мандата доверия населения, не занимать никаких выборных должностей в муниципальном образовании.

Видимо, это положение введено из конъюнктурных соображений, чтобы назначить на должность мэра нужное лицо, которое не являлось депутатом представительного органа и не могло быть назначено на должность на основании изменений в ФЗ 131, внесенных **Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ.**

Примечательно, что первоначально законопроект, внесенный Законодательным Собранием Красноярского края, **принятый в первом чтении, назывался «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в части установления ограничений на участие в муниципальных выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, действиями (бездействием) которых созданы препятствия в работе представительного органа муниципального образования, повлекшие его роспуск) и содержал всего две, в общем, безобидные поправки в указанный закон.**

Ко второму чтению законопроект получил измененное название и в него были внесены поправки, регулирующие назначение на должность мэров, глав муниципальных образований лиц из числа кандидатур, представленных конкурсной комиссией.

Фокус в том, что в соответствии с Регламентом Государственной Думы законопроекты подлежат рассылке субъектам законодательной инициативы для получения отзывов, экспертных заключений и поправок только законопроекты, внесенные в Государственную Думу и законопроекты, принятые в первом чтении. Таким образом, эти «одиозные» изменения противоречащие Конституции РФ не обсуждались публично, на них не были представлены экспертные заключения и отзывы субъектов права законодательной инициативы, они не рассматривались в муниципальном сообществе и, фактически, были проведены «теневым», закрытым способом. Законопроект был принят 20.01.2015 во втором чтении, 23.01.2015 в третьем чтении, 28.01.2015 одобрен Советом Федерации, а 03.02.2015 подписан Президентом (фактически вся процедура заняла 10 рабочих дней).

Автором этой поправки был В. Б. Кидяев, на тот момент председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, в настоящее время президент Конгресса муниципальных образований РФ.

В настоящее время практически в большинстве городов и муниципальных районах мэры и главы муниципальных образований назначаются именно таким образом, на основании законов субъектов Федерации.

Это обстоятельство и позволяет сделать вывод о завершении встраивания местного самоуправления в «вертикаль власти» (конечно, наряду и с другими обстоятельствами).

Были ли делегированы важные обя-

занности на местный и / или региональный уровень?

Упомянутая нестабильность законодательства и множество поправок, ежегодно вносящихся в федеральные законы, позволяет утверждать, что среди них встречаются и полезные.

Однако, по моему мнению, в указанный период на региональный и местный уровень не было передано полномочий, значительно повышающих статус субъектов Федерации и органов местного самоуправления, предоставляющих им новые возможности для социально-экономического развития подведомственных территорий, улучшающих их финансовое и экономическое положение.

Можете ли вы упомянуть случаи рецентрализации компетенции? Каковы современные тенденции?

Случаи рецентрализации мне неизвестны. Делегирование изъятых полномочий на нижестоящий уровень в ограниченном объеме и не в виде предмета собственной компетенции, с ограниченным финансированием и с сохранением директивного управления сверху нельзя считать рецентрализацией.

6. Каковы основные различия между муниципальными районами (с городскими поселениями и сельскими поселениями) и городскими округами?

Различие состоит в том, что городские округа кроме тех же полномочий, что и муниципальные районы, обладают также полномочиями городских и сельских поселений.

Первоначальный смысл «городского округа» состоял в том, чтобы наделить этим статусом города и поселки городского типа вместе с территориями глубоко и прочно интегрированными с ними и предназначенными в соответствии с градостроительными генеральными планами для развития этих городов и поселков.

Однако в настоящее время во многих субъектах Федерации в нарушение норм ФЗ № 131 статусом городского округа наделяются муниципальные районы, с территориями в десятки и сотни раз превышающими территории городской застройки городов и поселков, являющихся их административными центрами, и в состав которых входят десятки и сотни поселков, сел и деревень. При этом эти территории никогда, по крайней мере, в обозримом будущем не могут стать территориями городской застройки. **(Смотри также ответ на вопрос 15.)**

Как насчет статуса городов федерального значения (Москва и Санкт-Петербург)?

В городах федерального значения полномочия местного самоуправления, фактически, отсутствуют. Институт местного самоуправления в них играет чисто декоративную роль, в Санкт-Петербурге в несколько меньшей степени, чем в Москве.

Насчет внутригородских муниципальных образований городов федерального значения?

В Москве они существуют чисто формально, в Санкт-Петербурге внутригородские муниципальные образования неоднородны. Таковыми считаются муниципалитеты (районы) собственно Санкт-Петербурга (всего 18), муниципалитеты городов-спутников, таких как Пушкин, Кронштадт, Гатчина, Сестрорецк, Ломоносов и др. (всего 9), и поселки (всего 21).

7. Как избираются ассамблеи 46 регионов (областей)?

В большинстве выборы происходят по закрытым партийным спискам. В ограниченном количестве субъектов Федерации 50% депутатов избираются по партийным спискам и 50% по одномандатным округам. Избранные кандидаты определяются по относительному большинству полученных голосов.

В подавляющем большинстве региональных представительных органов депутатами являются представители партии власти «Единой России».

Рассматривает ли правительство вопрос о возобновлении прямых выборов губернаторов регионов, как это предлагается в рекомендации 297 (2010)?

В последний год исполнения полномочий (в конце 2011 года) тогдашний президент Д.Медведев выдвинул предложение о переходе к прямым выборам губернаторов. Это предложение встретило сопротивление В.Путина (который в марте 2012 года должен был быть избран на третий срок), предложившего, что кандидаты в губернаторы должны выдвигаться по согласованию с президентом.

Поскольку это прямо противоречило всяким мыслимым представлениям о демократических выборах и положениям Конституции РФ, вместо согласования кандидатуры губернатора президентом, было принято выдвижение кандидатов в губернаторы политическими партиями при условии поддержки кандидатур определенным (достаточно высоким) процентов голосов муниципальных депутатов. Так как, в настоящее время, повсеместно большинство в представительных органах составляют ставленники исполнительной власти, которая обеспечивает это большинство за счет принуждения в различных формах

зависимых от нее избирателей (госслужащих, работников бюджетных учреждений, военно-служащих, социально зависимых от нее граждан и т.п.), а также прямыми фальсификациями результатов голосования, ни одна политическая партии включая парламентские партии не в состоянии набрать нужное количество голосов муниципальных депутатов в поддержку своих кандидатов без передачи голосов по указаниям исполнительной власти эта процедура получила название – «муниципальный фильтр».

«Муниципальный фильтр» используется для недопущения на выборы губернаторов неугодных исполнительной власти кандидатов, а, чтобы провластным кандидатам не было «скучно» через «муниципальный фильтр» пропускают кандидатов спойлеров, не представляющих угрозы для кандидата от власти.

Хотя с призывами об отмене «муниципального фильтра» выступали множество политиков (последней об этом заявила Э.Памфилова, нынешний председатель Центральной избирательной комиссии РФ), информации о том, что Кремль готов пойти на такой шаг на настоящее время не имеется.

8. Какие основные обязанности регионального уровня?

В настоящее время в статье 26.3. Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определены 81 полномочие по предметам совместного ведения, которые охватывают практически все вопросы жизнедеятельности общества (кроме того, некоторые полномочия и обязанности определены в отраслевых федеральных законах). Также данные полномочия регламентируются в отраслевых федеральных законах.

Среди них наиболее важными для граждан являются:

организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, обращения с твердыми коммунальными отходами (п. 7);

установления нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, порядка их разработки и утверждения..; организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов (пп. 7.1, 7.2);

осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения... (п. 11);

обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного и основного образования..; дополнительного образования; дополнительного профессионального образования, среднего профессионального образования (пункты от 13) до 14.2);

обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей... жилыми помещениями (п. 14.2);

организации оказания населению первичной медико-санитарной помощи, специализированной и скорой медицинской помощи... (п. 21);

социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот... в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты социальных пособий... (п. 24);

организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству (п. 24.2);

организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей... (п. 24.3);

утверждения схем территориального планирования субъекта Российской Федерации, утверждения документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства регионального значения, утверждения региональных нормативов градостроительного проектирования, выдачи разрешения на строительство объекта капитального строительства... (п. 42);

осуществления государственного контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов... (п. 42.1);

осуществления регионального государственного экологического надзора... (п. 56);

осуществления регионального государственного жилищного надзора, регулирования отношений в сфере обеспечения проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, осуществления лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами (п. 61);

организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг... (п. 77);

организации и осуществления стратегического планирования в субъекте Российской Федерации... (п. 81).

Какова роль регионов (областей)?

Органы власти регионов находятся в подчиненном положении, исполнительные органы фактически действуют как территориальные подразделения федеральных исполнительных органов.

Федеративное устройство государства на практике не действует, централизация во всех областях государственной политики и деятельности, в особенности, на неформальных основаниях стало повседневностью.

Как бы вы охарактеризовали их отношение к местному уровню?

Региональная бюрократия с самого начала демократических и рыночных преобразований резко выступала против местного самоуправления. Такое отношение происходило из стремления владеть и распоряжаться всеми ресурсами, так как переход деятельности местных властей к принципам местного самоуправления означал их автономию от органов государственной власти и соответственно потерю для региональной бюрократии возможностями распоряжаться ресурсами, что особенно ее не устраивало накануне и в процессе приватизации государственного имущества.

Также главы регионов понимали, что политическая конкуренция в системе местного самоуправления, являющейся демократией в своем первоначальном виде, сильно осложнит им возможность сохраниться во власти.

В результате к 1996 году во многих субъектах Федерации местное самоуправление было упразднено не только на уровне сел и малых городов, но и даже в крупных городах.

В процессе разработки и принятия ФЗ № 131 федеральный центр согласился с требованиями демократических партий ограничить возможности региональных властей по своему усмотрению выстраивать организацию местных властей, тем более что это соответствовало намерениям федерального центра ограничить самостоятельность регионов и встроить их в «вертикаль власти».

Полномочия региональных властей в отношении местного самоуправления в настоящее время сильно ограничены.

Но системный конфликт между ОМСУ и региональными властями продолжает иметь место в основном в двух сферах.

Во-первых, это финансовое обеспечение местного самоуправления, которое в целом осуществляется в основном из региональных бюджетов (как правило, различные трансферты из региональных бюджетов превышают 50% доходов местных бюджетов).

Во-вторых, это политическая сфера, кристаллизующаяся в процессах формирования органов местного самоуправления и, теперь

уже почти повсеместного назначения глав муниципальных образований.

9. Какова сфера самостоятельности автономной области и автономных округов (округи) и как эта автономия гарантирована?

Ряд автономных округов были упразднены (Агинский Бурятский автономный округ, Коми-Пермяцкий автономный округ, Корякский автономный округ, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Эвенкийский автономный округ) в связи с их включением в территорию субъектов Федерации. Это было сделано в силу их глубокой дотационности с передачей финансового обеспечения территорий региональным органам власти. При этом устанавливались определенные гарантии для жителей бывших округов – коренных малочисленных народов, с приданием этим территориям статуса особой территориальной единицы.

Округа – бюджетные «доноры»: Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ, на территории которых расположены запасы углеводородов и природного газа, пока сохранились.

Чукотский автономный округ, также глубоко дотационный, сохранился, по видимому, поскольку находится в окружении дотационных субъектов Федерации.

В соответствии с Конституцией РФ все субъекты Федерации имеют равные права.

О каких-либо системных конфликтах между автономными округами, субъектами Федерации, в которые они входят, и федеральным центром мне не известно. Если возникают локальные конфликты, очевидно, они разрешаются федеральным центром в режиме «ручного управления», поскольку на этих территориях сосредоточены интересы и ресурсы добывающих государственных компаний.

Положение территорий, упраздненных автономных округов, требует отдельного изучения и рассмотрения.

10. Как вы оцениваете условия содержания офисов избранных местных выборных представителей и их вознаграждения?

Федеральным законом № 131 введено ограничение на количество депутатов, которые могут работать в представительном органе на постоянной основе, и получать денежное вознаграждение на уровне муниципальных служащих.

Соответственно депутатам, исполняющим полномочия на непостоянной основе, как

правило, не выделяются для постоянного пользования помещения (кабинеты в представительном органе, офисы вне представительного органа).

Некоторые депутаты имеют общественные приемные, содержащиеся за счет собственных средств и пожертвований, либо партии, членами которых они являются.

В некоторых муниципальных образованиях депутаты, исполняющие полномочия на непостоянной основе, получают постоянные денежные компенсации на расходы для исполнения своих полномочий, как правило, по сложившейся традиции, по нормативным актам, принятым до вступления в силу ФЗ № 131.

Хотя в законодательстве не содержится запрета на такие компенсации, попытки депутатов провести нормативные акты, предусматривающие такие компенсации, встречают сильное сопротивление со стороны исполнительной власти, что вполне согласуется с политикой «вертикали власти» поскольку ограничивает возможности независимых и оппозиционных депутатов.

Пределы денежного вознаграждения выборных должностных лиц и депутатов, работающих на постоянной основе, устанавливаются нормативными актами субъектов Федерации.

11. В предыдущей рекомендации Конгресса 297 (2010) указывалось на трудности, с которыми сталкиваются новые партии при регистрации на местном и региональном уровнях. Кроме того, в этой рекомендации содержалась просьба к российским властям не допускать использования закрытых списков на местных и региональных выборах, а также предлагались меры по обеспечению того, чтобы независимые кандидаты могли баллотироваться на этих выборах повсюду. Как бы вы оценили нынешнюю ситуацию в этом плане? Были ли приняты такие меры? Какие именно?

В этой сфере существенных изменений не произошло.

В большинстве регионов, городских округов и муниципальных районов выборы в представительные органы происходят по закрытым партийным спискам. В ограниченном количестве субъектов Федерации и муниципальных образований 50% депутатов избираются по партийным спискам и 50% по одномандатным округам. Избранные кандидаты определяются по относительному большинству полученных голосов.

В подавляющем большинстве региональных и муниципальных образований предста-

вительных органов депутатами являются представители партии власти «Единой России».

Способы избрания депутатов представительных органов (по партийным спискам, по одномандатным округам или по смешанной системе) определяются законом субъекта Федерации.

Независимые кандидаты, теоретически могут выдвигаться по одномандатным округам, при условии получения определенного числа голосов избирателей в свою поддержку, но неугодных власти кандидатов не допускают к регистрации путем признания недостоверными подписей избирателей.

Зачастую партийные списки (неугодных партий или включающие неугодных кандидатов) также не допускаются к регистрации.

В соответствии с Постановлением Конституционного суда Федеральным законом от 16.10.2012 № 173-ФЗ в статью 23 ФЗ № 131 внесена поправка, отменяющая требование проводить выборы в представительные органы по партийным спискам для муниципальных образований с численностью населения менее 3000 человек.

12. Как практикуются правовые положения об увольнении мэров? Рассматривается ли вопрос об отмене этих положений, как это предлагается в рекомендации 297 (2010)?

Статья 74.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внесенная в 2009 году от имени президента Д.Медведева, как правило, применяется для отставки по тем или иным причинам неугодных исполнительной власти глав муниципальных образований.

Известны ряд случаев достаточно произвольного применения этой нормы для удаления в отставку неугодных мэров и глав муниципальных образований. Защититься в суде в таких случаях невозможно, как в силу нечеткости и неоднозначности диспозиций норм, определяющих основания для отставки, так и в силу ангажированности судов исполнительной властью.

Последним широко известным скандальным случаем стало «удаление в отставку» в 2015 году мэра Петрозаводска (Карелия) Г. Ширшиной в результате безосновательного двукратного выражения недоверия городским советом депутатов.

Несмотря на различного рода юридические и логические несообразности и нелепости, содержащиеся в этой статье, она, как и все законы и поправки к законам, внесенные от имени президента, имеет неписанный статус

неприкасаемой «священной коровы». Законопроектов по ее отмене или существенной коррекции в Государственную Думу не вносилось.

Рассматривался ли вопрос об отмене этой статьи в органах, обладающих правом законодательной инициативы, мне не известно.

13. Считаете ли вы участие местных органов власти в процессе принятия решений на более высоких уровнях управления справедливым и адекватным?

В законодательстве не предусмотрено обязательное выявление мнения органов местного самоуправления при принятии решений органами государственной власти. Также не предусмотрена обязательность согласия органов местного самоуправления или обязательность учета мнения органов местного самоуправления при принятии каких-либо решений, выраженного отдельными органами или группами органов местного самоуправления, а также выраженных предусмотренными законом в обязательном порядке объединениями (ассоциациями) муниципальных образований.

Исключение составляет лишь конституционная норма об учете мнения населения при изменении границ муниципальных образований, но эта норма искажена в законодательстве и не выполняется.

Предусмотренные ФЗ № 131 Советы муниципальных образований субъектов Федерации, создающиеся в обязательном порядке, как правило, играют декоративную роль, не имеют реального политического влияния, их руководители назначаются по согласованию с губернаторами или являются прямыми губернаторскими креатурами.

Представительные органы муниципальных образований обладают правом законодательной инициативы в региональных законодательных собраниях, но редко пользуются этим правом.

Предусмотренное ФЗ № 131 Единое общенациональное объединение муниципальных образований – Конгресс муниципальных образований, на мой взгляд, не выполняет своей задачи по защите местного самоуправления и выражению интересов местного самоуправления как конституционного института. Такое положение связано с несколькими основными обстоятельствами.

Во-первых, законодательством и нормативными актами не определены какие-либо вопросы, по которым консультации с Конгрессом или учет мнения Конгресса являются обязательными.

Во-вторых, ведущие позиции в Конгрессе занимают лица, согласованные с федераль-

ной исполнительной властью, которые поддерживают политику федерального центра в отношении местного самоуправления.

Таким образом, **участие местных органов власти в процессе принятия решений на более высоких уровнях управления** не урегулировано законодательством и нормативными актами и может происходить исключительно по волеизъявлению органов государственной власти.

На мой взгляд, такое положение не соответствует роли местного самоуправления в политической структуре государства, предусмотренной Конституцией РФ, и не является адекватным и справедливым.

14. Как проходит процесс консультаций с местными органами власти на практике?

На практике взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Федерации и территориальными подразделениями федеральных органов власти происходит по запросам органов государственной власти или по обращениям органов местного самоуправления.

В законодательном процессе, при принятии ведомственных нормативных актов и принятии иных решений органами государственной власти мнения или возражения органов местного самоуправления могут учитываться или не учитываться вовсе.

15. Удовлетворены ли вы текущей ситуацией с правом на ассоциацию, признанным за местными органами власти?

В соответствии с пунктом 1 статьи 8 ФЗ № 131 в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Советы муниципальных образований, создающиеся в обязательном порядке, как правило, играют декоративную роль, не имеют реального политического влияния, их руководители назначаются по согласованию с губернаторами или являются прямыми губернаторскими креатурами, и, как правило, служат лишь для того, чтобы выразить одобрение решением региональных органов власти.

Несмотря на то, что пунктом 3 статьи 8 ФЗ № 131 сохранена возможность существования ассоциаций созданных по собственной инициативе органов местного самоуправления, новых независимых ассоциаций после вступления в силу ФЗ № 131 не создавалось. Ранее существовавшие ассоциации либо распались, либо их деятельности создаются различные препятствия. Мнения таких независимых ассоциаций не принимаются во внимание органами государственной власти.

Созданные в обязательном порядке под протекторатом региональной исполнительной власти советы муниципальных образований не защищают интересы местного самоуправления и не выражают интересы населения муниципальных образований. Создание этих советов муниципальных образований «омертвило» взаимодействие органов местного самоуправления между собой, «заморозило» политические процессы в муниципальной среде.

16. Как осуществляется межмуниципальное сотрудничество в России? Считаете ли вы необходимым проведение реформы в этой области или же вы бы отдали приоритет объединению (слиянию) муниципальных образований в целях повышения эффективности?

По большому счету никакое межмуниципальное сотрудничество между муниципальными образованиями не осуществляется в силу нескольких причин.

Во-первых, в России ни в царское время, ни тем более в советское время не существовало развитых управленческих и производственных практик сотрудничества и кооперации, которые могли бы перерасти в традиции.

Во-вторых, вышестоящие уровни власти не воспринимают нижестоящие уровни как партнеров, пусть и «младших», а воспринимают их как подчиненных. Поэтому федеральные органы власти применяют в отношении регионов по большей части директивные методы воздействия, и точно так же региональные власти поступают в отношении местного самоуправления.

В-третьих, в законодательстве не предусмотрены механизмы решения общих для различных уровней государственного управления проблем на принципах кооперации.

В-четвертых, поскольку политика федерального центра имеет целью тотальную централизацию, воплотившуюся в эвфемизм «вертикаль власти», то и при проведении реформ и в частности реформ в сфере местного самоуправления федеральные «проводники» не разрабатывают и не предлагают методик решения проблем на принципах кооперации.

Поэтому для российской бюрократии гораздо ближе административные методы, чем кооперация.

Отсюда проистекают такие решения, как присоединение к территории г. Москвы в 2011–2012 годах части территории Московской области (2 городских округа и 19 сельских поселений) простирающейся до Калужской области и превышающей по размеру территорию собственно города Москвы (1400 кв. км против 1100 кв. км).

Также исходя из этой логики, вместо кооперативных методов управления, губернаторы проводят политику укрупнения муниципальных образований. В частности упраздняются поселенческие сельские муниципальные образования путем наделения статусом городского округа муниципальных районов.

При этом преследуется несколько целей.

Во-первых, уменьшается политическая конкуренция за счет сокращения количества выборных должностных лиц и депутатов представительных органов. Так, в Московской области в 2005–2017 годах 19 муниципальных районов наделены статусом городского округа, депутатских мандатов лишлись 1316 депутатов.

Во-вторых, централизуются: основной доходный ресурс – право распоряжаться землями (минеральные ресурсы уже давно поделены), право выдавать разрешения на строительство и ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства, бюджетные финансовые ресурсы.

Учитывая, что распоряжение землей, выдача разрешений на строительство и разрешений на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства являются наиболее коррупционными сферами, нетрудно угадать мотивы и последствия такой централизации.

Централизация бюджетных ресурсов также увеличивает возможности для «отмывания» (а в России прижился термин «распил») бюджетных денег через завышение стоимости контрактов и их предоставления подставным и близким к чиновникам фирмам.

17. Как юридически гарантируется финансирование органов местного самоуправления в рамках федеральной экономической политики? Были ли расширены возможности муниципалитетов по мобилизации своих собственных ресурсов, включая налоги на имущество? Получают ли сельские поселения финансовые ресурсы, соизмеримые с их обязанностями? Была ли ускорена передача государственной собственности местным органам власти, как это предлагается в рекомендации 297 (2010)?

Местными являются два налога: налог на землю и налог на имущество физических лиц.

С целью увеличения доходных источников местных бюджетов в 2014 году в Налоговый кодекс введена норма, позволяющая муниципалитетам устанавливать торговый сбор, верхний предел ставки по которому определен Налоговым кодексом. Этот сбор не приносит существенные доходы местным бюджетам.

Основным источником налоговых доходов местных бюджетов являются отчисления от

федерального налога на доходы физических лиц.

Конституционное право органов местного самоуправления самостоятельно устанавливать местные налоги и сборы не поддерживается федеральными законами.

Вместо увеличения доходной базы сельских поселений, у них были изъяты наиболее финансово емкие полномочия (смотри ответ на вопросы по пункту 5), однако это не привело к улучшению качества исполнения этих полномочий.

Поступления от имущественных налогов несколько увеличились за счет переоценки кадастровой стоимости, однако не настолько, чтобы в существенной части обеспечить потребности муниципальных образований.

О каких-либо мерах, принятых с целью ускорения или упрощения передачи государственной собственности местным органам власти, мне не известно.

18. Как вы оцениваете ситуацию с местными органами власти в сфере финансирования? Как рассчитывается механизм финансового выравнивания, считаете ли вы его прозрачным и справедливым? Был ли усовершенствован этот механизм обеспечения равенства для местных органов власти и сельских поселений, как это предлагается в рекомендации 297 (2010)?

Ситуация с местными финансами в целом не претерпела существенных изменений. По-прежнему в среднем более 50% доходов местных бюджетов составляют трансферты из региональных бюджетов. В особенности катастрофическим является положение сельских территорий.

В большинстве регионов, за исключением некоторых регионов доноров, положение усугубляется значительными различиями экономического положения муниципалитетов в особенности сельских, в которых различия в бюджетной обеспеченности на душу населения могут различаться на порядок. Механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности, исходя из расчетов средней бюджетной обеспеченности на душу населения, не предоставляют возможности предпринимать значимые меры для экономического развития депрессивных территорий. Положение усугубляется тем, что и большинство регионов не обладают достаточными финансовыми ресурсами для экономического развития отстающих территорий программными методами.

Существующие подходы и программы, как на федеральном уровне, так и на региональном явно недостаточны для «подтягивания» отстающих в социально-экономическом раз-

витии муниципалитетов к приемлемому уровню.

19. Считаете ли вы, что муниципалитеты обладают достаточной автономией в области человеческих ресурсов? Они могут свободно назначать и увольнять своих сотрудников? Могут ли они свободно устанавливать свою зарплату?

Формально для исполнительных органов местного самоуправления ограничений на количество штатных сотрудников не имеется.

Ограничение количества депутатов, которые могут работать на постоянной основе в представительном органе местного самоуправления не более 10% от состава представительного органа установлено с целью ограничения политической конкуренции и снижения реальной работоспособности представительных органов, и принижения роли представительной демократии, и усиления зависимости представительных органов от исполнительных. Такое положение блокирует возможности контроля деятельности исполнительной власти представительной демократией.

Ставшее повсеместным назначение глав муниципальных образований и глав местных администраций по результатам конкурса при том, что в конкурсной комиссии 50% членов составляют представители губернатора, а большинство в представительных органах повсеместно составляют провластные депутаты, привело к тому, что руководители муниципалитетов и их ведущие служащие фактически назначаются по представлению (или согласованию) с региональной властью, а в отношении крупных городов и административных центров регионов к процессу также подключаются представители федерального центра, курирующие и направляющие политические процессы в регионах.

Денежное вознаграждение и должностные оклады, а также различные дополнительные выплаты осуществляются, как правило, в соответствии и на основании законов субъектов РФ.

20. Могут ли государственные органы и министры приостанавливать действие или применение муниципальных или региональных решений, планов и постановлений? Могут ли они отменить или обойти такие решения и / или планы? Как часто это происходит? Могут ли муниципалитеты подавать жалобы в суды на подобную практику?

Федеральные и региональные должностные лица органов государственной власти формально не могут отменять или приостанавливать действие нормативных актов и решений органов местного самоуправления.

Отмена действия нормативных актов и решений органов местного самоуправления может произойти только по судебной процедуре, с таким иском обратиться в суд вправе органы государственной власти, а также граждане, если нарушаются их права и законные интересы.

В досудебном порядке органы прокуратуры вправе направить в органы местного самоуправления протест на нормативный правовой акт, противоречащий, по их мнению, закону, с требованием его отмены или представление об устранении нарушений законодательства и прав граждан действиями органов и должностных лиц местного самоуправления, которые должны быть рассмотрены в обязательном порядке в определенный срок. Если требования не будут удовлетворены, прокуратура вправе обратиться с иском в суд.

Однако, в сложившейся практике права местного самоуправления ограничиваются превентивно, органы местного самоуправления обязаны направлять проекты нормативных актов в органы прокуратуры для получения так называемой антикоррупционной экспертизы. При этом прокуратуры зачастую выходит далеко за пределы вопросов возможной коррупции, считая, что местное самоуправление может осуществлять только те действия, которые вменены законом. Возможность решения вопросов местного значения органами местного самоуправления как предметов собственной компетенции по своему усмотрению в части неурегулированной законами, прокуратурой, как правило, не

поддерживается.

21. Считаете ли вы, что правовые гарантии от чрезмерного надзора были улучшены, как это было предложено в рекомендации 297 (2010)?

Нет, этого не произошло.

22. Какие существуют средства судебной защиты для обеспечения защиты местного самоуправления? Считаете ли вы их достаточными и эффективными на практике?

Органы местного самоуправления вправе обжаловать решения органов государственной власти в суде, однако судебная система является зависимой от государственной власти, и выиграть суд против государственных органов чрезвычайно сложно.

Сведения об авторе

Ильдар Фазылович Фасеев, член Европейского клуба экспертов местного самоуправления;

с 1994 по 2011 год штатный эксперт, ведущий советник Комитета Государственной Думы РФ по вопросам местного самоуправления;

член рабочих групп по разработке федеральных законов от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также других федеральных законов, регулирующих местное самоуправление в той или иной степени.

МСУ в ноябре 2018-го

Twitter-хроника

Сайт «Энциклопедия местного самоуправления» отслеживает все основные события и публикации о местном самоуправлении.

Чтобы быть в тренде, читайте наш Твиттер (<https://twitter.com/emsuru>) или Фейсбук (<https://www.facebook.com/emsuru>), либо следите за их трансляцией на главной странице сайта «ЭМС» (<http://emsu.ru/>).

02.11.2018

Реформы. В верхних эшелонах обл. власти обсуждают вариант регрессной реформы, вернуть прямые выборы мэра в Челябинске https://www.znak.com/2018-11-02/v_shtabe_dubrovskogo_obdumyvayut_ideyu_vernut_chelyabinsku_pryamye_vybory

Лица. Тульская: Кто является главами муниципальных образований в нашем регионе. Перечень с краткими сведениями и фото http://newstula.ru/fn_416718.html

03.11.2018

СМИ. Татарстан: чиновники не смогут читать "Бизнес Online". Сайт заблокирован "для повышения эфф. работы госслужащих" https://kazanreporter.ru/post/3288_kakaya_bol_chinovnikam_zakryli_put-na-biznes-online

04.11.2018

Округа. В.Путин: подписал указ о передаче двух субъектов Федерации - Республики Бурятия и Забайкальского края - ДФО <https://www.rbc.ru/politics/04/11/2018/5bdef2b89a7947acf3d74348>

Озеленение. Тюмень: высажено 3666 крупномеров, контрактом предусмотрен уход <https://tumix.ru/news/38754/esli-sazhenets-pogibnet-novyij-vyisadit-podryadchik-za-svojschyot-tyumen-prirosla-3-666-garantijnymi-derevyami>

ЧС. Ростов-на-Дону: несколько сотен ростовчан оказались заблокированными на Зе-

леном острове из-за затонувшего моста
<https://www.1rnd.ru/news/2205604/neskolko-soten-rostovcan-okazalis-zablokirovannymi-na-zelenom-ostrove-iz-za-zatonuvsego-mosta>

Форумы. 3 ноября в Москве завершил работу форум "Сообщество", организованный ОП РФ - критические выступления (обзор)
http://2018.vybor-naroda.org/vn_exclusive/121669-haos-i-vymiranie-uchastniki-foruma-soobschestvo-ocenili-predlozheniya-minekonomrazvitiya-po-razvitiyu-territoriy.html

Кризис. Ставропольский: Казаки Кавказской казачьей линии приняли резолюцию, главное требование - отставка губернатора
<https://newstracker.ru/news/politics/04-11-2018/kazaki-prizvali-putina-otpraviv-v-otstavku-gubernatora-stavropolya>

05.11.2018

СМИ. Томск: закрытие ТВ-2 - сейчас мы знаем даже содержание одной из докладных, нам вменялось в вину 3 основные вещи
<https://www.svoboda.org/a/29582894.html>

Польша. Посты мэров в крупнейших городах по итогам второго тура выборов в органы МСУ заняли независимые кандидаты
<https://news.liga.net/world/news/vtoroy-tur-mestnyh-vyborov-v-polshe-stali-izvestny-rezultaty>

Форумы. Страсбург: А.Дрозденко единогласно избран членами российской делегации руководителем делегации РФ в КМРВСЕ
<https://online47.ru/2018/11/05/aleksandr-drozdenco-vozglavil-delegatsiyu-rf-v-kmrvse-61690>

Инсайд. Мы выяснили, как чиновница произнесла: "Родителей не просили вас рожать". Участница рассказала детали встречи
<https://ura.news/news/1052358086>

Экспертиза. К.Рогов: колониальная стратегия - глухая ярость местных элит вошла в резонанс с недовольством населения
https://echo.msk.ru/blog/rogov_k/2309247-echo/

06.11.2018

Расследование. Новая газета: как тратятся и кому достаются млрд рублей госкорпорации ТРВ - результаты могут напугать
<https://www.novayagazeta.ru/articles/2018/11/06/78470-podnyalis-na-yadernom-schite>

Снос. Екатеринбург: глава А.Высокинский распорядился очистить город от киосков и павильонов к 2022 году полностью
<https://вечерний-екатеринбург.рф/news/society/60510-k-2022-v-ekaterinburge-ne-ostanetsja-kioskov.html>

Следствие. Нижний Новгород: дело облдепутата, предс. НРО "Справедливой России"

А.Бочкарева передано в суд (детали)
https://www.nta-nn.ru/news/politics/2018/news_592945/

Реформы. Модель внутригородского районного деления будет рекомендована всем городам численностью свыше 500 тыс. чел.
<https://punkt-a.info/news/glavnoe/v-gosdume-khotyat-otmenit-vybory-gorodskikh-deputatov-a-goroda-razdelit-na-munitsipalnye-rayony>

07.11.2018

Фильтр. Карелия: за 6,5 лет действия мун. фильтра он дискредитировал избирательный процесс и избирательную систему
<https://stolicaonego.ru/news/komitet-parlamenta-karelii-ne-podderzhal-initsiativu-slabunovoj-po-otmene-munitsipalnogo-filtra-na-vyborah-gubernatorov/>

Аресты. Махачкала: уголовное дело заведено сегодня против врио главы столицы Республики Дагестан Абусупьяна Гасанова
<http://kavtoday.ru/55800>

Парковки. Воронеж: с введением платы за парковку многие автомобилисты начали парковать свои машины во дворах и парках
<https://moe-online.ru/news/city/1024033>

Детсады. Курск: рассчитаться за детский сад №15 с застройщиком мэрия должна была еще в прошлом году. Но не сложилось
<https://46tv.ru/new/society/008791/>

Ассоциации. Поветлужье: "Минин-центр" и Ассоциация обсудили планы разработки мун. стратегий севера Нижегородской обл.
<http://nn-now.ru/minin-tsentri-i-assotsiatsiya-povetluzhe-obsudili-plan-yi-razrabotki-munitsipalnyih-strategiy-severa-nizhegorodskoy-oblasti/>

Медицина. Екатеринбург: в горздраве уже разработали "программу по снижению смертности от онкологических заболеваний"
http://eanews.ru/news/society/Kazhdaya_pyata_ya_smert_onkologiya_Gorzdrav_prosit_vydelit_dopolnitelnye_sredstva_na_borbu_s_rakom_v_Ekaterinburge_07_11_2018/

Инсайд. Правительство на время лишилось самого молодого министра О.Глацких. Но подтвердить это докум. никто не может
<https://ura.news/articles/1036276746>

08.11.2018

Отставки. Балахнинский р-н: земское собрание может отменить решение о досрочной отставке главы района А.Левковича
<https://nn.versia.ru/yeks-glava-balaxninskogo-rajona-nizhegorodskoj-oblasti-aleksej-levkovich-sobiraetsya-vernutsya-na-svoj-post>

Партии. ЕР: ничего личного, просто ротация. Видимо, так главе Смоленска В.Соваренко объяснили отставку из политсовета
<http://smolnarod.ru/politroom/mera->

smolenska-poboyalis-vygonyat-iz-partii-no-isklyuchili-iz-politsoveta/

Депутаты. Татарстан: доклад о мерах контроля в сфере градостроительства вызвал жаркие споры на заседании в Госсовете <https://realnoevremya.ru/articles/119456-deputaty-tatarstana-nashli-vinovnogo-v-nesoblyudenii-genplana>

Проекты. Правительство: утвержден план изменений земельного законодательства до 2020 - содержит 26 позиций (ссылка) <https://pravo.ru/news/206684/>

Разъяснение. Росреестр: о невнесении в ЕГРН из-за пересечения границ населенных пунктов с границами линейных объектов http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310350/

Расследование. Голос: Как проходило формирование избирательных комиссий в Ивановской области - видимость и сущность <https://www.golosinfo.org/ru/articles/143019>

СМИ. Новая газета: человек, который стоял у истоков медиаимперии Е.Пригожина - А.Михайлов, - дал интервью газете <https://www.novayagazeta.ru/articles/2018/11/08/78496-provokatsii-prigozhina>

Коллизия. На Камчатке после новостей о возможной передаче долгов по ЖКХ коллекторам задумались об отрядах самообороны <https://regnum.ru/news/2515200.html>

09.11.2018

Границы. Татарстан: из 956 МО границы 950 уже стоят на кадастровом учете, к концу 2019 будут установлены все границы <https://inkazan.ru/news/society/09-11-2018/k-kontsu-2019-goda-utochnyat-granitsy-munitsipalnyh-obrazovaniy-tatarstana>

Бюджеты. Екатеринбург: обнародованы параметры проекта бюджета-2019 - он меньше, чем расходы на стадион для ФК "Зенит" https://www.znak.com/2018-11-09/proekt_byudzheta_ekaterinburga_2019_on_menshe_chem_rashody_na_stadion_dlya_fk_zenit

Тренды. Псковская: глава области М.Ведерников прокомментировал создание при аппарате админ. управления по МСУ и ЖКХ <http://gubernia.pskovregion.org/news/pervoy-zadachey-pskovskogo-upravleniya-po-msu-stanet-vyrabotka-novogo-podhoda-v/>

Идеи. Советск: администрация планирует в 2019 закупить велосипеды для сотрудников МУП, написал сити-менеджер Н.Воищев <https://www.newkaliningrad.ru/news/briefs/community/20948766-vlasti-sovetska-radi-ekonomii-reshili-zakupit-velosipedy-dlya-sotrudnikov-mupov.html>

ЧП. Москва: ио главы администрации муниципалитета Щукино С.Середин найден мертвым на улице, политических мотивов нет <https://www.mk.ru/incident/2018/11/09/kollegi-rasskazali-o-rabote-pogibshego-glavy-administracii-shhukino.html>

Криминал. Махачкала: третий подряд чиновник в истории превышения полномочий главами А.Гасанов, М.Мусаев, М.Сулейманов <https://360tv.ru/news/tekst/opasnaja-dolzhnost/>

Экология. Владикавказ: ходатайство о принуд. исполнении мирового соглашения об обустройстве СЗЗ заводом "Электроцинк" https://news-r.ru/news/north_ossetia_alania/262310/

Проекты. Госдума: Комитет по МСУ рассмотрел изменения и поправки в бюджет на 2018 и плановый период 2019 и 2020 годов <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/17432373/>

Выборы. Хакасия: корр. Би-би-си на месте изучил, как сторонники Путина и "ЕР" пытаются сорвать эти необычные выборы <https://www.bbc.com/russian/features-46151797>

10.11.2018

Транспорт. Краснодар: Нужны ли выделения для транспорта в Краснодаре? - четверо экспертов взвешивают "за" и "против" [http://ki-news.ru/2018/11/10/nuzhny-li-vydelenki-dlya-transporta-v-krasnodare-/](http://ki-news.ru/2018/11/10/nuzhny-li-vydelenki-dlya-transporta-v-krasnodare/)

Реклама. Краснодарский: к середине декабря центр. улицы и курортные маршруты должны быть очищены от информац. мусора <http://bloknot-krasnodar.ru/news/nezakonnyu-reklamu-s-fasadov-zdaniy-na-kubani-bud-1035973>

Аресты. Ковров: в Тамбове правоохранители задержали первого замглавы Коврова А.Боброва, ранее был главой адм. Тамбова http://vladimirnews.ru/fn_417891.html

Франция. Группа ультраправых, готовившая нападение на президента Франции, планировала использовать керамический нож <https://www.rbc.ru/society/10/11/2018/5be688789a79470758a1b8c1>

Египет. На рассмотрении в парламенте находится "Закон о парковках", должен узаконить профессию парковщиков-"сайсов" <https://ria.ru/world/20181110/1532523397.html>

Инсайд. РБК: существует вероятность, что О.Кожемяко выйдет во 2 тур со своим спойлером, а это гарантированно проигрыш <https://www.rbc.ru/politics/10/11/2018/5be54b369a7947b47f844024>

11.11.2018

Суды. Николаевск-на-Амуре: до конца новогодних каникул горадминистрация обязана очистить берег Амура от частей судов <https://todaykhv.ru/news/society/16792/>

УК. Орел: единственная муниципальная управляющая компания МУП ЖРЭП-Заказчик находится в тяжелом экономич. положении <http://vechor.ru/index.php/2010-09-06-13-53-48/25106-v-orle-munitsipalnaya-uk-prosyt-pomoshchi-iz-byudzhetu>

Деньги. Шлиссельбург: бывший глава администрации в очередной раз обратился за выплатой денег, гарантированных уставом <http://47news.ru/articles/148109/>

Бюджеты. Нижний Тагил: второй этап формирования облбюджета. 14-15 ноября состоится собрание согласительной комиссии <https://tagilcity.ru/news/economy/11-11-2018/tramvai-most-osveschenie-deputaty-nizhnego-tagila-v-zaksobranii-zaschityat-byudzhet-goroda>

Выборы. Хакасия: несмотря на попытки его противников агитировать против прямо на участках, В.Коновалов набирает 57,6% <https://www.bbc.com/russian/features-46172251>

Выборы. Хакасия: политолог и председатель СПЧ при главе РХ М.Афанасьев - что стоит знать о случившемся в республике? <https://ura.news/articles/1036276781>

12.11.2018

Лица. В.Коновалов: вновь избранный накануне глава Хакасии родился 30 ноября 1987 года... (биография с подробностями) <http://www.19rus.info/index.php/vlasti-politika/item/92876-stali-izvestny-podrobnosti-lichnoj-zhizni-novogo-glavy-khakasii>

Инсайд. URA.Ru: выговор - такую меру дисциплин. взыскания глава региона выбрал после "серьезного разговора" с О.Глацких <https://ura.news/news/1052358953>

Приговоры. Балашовский р-н: прокуратура добилась возврата в мун. собственность незаконно приватиз. служебных квартир <http://www.4vsar.ru/news/112148.html>

Казус. Санкт-Петербург: депутатов МО Морские ворота не смутил хостел, действующий в муниципальном здании жилого фонда <https://munizipal.zaks.ru/archivemo/6282>

Полномочия. Ленинградская: водоснабжение и водоотведение - к единой системе "Водоканала" присоединяются еще 6 районов <http://47news.ru/articles/148147/>

СМИ. Медуза: От "черной кассы Кремля" до дочери Владимира Путина. О чем мы узнали благодаря журналу The New Times <https://meduza.io/slides/ot-chernoy-kassy->

kremlya-do-docheri-vladimira-putina-o-chemy-uznali-blagodarya-zhurnalu-the-new-times

Деньги. Иркутская: указ губернатора об обеспечении дифференциации заработной платы работников гос. и мун. учреждений https://altairk.ru/new/society/allowances_pensioners_will_introduced_irkutsk_region_framework_differentiation_wages

Тендеры. Вологодская: вместо представительских Lexus LX 570 и Toyota Land Cruiser приобретаются бюджетные Skoda Rapid <https://cherinfo.ru/news/97796-v-pravitelstve-vologodskoj-oblasti-stali-pokupat-skody-vmesto-leksusov>

Мусор. Екатеринбург: жители Екб и еще 33 МО на юго-востоке области стали заложниками хозяйств. спора двух мусорщиков <http://urbc.ru/1068083067-musornyy-argument-v-sude.html>

Стратегии. Счетная палата: проект Стратегии пространственного развития РФ до 2025 не отвечает поставленным задачам... <https://www.pnp.ru/economics/v-schyotnoy-palate-prizvali-skorrektirovat-proekt-strategii-prostranstvennogo-razvitiya-rossii.html>

13.11.2018

Отставки. Дзержинск: досрочное прекращение полномочий главы горадмин. В.Нестерова ради перехода на одноглавую модель <http://fedpress.ru/news/52/policy/2152678>

Назначения. Дзержинск: И.Носков назначен первым замглавы администрации - источники утверждают, станет главой города <http://koza.press/news/6176>

Назначения. Членом Мособлизбиркома, а затем и его главой станет замруководителя администрации губернатора И.Березкин <https://www.rbc.ru/politics/13/11/2018/5beae0c29a79478a3ff056ff>

Финляндия. Власти Мордовии намерены внедрить в Саранске систему "умный город" с учетом опыта финского города Тампере <https://tass.ru/ekonomika/5789252>

Животные. Петрозаводск: в карельской столице официал. кладбища домашних животных нет, хотя нелегальных - минимум три <https://karel.mk.ru/social/2018/11/13/pochemu-v-petrozavodske-negde-khoronit-chetveronogikh-lyubimcev.html>

Следствие. Калининград: экс-директор "Водоканала" перечислил за юридич. услуги более 64 млн, имея в штате 12 юристов <https://www.newkaliningrad.ru/news/economy/20997975-yuristy-na-autsorsinge-cto-zarabatyval-na-vodokanale-pri-ivashchenko.html>

Идеи. А.Турчак: финансирование Всероссийского конкурса "Лучшая муниципальная практика" должно быть увеличено в разы <https://rg.ru/2018/11/13/finansirovanie-konkursa-municipalnyh-praktik-predlozhili-velichit-v-razy.html>

Официально. В Совете Федерации прошло заседание Совета по МСУ, тема "Инструменты повышения качества мун. управления" <http://council.gov.ru/events/news/98251/>

14.11.2018

Счетчики. Газпром: если до конца 2018 не обеспечит бытовых потребителей счетчиками газа, будет грозить штраф 30 млрд <https://www.rbc.ru/business/14/11/2018/5bec24049a7947de17db0d67>

Следствие. Сосногорский р-н: завершено расследование - экс-главу администрации р-на обвинили в махинациях на 3,6 млн <https://komionline.ru/news/eks-glavu-administratsii-sosnogorskogo-rayona-obvinili-v-moshennichestve-na-3-6-milliona-rublej>

Дороги. Пермский: ближайшую трехлетку финансирование местных дорог сохранится на уровне 2018 - более 4 млрд ежегодно <https://perm.rbc.ru/perm/freenews/5beba85d9a7947bb86e7c291>

ИТ. Пермский: на заседании Совета глав при губернаторе подведены предварит. итоги работы портала "Управляем вместе" <https://glasnarod.ru/rossiya/permskij-kraj/212216-v-funkczional-portala-lupravlyaem-vmester-budut-vklyucheny-municipalnye-proekty>

История. Боровск: Почему власти закрашивают картины местного художника, посвященные жертвам политических репрессий <https://rg.ru/2018/11/14/reg-cfo/pochemu-v-borovske-zakrashivaiut-kartiny-posviashchennye-zhertvam-repressij.html>

15.11.2018

ЖКХ. Серов: сложилась интересная ситуация. В городе добавляются муниципальные жилплощади, но сборы за найм падают... <http://serovglobus.ru/novosti/v-serove/>

Отставки. Челябинск: Б.Дубровский на встрече с властями города и депутатами офиц. объявил о смене главы Е.Тептелева <http://pravdaurfo.ru/articles/170963-dubrovskiy-menyaet-tefteleva-na-spokoystvie-v>

Приговоры. Новочебоксарск: чиновница незаконно издала 39 приказов о своем премировании на общую сумму свыше 108 т.р. <http://pravdapfo.ru/news/91179-nachalniku-finotdela-merii>

Уставы. Светлогорск: межрайонный прокурор внес проект устава МО "Светлогорский

городской округ", депутаты его приняли <https://kaliningradfirst.ru/275494>

Фильтр. Карелия: по мнению депутата, мун. фильтр нарушает Конституцию России, т.к. в стране МСУ отделено от госвласти <https://tass.ru/politika/5797609>

Суды. КС: признал ч.15 ст.239 КАС РФ неконституционной в результате рассмотрения жалобы партии "Справедливая Россия" <https://nevnov.ru/611148-ne-registraciya-srna-municipalnykh-vyborakh-peterburga-v-2014-godu-nepravomerna-ks>

Суды. ЕСПЧ: дело Навального - ст.18 конвенции запрещает накладывать ограничения на гарантируемые др. статьями права <https://meduza.io/news/2018/11/15/navalnyy-snova-vyigral-u-rossii-delo-o-nezakonnyh-zaderzhaniih-na-mitingah>

16.11.2018

Форумы. Госдума: состоялся "круглый стол" по вопросам мониторинга применения законодательства о противод. коррупции <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/17484700/>

Имущество. Махачкала: мэрия зарегистрировала право собственности на канализационный коллектор - недострой 1989-2004 <http://sevkavportal.ru/news/pub/econom/item/38584-v-makhachkale-kanalizatsionnyj-kollektor-dolgostroj-zaregistrovali-v-munitsipalnuyu-sobstvennost.html>

Долги. Губаха: судебные приставы арестовали 11 объектов мун. недвижимости на сумму 10 млн за долги перед ПАО "Т Плюс" http://rifey.ru/news/perm/show_id_70841

Казус. Алапаевск: суд взыскал с бывшей работницы "Дирекции единого заказчика" 660 т.р. за проданное служебное жилье https://www.znak.com/2018-11-16/v_alapaevske_s_municipalnoy_sluzhachey_v_zyskali_stoimost_prodannoy_ey_sluzhebnoy_kvartiry

Жилье. Саратов: глава КСП гордумы М.Ульянова рассказала о нарушениях, касающихся выявления свободного муницип. жилья <https://nversia.ru/news/glava-schetnoy-palaty-o-mahinaciyah-s-municipalnym-zhilem-odin-iz-nanimatoley-vdrug-pomolodel-na-80-let/>

Кадастр. Краснодарский: в крае насчитывается около 2 тыс. зеленых зон, из них 1 тыс. 671 уже поставлена на учет - 90% <http://kuban24.tv/item/na-kubani-90-zelenyh-zon-postavili-na-kadastrovyj-uchet-215864>

17.11.2018

Транспорт. Новокузнецк: отчет о развитии транспортной системы Новокузнецка на пе-

риод 2019–2021 на заседании коллегии
<https://vashgorod.ru/news/117977>

Деньги. Ростовская: индексацию зарплаты работникам бюджетной сферы пообещала замгубернатора - с 1 октября 2019 года
<https://don24.ru/rubric/obschestvo/zhdan-nedolgo-rostovskim-byudzhethnikam-poobeschali-cherez-god-proindeksirovat-zarplatu.html>

Акции. Москва: в Кунцево на улице Ивана Франко состоялся митинг в поддержку немедленного начала реконструкции района
<http://www.rosbalt.ru/moscow/2018/11/17/1747161.html>

ЧС. Москва: пожар на НПЗ - несмотря на вложение миллиарда из московского бюджета, природоохр. мероприятия провалились
<https://shtab.navalny.com/hq/moskva/924/>

18.11.2018

Акции. Москва: жители устроили палат. лагерь для охраны сквера - полицейские отобрали палатки и задержали активистов
<https://www.kommersant.ru/doc/3804394>

Округа. Московская: громче всех реформируется Подмосковье, где в гор. округа людей загоняют силком и обманом (статья)
<https://newizv.ru/news/society/18-11-2018/barviha-protiv-vorobieva-likvidatsiya-mestnogo-samoupravleniya-daet-sboy>

Депутаты. Пермский р-н: у председателя ТОС и депутата представительного органа МСУ В.Штоля сгорели дом и магазин...
<https://properm.ru/news/incident/162956/>

19.11.2018

ТВ. "Первому каналу" потребуются регулярные субсидии из федерального бюджета, следует из расчетов, подготовленных РвС
<https://www.kommersant.ru/doc/3804411>

Расследование. Новая газета: история прихода и обогащения "личной гвардии" В.Путина - сотрудников службы безопасности
<https://www.novayagazeta.ru/articles/2018/11/19/78623-dvortsy-pod-ohranoy>

Тендеры. Якутск: по поручению главы города администрация выставила на продажу 4 автомобиля повышенной комфортности
<http://sakhalfе.ru/chernaya-pyatnica-ot-merii-rasprodazha-dzhipov-po-nizkim-cenam/>

Форумы. Красноярск: прошел IX Сибирский муниципальный форум ВСМС, тема "Институц. подход в развитии муниципалитетов"
<http://nm45.ru/news/obshchestvo/aktualnye-voprosy-mestnogo-samoupravleniya>

Парковки. Татарстан: Госсовет в 1 чтении одобрил законопроект об организации дорож. движения - споры среди депутатов
<https://inkazan.ru/news/economy/19-11->

2018/hvatit-dushit-avtomobilistov-kak-gossovet-rt-reguliroval-dvizhenie-v-respublike

Акции. Москва: жители Кунцева протестуют против "рейдерского захвата" территории, сноса и точечной застройки района
<https://360tv.ru/news/tekst/temnaja-bashnja-kuntseva/>

Грузия. Л.Шибанова: грузинский избирательный Кодекс мой любимый из всех избирательных законов - что в нем полезного?
<https://www.golosinfo.org/ru/articles/143035>

20.11.2018

Инсайд. Медуза: спецкор выяснил у сотрудников "Аэрофлота", как им там работается - противостояние длится с 2011 года
<https://meduza.io/feature/2018/11/20/putin-boretsya-za-rozhdaemost-a-saveliev-za-vyrozhdaemost>

Фильтр. Приморский: краевая изб. комиссия намерена отказать в регистрации кандидатом на пост главы Приморья А.Ищенко
<https://www.kommersant.ru/doc/3805442>

Отставки. Челябинск: депутаты гордумы единогласно утвердили отставку Е.Тептелева, врио назначен его зам В.Елистратов
<https://ura.news/news/1052360072>

Мусор. Госдума: Н.Гончар - Москва ведет переговоры с неск. субъектами о хранении столичного мусора на их территории
<http://www.rosbalt.ru/russia/2018/11/20/1747649.html>

Мусор. Госдума: принято в 1-ом чтении - вывод из-под действия "мусорного" закона трех городов федерального значения
<http://www.rosbalt.ru/russia/2018/11/20/1747657.html>

Ассоциации. ОКМО: представил Правительству ежегодный доклад "О состоянии МСУ в РФ, перспективах его развития..." (pdf)
<http://www.okmo.news/new.php?461>
/извлечения из текста ниже/

Агломерации. ХМАО: власти поставили на паузу проект создания 8 агломераций в регионе, повлияли главы муниципалитетов
<https://ura.news/articles/1036276871>

21.11.2018

Мусор. Санкт-Петербург: кассация удовлетворила жалобу ООО "Новый свет-ЭКО" на выбор регоператора ТКО по южному лоту
<https://www.fontanka.ru/2018/11/21/073/>

Криминал. Москва: полицейские различными путями присвоили мун. жилые помещения, предназначавшиеся обманутым дольщикам
http://vmo24.ru/news/44_prestupleniya_overs_hili_tri_moskovskih_oborotnya_v_pogonah

Фильтр. Приморский: муниципальный фильтр прошли 5 кандидатов. Как мог бы выглядеть бюллетень - кто на вылет (шестеро) <https://primamedia.ru/news/761885/>

Проекты. Челябинская: отклонить проект закона, запрещающий проводить публичные мероприятия ближе 50 м от адм. зданий https://dostup1.ru/politics/Yuzhnouralskie-deputaty-otklonili-zakonoproekt-o-zaprete-mitingov-u-administrativnyh-zdaniy_111367.html

Отставки. Челябинск: рабочая группа займется проработкой всех правовых вопросов по процедуре избрания нового главы <http://uralpress.ru/news/politika/v-chelyabinske-reshayut-kak-i-kogda-vybirat-novogo-glavu>

Налоги. Калининград: администрация запланировала повысить налог на имущество физлиц в 2,5 раза - депутаты сомневаются <https://www.newkaliningrad.ru/news/briefs/economy/21126926-administratsiya-kaliningrada-khochet-podnyat-nalog-dlya-malogo-biznesa-v-2-5-raza.html>

Тренды. РБК: 22% населения живут в бедности и могут позволить себе только минимальный набор самых простых продуктов <https://www.rbc.ru/economics/21/11/2018/5bf3f89b9a7947309e404d4b>

Бюджеты. Орел: отклонение инициативы городских властей об увеличении доли города в получении доходов от НДФЛ до 15% <https://regnum.ru/news/2523549.html>

22.11.2018

Реалии. Калининград: из-за двойных стандартов администрации серьезные застройщики стараются избегать мун. контрактов <https://www.newkaliningrad.ru/news/briefs/community/21132548-verkholaz-nikto-ne-khochet-stroit-v-kaliningrade-detsady-i-shkoly-iz-za-otnosheniya-k-podryadchikam.html>

Назначения. Новгород: мэром избран менеджер ПАО "Акрон", депутат облдумы С.Бусурин - 21 голос за, 7 недействительных <https://regnum.ru/news/2523998.html>

Суды. Двое судей Конституционного суда жестко раскритиковали постановление по делу экс-мэра Владивостока И.Пушкарева <https://primamedia.ru/news/762200/>

Тренды. The Guardian обнародовала результаты масштаб. исследования о росте поддержки популистских движений в Европе <https://new.nv.ua/world/countries/sem-rekordov-populizma-the-guardian-obnarodovala-masshtabnoe-issledovanie-o-podeme-populistov-v-evrope-2508629.html>

Теплоснабжение. Обнинск: в начале отопительного сезона у горожан много вопросов

и критики - ответ МП "Теплоснабжение" <http://pressaobninsk.ru/vmfull/11954>

23.11.2018

Теплоснабжение. Ливнево: ФАС одобрила заявку на пилотный переход теплоснабжения поселка на принцип "альт. котельной" <https://ria.ru/teplo/20181123/1533395016.html>

Суды. Унцукульский р-н: суд привлек главу района к адм. ответственности в виде дисквалификации на 1 год и 6 месяцев <https://riaderbent.ru/v-dagestane-vpervye-diskvalifitsirovali-glavu-munitsipaliteta.html>

Питание. Нижний Новгород: репортаж об открытой встрече с прессой - модернизация пищеблоков в школах города МП "ЕЦМЗ" http://www.vremyan.ru/news/nizhegorodskij_e_czmz_vlozhit_v_modernizacziyu_shkolnykh_pis_hheblokov_50 mln_rublej.html

Библиотеки. Ярославская: участие библиотек в пилотном проекте по созданию на их базе общественно-культ. пространств <https://yarreg.ru/articles/v-municipalnih-bibliotekah-v-yaroslavskoy-oblasti-menyayut-sistemu-vzaimodeystviya-s-posetiteliyami/>

Церковь. Славск: власти региона намерены отреставрировать кирху XIX века - из областного бюджета выделяется 139 млн <https://kaliningrad.rbc.ru/kaliningrad/20/11/2018/5bf3fa639a7947312238beb4>

Реновация. Санкт-Петербург: группа петербургских депутатов представила альтерн. законопроект о реновации в регионах <https://www.fontanka.ru/2018/11/23/035/>

Криминал. Москва: суд вынес приговор по делу А.Амзиной - подробности превращения лучшей следовательницы в подсудимую <https://lenta.ru/articles/2018/11/23/amzina/>

Кадры. С.Гуриев: детей надо учить тому, что не могут сделать компьютеры - критич. мышлению, умению работать в группах <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/10/23/784376-sergei-guriev>

24.11.2018

Реновация. Москва: в законе нет уточнений относит. этажности домов в рамках программы реновации, в среднем 14 этажей <https://realty.interfax.ru/ru/news/articles/99497>

Расследование. ФБК: Знаете, кто такой Сергей Брилев? Ну как же не знать! И одновременно недвижимостью и ВНЖ в Лондоне <https://vnnews.ru/social/71323-fbk-raskryl-eshche-odnogo-patriota-vedushchij-vestej-v-subbotu-i-pryamykh-linij-s-vladimirom-putinyim-sergej-brilev-okazalsya-poddannym-velikobritanii.html>

25.11.2018

Грузия. Потеря статуса парлам. столицы огорчила жителей Кутаиси, вместо ремонта

водопровода депутаты предпочли уехать <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/328353/>

Дороги. Росстат: в России около 42 тысяч мостов и путепроводов, половина требует ремонта различной степени сложности <https://ura.news/articles/1036276896>

26.11.2018

Бюджеты. Владивосток: решено отказаться от профицитного бюджета, погашение мун. долга будет временно приостановлено <http://prim.news/2018/11/26/poteri-byudzheta-vladivostoka-na-2019-god-v-svyazis-zakonodatelnyimi-novacijami-ocenili-pochti-v-600-mln-rublej/>

Закупки. Якутск: глава города уволит начальника МКУ "Управление делами", заказавшего банкет на сумму свыше 1 миллиона <http://www.yakutia.info/article/186412>

ФАС. Санкт-Петербург: факт картельного сговора - раздел 27 аукционов на проведение праздничных мероприятий на 110 млн www.rosbalt.ru/piter/2018/11/26/1748947.html

Рейтинги. Санкт-Петербург: лучшим по итогам опроса местных жителей признали МО Чкаловское, худшим - округ Балканский <https://neva.today/news/v-peterburge-sostavili-rejting-municipalnyh-okrugov-hudshim-stal-balkanskij-162211/>

Депутаты. Нижний Новгород: инициатива о более открытой процедуре тайного голосования не получила поддержки у гордумы <http://nn-now.ru/zachem-uedinyayutsya-deputaty/>

Города. Екатеринбург: в следующем году зарплата главы А.Высокинского составит 6,6 млн, если гордума одобрит документ https://www.e1.ru/news/spool/news_id-65666511.html

27.11.2018

Суды. Комсомольск-на-Амуре: признана незаконной статья устава о врем. исполнении обязанностей главы города депутатом <http://www.1sn.ru/220187.html>

Мусор. Тульская: состоялся второй брифинг региональных операторов по обращению с ТКО - ООО "МСК-НТ" и ООО "Хартия" <https://www.tulapressa.ru/2018/11/povolockay-a-nazvala-sovershenno-nepравilnoj-sistemu-nakopleniya-musora-v-tuloblasti/>

Памятники. Калининград: неизвестные облили могилу И.Канта краской, то же и с памятником Канту у здания Университета <https://www.newkaliningrad.ru/news/briefs/incidents/21200329-mogilu-immanuila-kanta-v-kaliningrade-takzhe-oblili-rozovoy-kraskoy-foto.html>

Памятники. Москва: в Хорошевском районе мунцип. депутаты ввели вето на установку

памятников в парке на Ходынском поле <http://federalcity.ru/index.php?newsid=4612>

Реформы. Московская: власти Подмоскovie опровергли возможность объединения наукограда Протвино с др. муниципалитетами <https://360tv.ru/news/obschestvo/mezhdunami-po-prjamoj-89-km-vlasti-podmoskovja-oprovergli-vozmozhnost-obedinenija-protvino-i-odintsovskogo-rajona/>

Мусор. Архангельская: совещание в СПЧ по ситуации со строительством экотехнопарка "Шиес" для мусора из моск. региона <https://regnum.ru/news/2527187.html>

Топливо. Вологодская: 5 муниципальных районов в нынешнем отопительном сезоне перевели котельные на древесное топливо <https://rg.ru/2018/11/27/reg-szfo/kotelnye-v-piati-rajonah-ologodchiny-pereveli-na-drevesnoe-toplivo.html>

Коллизия. Ростов-на-Дону: Недетские проблемы: экс-перевозчик 94 и 96-го маршрутов не уступил детсад властям Ростова <https://don24.ru/rubric/deti/vospitannikov-detsada-temernichok-perevedut-v-drugie-doshkolnye-uchrezhdeniya-rostova.html>

Недвижимость. Смоленск: судьба зданий бывших камерного театра, детского кинотеатра "Малютка" и танцзала "Молодость" <http://smolnarod.ru/politroom/chudesno-skazochnoe-upravlenie-municipalnoj-sobstvennostyu-v-smolenske/>

28.11.2018

Конкурсы. Чайковский: оппозиционные депутаты рассматривают возможность срыва конкурса по отбору главы Чайковского <https://www.kommersant.ru/doc/3813102>

Идеи. А.Навальный: "Умное голосование" - эта стратегия - лучшее из того, что сейчас можно делать в смысле выборов... <https://navalny.com/p/6017/>

Обыски. Якутск: сообщения об обысках УФСБ, которое заинтересовалось закупками в Управлении культуры стали сенсацией... <http://www.1sn.ru/220293.html>

Тарифы. Омск: стоимость проезда в муниципальном пассажирском транспорте с января 30 руб за наличные и 25 руб по карте <https://gorod55.ru/news/society/28-11-2018/v-omske-budet-samy-dorogoy-bilet-na-avtobus-v-sibiri>

Жилье. Нижняя Тура: эксперимент по превращению общежития в доходный дом - социальное жилье с низкой арендной ставкой <https://rg.ru/2018/11/28/reg-urfo/na-urale-byvshee-obshchezhitie-prevratyat-v-dohodnyj-dom.html>

Тендеры. Воронеж: депутаты гордумы одобрили продажу акций АО "Воронежская

горэлектросеть" по конкурсу за 1,5 млрд <http://vrntimes.ru/articles/politika-i-vlast/deputaty-dali-dobro-na-prodazhu-akciy-voronezhskoy-gorelektroseti-za-15>

29.11.2018

Коллизия. Конкурс "Великие имена России" - "Медуза" рассказывает о самых ярких конфликтах вокруг названий аэропортов <https://meduza.io/slides/kaliningrad-za-kanta-omsk-za-letova-ufa-protiv-karima-po-vsey-rossii-vlasti-ssoryatsya-s-aktivistami-iz-za-novyh-nazvaniy-aeroportov>

Абсурд. Москва: Хостелы в России есть, а закона про них нет. В результате в Москве через суды закрывают их десятками <https://meduza.io/feature/2018/11/29/hostely-v-rossii-est-a-zakona-pro-nih-net-v-rezultate-v-moskve-sudy-zakryvayut-ih-desyatkami>

Среда. Минстрой: с Б.Парижем подписано соглашение о применении французских "умных" технологий в российских городах <http://www.minstroyrf.ru/press/podpisano-soglashenie-o-primenenii-frantsuzskikh-umnykh-tekhnologiy-v-rossiyskikh-gorodakh/>

Избранное за ноябрь 2018-го

Общероссийский Конгресс муниципальных образований: О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирувания организации и осуществления местного самоуправления

(извлечения для газеты)

Доклад подготовлен Общероссийским Конгрессом муниципальных образований (ОКМО) в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 31.01.2000 № 162-р (в редакции распоряжения от 29.05.2014 № 913-р).

В подготовке Доклада участвовали советы всех 85 субъектов Российской Федерации и крупнейшие российские межмуниципальные объединения: Ассоциация ЗАТО атомной промышленности, Ассоциация сельских муниципальных образований и городских поселений, Союз городов Центра и Северо-Запада России, Ассоциация городов Поволжья, Ассоциация Сибирских и Дальневосточных городов; участники рабочей группы по вопросам развития местного самоуправления в РФ: Минюст России, Минфин России, Минэкономразвития России, Астраханская, Брянская, Ря-

занская, Тамбовская и Тверская области, Красноярский край, Республики Адыгея и Марий Эл; эксперты Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления ГД ФС РФ. Таким образом, основу настоящего Доклада составляет анализ информационных данных, полученных со всей территории России, с учетом оценки со стороны общественных объединений, ставящих своей целью развитие муниципалитетов.

Территориальная организация местного самоуправления

Основополагающие принципы территориальной организации местного самоуправления закреплены в части 1 статьи 131 Конституции РФ, согласно которой местное самоуправление в РФ осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Это означает, что «поселенческий принцип» является основным для территориальной организации местного самоуправления, его ключевым звеном, а сама территория муниципального образования не обязательно должна жестко совпадать с административно-территориальным делением. Перечень территорий муниципальных образований является открытым, и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов РФ с учетом исторических и иных местных традиций[1].

Вместе с тем давно назрела необходимость целостного подхода в правовом регулировании соотношения административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления. Отсутствие такого подхода порождает целый ряд проблем. В частности, нет четкого законодательного определения понятия «населенный пункт», несмотря на то, что эта единица является базовым территориальным элементом муниципальных образований, и его видов: «город», «поселок», «сельский населенный пункт». На федеральном уровне зафиксированы некоторые видовые признаки муниципальных образований, но нет классификации населенных пунктов и критериев их отнесения к тем или иным видам, нет общего порядка создания и упразднения населенных пунктов, установления и изменения их границ с учетом мнения населения. Необходимо также учесть современные урбанизационные процессы в развитии общества и дать легальное определение понятиям «город» и «городская агломерация», определить критерии отнесения территорий к городским агломерациям и их соотношение с муниципальными образованиями.

Фактически единственным законодательным актом, регламентирующим административно-территориальное устройство и действующим в части, не противоречащей федеральному законодательству, является Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17.08.1982 «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР». Других, более современных нормативных правовых актов, регулирующих указанные вопросы, нет.

Территориальное устройство местного самоуправления напрямую связано с компетенционным статусом муниципальной власти. Четкое законодательное регулирование статуса населенных пунктов позволит субъектам РФ более гибко и полно учитывать условия функционирования различных видов муниципальных образований и конкретных муниципалитетов.

Муниципальная реформа 2003 года закрепила формирование муниципальных образований на двух территориальных уровнях – в поселениях и муниципальных районах, реализуя принцип межмуниципального сотрудничества «поселения – для населения, район для поселений». Поселения более ориентированы на самоорганизацию, нежели крупные муниципальные образования, обладают более высоким, чем муниципальные районы и городские округа, потенциалом личного участия жителей в делах общества[2]. Федеральным законом № 136-ФЗ было введено двухуровневое местное самоуправление для крупных городов (городской округ с внутригородским делением – внутригородской район).

В 2017 году Федеральный закон № 62-ФЗ изменил правовой статус городского округа и предусмотрел возможность формирования городских округов путем «трансформации» территорий муниципальных районов: все поселения муниципального района объединяются с уже существующим городским округом и при этом теряют статус муниципальных образований. К этому времени уже сложилась устойчивая практика создания городских округов, не предусмотренная федеральным законодательством: все поселения муниципального района объединяются в городское поселение, которое потом наделяется статусом городского округа[3]. Необходимо отметить, что в ряде субъектов эта практика сохраняется и по сей день, например в Московской, Тверской и Нижегородской областях[4].

Так, в качестве примера можно привести информацию, что в результате указанных «преобразований» 22 муниципальных районов Московской области по состоянию на 1 февраля 2018 года досрочно прекратили свои

полномочия 22 главы муниципальных районов, 151 глава сельских и городских поселений. Утратили статус депутатов советов депутатов муниципальных районов, сельских и городских поселений 2175 народных избранников.

Принятие Федерального закона № 62-ФЗ создало угрозу упразднения поселенческого уровня местного самоуправления, который создается с учетом естественного расселения людей и потому является наиболее близким к населению уровнем территориальной организации местного самоуправления, главная задача которого – непосредственное решение вопросов местного значения[5]. Кроме того, определение городского округа через термин «населенный пункт» (легальная дефиниция которого, как мы отметили выше, отсутствует) допускает возможность его создания преимущественно из сельских населенных пунктов, что противоречит самой природе городского округа и не способствует гармоничному развитию этого нового муниципального образования.

Динамика территориальной организации местного самоуправления подтверждает тенденцию к сокращению поселенческого уровня. Так, по состоянию на 1 марта 2018 года количество сельских поселений, городских поселений и муниципальных районов сократилось по сравнению с 2016 годом на 368, 56 и 27 муниципальных образований соответственно, в то время как количество городских округов возросло на 27 муниципалитетов. Изменения затронули в общей сложности 26 из 85 субъектов РФ.

Изменения, происходящие в территориальном устройстве местного самоуправления в ряде регионов, где фактически сворачивается поселенческий уровень местного самоуправления и образуются непоселенческие «городские округа», требуют серьезного анализа с позиции обеспечения доступа населения к местному самоуправлению.

Под «доступом населения к местному самоуправлению» следует понимать обеспечение для всех граждан равных возможностей как регулярно получать предоставляемые органами местного самоуправления услуги, так и непосредственно участвовать в осуществлении местного самоуправления: участвовать в муниципальных выборах, собраниях и конференциях, публичных слушаниях, иных мероприятиях, организуемых органами местного самоуправления и предполагающих вовлечение общественности. Анализ понятия «территориальная доступность местного самоуправления» в полном смысле содержания после создания городских округов в границах муниципальных районов позволяет сделать вы-

вод, что укрупнение поселений (но не их ликвидация вообще), если оно проведено с учетом особенностей региональной системы расселения, не обязательно вызывает сокращение территориальной доступности местного самоуправления: Ульяновская и Нижегородская области, где такое укрупнение произошло, почти не отличаются по показателям доступности от сохранивших территориальную структуру местного самоуправления Челябинской и Волгоградской областей и Республики Саха (Якутия). Во всех этих регионах доля населенных пунктов с затрудненной транспортной доступностью в общем числе населенных пунктов находится в пределах 14–22%, а в общей численности населения – в пределах 1,5–2,5%.

При этом существенно выделяются на общем фоне в сторону сниженной доступности местного самоуправления по всем параметрам те регионы, где поселенческий уровень представлен слабо или полностью отсутствует, а именно Свердловская, Калининградская и Магаданская области. Доля населенных пунктов, находящихся в зоне затрудненной доступности, у них в 3–4 раза превышает аналогичный показатель других регионов, а в отношении населения – на порядок.

В Московской области, эволюционирующей в сторону модели территориальной организации местного самоуправления на основе непоселенческих городских округов, закономерно демонстрируются «промежуточные» показатели: ее показатель доли населенных пунктов с затрудненной транспортной доступностью ниже, чем у Свердловской, Калининградской и Магаданской областей, но выше, чем у регионов с традиционной поселенческой структурой. Абсолютное же число жителей Подмосковья, попадающих в зону ограниченной транспортной доступности, весьма велико: свыше 270 тысяч человек. Только в Московской области и в Республике Дагестан отдельные населенные пункты, расположенные на расстоянии свыше 15 км от центров поселений или городских округов, насчитывают более 10 тысяч жителей. Лидер – город Дедовск (до июля 2017 года был самостоятельным городским поселением) с численностью населения 29,4 тысячи человек, расположенный на расстоянии в 19 км от города Истры – центра одноименного городского округа.

Для подтверждения зависимости между системой территориальной организации местного самоуправления и его территориальной доступностью для граждан можно провести следующее расчетное моделирование. Сделаем предположение, что Нижегородская область пойдет аналогично Москов-

ской области по пути ликвидации поселенческого уровня с «преобразованием» существующих муниципальных районов в непоселенческие городские округа. Для этой модельной ситуации были рассчитаны показатели территориальной доступности местного самоуправления в части затрудненной доступности. Расчеты показали, что доля населенных пунктов с затрудненной транспортной доступностью в «преобразованной» таким образом Нижегородской области составила бы 67,0% (при существующей 18,1%), а доля населения, проживающего в зоне затрудненной транспортной доступности – 15,4% (сейчас – 1,8%). Получившиеся показатели близки к существующим показателям Свердловской области.

Это позволяет сделать вывод, что упразднение поселенческого уровня чревато отчуждением значительной части населения от участия в местном самоуправлении. В частности, доля населенных пунктов с затрудненной доступностью может возрасти в 2,5–3 раза, а доля населения, для которого местное самоуправление станет фактически недоступно, – в 3–8 раз.[6]

Относительно преобразований муниципальных образований с целью их укрупнения важно понимать, что закрепленные в Федеральном законе № 131-ФЗ варианты преобразования являются правовыми формами, но не моделями развития соответствующих муниципальных образований. Проведению преобразования в обязательном порядке должно предшествовать складывание на соответствующей территории объективных экономических, социальных, демографических, инфраструктурных и т.п. предпосылок. Наличие или отсутствие таких предпосылок может быть установлено и оценено лишь применительно к конкретным муниципальным образованиям. При этом подмена экономического развития муниципальных образований их территориальными преобразованиями недопустима.

Кроме того, следует учитывать, что в целях сохранения уровня муниципального управления в таком образом укрупненных муниципальных образованиях приходится расширять сеть территориальных органов местных администраций с их расположением в зданиях администраций объединившихся муниципальных образований. Это однозначно уменьшает «эффект экономии» от таких преобразований, но при этом сворачивание органов народного представительства и полноценных органов управления на местах грозит серьезными социальными последствиями, главное из которых – уменьшение доступности публичных услуг для населения и свя-

занное с этим нарастание «социального дискомфорта» жителей.

Большие опасения по поводу такого рода «преобразований» были высказаны в ходе 53-го специального заседания Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека 24 апреля 2017 года. По мнению членов Совета, «при квази-муниципальном характере власти нового городского округа окончательное решение вопросов, затрагивающих судьбу территорий, оказывается сосредоточенным у региональных органов власти. Совет поддерживает мнение специалистов и представителей научной общественности, что такая реформа фактически превращает местное самоуправление в исполнительную власть. Кроме того, упразднение поселенческого уровня местного самоуправления несет опасность излишнего усиления и «суверенизации» региональной власти, что представляет угрозу нарушения целостности и единства государства».

При рассмотрении вопроса территориальной организации местного самоуправления необходимо учитывать, что понятие «сельское поселение» изначально закреплено в принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года Конституции РФ, статья 131 которой гласит, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Соответственно, для того чтобы внести какие-либо изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ в части исключения («ликвидации») поселенческого уровня управления изначально необходимо внести соответствующее предложение о поправках и пересмотре положений Конституции РФ.

В целом исторический опыт нашего государства свидетельствует о существовании поселенческого уровня управления еще со времен Древней Руси. Истоки этой системы восходят к завещанию Ивана Калиты: «Здесь система еще не сформирована окончательно, но уже обозначено само направление ее развития. Свое домениальное владение князь делит между членами своей семьи (уделы)... Уже функционирует, но пока в зародыше, и сама система будущего пожалования (вотчин)...».

Далее основополагающее значение имеет Свод законов Российской империи – Свод губернских учреждений (по состоянию на 1913 г.). Открывают этот том «Положения общие», где говорится: «1. Империя по отношению к порядку местного ее гражданского управления разделяется на губернии, области и градоначальства. 2. Каждая из сих частей империи управляется или по общему учреждению, или же по учреждениям особым».

Затем следует раздел «Общее учреждение губернское». Первая его глава называется «Главное разделение мест и властей в губернии». Здесь мы находим такие положения: каждая губерния состоит из уездов и городов; в уездах селения крестьян и прочих сельских обывателей соединяются в волости; города суть губернские, уездные и безуездные; города Санкт-Петербург, Москва, Одесса, Керчь, Севастополь, Николаев, Ростов-на-Дону управляются на основании учреждений градоначальств.

«Местные управления в каждой губернии различаются: 1) предметами их ведомства; 2) пространством земли, на которое действие управления распространяется; 3) степенью власти их в разрешении дел».

Далее разъясняется, что «По пространству власти губернии делятся на губернские, уездные, городские, участковые (имеются в виду земские начальники), волостные и сельские – с последовательным подчинением».

В знаменитом манифесте 19 февраля 1861 года Александр II «признал за благо повелеть: открыть в каждой губернии губернское по крестьянским делам присутствие, коему вверяется высшее заведование делами крестьянских обществ, водворенных на помещичьих землях».

Сельское общество составляется из крестьян, водворенных на земле одного помещика: оно может состоять из целого селения (села или деревни), либо из одной части разноремесленного селения, либо из нескольких мелких, по возможности смежных и во всяком случае ближайших между собою поселков (как то: выселков, починков, хуторов, застенков, односельий или отдельных дворов и т.п.), пользующихся всеми угодьями или некоторыми из них сообща или же имеющих другие общие хозяйственные выгоды.

Крестьяне имений, в коих числится не более двадцати ревизских мужского пола душ, если крестьяне эти живут в селении, принадлежащем разным владельцам, или хотя и в отдельных разноремесленных поселках, но не в дальнем от других расстоянии, соединяются в одно сельское общество либо присоединяются к другим обществам с согласия сих последних.

Волости образуются из состоящих в одном уезде, и по возможности смежных сельских обществ. При соединении в волости сельские общества не раздробляются.

Для волости полагается наименьшее число жителей: около трехсот ревизских мужского пола душ, а наибольшее – около двух тысяч. Наибольшее расстояние отдаленнейших селений волости от средоточия управления оной полагается около двенадцати верст.

Таким образом, образование волостей и сельских обществ стало главной (дополняющей) реформой административно-территориального устройства Российской империи еще в XIX веке.

В последующем устанавливались состав и функции органов сельского и волостного управления. В селе таким органом являлся сельский сход, составлявшийся из крестьян-домохозяев, а также избранных должностных лиц. К ведению схода относились многочисленные внутриобщинные дела, раскладка различных податей, сборов и повинностей, дела по отбыванию рекрутской повинности, «принесение, куда следует, жалоб и просьб по делам общества через особых выборных», а также выборы сельского старосты (фактического руководителя общества) и других должностных лиц, назначение выборных на волостной сход.

Волостное управление составляли волостной сход (в него избирали по одному крестьянину от десяти дворов), волостной старшина с волостным правлением, которое составлялось из старшины, всех сельских старост и некоторых других должностных лиц, и волостной крестьянский суд.

Важнейшим проявлением модернизаторских тенденций в развитии российского государственного механизма в эпоху «великих реформ» стало создание местных выборных органов – земских и городских.

Земскую реформу можно во многих отношениях рассматривать как прямое продолжение реформы крестьянской, поскольку деятельность земства в основном протекала в сельской местности и затрагивала преимущественно крестьянство.

1 января 1864 года Александр II утвердил «Положение о губернских и уездных земских учреждениях». Согласно этому закону создавались губернские и уездные земские собрания и их исполнительные органы – земские управы.

Наличие поселенческого уровня было характерно и для советского периода российской государственности.

Так, на октябрьском Пленуме ЦК КПСС (1924 г.) в унисон проводимой работе по новому делению было принято решение об «оживлении советов». Создание сильных областных объединений во главе с советами, в ведение которых передавались предприятия на соответствующей территории, превращало местные органы из административных в самостоятельные хозяйственные структуры. Предполагалось, что изменение положения советов будет способствовать борьбе с бюрократизмом и послужит поддержке советской

власти. Руководствуясь этим, ВЦИК принял новое положение о сельских, волостных и уездных советах, расширившее их административно-хозяйственные функции и укрепившее материальную базу.

Успех коллективизации в значительной степени зависел от работы низового звена управления, где непосредственно осуществлялись «директивы партии и советской власти».

При этом центральный партийно-государственный аппарат не мог управлять местными советами непосредственно. XVI партийная конференция сочла округ излишним звеном в территориальной системе, и 23.07.1930 ЦИК и СНК СССР приняли соответствующее постановление. Переход к двухступенной системе повысил роль районного аппарата и способствовал превращению районов в опорные пункты ЦК ВКП(б). Потребовалось пересмотреть и уточнить положения о сельсоветах и горсоветах. Им передавались все права и обязанности, принадлежавшие ранее окружным органам власти, финансово-материальная база, а также 90 процентов руководящих работников.

Таким образом, исторический опыт свидетельствует о необходимости существования поселенческого уровня управления.

В федеральном законодательстве термин «сельское поселение» в качестве определения одного из видов муниципальных образований появился с 1995 года в связи с принятием Федерального закона № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который в 2003 году был благополучно трансформирован в одноименный Федеральный закон № 131-ФЗ.

Таким образом, сельское поселение – это устоявшееся понятие, широко используемое в законодательстве РФ как на федеральном, так и на региональном уровне, следовательно, реализация каких-либо изменений в отношении этих муниципальных образований потребует переработки колоссального массива действующего нормативного материала.

В этой связи представляется, что изменения законодательства должны базироваться на итогах многопланового мониторинга сложившихся правоотношений, на реально выявленных сложностях, проблемах и противоречиях публичного управления в соответствующих отраслях и сферах.

То есть законодатели должны мотивированно доказать необходимость корректировки действующих норм, приоритетность внесимых инициатив. Можно констатировать, что на определенных исторических этапах поли-

тико-правовые условия развития страны могут создавать основу для определенных реформаций и появления новых или, наоборот, хорошо забытых старых схем управления, а также терминов и понятий. Как правило, это характерно для сложных и переломных моментов исторического развития страны. В обычных условиях сложившаяся система действующих правовых предписаний должна оставаться стабильной и не подвергаться постоянным корректировкам. В каждом конкретном случае необходимо однозначно обосновать полезность, целесообразность, экономическую выгоду и необходимость реализации предложений по изменению тех или иных устоявшихся положений.

На основании вышеизложенного могут быть сформулированы **следующие рекомендации** по совершенствованию территориальной организации местного самоуправления:

1) установление федеральным законом общих принципов административно-территориального устройства в РФ с определением понятия «населенный пункт», установлением его видов, критериев классификации, порядка создания и упразднения, установления и изменения границ либо закрепление соответствующих положений в Федеральном законе № 131-ФЗ, нормами которого устанавливаются общие территориальные принципы организации местного самоуправления в РФ;

2) сохранение двухуровневого местного самоуправления с укреплением поселенческого уровня как наиболее приближенного к населению и закрепленного на конституционном уровне;

3) внесение изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ в части закрепления системного подхода при решении вопросов образования межселенных территорий, так как показатель плотности сельского населения не позволяет установить степень равномерности размещения сельского населения по сельской территории, а также площадь незаселенной сельской территории;

4) регламентирование порядка преобразования муниципального района в городской округ с установлением четких критериев для включения городских и сельских поселений в состав городского округа с обязательным учетом мнения населения по этому вопросу;

5) установление законодательных основ для развития агломераций.

[1] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 03.11.1997 № 15-П.

[2] Постановление Конституционного Суда от 01.12.2015 № 30-П.

[3] Закон Калининградской области от 29.05.2013 № 230. Закон Московской области от 26.10.2015 № 178/2015-ОЗ. Закон Оренбургской области от

26.06.2015 № 3240/876-V-ОЗ. Закон Сахалинской области от 26.12.2016 № 120-30.

[4] Закон Тверской области от 07.04.2018 № 16-30. Закон Московской области от 27.01.2018 № 1/2018-ОЗ. Закон Нижегородской области от 31.05.2017 № 64-3.

[5] Постановление Конституционного Суда от 01.12.2015 № 30-П.

[6] Пузанов А.С., Попов Р.А. Оценка территориальной доступности местного самоуправления: экономико-географическое исследование // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 24–30.

Организационные модели местного самоуправления

*Проведенный анализ позволяет определить **желательные направления развития организационных основ местного самоуправления:***

– законодательное регулирование в сфере определения структуры органов МСУ должно быть гибким, с учетом исторических и иных местных традиций, гарантирующим вариативность моделей местной власти и возможность непосредственного участия населения в выборе руководителей и депутатов местного самоуправления;

– расширение форм депутатского контроля за деятельностью исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления;

– расширение форм взаимодействия депутатов местных представительных органов с населением, в том числе через наказаы избирателей, а также путем развития институтов самоуправления и общественного контроля.

...

В целях развития управленческого потенциала муниципальной службы видится необходимым:

1. Проработать вопрос о включении в федеральную государственную информационную систему «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации» муниципального уровня в целях создания единой системы управления кадровым составом на всех уровнях (федеральный – региональный – местный).

Целесообразно, чтобы информация о кадровом составе муниципальной службы поступала в систему непосредственно с мест, а не через органы власти субъектов РФ.

2. Постоянный мониторинг кадровой ситуации на местном уровне позволит видеть ясную картину, каких специалистов не хватает в органах местного самоуправления, в каком направлении необходимо проводить дополнительную подготовку кадров.

В большинстве случаев дополнительное обучение муниципальных служащих происходит за счет бюджета субъекта РФ, поэтому в

данном вопросе необходимо стимулировать власти регионов к разработке и реализации программ профессиональной подготовки муниципальных служащих, особенно работающих в сельской местности.

3. Необходимо поддерживать региональные проекты, как, например, в Ярославской области – проект «Муниципальная команда губернатора области». Победители конкурса включаются в резерв управленческих кадров области и проходят обучающие курсы с целью подготовки перспективных кадров для сферы муниципального управления.

Региональные проекты развития муниципальной службы, отбора, подготовки кадров, формирования кадрового резерва муниципальной службы с возможностью включения по результатам отбора в кадровый резерв государственной гражданской службы субъектов РФ, подобные региональной программе Ярославской области, значительно повысят мотивацию муниципальных служащих к карьерному росту.

При этом следует обязательно учитывать, что для успешного формирования кадрового резерва необходимо использовать определенные методы (подходы), представляющие собой целый комплекс мероприятий.

Во-первых, это методы, позволяющие получить максимально полную информацию о человеке (оценка биографических данных, оценка по результатам деятельности, оценка по результатам тестирования, по участию в дискуссии и в индивидуальной беседе и т. д.).

Во-вторых, это методы, позволяющие выявить требующиеся характеристики кадрового состава организации (органа) и на базе этого осуществить кадровое планирование и профессиональное развитие государственных и муниципальных служащих.

И, в-третьих, это методы, позволяющие получить максимальные результаты деятельности каждого работника (подбор персонала, ротация кадров и т.д.).

Применение указанных методов на государственной и муниципальной службе – весьма важное средство управления количественными и качественными характеристиками состава персонала.

4. Актуально присоединение к образовательным ресурсам регионов. Необходимо отметить, что новая редакция пункта 3 статьи 7 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» регламентирует единство требований к подготовке кадров для гражданской службы и муниципальной службы и профессиональному развитию гражданских служащих и муниципальных служащих (редакция от 29.07.2017, № 275-ФЗ).

В настоящий момент в Федеральный закон № 25-ФЗ положения о «профессиональном развитии муниципальных служащих» так и не внесены. Хотя данные изменения особенно актуальны для муниципалов. Так, новый подход (по аналогии с гражданскими служащими) расширил бы возможности и круг мероприятий по профессиональному развитию: семинары, тренинги, мастер-классы и другие (внутреннее обучение, деловые игры, аналитические сессии, коммуникационные мероприятия и т.д.), мероприятия по обмену опытом (конференции, круглые столы и служебные стажировки), адаптационные мероприятия.

5. Большой акцент на возможности дистанционного обучения, возможность прохождения электронных курсов, использование муниципальными служащими образовательных баз субъектов РФ, обязательная установка в муниципальных образованиях правовых баз с постоянным обновлением баз данных – все это значительно повысит профессиональный уровень муниципальных служащих.

С внедрением единой системы управленческих кадров на всех уровнях повысится мотивация муниципальных служащих, которые в полной мере смогут ощущать себя частью общей системы управления и реально оценивать свои шансы на карьерный рост.

6. Говоря о мотивации служащих, следует отметить, что одними из перспективных путей решения ключевых кадровых проблем в сфере муниципальной службы являются ориентация на личность, развитие системы стимулирования и, собственно, мотивации кадров, которые должны быть приоритетными в кадровой политике. Повышение привлекательности муниципальной службы, применение современных кадровых технологий (ротация, служебное продвижение, кадровый резерв), повышение социального статуса муниципального служащего в обществе – ключ к решению существующих кадровых проблем.

Как отмечено в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года (распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р), переход к инновационному типу развития экономики требует повышения профессиональных требований к кадрам, включая уровень интеллектуального и культурного развития. В первую очередь это касается государственных и муниципальных служащих, высокие требования к которым обусловлены их особым статусом и правовым положением.

Грамотная кадровая политика является действенным инструментом повышения эффективности публичного управления. Целью государственной кадровой политики как со-

циального института должно являться повышение эффективности функционирования системы государственного управления через современные механизмы путем формирования кадрового состава профессионально подготовленных и положительно мотивированных государственных и муниципальных служащих, обладающих необходимыми качествами служения обществу. И здесь немаловажную роль играют такие факторы, как обеспеченность и социальная защищенность служащего как личности.

Оплата труда муниципальных служащих должна стать конкурентной по сравнению с частным сектором экономики (мотивирующий фактор). Преодоление современного административного кризиса видится в формировании нового, некоррупцированного и желающего служить обществу аппарата. В данном контексте важное значение для нормального функционирования личности на муниципальных постах имеет такой внутривнутрирегулятивный механизм, как самосознание, включая образы собственного Я, самооценку и самоуважение, от которых во многом зависит уровень притязаний, реальное поведение и качество принимаемых решений.

Основы финансовой самостоятельности местного самоуправления

В этой связи необходимы следующие первоочередные меры:

1. Разработать и утвердить Указом Президента РФ документ, определяющий основные направления (стратегию) дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации и основные направления государственной политики в области местного самоуправления.

2. В связи с упразднением Министерства регионального развития РФ в системе федеральных органов исполнительной власти не осталось структуры, комплексно и системно отвечающей за состояние и развитие местного самоуправления в стране. Необходимо рассмотреть вопрос о создании такого органа в составе Правительства РФ.

3. Необходимо изменить вектор финансово-бюджетной политики государства по отношению к местному самоуправлению с фискальной на стимулирующую. Преимущественно закреплять за органами местного самоуправления те источники доходов, на формирование которых органы местного самоуправления могут оказывать влияние, в первую очередь доходы от малого и среднего бизнеса. Обеспечить баланс между объемами полномочий местного самоуправления и их финансовым обеспечением. В этих целях

внести необходимые изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы РФ.

4. Рассмотреть вопрос о возобновлении положения о 50-процентной доле объема доходов субъектов в общем объеме доходов бюджетной системы Российской Федерации, а также 50-процентной доле объема доходов муниципальных образований в общем объеме консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

5. Зачисление НДФЛ по месту жительства налогоплательщика.

В настоящее время доходы от НДФЛ зачисляются по месту основной работы граждан, а не по месту их жительства. В связи с этим отчисления от данного налога поступают в основном в бюджеты крупных промышленно развитых городов, в которых работает значительная часть жителей сельских поселений и малых городов, а не в бюджеты этих муниципалитетов.

Вместе с тем предоставление указанным гражданам необходимых жизненно важных общественных услуг осуществляется по месту их жительства. Таким образом, порядок зачисления поступлений от НДФЛ значительно сокращает доходную базу бюджетов сельских поселений и малых городов, а также не стимулирует их социально-экономическое развитие. С учетом того, что НДФЛ – самый крупный налоговый доход для местных бюджетов, можно с большой долей уверенности сказать, что развитие малых муниципалитетов без изменения порядка зачисления НДФЛ (не по месту основной работы, а по месту жительства граждан) невозможно.

6. Передача местным бюджетам 1,0–1,5% от налога на прибыль.

Передача местным бюджетам налоговой ставки налога на прибыль организаций в размере 1,0–1,5% позволила бы компенсировать выпадающие доходы бюджетов крупных промышленно развитых городов от изменения порядка уплаты НДФЛ. При этом в целях более равномерного распределения поступлений от налога на прибыль организацией между местными бюджетами необходимо проработать вопрос об изменении порядка его взимания, установленного в Налоговом кодексе.

7. Введение, помимо курортного сбора, некоторых других местных сборов (сбора на добычу общераспространенных полезных ископаемых (природного сырья) на территории муниципальных образований (песок, гравий, глина, торф, известняк и др.), торгового сбора во всех городских округах и муниципальных районах, сбора за право использования участков недр для строительства и эксплуа-

тации подземных сооружений местного значения, за право размещения мусорных полигонов и объектов мусоропереработки, сбора за использование местной символики и за право на рекламу, что представляется особенно актуальным для исторических городов и поселений).

8. Введение в качестве местного налога транспортного налога в отношении физических лиц, на которых в соответствии с законодательством РФ зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, с зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды в составе местных бюджетов. При этом необходимо предусмотреть возможность использования данных средств не только на строительство и содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения, но и на решение вопросов благоустройства территорий муниципальных образований, что будет являться дополнительным стимулом для муниципалитетов.

9. Ввести систему уплаты земельного налога со всех линейных объектов.

10. Закрепить срок для государственной регистрации прав на недвижимое имущество с момента появления оснований для такой регистрации, а также установить административную ответственность за нарушение таких сроков.

11. Предусмотреть в качестве одного из условий регистрации сделки с имуществом отсутствие задолженности по налогу на имущество физических лиц.

12. Предусмотреть механизм, согласно которому физические и юридические лица вправе осуществлять в пользу муниципальных образований добровольные пожертвования денежных средств и имущества для использования в целях решения вопросов местного значения, а также выполнять работы и оказывать услуги для муниципальных нужд на добровольной и безвозмездной основе.

13. Предусмотреть возможность объединения представительных органов власти муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, а также формирования единого бюджета муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, для тех случаев, когда создана единая администрация, исполняющая полномочия администрации муниципального района и поселения, являющегося административным центром указанного муниципального района.

Компетенции местного самоуправления

Для эффективного развития института компетенции местного самоуправления необходимы следующие меры:

1. Создание автоматизированного реестра полномочий всех уровней бюджетной системы РФ.

В целях более корректного и точного заполнения автоматизированного реестра полномочий необходимо каждому полномочию присвоить свой индивидуальный код полномочия. Это позволит распределять все расходы бюджетов бюджетной системы РФ в разрезе полномочий как на этапе формирования бюджетов, так и в процессе их исполнения на любую отчетную дату.

Для этого предлагаем внести изменения в классификацию расходов бюджета, дополнив ее разрядами Кода полномочий. Благодаря казначейской системе исполнения бюджета данные реестров полномочий муниципальных образований будут достоверны и корректны, что позволит более детально подойти к расчету полномочий органов местного самоуправления и формированию модельного бюджета муниципального образования.

Для реализации указанных предложений необходимо:

– разработать Справочник расходных полномочий с присвоением кода каждому полномочию РФ, субъекта РФ и муниципального образования;

– внести изменения в Приказ Минфина России от 01.07.2013 № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации»;

– разработать методику отнесения расходов бюджетов бюджетной системы РФ к каждому конкретному полномочию.

2. Соблюдение принципа subsidiarity при формировании компетенции местного самоуправления.

3. Перераспределение полномочий должно носить исключительный характер и иметь четкое обоснование согласно критериям, закрепленным в законодательстве.

4. Полномочия органов местного самоуправления, закрепленные в отраслевом законодательстве, должны соответствовать вопросам местного значения.

5. Обязательное участие представителей муниципальных образований в согласовании перечня перераспределенных полномочий и делегированных государственных полномочий.

6. Легальное определение понятий, описывающих вопросы местного значения: «организация», «создание условий», «участие» и «содействие».

7. Урегулировать вопросы передачи отдельных государственных полномочий и их финансового обеспечения органам местного самоуправления:

– пункт 5 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ дополнить абзацем следующего содержания: «Ответственность за исполнение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, наступает только после получения финансового обеспечения этих полномочий из соответствующего бюджета»;

– статью 70 Федерального закона № 131-ФЗ об ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами дополнить следующим предложением: «В пределах расходных обязательств, предусмотренных местным бюджетом».

Муниципальный контроль и контрольно-надзорные мероприятия в отношении органов местного самоуправления

В этой связи представляются актуальными следующие предложения по разработке правовых и законодательных мер, направленных на совершенствование системы муниципального контроля:

1. Обеспечить разработку и введение правовых норм, направленных на закрепление и расширение полномочий органов местного самоуправления по привлечению к административной ответственности физических и юридических лиц по результатам проверок в рамках муниципального контроля.

2. Разработать и внести изменения в Федеральный закон № 294-ФЗ, направленные на снижение законодательных ограничений при осуществлении органами местного самоуправления контрольных полномочий в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе:

– предусматривающие возможность проведения муниципальной проверки и в случае отсутствия проверяемых субъектов предпринимательства, если указанные субъекты были извещены о проверке в установленном законом порядке;

– допускающие возможность переноса на другое время проведение контрольного мероприятия, не состоявшегося по вине проверяемого лица;

– иные нормы, укрепляющие контрольные полномочия органов местного самоуправления в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

3. Привести во взаимное соответствие Федеральный закон № 131-ФЗ и отраслевое федеральное законодательство в части определения видов и предмета муниципального контроля; четко разграничить контрольные полномочия между всеми уровнями публичной власти; четко регламентировать права и функциональные обязанности органов местного самоуправления при осуществлении каждого вида муниципального контроля.

4. Пересмотреть перечень и сократить количество государственных контрольных полномочий, которые могут передаваться субъектами РФ на местный уровень.

5. Предусмотреть право органов местного самоуправления на составление протоколов об административных правонарушениях при осуществлении муниципального контроля.

6. Внести изменения в статью 265 Бюджетного кодекса в части наделения органов муниципальных районов полномочиями по внутреннему муниципальному финансовому контролю городских и сельских поселений.

Институты местного гражданского общества

Можно выделить следующие перспективные направления развития институтов местного гражданского общества:

– необходимо внести изменение в Гражданский кодекс понятия ТОС как отдельной, самостоятельной организационно-правовой формы некоммерческих организаций. Требуется принятие отдельного Федерального закона «О территориальном общественном самоуправлении в РФ». Правовое регулирование порядка создания, деятельности, управления, реорганизации и ликвидации ТОС должно носить комплексный характер и быть максимально понятным населению;

– принятие региональных программ поддержки ТОС и принятие федеральной государственной программы «Развитие ТОС в России» – определив оператором Общенациональную ассоциацию ТОС;

– формирование актива местных сообществ, учеба этого актива под патронатом органов местного самоуправления и создание возможностей для дальнейшего публичного и профессионального роста в сфере местного самоуправления;

– создание общественных советов при органах МСУ, объединяющих видных представителей местных сообществ;

– разработка и принятие пакета нормативных правовых актов, регулирующих порядок участия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов МСУ в программах поддержки местных инициатив, позволяющих объединять ресурсы разных уровней власти для адресной поддержки местных инициатив, идущих непосредственно от граждан.

Заключение

Правовые основы местного самоуправления характеризуются достаточной степенью разработанности и в целом позволяют решать задачи, стоящие перед местным самоуправлением. В целях обеспечения стабильности законодательства дальнейшие изменения должны носить преимущественно точечный характер.

Особое внимание следует уделить компетенционному статусу муниципальной власти: соблюдению принципа субсидиарности при разграничении полномочий и исключению полномочий, несвойственных природе местного самоуправления. Давно назрела необходимость разработки методики расчета полномочий органов местного самоуправления. Согласно части 2 статьи 9 Европейской хартии местного самоуправления финансовые ресурсы органов МСУ должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законам.

В части территориальной организации местного самоуправления наблюдаются тенденции по сокращению поселенческого уровня. Происходящие изменения требуют серьезного анализа с позиции обеспечения доступа населения к местному самоуправлению.

В финансово-экономической сфере сохраняются значительные диспропорции в разграничении финансовых полномочий между федеральным центром, регионами и муниципальными образованиями. Наблюдается нехватка квалифицированных кадров, необходимых для исполнения вопросов местного значения, а также для ведения соответству-

ющей бюджетной отчетности на уровне поселений.

Дальнейшее развитие местного самоуправления требует системного подхода и комплексного исследования всех возможных последствий. Современные цифровые технологии позволяют обеспечить глубокий системный анализ и индивидуальный подход к проблемам каждого муниципального образования.

Для решения указанной задачи необходимо создание единого цифрового пространства органов местного самоуправления. С этой целью Конгресс приступил к разработке информационной платформы «Интерактивная карта МСУ 1.0», технические возможности которой позволяют стать единым агрегатором информации о состоянии местного самоуправления в стране. Для учета особенностей и проблем каждого поселения и района созданы личные кабинеты муниципальных образований, которые моделируют систему управления муниципалитетам. «Интерактивная карта МСУ 1.0» именно тот инструмент, который позволит выработать единую бюджетную политику во всех муниципальных образованиях страны с учетом локальной специфики и реальных потребностей в решении вопросов местного значения и сформировать модельный бюджет для каждого вида муниципального образования; поможет комплексно проанализировать муниципальную статистику и выработать критерии качества муниципалитета, позволяющие или не позволяющие проводить те или иные преобразования. Проект Конгресса по созданию аналитической платформы по представлению объективной информации о состоянии местного самоуправления для формирования эффективной государственной политики входит в единую цифровую повестку страны.

*Полный текст доклада
можно скачать по этой ссылке
[http://emsu.ru/face/plus/
Doklad_OKMO_2018.pdf](http://emsu.ru/face/plus/Doklad_OKMO_2018.pdf)*

Новые диссертации

По тематике журнала «Городское управление»

Лукоянова М. А. Социально-экономическое развитие уездных городов России в конце XVIII – середине XIX в. (на материале Саратовской губернии) (автореферат+диссертация)

Защита 20.02.2019

По тематике журнала «Муниципальное право»

Алимов Э. В. Конституционно-правовое регулирование института наказа избирателей в Российской Федерации (автореферат+диссертация)

Защита 14.12.2018

По тематике журнала «Муниципальная экономика»

Дзагова С. С. Совершенствование организационно-экономического механизма пространственного развития муниципальных районов (на материалах Кабардино-Балкарской Республики) (автореферат+диссертация) Защита 12.12.2018

Проваленова Н. В. Организационно-экономическое развитие сферы жилищно-коммунальных услуг в малых муниципальных образованиях (автореферат+диссертация)

Защита 06.02.2019

Новые федеральные акты

Уважаемые читатели! Новые федеральные нормативные правовые акты (издаваемые Президентом РФ, Правительством РФ, федеральными министерствами, в ведении которых имеются вопросы местного самоуправления), прямо или косвенно затрагивающие сферу местного самоуправления, отбираются редакцией газеты ежемесячно из числа подписанных и опубликованных на официальном интернет-портале правовой информации pravo.gov.ru

Президент РФ (ноябрь 2018)

Федеральный закон от 29.11.2018 № 459-ФЗ "О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов"

PDF-файл: 209931 Кб (4779 стр.)

Дата опубликования: 30.11.2018

Федеральный закон от 28.11.2018 № 457-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2019 году"

PDF-файл: 707 Кб (16 стр.)

Дата опубликования: 28.11.2018

Федеральный закон от 28.11.2018 № 436-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства"

PDF-файл: 134 Кб (4 стр.)

Дата опубликования: 28.11.2018

Федеральный закон от 28.11.2018 № 434-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации"

PDF-файл: 177 Кб (4 стр.)

Дата опубликования: 28.11.2018

Федеральный закон от 27.11.2018 № 425-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации"

PDF-файл: 579 Кб (13 стр.)

Дата опубликования: 27.11.2018

Федеральный закон от 27.11.2018 № 423-ФЗ "О внесении изменений в статьи 56 и 146 Бюджетного кодекса Российской Федерации"

PDF-файл: 67 Кб (2 стр.)

Дата опубликования: 27.11.2018

Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ "О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима "Налог на профессиональный доход" в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)"

PDF-файл: 1524 Кб (34 стр.)

Дата опубликования: 27.11.2018

Указ Президента Российской Федерации от 07.11.2018 № 637

"О полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе"

PDF-файл: 34 Кб (1 стр.)

Дата опубликования: 07.11.2018

Указ Президента Российской Федерации от 03.11.2018 № 632

"О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849"

PDF-файл: 96 Кб (2 стр.)

Дата опубликования: 04.11.2018

Федеральный конституционный закон от 30.10.2018 № 2-ФКЗ

"О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы"

PDF-файл: 286 Кб (7 стр.)

Дата опубликования: 31.10.2018

Федеральный закон от 30.10.2018 № 387-ФЗ "О внесении изменений в статьи 2 и 28 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

PDF-файл: 72 Кб (2 стр.)

Дата опубликования: 31.10.2018

Федеральный закон от 30.10.2018 № 386-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования лицензирования деятельности по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами"

PDF-файл: 559 Кб (13 стр.)

Дата опубликования: 31.10.2018

[Федеральный закон от 30.10.2018 № 384-ФЗ "О внесении изменения в статью 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"](#)

[PDF-файл: 94 Кб \(3 стр.\)](#)

Дата опубликования: 31.10.2018

[Указ Президента Российской Федерации от 31.10.2018 № 622](#)

["О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы"](#)

[PDF-файл: 1344 Кб \(19 стр.\)](#)

Дата опубликования: 31.10.2018

Правительство РФ

(ноябрь 2018)

[Постановление Правительства Российской Федерации от 21.11.2018 № 1399](#)

["О внесении изменений в Правила формирования и ведения единого реестра проверок"](#)

[PDF-файл: 1742 Кб \(32 стр.\)](#)

Дата опубликования: 30.11.2018

[Постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2018 № 1425](#)

["Об утверждении общих требований к порядку взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, подведомственных им государственных и муниципальных учреждений, иных организаций с организаторами добровольческой \(волонтерской\) деятельности и добровольческими \(волонтерскими\) организациями и перечня видов деятельности, в отношении которых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления утверждается порядок взаимодействия государственных и муниципальных учреждений с организаторами добровольческой \(волонтерской\) деятельности, добровольческими \(волонтерскими\) организациями"](#)

[PDF-файл: 369 Кб \(8 стр.\)](#)

Дата опубликования: 29.11.2018

[Постановление Правительства Российской Федерации от 21.11.2018 № 1398](#)

["Об утверждении Правил организации и проведения контрольной закупки при осуществлении отдельных видов государственного контроля \(надзора\)"](#)

[PDF-файл: 543 Кб \(10 стр.\)](#)

Дата опубликования: 23.11.2018

[Постановление Правительства Российской Федерации от 16.11.2018 № 1379](#)

["Об утверждении Правил определения основных параметров дорожного движения и веде-](#)

[ния их учета"](#)

[PDF-файл: 219 Кб \(6 стр.\)](#)

Дата опубликования: 21.11.2018

[Постановление Правительства Российской Федерации от 15.11.2018 № 1375](#)

["О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2019 год"](#)

[PDF-файл: 39 Кб \(1 стр.\)](#)

Дата опубликования: 19.11.2018

[Постановление Правительства Российской Федерации от 12.11.2018 № 1347](#)

["Об особенностях индексации платы граждан за коммунальные услуги в 2019 году"](#)

[PDF-файл: 66 Кб \(2 стр.\)](#)

Дата опубликования: 14.11.2018

[Постановление Правительства Российской Федерации от 10.11.2018 № 1346](#)

["О внесении изменений в федеральную целевую программу "Развитие Республики Карелия на период до 2020 года"](#)

[PDF-файл: 1008 Кб \(37 стр.\)](#)

Дата опубликования: 14.11.2018

[Постановление Правительства Российской Федерации от 08.11.2018 № 1331](#)

["О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации"](#)

[PDF-файл: 240 Кб \(5 стр.\)](#)

Дата опубликования: 12.11.2018

[Постановление Правительства Российской Федерации от 03.11.2018 № 1314](#)

["О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросу осуществления полномочий отдельных федеральных органов исполнительной власти в области обращения с твердыми коммунальными отходами"](#)

[PDF-файл: 125 Кб \(4 стр.\)](#)

Дата опубликования: 09.11.2018

[Постановление Правительства Российской Федерации от 03.11.2018 № 1312](#)

["О внесении изменений в требования к осветительным устройствам и электрическим лампам, используемым в цепях переменного тока в целях освещения"](#)

[PDF-файл: 161 Кб \(4 стр.\)](#)

Дата опубликования: 07.11.2018

[Постановление Правительства Российской Федерации от 27.10.2018 № 1279](#)

["Об утверждении Правил идентификации пользователей информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" организатором сервиса обмена мгновенными сообщениями"](#)

[PDF-файл: 171 Кб \(4 стр.\)](#)

Дата опубликования: 06.11.2018

Министерства РФ

(ноябрь 2018)

Минэкономразвития

[Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.10.2018 № 595](#)

["Об установлении коэффициентов-дефляторов на 2019 год"](#)

[\(Зарегистрирован 15.11.2018 № 52690\)](#)

[PDF-файл: 84 Кб \(2 стр.\)](#)

[Дата опубликования: 16.11.2018](#)

[Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 10.10.2018 № 541](#)

["Об установлении требований к графическому описанию местоположения границ публичного сервитута, точности определения координат характерных точек границ публично-сервитута, формату электронного документа, содержащего указанные сведения"](#)

[\(Зарегистрирован 06.11.2018 № 52612\)](#)

[PDF-файл: 241 Кб \(6 стр.\)](#)

[Дата опубликования: 07.11.2018](#)

Минфин

[Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 30.10.2018 № 220н](#)

["О введении документа Международных](#)

[стандартов финансовой отчетности в действии на территории Российской Федерации"](#)

[\(Зарегистрирован 16.11.2018 № 52703\)](#)

[PDF-файл: 450 Кб \(9 стр.\)](#)

[Дата опубликования: 19.11.2018](#)

[Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 16.10.2018 № 207н](#)

["О внесении изменений в приказ Министерства финансов Российской Федерации от 5 ноября 2015 г. № 171н "Об утверждении Перечня элементов планировочной структуры, элементов улично-дорожной сети, элементов объектов адресации, типов зданий \(сооружений\), помещений, используемых в качестве реквизитов адреса, и Правил сокращенного наименования адресообразующих элементов"](#)

[\(Зарегистрирован 08.11.2018 № 52649\)](#)

[PDF-файл: 230 Кб \(7 стр.\)](#)

[Дата опубликования: 09.11.2018](#)

Минкультуры

[Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 01.12.2017 № 2012](#)

["Об утверждении Положения о Государственном каталоге Музейного фонда Российской Федерации"](#)

[\(Зарегистрирован 08.11.2018 № 52642\)](#)

[PDF-файл: 1324 Кб \(28 стр.\)](#)

[Дата опубликования: 09.11.2018](#)

Законопроекты в Госдуме РФ

Уважаемые читатели! Редакция газеты ежемесячно отслеживает продвижение законопроектов, прямо или косвенно затрагивающих сферу местного самоуправления, от момента внесения проекта и до принятия закона на официальном сайте Государственной Думы ФС РФ www.duma.gov.ru

От внесения до принятия

(ноябрь 2018)

[597711-7 О внесении изменения в статью 7 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"](#)

Дата внесения в ГД: 29 ноября 2018 года

Инициатор: Дума Астраханской области

Стадия: Внесение законопроекта в Государственную Думу (регистрация законопроекта и материалов к нему в САДД Государственной Думы)

Дата события: 29 ноября 2018 года

[594528-7 О внесении изменения в статью 40 Федерального закона "О концессионных соглашениях"](#)

Дата внесения в ГД: 26 ноября 2018 года

Инициатор: Государственный Совет Республики Татарстан

Стадия: Внесение законопроекта в Государственную Думу (прохождение законопроекта у Председателя Государственной Думы)

Дата события: 28 ноября 2018 года

[592417-7 О внесении изменений в пункт 3 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных \(представительных\) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"](#) (по вопросу выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, руководителя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации)

Дата внесения в ГД: 22 ноября 2018 года

Инициатор: член СФ Лукин Владимир Петрович

Комитеты: Комитет ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (профильный)

Стадия: Внесение законопроекта в Государственную Думу (прохождение законопроекта у Председателя Государственной Думы)

Дата события: 23 ноября 2018 года

[592302-7 О внесении изменений в статьи 26-3 и 26-11 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных \(представительных\) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" \(в части уточнения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обращению с безнадзорными животными\)](#)

Дата внесения в ГД: 22 ноября 2018 года
Инициаторы: депутаты ГД

Стадия: Внесение законопроекта в Государственную Думу (прохождение законопроекта у Председателя Государственной Думы)

Дата события: 23 ноября 2018 года

[481004-7 О государственном регулировании отношений в области организации и осуществления деятельности по перевозке легковым такси и деятельности служб заказа легкового такси, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации](#)

Дата внесения в ГД: 5 июня 2018 года

Инициаторы: депутаты ГД

Комитеты: Комитет ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (соисполнитель)

Стадия: Рассмотрение законопроекта в первом чтении (принятие решения ответственным комитетом о представлении законопроекта в Совет Государственной Думы)

Результат: 23 ноября 2018 года было принято решение предложить принять законопроект в первом чтении

[590947-7 О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" в части установления дополнительных гарантий педагогических работников](#)

Дата внесения в ГД: 21 ноября 2018 года

Инициаторы: депутаты ГД

Стадия: Внесение законопроекта в Государственную Думу (прохождение законопроекта у Председателя Государственной Думы)

Дата события: 22 ноября 2018 года

[481171-7 О внесении изменений в статью 23 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» и статьи 52 и 60.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с совершенствованием механизма ротации государственных гражданских служащих](#)

Дата внесения в ГД: 5 июня 2018 года

Инициатор: Правительство РФ

Комитеты: Комитет ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (ответственный)

Стадия: Рассмотрение законопроекта в тре-

тьем чтении (рассмотрение законопроекта Государственной Думой)

Результат: 22 ноября 2018 года было принято решение принять (одобрить) закон

[204338-7 О внесении изменений в статью 20 Федерального закона "О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации" и статью 27 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе"](#)

В части полномочий глав муниципальных образований

Дата внесения в ГД: 20 июня 2017 года

Инициаторы: депутат ГД, Государственное Собрание - Курултай Республики Башкортостан

Комитеты: Комитет ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (соисполнитель)

Стадия: Рассмотрение законопроекта во втором чтении (рассмотрение законопроекта Государственной Думой)

Результат: 21 ноября 2018 года было принято решение принять законопроект во втором чтении

[586699-7 О внесении изменений в статьи 8 и 9 Федерального закона "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации"](#)

Дата внесения в ГД: 13 ноября 2018 года

Инициаторы: члены СФ

Стадия: Предварительное рассмотрение законопроекта, внесенного в Государственную Думу (принятие профильным комитетом решения о представлении законопроекта в Совет Государственной Думы.)

Результат: 20 ноября 2018 года было принято решение предложить принять законопроект к рассмотрению

[581324-7 О внесении изменений в Федеральный закон "Об электроэнергетике" в части развития микрогенерации](#)

Дата внесения в ГД: 7 ноября 2018 года

Инициатор: Правительство РФ

Стадия: Предварительное рассмотрение законопроекта, внесенного в Государственную Думу (рассмотрение Советом Государственной Думы законопроекта, внесенного в Государственную Думу)

Результат: 19 ноября 2018 года было принято решение назначить ответственный комитет; представить отзывы, предложения и замечания к законопроекту; направить законопроект на заключение в Правовое управление; подготовить законопроект к рассмотрению Государственной Думой; включить законопроект в примерную программу

[573736-7 О внесении изменения в статью 16-1 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных \(представительных\) и исполнительных органов государ-](#)

ственной власти субъектов Российской Федерации"

В части регулирования деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации

Дата внесения в ГД: 25 октября 2018 года

Инициаторы: члены СФ

Комитеты: Комитет ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (ответственный)

Стадия: Предварительное рассмотрение законопроекта, внесенного в Государственную Думу (рассмотрение Советом Государственной Думы законопроекта, внесенного в Государственную Думу)

Результат: 19 ноября 2018 года было принято решение подготовить законопроект к рассмотрению Государственной Думой; направить законопроект на заключение в Правовое управление; представить отзывы, предложения и замечания к законопроекту; включить законопроект в примерную программу; назначить ответственный комитет

565542-7 О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

О расширении перечня административных правонарушений, по которым должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях при осуществлении муниципального контроля

Дата внесения в ГД: 15 октября 2018 года
Инициатор: Законодательное Собрание Вологодской области

Стадия: Предварительное рассмотрение законопроекта, внесенного в Государственную Думу (рассмотрение Советом Государственной Думы законопроекта, внесенного в Государственную Думу)

Результат: 19 ноября 2018 года было принято решение подготовить законопроект к рассмотрению Государственной Думой; включить законопроект в примерную программу; направить законопроект на заключение в Правовое управление; назначить ответственный комитет

562247-7 О внесении изменения в статью 37 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

По вопросу назначения главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса

Дата внесения в ГД: 9 октября 2018 года

Инициатор: Самарская Губернская Дума

Комитеты: Комитет ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (ответственный)

Стадия: Предварительное рассмотрение законопроекта, внесенного в Государственную Думу (рассмотрение Советом Государственной Думы законопроекта, внесенного в Государственную Думу)

Результат: 19 ноября 2018 года было принято решение назначить ответственный комитет; направить законопроект на заключение в Правовое управление; подготовить законопроект к рассмотрению Государственной Думой; включить законопроект в примерную программу; представить отзывы, предложения и замечания к законопроекту

558345-7 О внесении изменения в статью 282 Уголовного кодекса Российской Федерации

Об уточнении ответственности за действия, связанные с возбуждением ненависти либо вражды, а также с унижением человеческого достоинства

Дата внесения в ГД: 3 октября 2018 года

Инициатор: Президент РФ

Стадия: Рассмотрение законопроекта в первом чтении (рассмотрение законопроекта Государственной Думой)

Результат: 15 ноября 2018 года принято решение принять законопроект в первом чтении; представить поправки к законопроекту

551846-7 О внесении изменений в статьи 56 и 146 Бюджетного кодекса Российской Федерации

В связи с проведением эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход»

Дата внесения в ГД: 21 сентября 2018 года

Инициаторы: депутаты ГД, члены СФ

Стадия: Рассмотрение законопроекта в третьем чтении (рассмотрение законопроекта Государственной Думой)

Результат: 15 ноября 2018 года было принято решение принять (одобрить) закон

546281-7 О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации

В части систематизации и регламентации в рамках бюджетного процесса процедур контроля, учета и оценки налоговых льгот и освобождений

Дата внесения в ГД: 11 сентября 2018 года

Инициатор: Правительство РФ

Комитеты: Комитет ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (соисполнитель)

Стадия: Рассмотрение законопроекта в первом чтении (рассмотрение законопроекта Государственной Думой)

Результат: 15 ноября 2018 года было принято решение представить поправки к законопроекту; принять законопроект в первом чтении

200303-6 О любительском рыболовстве и о внесении изменений в отдельные законода-

[тельные акты Российской Федерации](#)

Дата внесения в ГД: 31 декабря 2012 года

Инициатор: Правительство РФ

Комитеты: Комитет ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (соисполнитель)

Стадия: Рассмотрение законопроекта во втором чтении (принятие ответственным комитетом решения о представлении законопроекта в Совет Государственной Думы)

Результат: 14 ноября 2018 года было принято решение утвердить таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению; предложить принять законопроект во втором чтении; утвердить таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к принятию

[558290-7 Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации](#)

Дата внесения в ГД: 2 октября 2018 года

Инициатор: Президент РФ

Стадия: Рассмотрение законопроекта в первом чтении (рассмотрение законопроекта Государственной Думой)

Результат: 13 ноября 2018 года принято решение представить поправки к законопроекту; принять законопроект в первом чтении

[581453-7 О внесении изменений в Федеральный закон "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации](#)

В части совершенствования регулирования деятельности застройщиков

Дата внесения в ГД: 7 ноября 2018 года

Инициатор: Правительство РФ

Стадия: Предварительное рассмотрение законопроекта, внесенного в Государственную Думу (рассмотрение Советом Государственной Думы законопроекта, внесенного в Государственную Думу)

Результат: 12 ноября 2018 года было принято решение подготовить законопроект к рассмотрению Государственной Думой; включить законопроект в примерную программу; представить отзывы, предложения и замечания к законопроекту; назначить ответственный комитет; направить законопроект на заключение в Правовое управление

[579702-7 О внесении изменения в статью 106 Бюджетного кодекса Российской Федерации](#)

В части применения предельного объема заимствований субъектов Российской Федерации, муниципальных заимствований

Дата внесения в ГД: 3 ноября 2018 года

Инициатор: Законодательное Собрание

Пермского края

Стадия: Предварительное рассмотрение за-

конопроекта, внесенного в Государственную Думу (рассмотрение Советом Государственной Думы законопроекта, внесенного в Государственную Думу)

Результат: 12 ноября 2018 года было принято решение назначить ответственный комитет; подготовить законопроект к рассмотрению Государственной Думой; направить законопроект на заключение в Правовое управление; представить отзывы, предложения и замечания к законопроекту; включить законопроект в примерную программу

[574348-7 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений"](#)

В части уточнения порядка предоставления субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов

Дата внесения в ГД: 26 октября 2018 года

Инициатор: Правительство РФ

Комитеты: Комитет ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (ответственный)

Стадия: Предварительное рассмотрение законопроекта, внесенного в Государственную Думу (рассмотрение Советом Государственной Думы законопроекта, внесенного в Государственную Думу)

Результат: 12 ноября 2018 года было принято решение подготовить законопроект к рассмотрению Государственной Думой; представить отзывы, предложения и замечания к законопроекту; назначить ответственный комитет; включить законопроект в примерную программу; направить законопроект на заключение в Правовое управление

[567690-7 О внесении изменения в статью 157 Жилищного кодекса Российской Федерации](#)

В части исполнения постановления Конституционного Суда Российской Федерации

Дата внесения в ГД: 17 октября 2018 года

Инициаторы: депутаты ГД

Стадия: Предварительное рассмотрение законопроекта, внесенного в Государственную Думу (рассмотрение Советом Государственной Думы законопроекта, внесенного в Государственную Думу)

Результат: 12 ноября 2018 года было принято решение подготовить законопроект к рассмотрению Государственной Думой; включить законопроект в примерную программу; представить отзывы, предложения и замечания к законопроекту; направить законопроект на заключение в Правовое управление; назначить ответственный комитет

[546450-7 О внесении изменения в статью 27-1 Федерального закона "О статусе военнослужащих"](#)

По вопросу ограничения прав военнослужащих на распространение информации

Дата внесения в ГД: 11 сентября 2018 года

Инициатор: Правительство РФ

Стадия: Рассмотрение законопроекта в первом чтении (рассмотрение законопроекта Государственной Думой)

Результат: 8 ноября 2018 года было принято решение принять законопроект в первом чтении; представить поправки к законопроекту

[498339-7 О внесении изменений в статью 27 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"](#)

По вопросу обеспечения прав граждан, проживающих на межселенных территориях, на осуществление территориального общественного самоуправления

Дата внесения в ГД: 27 июня 2018 года

Инициаторы: члены СФ

Комитеты: Комитет ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (ответственный)

Стадия: Рассмотрение законопроекта в первом чтении (рассмотрение законопроекта Государственной Думой)

Результат: 8 ноября 2018 года было принято решение принять законопроект в первом чтении; представить поправки к законопроекту

[460730-7 О внесении изменения в статью 26-3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных \(представительных\) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"](#)

В части отнесения к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществления мер стимулирования деятельности в сфере промышленности

Дата внесения в ГД: 7 мая 2018 года

Инициатор: Законодательное Собрание Краснодарского края

Комитеты: Комитет ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (ответственный)

Стадия: Рассмотрение законопроекта в первом чтении (рассмотрение законопроекта Государственной Думой)

Результат: 8 ноября 2018 года было принято решение принять законопроект в первом чтении; представить поправки к законопроекту

[439861-7 О внесении изменений в Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации \(в части конкретизации стратегического планирования на уровне муниципального образования\)](#)

Дата внесения в ГД: 11 апреля 2018 года

Инициаторы: депутаты ГД

Комитеты: Комитет ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (ответственный)

Стадия: Рассмотрение законопроекта в первом чтении (рассмотрение законопроекта Государственной Думой)

Результат: 8 ноября 2018 года было принято решение представить поправки к законопроекту; принять законопроект в первом чтении

[410602-7 О внесении изменений в статьи 23.22 и 23.23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях](#)

В целях совершенствования и повышения эффективности осуществления государственного экологического надзора

Дата внесения в ГД: 10 марта 2018 года

Инициатор: Государственный Совет Республики Татарстан

Комитеты: Комитет ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (соисполнитель)

Стадия: Рассмотрение законопроекта в первом чтении (рассмотрение законопроекта Государственной Думой)

Результат: 8 ноября 2018 года было принято решение принять законопроект в первом чтении; представить поправки к законопроекту

[579314-7 О внесении изменений в статьи 156 и 158 Жилищного кодекса Российской Федерации](#)

Дата внесения в ГД: 2 ноября 2018 года

Инициатор: Парламент Республики Северная Осетия-Алания

Стадия: Внесение законопроекта в Государственную Думу (прохождение законопроекта у Председателя Государственной Думы)

Дата события: 7 ноября 2018 года

[519530-7 О государственном \(муниципальном\) социальном заказе на оказание государственных \(муниципальных\) услуг в социальной сфере](#)

Дата внесения в ГД: 26 июля 2018 года

Инициатор: Правительство РФ

Комитеты: Комитет ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (соисполнитель)

Стадия: Рассмотрение законопроекта в первом чтении (принятие решения ответственным комитетом о представлении законопроекта в Совет Государственной Думы)

Результат: 7 ноября 2018 года было принято решение предложить принять законопроект в первом чтении

[568200-7 О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" по вопросу внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду](#)

Дата внесения в ГД: 17 октября 2018 года

Инициатор: Правительство РФ

Стадия: Предварительное рассмотрение законопроекта (рассмотрение Советом Государственной Думы)

Результат: 6 ноября 2018 года было принято решение подготовить законопроект к рассмотрению Государственной Думой; представить отзывы, предложения и замечания к законопроекту; назначить ответственный комитет; направить законопроект на заключение в Правовое управление; включить законопроект в примерную программу

[522262-7 О внесении изменений в Федеральный закон "Об экологической экспертизе" и в Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации](#)

В части проведения государственной экологической экспертизы

Дата внесения в ГД: 31 июля 2018 года

Инициатор: Правительство РФ

Стадия: Рассмотрение законопроекта в первом чтении (рассмотрение законопроекта Государственной Думой)

Результат: 6 ноября 2018 года было принято решение принять законопроект в первом чтении; представить поправки к законопроекту

[503785-7 О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации \(в части совершенствования правового регулирования отношений по градостроительному зонированию и планировке территории, а также отношений по изъятию земельных участков для государственных и муниципальных нужд\)](#)

Дата внесения в ГД: 5 июля 2018 года

Инициатор: Правительство РФ

Комитеты: Комитет ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (соисполнитель)

Стадия: Рассмотрение законопроекта в первом чтении (рассмотрение законопроекта Государственной Думой)

Результат: 6 ноября 2018 года было принято решение принять законопроект в первом чтении; представить поправки к законопроекту

[483297-7 О внесении изменений в Федеральный закон "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в части, касающейся весового и габаритного контроля транспортных средств](#)

Дата внесения в ГД: 8 июня 2018 года

Инициатор: Правительство РФ

Стадия: Рассмотрение законопроекта в первом чтении (рассмотрение законопроекта Государственной Думой)

Результат: 6 ноября 2018 года было принято решение представить поправки к законопроекту; принять законопроект в первом чтении

[577392-7 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения минимального размера оплаты труда и прожиточного минимума трудоспособного населения](#)

Дата внесения в ГД: 31 октября 2018 года

Инициаторы: депутаты ГД

Стадия: Внесение законопроекта в Государственную Думу (прохождение законопроекта у Председателя Государственной Думы)

Дата события: 2 ноября 2018 года

Судебная практика

Уважаемые читатели! В 2018 году редакция газеты будет ежемесячно отслеживать решения Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ по делам, связанным с осуществлением местного самоуправления.

Конституционный Суд РФ

Извлечения из практики за сентябрь-ноябрь 2018 года

Определение

от 27 сентября 2018 года № 2478-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования «Город Новодвинск» на нарушение конституционных прав и свобод частью 4 статьи 24.5 Кодекса Рос-

сийской Федерации об административных правонарушениях

Конституционный Суд Российской Федерации, рассмотрев по требованию администрации муниципального образования «Город Новодвинск» вопрос о возможности принятия ее жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации администрация муниципального образования «Город Новодвинск» оспаривает конституционность части 4 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации, согласно которой в случае, если во время производства по делу об административном правонарушении будет установлено, что высшим должностным лицом субъекта РФ (руководи-

телем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), иным должностным лицом органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, главой муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, иным должностным лицом местного самоуправления, руководителем государственного, муниципального учреждения вносилось или направлялось в соответствии с порядком и сроками составления проекта соответствующего бюджета субъекта РФ, соответствующего местного бюджета предложение о выделении бюджетных ассигнований на осуществление соответствующих полномочий органа исполнительной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления, выполнение государственным, муниципальным учреждением соответствующих уставных задач и при этом бюджетные ассигнования на указанные цели не выделялись, производство по делу об административном правонарушении в отношении указанных должностных лиц и государственных, муниципальных учреждений подлежит прекращению.

Как следует из представленных материалов, постановлениями должностных лиц Федеральной службы судебных приставов администрация муниципального образования «Город Новодвинск» неоднократно привлекалась к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных частями 1 и 2 статьи 17.15 «Неисполнение содержащихся в исполнительном документе требований неимущественного характера» КоАП РФ. Решениями суда общей юрисдикции, оставленными без изменения судом вышестоящей инстанции, администрации муниципального образования «Город Новодвинск» отказано в признании незаконными и отмене указанных постановлений, в том числе в связи с отсутствием предусмотренного частью 4 статьи 24.5 КоАП РФ основания для прекращения производства по делу об административном правонарушении. Судами установлено, что администрацией данного муниципального образования не были внесены предложения о выделении бюджетных ассигнований на исполнение судебных решений о предоставлении гражданам жилых помещений по договору социального найма с соблюдением порядка и сроков составления проекта местного бюджета.

По мнению заявителя, оспариваемое законоположение ввиду своей неопределенности не допускает прекращение производства по делу об административном правонарушении в отношении местной администрации муниципального образования, являющейся муниципальным учреждением. Кроме того, данная

норма, как полагает заявитель, не позволяет определить, на каком этапе формирования местного бюджета отклонение предложения о выделении бюджетных ассигнований на осуществление соответствующих полномочий местной администрации является основанием для прекращения указанного производства. В связи с этим заявитель просит признать часть 4 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации не соответствующей статьям 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Положения части 4 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации, предусматривающие в качестве основания для прекращения производства по делу об административном правонарушении принятие уполномоченными должностными лицами (руководителями учреждений) с учетом их полномочий всех необходимых мер, направленных в конечном итоге на выделение бюджетных ассигнований на осуществление соответствующих полномочий и задач, направлены на обеспечение действия презумпции невиновности (статья 1.5 КоАП Российской Федерации) и имеют целью исключить возможность привлечения соответствующих должностных лиц и организаций, в том числе органов местного самоуправления, являющихся муниципальными учреждениями, к административной ответственности при отсутствии их вины только лишь на основании факта невыделения указанных бюджетных ассигнований. Соответственно, в каждом случае должно быть установлено принятие данных мер соответствующими лицами в пределах их полномочий с учетом обстоятельств конкретного дела.

Таким образом, оспариваемая норма сама по себе не может рассматриваться как нарушающая конституционные права заявителя.

Установление же того, были ли в конкретном деле заявителя главой муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, приняты все зависящие от него меры по внесению предложения о выделении бюджетных ассигнований на исполнение судебных решений о предоставлении гражданам жилых помещений по договору социального найма, связано с исследованием фактических обстоятельств дела, что является прерогативой судов общей юрисдикции и не входит в компетенцию Конституционного Суда РФ (статья 125 Конституции Российской Федерации и статья 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд РФ

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования «Город Новодвинск», поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд РФ признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда РФ по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

**Постановление
от 15 ноября 2018 года № 42-П**

по делу о проверке конституционности части 15 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге

Конституционный Суд Российской Федерации, с участием представителя регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге – адвоката А.Ю.Лебедева, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации М.П.Беспаловой, представителя Совета Федерации – председателя комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству А.А.Клишаса, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части 15 статьи 239 КАС Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли

Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д.Князева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А.Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – Д.Ю.Воронина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд РФ

установил:

1. Согласно части 15 статьи 239 КАС Российской Федерации с административным иском заявлением об отмене решения избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования, о результатах выборов, референдума могут обратиться гражданин, зарегистрированный в установленном порядке и участвовавший в выборах в качестве кандидата, избирательное объединение, участвовавшее в выборах и выдвинувшее кандидата или список кандидатов на выборные должности, инициативная группа по проведению референдума и (или) ее уполномоченные представители, в установленных законом случаях прокурор.

1.1. Оспаривающее конституционность приведенного законоположения регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге выдвинуло на выборах депутатов муниципального совета муниципального образования «Муниципальный округ № 15» двадцать кандидатов, ни один из которых не был зарегистрирован избирательной комиссией, поскольку ее председатель препятствовал своевременному представлению ими необходимых для регистрации документов (менял место приема документов избирательной комиссией, уклонялся от соблюдения графика ее работы и т.п.). В результате все двадцать кандидатов были лишены возможности дальнейшего участия в выборах, состоявшихся 14 сентября 2014 года, а само избирательное объединение – возможности претендовать на их избрание муниципальными депутатами.

Возбужденное 25 февраля 2015 года следственным отделом по Выборгскому району Главного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Санкт-Петербургу уголовное дело по части первой статьи 141 УК Российской Федерации в отношении председателя избирательной комиссии муниципального образования «Муниципальный округ № 15» по факту воспрепятствования им осуществлению избирательных прав кандидатов, выдвинутых регио-

нальным отделением политической партии «Справедливая Россия» в г. Санкт-Петербурге, 21 декабря того же года по ходатайству обвиняемого в установленном уголовно-процессуальным законом порядке прекращено в связи с амнистией. В судебном оспаривании результатов выборов самим гражданам, выдвинутым в качестве кандидатов в депутаты муниципального совета данного муниципального образования, было отказано.

В принятии административного искового заявления регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге об отмене решения избирательной комиссии муниципального образования «Муниципальный округ № 15» о результатах выборов также было отказано. Принимая такое решение, Выборгский районный суд города Санкт-Петербурга руководствовался тем, что ни один из выдвинутых административным истцом граждан не был зарегистрирован избирательной комиссией в качестве кандидата в депутаты и дальнейшего участия в выборах не принимал, а потому выдвинувшее их избирательное объединение не может быть отнесено к числу субъектов, которые в силу части 15 статьи 239 КАС Российской Федерации вправе обращаться в суд с соответствующим административным исковым заявлением. С определением Выборгского районного суда города Санкт-Петербурга от 1 июня 2016 года согласились вышестоящие судебные инстанции (апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 8 сентября 2016 года и определение судьи Санкт-Петербургского городского суда от 13 апреля 2017 года об отказе в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции).

Региональное отделение политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге просит признать положения части 15 статьи 239 КАС Российской Федерации противоречащими статьям 32 (часть 2) и 46 (части 1 и 2) Конституции РФ в той мере, в какой они не предусматривают возможность обращения в суд за защитой избирательных прав избирательного объединения, выдвинувшего кандидатов для участия в выборах, и корреспондирующих им избирательных прав лиц, давших согласие на выдвижение кандидатами, но не зарегистрированных в качестве кандидатов по причине совершения членом избирательной комиссии преступления, что подтверждается не приговором, а постановлением о прекращении уголовного дела по нереабилитирующему основанию.

1.2. Вопрос о проверке конституционности части 15 статьи 239 КАС Российской Федера-

ции уже ставился перед Конституционным Судом Российской Федерации гражданами, выдвинутыми, но не зарегистрированными кандидатами в депутаты представительного органа муниципального образования. Отказывая в принятии их жалоб к рассмотрению, Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что правом на судебное оспаривание результатов выборов обладают те граждане, которые были зарегистрированы в установленном порядке и участвовали в выборах в качестве кандидатов в депутаты; граждане, которым решениями избирательных комиссий в регистрации было отказано, не лишены возможности оспорить их в судебном порядке; поскольку решения избирательных комиссий, вынесенные в отношении заявителей и не позволившие получить им статус зарегистрированных кандидатов, не признаны в установленном законом порядке незаконными, оспариваемое ими правовое регулирование не может расцениваться как нарушающее конституционные права и свободы в указанном в жалобах аспекте (определение от 23 июня 2016 года № 1411-О и от 18 июля 2017 года № 1780-О).

Обращение в Конституционный Суд Российской Федерации регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге касается возможности оспаривания в порядке административного судопроизводства результатов выборов не гражданами, выдвинутыми избирательными объединениями в качестве кандидатов на выборные должности, а самими избирательными объединениями (политическими партиями). Принимая во внимание особенности правового положения избирательных объединений как коллективных субъектов избирательного процесса, в том числе относящиеся к стадиям выдвижения и регистрации кандидатов (списка кандидатов), и учитывая дифференцированный – в контексте части 15 статьи 239 КАС Российской Федерации – подход федерального законодателя к регулированию права на судебное оспаривание результатов выборов кандидатами и избирательными объединениями, Конституционный Суд Российской Федерации не усматривает каких-либо препятствий для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Соответственно, с учетом требований статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», часть 15 статьи 239 КАС Российской Федерации является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку она служит основанием для решения вопроса о праве избирательного объединения, выдвинувшего кандидата или

список кандидатов на выборные должности, обращаться в суд с административным иском с заявлением об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов в случае, когда это избирательное объединение и (или) выдвинутые им в качестве кандидатов граждане вследствие воспрепятствования со стороны должностного лица избирательной комиссии, уголовное преследование в отношении которого по данному факту прекращено по нереабилитирующему основанию, были лишены возможности представить в избирательную комиссию документы, необходимые для регистрации кандидата или списка кандидатов.

2. Согласно Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации как демократическом правовом государстве с республиканской формой правления является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшим непосредственным выражением власти народа являются, наряду с референдумом, свободные выборы; граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (преамбула; статья 1, часть 1; статья 3, части 1–3; статья 32, части 1 и 2).

Признавая избирательные права граждан Российской Федерации в числе прав и свобод человека и гражданина как высшей конституционной ценности, определяющей смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной, исполнительной и судебной власти, Конституция Российской Федерации гарантирует каждому их государственную, в том числе судебную, защиту, предполагающую возможность обжалования в суд любых решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, а также охрану законом прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью (статьи 2 и 18; статья 45, часть 1; статья 46, части 1 и 2; статья 52).

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации (постановления от 30 апреля 1997 года № 7-П, от 25 апреля 2000 года № 7-П, от 9 ноября 2009 года № 16-П, от 28 февраля 2012 года № 4-П, от 22 апреля 2013 года № 8-П, от 13 апреля 2017 года № 11-П и др.), право избирать и быть избранным в органы государственной

власти и органы местного самоуправления, будучи одним из основных политических прав граждан, хотя и является не коллективным, а индивидуальным правом, принадлежащим каждому гражданину в отдельности, в то же время выступает неотъемлемым элементом публично-правового института выборов, конституционное предназначение которых – обеспечение подлинного народного представительства, немыслимого без свободного, справедливого и открытого проведения избирательных кампаний на основе законных электоральных процедур.

Вступая в избирательные правоотношения в качестве избирателя или кандидата на выборную должность, гражданин Российской Федерации реализует не только личную волю и связанные с ней субъективные политические интересы, но и относящийся к основам конституционного строя Российской Федерации принцип народовластия. Поэтому, участвуя в формировании самостоятельных и независимых органов публичной власти, призванных обеспечивать в своей деятельности представительство и выражение интересов всего народа, не только избиратели и кандидаты на выборные должности, но и иные субъекты гражданского общества, включая политические партии, вправе рассчитывать на организацию и проведение выборов в полном соответствии с законом, на объективность и достоверность определения их результатов, отражающих действительные итоги состоявшегося электорального волеизъявления.

Оценивая роль в осуществлении избирательных прав граждан политических партий как основных коллективных субъектов избирательного процесса, Конституционный Суд Российской Федерации, опираясь на предписания статей 1 (часть 1), 3 (часть 3), 13 (части 1, 3 и 4), 19 (части 1 и 2), 30 (часть 1), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции РФ, пришел к следующим выводам:

именно политические партии служат необходимым институтом представительной демократии, во многом обеспечивающим участие граждан в политической жизни страны, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы, что предопределяет их легитимацию в качестве избирательных объединений, опосредующих осуществление избирательных прав граждан и наделенных, помимо прочего, правом выдвижения кандидатов (списков кандидатов) при проведении федеральных, региональных и муниципальных избирательных кампаний;

выдвижение политической партией кандидатов (списков кандидатов) на выборах в представительные органы власти связано с

формированием сложного комплекса правоотношений, в которых участвуют политическая партия в целом, сами кандидаты, а также избиратели, чем детерминируется необходимость обеспечения как в законодательном регулировании, так и в осуществляемом на его основе правоприменении баланса конституционно защищаемых прав и законных интересов указанных лиц;

при определении электорально-правового статуса политической партии как избирательного объединения не может не учитываться природа народного представительства и конституционное предназначение выборов в правовом государстве, несовместимые с отступлением от общепризнанных принципов всеобщего, равного, свободного и прямого избирательного права и с необоснованным ограничением политической конкуренции;

законодательное регулирование участия политических партий в выборах должно отвечать конституционным требованиям идеологического и политического плюрализма, многопартийности и равенства политических партий перед законом и судом и одновременно не допускать деформирования истинного смысла народовластия, искажения существа избирательных прав граждан и умаления гарантированной им возможности быть полноправным субъектом народовластия и осуществлять его совместно с другими гражданами Российской Федерации.

По смыслу приведенных правовых позиций, изложенных в постановлениях Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2000 года № 7-П, от 11 июня 2002 года № 10-П, от 29 ноября 2004 года № 17-П, от 1 февраля 2005 года № 1-П, от 16 июля 2007 года № 11-П, от 22 июня 2010 года № 14-П, от 19 декабря 2013 года № 28-П, от 16 декабря 2014 года № 33-П, от 1 июля 2015 года № 18-П, от 13 апреля 2017 года № 11-П и др., участие политической партии в выборах в качестве избирательного объединения, имеющего право выдвижения кандидата (списка кандидатов) на выборные должности, оказывает существенное влияние на процессы реализации избирательных прав граждан и формирование представительных органов власти, без которых недостижимо полноценное участие граждан в управлении делами государства, что обязывает федерального законодателя гарантировать как самим избирательным объединениям (политическим партиям), так и выдвигаемым ими кандидатам соблюдение и защиту, в том числе судебную, избирательных прав, с тем чтобы исключить какие-либо объективные сомнения относительно справедливости выборов и достоверности их результатов.

3. Лежащий в основе взаимоотношений личности и публичной власти конституционный принцип взаимного доверия означает, в частности, создание государством условий, гарантирующих гражданам уверенность в том, что выборы как одна из высших форм непосредственного выражения народовластия достигают своей цели. Поскольку только свободное волеизъявление избирателей, его неискаженная фиксация в формализованных итогах голосования, не совместимая с какими-либо нарушениями избирательного законодательства, обеспечивают восприятие сформированных по результатам выборов органов публичной власти в качестве органов демократического представительства народа, на Российской Федерации лежит конституционная обязанность – вне зависимости от уровня выборов и вида применяемой избирательной системы – создания нормативно-правовых, организационных и иных гарантий, направленных на защиту избирательных прав и обеспечение гражданского доверия к выборам, в том числе при помощи эффективного судебного контроля за их результатами.

Будучи универсальным правовым средством государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, конституционный институт судебной жалобы, выполняющий обеспечительно-восстановительную функцию в отношении всех конституционных прав и свобод, служит важнейшей гарантией избирательных прав граждан и их объединений. Соответственно, федеральный законодатель, обладающий определенной свободой усмотрения при создании конкретных процессуальных механизмов защиты избирательных прав (включая установление форм реализации, круга субъектов, оснований для обращения в суд и т.п.), должен исходить из особенностей их конституционной природы, с тем чтобы вводимые им способы судебной защиты обеспечивали эффективность принудительной реализации заявленных материально-правовых требований, вытекающих из избирательных правоотношений (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2013 года № 8-П).

На максимально возможное восстановление нарушенных прав участников выборов ориентирует законодательную власть и Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, относящаяся к универсальным стандартам демократических выборов, в частности, обеспечение надлежащими средствами судебной и иной защиты как легитимного и публичного характера самих выборов, так и избирательных прав и свобод граждан,

кандидатов и политических партий (коалиций), участвующих в выборах (пункт 6 статьи 1). При этом данная Конвенция, являющаяся в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации, обращает особое внимание на то, что каждый кандидат и каждая политическая партия (коалиция), участвующие в выборах, должны признавать итоги голосования и результаты выборов и вместе с тем иметь возможность обжаловать официальные итоги голосования и результаты выборов, нарушающие избирательные права и свободы граждан, в судебные и (или) иные органы в порядке и сроки, предусмотренные законами, международными обязательствами государства (пункт 7 статьи 9); в случае нарушения стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод, а также законов о выборах лицо или лица, чьи права были нарушены, должны иметь право и возможность обжалования и восстановления нарушенных прав в судах, а в случаях и порядке, установленных законами, – также в избирательных органах (пункт 1 статьи 16).

3.1. Раскрывая содержание права на судебную защиту избирательных прав, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал следующие правовые позиции (постановления от 15 января 2002 года № 1-П, от 25 февраля 2004 года № 4-П, от 26 декабря 2005 года № 14-П, от 22 апреля 2013 года № 8-П, от 13 апреля 2017 года № 11-П и др.):

право на судебную защиту предполагает наличие конкретных институциональных и процессуальных механизмов, которые позволяли бы реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости, не нарушая при этом разумный баланс между частными и публичными интересами;

осуществляя правовое регулирование доступа к суду, включая определение условий и порядка реализации права на судебное обжалование, федеральный законодатель обязан исходить из необходимости обеспечения цивилизованного разрешения избирательных споров в правовом государстве, не допуская отмены или умаления прав и свобод человека и гражданина, допустимые ограничения которых должны быть соразмерными и обуславливаться целями защиты конституционных ценностей;

судебная защита избирательных прав должна быть действенной независимо от того, на каких стадиях избирательного процесса были допущены или выявлены их наруше-

ния, в том числе в отношении установления итогов голосования и определения результатов выборов;

поскольку пересмотр результатов выборов как состоявшегося акта прямого волеизъявления избирателей сопряжен с риском дискредитации непосредственного народовластия и нарушения стабильности функционирования институтов представительной демократии, не всякие, а только существенные нарушения избирательного законодательства, не позволяющие с достоверностью выявить действительную волю избирателей, могут служить основанием для отмены итогов голосования, результатов выборов на соответствующей территории;

возможность обжалования в судебном порядке решений (действий, бездействия) избирательных комиссий, включая связанные с установлением итогов голосования и определением результатов выборов, в обязательном порядке должна предоставляться избирателям, кандидатам и избирательным объединениям, участвовавшим в выборах, что не исключает распространение права на обращение в суд и на иных субъектов избирательного процесса с учетом особенностей их правового статуса и с соблюдением препятствующего злоупотреблению правом на судебную защиту баланса между индивидуальным характером избирательных прав и публичным предназначением выборов;

исходя из того что выборы затрагивают интересы всех граждан Российской Федерации, имеющих право участвовать в управлении делами государства через своих законно избранных представителей, предусматриваемые федеральным законодателем основания, сроки и иные условия судебного контроля за итогами голосования и результатами выборов не должны ставить под сомнение гражданское доверие к избирательному процессу.

Из приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющих свою силу, следует, что законодательное регулирование права избирательных объединений на обращение в суд с требованием об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов призвано гарантировать им доступ к суду в целях защиты как своих избирательных прав, так и избирательных прав выдвинутых ими кандидатов и обеспечения проведения подлинно свободных, справедливых и открытых выборов, а устанавливаемые законом условия осуществления данного права не могут произвольно ограничивать пределы инициированного избирательными объединениями судебного контроля за достоверностью полученных результатов выборов.

3.2. В настоящее время правовое регулирование судебной защиты избирательных прав, осуществленное федеральным законодателем в целях реализации статей 3 (части 2 и 3), 13 (части 1, 3 и 4), 18, 30 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2), 71 (пункты «а», «в», «о»), 76 (часть 1) и 118 Конституции РФ, сосредоточено в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации.

В соответствии со статьей 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в суд (пункт 1); решения избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов обжалуются в суды соответствующего уровня; при этом суд рассматривает решение избирательной комиссии, организующей выборы, а также решения нижестоящих избирательных комиссий, принимавших участие в проведении данных выборов, если допущенные ими нарушения могли повлиять на результаты выборов (пункт 4); с жалобами на решения и действия (бездействие), нарушающие избирательные права граждан, могут обратиться избиратели, кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, иные общественные объединения, наблюдатели, а также избирательные комиссии; избиратели вправе обратиться с жалобами на решения, действия (бездействие) участковой избирательной комиссии, связанные с установлением итогов голосования на том избирательном участке, на котором они принимали участие в выборах (пункт 10); суды обязаны организовать свою работу (в том числе в выходные дни) таким образом, чтобы обеспечить своевременное рассмотрение жалоб (пункт 11).

Перечисленным законоположениям корреспондируют предписания статьи 239 КАС Российской Федерации, согласно которым избиратели вправе оспаривать в суде решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, избирательной комиссии, должностного лица, нарушающие избирательные права этих граждан (часть 1); кандидаты и их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, по-

литические партии, их региональные отделения и иные структурные подразделения, другие общественные объединения вправе оспаривать в суде решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, общественного объединения, избирательной комиссии, должностного лица, нарушающие их права, свободы и законные интересы (часть 2); наблюдатели вправе оспаривать в суде решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения, избирательной комиссии, должностного лица, нарушающие права наблюдателей, связанные с осуществлением ими своих полномочий (часть 3); с административным иском заявлением об оспаривании решения избирательной комиссии о заверении списка кандидатов, о регистрации кандидата, списка кандидатов, об отказе в заверении списка кандидатов, об отказе в регистрации кандидата, списка кандидатов в суд могут обратиться избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата, список кандидатов, кандидат, избирательное объединение, в отношении которых вынесено такое решение, кандидат, зарегистрированный по тому же избирательному округу, избирательное объединение, список кандидатов которого заверен или зарегистрирован по тому же избирательному округу (часть 10); с административным иском заявлением об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов в суд могут обратиться избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата, список кандидатов, кандидат, зарегистрированный по тому же избирательному округу, избирательное объединение, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу, а также в установленных законом случаях прокурор (часть 11); с административным иском заявлением об отмене решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов могут обратиться гражданин, зарегистрированный в установленном порядке и участвовавший в выборах в качестве кандидата, избирательное объединение, участвовавшее в выборах и выдвинувшее кандидата или список кандидатов на выборные должности, в установленных законом случаях прокурор (часть 15); избиратель вправе обратиться в суд с заявлением об оспаривании решения, действия (бездействия) участковой избирательной комиссии, связанных с установлением итогов голосования на том избирательном участке, на котором он принимал участие в соответствующих выборах (часть 16).

Согласно статье 240 КАС Российской Федерации, регуливающей сроки обращения в

суд за защитой избирательных прав, административное исковое заявление о защите избирательных прав, если иное не предусмотрено данным Кодексом, может быть подано в течение трех месяцев со дня, когда административному истцу стало известно или должно было стать известно о нарушении его избирательных прав, законодательства о выборах (часть 1); административное исковое заявление об отмене решения избирательной комиссии об итогах голосования может быть подано в суд в течение десяти дней со дня принятия решения об итогах голосования (часть 2); после опубликования результатов выборов административное исковое заявление об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов может быть подано в суд в течение трех месяцев со дня официального опубликования результатов соответствующих выборов (часть 3); административное исковое заявление, касающееся решения избирательной комиссии о регистрации кандидата, списка кандидатов, об отказе в такой регистрации, о заверении списка кандидатов, списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, об отказе в этом заверении, может быть подано в суд в течение десяти дней со дня принятия избирательной комиссией обжалуемого решения (часть 4); административное исковое заявление об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов может быть подано в суд не позднее чем за восемь дней до дня голосования (часть 5). Указанные сроки, как следует из части 7 той же статьи, являются пресекательными и не подлежат восстановлению независимо от причин их пропуска, за исключением срока, предусмотренного ее частью 1.

Таким образом, гарантируя избирателям, кандидатам, избирательным объединениям и другим участникам выборов право на обращение в суд за защитой избирательных прав, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации исходят из обусловленной характером допущенного или предполагаемого нарушения избирательных прав конкретных участников выборов необходимости дифференциации общего и специального (по предметам, субъектам и срокам подачи жалобы, заявления) порядков его реализации. Избранный федеральным законодателем подход не только позволяет учесть структуру (стадийность) и временные параметры избирательного процесса, но и полностью согласуется со статьей 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации и конкретизирующей ее положения применительно к

сфере административного судопроизводства частью 1 статьи 4 КАС Российской Федерации, согласно которой каждый, если иное прямо не предусмотрено законом, вправе обратиться в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов в случае, когда, по его мнению, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность.

4. Участие избирательных объединений (политических партий, их региональных отделений, иных структурных подразделений) в выборах и выдвижение ими кандидатов (списков кандидатов) представляет собой протяженную во времени деятельность и подразумевает последовательное совершение ряда предусмотренных Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (пункты 1 и 2 статьи 33 и пункты 2 и 14 статьи 35) и Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» (пункты 1–8 статьи 25 и подпункт «в» пункта 1 статьи 27) действий, охватывающих собой организацию съезда, конференции или общего собрания политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, извещение избирательной комиссии соответствующего уровня о проведении мероприятий, связанных с выдвижением кандидатов (списков кандидатов), принятие решения о выдвижении кандидатов (списков кандидатов) не менее чем большинством голосов от числа присутствующих на съезде политической партии или конференции ее регионального отделения делегатов, участников общего собрания ее регионального отделения или иного структурного подразделения, уведомление избирательной комиссии о состоявшемся выдвижении кандидатов (списков кандидатов).

Выдвижение избирательным объединением кандидатов (списков кандидатов) – поскольку оно с очевидностью направлено на избрание его представителей в формируемые посредством выборов органы публичной власти – предполагает, как следует из пункта 1 статьи 37 Федерального закона «О политических партиях», последующую регистрацию выдвинутых кандидатов (списков кандидатов), проведение голосования и определение полученных результатов. Соответственно, регистрация выдвинутых кандидатов (списков кандидатов) или хотя бы некоторой их части в качестве таковых необходима для того, чтобы выборы отвечали своему предназначению, predeterminedенному статьями 3 (части 2 и 3) и 32 (части 1 и 2) Конституции Россий-

ской Федерации, а именно чтобы кандидаты могли по итогам голосования избирателей претендовать на электоральный мандат, а граждане – участвовать в управлении делами государства через своих законно избранных представителей в органах государственной власти и органах местного самоуправления, сформированных по результатам демократического избирательного процесса.

Наличие у избирателей возможности на основании конституции и законов выбирать кандидатов, предоставляя им подлинную свободу выборов, неотделимую от реального политического плюрализма, идеологического многообразия и многопартийности, осуществляемых через функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства (на что прямо указано в пункте 2 статьи 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств), подразумевает, что все электоральные мандаты, по общему правилу, должны быть объектом альтернативной состязательности кандидатов (списков кандидатов), без которой избирательный процесс не может считаться отвечающим общепризнанному требованию конкурентности демократических выборов. Именно поэтому пункт 33 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает правило, в силу которого, если ко дню голосования в избирательном округе не окажется ни одного зарегистрированного кандидата (списка кандидатов) или будет зарегистрирован только один кандидат (список кандидатов), голосование в таком округе подлежит по решению соответствующей избирательной комиссии отложению на срок не более трех месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов (списков кандидатов) и осуществления последующих избирательных действий.

4.1. По смыслу правовой позиции, изложенной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2009 года № 16-П, выдвижение избирательным объединением кандидата (списка кандидатов) требует публично-правового признания, без которого выдвинутые избирательным объединением лица не могут претендовать на последующую реализацию пассивного избирательного права и которое обеспечивается регистрацией выдвинутого кандидата (списка кандидатов) избирательной комиссией, уполномоченной официально подтвердить правомочность соответствующей электоральной инициативы избирательного объединения.

Только с момента регистрации кандидата (списка кандидатов) граждане, выдвинутые избирательным объединением в качестве кандидатов, приобретают статус зарегистрированных кандидатов, а само избирательное объединение рассматривается как зарегистрировавшее их, и только с этого момента избирательное объединение и кандидаты на выборные должности вправе пользоваться всеми предусмотренными для них правами на основе равенства перед законом, в частности без каких-либо ограничений вести предвыборную агитацию и распоряжаться средствами избирательных фондов, созданных для финансирования собственных избирательных кампаний. Более того, именно избирательные объединения, зарегистрировавшие кандидатов (списки кандидатов), и зарегистрированные кандидаты вправе рассчитывать на включение информации о них в избирательный бюллетень (статья 63 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), а следовательно, и на непосредственное участие в выборах на стадиях голосования избирателей, установления итогов голосования и определения результатов выборов.

Вместе с тем факт регистрации кандидата или списка кандидатов, выдвинутых избирательным объединением, не всегда находит отражение в избирательных бюллетенях, поскольку такая регистрация – при наличии указанных в статье 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» оснований – может быть аннулирована избирательной комиссией или отменена судом, что влечет за собой отстранение от дальнейшего участия в выборах как самого избирательного объединения, так и выдвинутых им кандидатов, что, конечно, не может не влиять на объем (содержание) судебной защиты прав избирательных объединений и кандидатов: если в соответствии со статьями 67–70 названного Федерального закона установление итогов голосования и определение результатов выборов требует, помимо прочего, обязательного указания в протоколах и решениях избирательной комиссии сведений о числе голосов избирателей, поданных за каждого кандидата или список кандидатов, включенных в избирательный бюллетень, то какое-либо упоминание в этих актах о кандидате или списках кандидатов, в регистрации которых было отказано либо регистрация которых была аннулирована избирательной комиссией или отменена судом, исключено, а потому права выдвинувшего их избирательного объединения установлением итогов голосования и

определением результатов выборов не затрагиваются.

С учетом этого ограничение круга избирательных объединений, наделенных правом на обращение в суд с административным иском заявлением об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов, теми из них, чьи кандидаты (списки кандидатов) были зарегистрированы и включены в избирательные бюллетени, по которым проводилось голосование и определялись результаты выборов, – принимая во внимание гарантированную каждому избирательному объединению, выдвинувшему кандидата (список кандидатов), возможность судебной защиты от любых решений и действий (бездействия), препятствующих его участию в выборах (включая уклонение от принятия документов о выдвижении кандидатов или списков кандидатов, отказ в регистрации кандидатов или списков кандидатов, аннулирование или отмену регистрации кандидатов или списка кандидатов), – не может рассматриваться как произвольно ограничивающее пределы судебного оспаривания избирательными объединениями решений избирательных комиссий о результатах выборов.

4.2. Как следует из пункта 3 статьи 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», избирательные комиссии при осуществлении деятельности, связанной с подготовкой и проведением выборов, обязаны обеспечивать реализацию и защиту избирательных прав граждан, что в силу презумпции правомерности действий (бездействия) и решений избирательных комиссий (их должностных лиц) подразумевает законность таких действий (бездействия) и решений до тех пор, пока она не будет опровергнута в установленном – административном или судебном – порядке.

Исходя из этого, если избирательное объединение, выдвинувшее кандидата или список кандидатов на выборные должности, было отстранено от дальнейшего участия в выборах из-за отсутствия их регистрации избирательной комиссией, обусловленного действиями (бездействием) ее должностных лиц (в том числе, как это имело место в отношении заявителя по настоящему делу, воспрепятствованием своевременному представлению в избирательную комиссию необходимых для регистрации документов), такие действия (бездействие), хотя ими и затрагивается осуществление гражданами и объединениями граждан своих избирательных прав, с формально-юридической точки зрения также не могут считаться неправомерными до разре-

шения соответствующего административного (избирательного) спора, которое к тому же, при наличии у должностных лиц избирательной комиссии преступного умысла, в существенной мере зависит от предварительной уголовно-правовой оценки содеянного.

Более того, наличие у суда полномочия отменить решение избирательной комиссии о результатах выборов по такому основанию, как признание после дня голосования незаконным отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов), если это нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей (подпункт «д» пункта 2 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), само по себе не гарантирует восстановления нарушенных избирательных прав и в случае, когда факт соответствующего нарушения установлен обвинительным приговором: по буквальному смыслу действующего правового регулирования, реализация судом данного полномочия предполагает признание незаконным отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов) в порядке административного, а не уголовного судопроизводства, тем более завершившегося вынесением решения о прекращении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям, которое, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, не подменяет собой приговор суда и, следовательно, не является актом, которым устанавливается виновность обвиняемого в том смысле, как это предусмотрено статьей 49 (часть 1) Конституции РФ.

Опираясь на приведенную правовую позицию, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что, принимая такое решение на досудебных стадиях уголовного процесса, компетентные государственные органы должны отдавать себе отчет в том, что лица, в отношении которых прекращено уголовное преследование, виновными в совершении преступления либо (что равнозначно) в деянии, содержащем все признаки состава преступления, не признаны, а значит, не могут быть названы таковыми, – в конституционно-правовом смысле эти лица могут считаться лишь привлекавшимися к участию в уголовном судопроизводстве на соответствующей стадии ввиду выдвижения против них подозрения или обвинения (постановления от 28 октября 1996 года № 18-П, от 24 апреля 2003 года № 7-П, от 14 июля 2011 года № 16-П, от 7 марта 2017 года № 5-П, от 15 октября 2018 года № 36-П и др.).

Тем не менее лишение избирательного объединения, выдвинувшего кандидата (спи-

сок кандидатов), возможности представить в избирательную комиссию необходимые для регистрации документы – особенно когда их представление составляет обязанность не самих избирательных объединений, а лично кандидатов (пункт 5 статьи 33 и пункт 1 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») – в результате действий (бездействия) должностного лица этой избирательной комиссии, досудебное уголовное преследование которого по данному факту было прекращено по нереабилитирующему основанию, не может, даже по истечении длительного времени, не породить сомнений в справедливости состоявшихся выборов и достоверности полученных электоральных результатов, что, в свою очередь, чревато серьезными рисками дискредитации выборов как одной из высших форм непосредственно народовластия.

В целях предотвращения подобных угроз федеральный законодатель, преследуя интересы обеспечения баланса прав и свобод избирательных объединений (выдвинутых ими кандидатов), стабильности результатов электорального волеизъявления и основанных на нем институтов народного представительства, безусловно, мог бы оговорить, что избирательное объединение вправе обращаться в суд с административным иском заявлением об отмене результатов выборов при условии, что оно – независимо от инициирования уголовного преследования виновных, по его мнению, должностных лиц избирательной комиссии – своевременно предприняло усилия по оспариванию их действий (бездействия), препятствовавших выдвижению и регистрации кандидата (списка кандидатов), в специальном порядке, аналогичном установленному частью 10 статьи 239 и частью 4 статьи 240 КАС Российской Федерации. Но, поскольку действующее законодательство подобной оговорки не содержит, предусматривая для таких решений и действий (бездействия) избирательных комиссий (их должностных лиц) общий порядок судебного оспаривания (часть 2 статьи 239 и часть 1 статьи 240 КАС Российской Федерации), отказ избирательному объединению в обращении в суд с соответствующим административным иском заявлением в ситуации, когда нарушение прав этого избирательного объединения на участие в выборах нашло отражение в постановлении о прекращении уголовного дела по нереабилитирующему основанию, оставляет открытым вопрос о возможной степени влияния указанного нарушения на результаты выборов.

Признание права оспаривания в суде решения избирательной комиссии о результатах

выборов за избирательным объединением, выдвинувшим кандидата или список кандидатов на выборные должности, которые не были зарегистрированы в установленном избирательным законодательством порядке вследствие воспрепятствовавших представлению в избирательную комиссию необходимых для регистрации документов действий (бездействия) должностных лиц избирательной комиссии, в отношении правомерности которых сохраняется неопределенность в связи с прекращением соответствующего уголовного дела по нереабилитирующему основанию, автоматически не дисквалифицирует сами результаты выборов. В каждом таком случае суд, самостоятельно оценивая сведения, содержащиеся в постановлении о прекращении уголовного дела, должен принимать во внимание, что если вступившие в законную силу приговор или иные судебные акты по уголовному делу являются обязательными для суда, рассматривающего дело об административно-правовых последствиях действий лица, в отношении которого вынесен приговор или иные судебные акты, по вопросам о том, имели ли место определенные действия и совершены ли они этим лицом (часть 3 статьи 64 КАС Российской Федерации), то постановление о прекращении уголовного дела по нереабилитирующему основанию, принятое на досудебной стадии уголовного процесса, не освобождает его от исследования соответствующих обстоятельств.

Если в результате судебного разбирательства будет установлено, что действия (бездействие) должностного лица избирательной комиссии, послужившие причиной его уголовного преследования, на самом деле незаконно воспрепятствовали представлению в избирательную комиссию документов, необходимых для регистрации кандидата (списка кандидатов), выдвинутого избирательным объединением, суд, по смыслу статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», обязан выяснить, мог ли этот кандидат (список кандидатов) быть зарегистрирован избирательной комиссией при отсутствии такого воспрепятствования, а также решить, могло ли допущенное нарушение законодательства о выборах повлиять на выявление действительной воли избирателей.

При рассмотрении соответствующих обращений суды, как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 15 января 2002 года № 1-П, обязаны исходить из того, что результаты выборов призваны адекватно отражать действительную волю избирателей, а их отмена возможна

лишь в случаях, когда не были обеспечены необходимые условия организации и проведения выборов, существенно влияющие на свободное волеизъявление избирателей; при этом – поскольку конституционный принцип соразмерности требует использования в каждом конкретном случае нарушений избирательных прав эквивалентного способа их восстановления или компенсации, который учитывал бы специфику этих прав, связанную с тем, что, будучи индивидуальными, они реализуются в процессе выборов, предполагающих выявление общей воли избирателей, принявших участие в голосовании, – отказ в отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов, если сам факт нарушения прав избирательного объединения и выдвинутых им кандидатов будет подтвержден при рассмотрении административного дела, не должен в силу статьи 53 Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому право на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, освободить суд от применения компенсаторных механизмов для устранения последствий обнаруженных нарушений избирательных прав, а также исключать ответственность совершивших эти нарушения субъектов избирательного процесса, включая избирательные комиссии.

Прекращение уголовного преследования должностного лица избирательной комиссии по нереабилитирующему основанию оставляет неразрешенным вопрос (спор) о том, были ли выдвинутые избирательным объединением кандидаты (списки кандидатов) не зарегистрированы именно в результате противоправного деяния этого должностного лица. В таком случае избирательному объединению должно быть предоставлено право обращаться – даже после истечения предусмотренного частью 3 статьи 240 КАС Российской Федерации срока – с административным иском заявлением об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов, с тем чтобы была осуществлена судебная оценка возможного влияния нарушений избирательного законодательства, послуживших основанием для уголовного преследования соответствующего должностного лица, на свободное волеизъявление избирателей и достоверное определение итогов голосования, а также разрешен вопрос о необходимости применения компенсаторных механизмов в целях восстановления нарушенных прав избирательных объединений.

Иное означает несоразмерное ограничение права на судебную защиту одного из основных политических прав граждан – права избирать и быть избранным в органы государ-

ственной власти и органы местного самоуправления, чем нарушаются статьи 32 (части 1 и 2) и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации и не обеспечивается гарантированная ее статьей 52 охрана законных прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 71, 72, 74, 75, 78, 79, 87 и 104 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

ПОСТАНОВИЛ:

1. Признать часть 15 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 32 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2) и 52, в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования она не позволяет избирательному объединению, выдвинувшему кандидата или список кандидатов на выборные должности, обращаться в суд с административным иском заявлением об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов в случае, когда это избирательное объединение и (или) выдвинутые им в качестве кандидатов граждане были лишены возможности представить в избирательную комиссию документы, необходимые для регистрации кандидата или списка кандидатов, вследствие воспрепятствования со стороны должностного лица избирательной комиссии, уголовное преследование в отношении которого по данному факту прекращено по нереабилитирующему основанию.

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести в действующее правовое регулирование изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

3. Правоприменительные решения по делу регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге, основанные на части 15 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, признанной настоящим Постановлением не соответствующей Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Верховный Суд РФ

Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка

Утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 14 ноября 2018 г.

Верховным Судом Российской Федерации, в соответствии со статьями 2 и 7 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», в целях обеспечения единообразного подхода к разрешению судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка, проведено обобщение судебной практики.

В силу положений Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; они могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (статья 9); владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц; условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (части 2 и 3 статьи 36).

Деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель устанавливается исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства, является одним из основных принципов земельного законодательства. Собственники и иные владельцы земельных участков обязаны использовать их в соответствии с целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием (статьи 1, 7,

42 Земельного кодекса Российской Федерации; далее – Земельный кодекс).

Пунктом 1 статьи 7 Земельного кодекса земли в Российской Федерации подразделены по целевому назначению на следующие категории: 1) земли сельскохозяйственного назначения; 2) земли населенных пунктов; 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; 4) земли особо охраняемых территорий и объектов; 5) земли лесного фонда; 6) земли водного фонда; 7) земли запаса.

Градостроительное зонирование территории регламентируется Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс, ГрК РФ), в пункте 7 статьи 1 ГрК РФ содержится понятие территориальных зон, то есть зон, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты.

Согласно статье 30 Градостроительного кодекса границы территориальных зон устанавливаются на карте градостроительного зонирования, а виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства указываются в градостроительном регламенте. Карта градостроительного зонирования и градостроительные регламенты входят в состав правил землепользования и застройки. Правила землепользования и застройки, наряду с прочим, включают в себя положения об изменении видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства физическими и юридическими лицами.

Порядок установления территориальных зон, их виды и состав регулируются нормами статей 34, 35 Градостроительного кодекса.

Применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства. Разрешенное использование может быть следующих видов:

- 1) основные виды разрешенного использования;
- 2) условно разрешенные виды использования;
- 3) вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними (часть 1 статьи 37 Градостроительного кодекса).

Основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования (часть 4 статьи 37 Градостроительного кодекса, пункт 2 статьи 7 Земельного кодекса). Разрешение на условно разрешенный вид использования предоставляется в установленном статьей 39 Градостроительного кодекса порядке (часть 6 статьи 37 Градостроительного кодекса).

В рамках утвержденных в установленном порядке правилами землепользования и застройки основных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства изменение одного вида использования на другой осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов. В случае расположения земельного участка на землях, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, изменение одного вида разрешенного использования на другой вид такого использования осуществляется на основании решения, принимаемого в соответствии с федеральными законами (части 3, 5 статьи 37 Градостроительного кодекса).

Сведения о категории земель, к которой отнесен земельный участок, и о его разрешенном использовании в числе других сведений об объекте недвижимости вносятся в Единый государственный реестр недвижимости (кадастр недвижимости) в качестве дополнительных сведений (часть 5 статьи 8 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»).

Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором видов разрешенного использования земельных участков, утвержденным приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 1 сентября 2014 года № 540 (далее - классификатор видов разрешенного использования земельных участков).

При этом, согласно части 11 статьи 34 Федерального закона от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдель-

ные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Закон № 171-ФЗ), разрешенное использование земельных участков, установленное до дня утверждения в соответствии с Земельным кодексом классификатора видов разрешенного использования земельных участков, признается действительным вне зависимости от его соответствия указанному классификатору.

До 1 января 2020 года орган местного самоуправления поселения, орган местного самоуправления городского округа обязаны внести изменения в правила землепользования и застройки в части приведения установленных градостроительным регламентом видов разрешенного использования земельных участков в соответствии с видами разрешенного использования земельных участков, предусмотренными классификатором видов разрешенного использования земельных участков. При этом проведение публичных слушаний по проекту изменений, вносимых в правила землепользования и застройки, не требуется (часть 12 статьи 34 Закона № 171-ФЗ).

Кроме того, согласно части 13 статьи 34 Закона № 171-ФЗ, по заявлению правообладателя земельного участка об установлении соответствия разрешенного использования земельного участка классификатору видов разрешенного использования земельных участков уполномоченные на установление или изменение видов разрешенного использования земельного участка орган государственной власти или орган местного самоуправления в течение одного месяца со дня поступления такого заявления обязаны принять решение об установлении соответствия между разрешенным использованием земельного участка, указанным в заявлении, и видом разрешенного использования земельных участков, установленным классификатором видов разрешенного использования земельных участков. Данное решение является основанием для внесения изменений в сведения Единого государственного реестра недвижимости о разрешенном использовании земельного участка.

Как показало обобщение судебной практики по указанным вопросам, суды в целом правильно применяют законодательство при рассмотрении дел по спорам об изменении вида разрешенного использования земельного участка. Однако на практике возникают сложности при установлении круга субъектов, уполномоченных на изменение вида разрешенного использования; при учете особенностей ситуаций, когда допустимость изменения вида разрешенного использования ограничена, и процедурных особенностей такого

изменения; при определении последствий несоблюдения установленных процедур и последствий использования участка с нарушением предусмотренных ограничений.

Настоящий Обзор подготовлен с целью установления единообразия судебной практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов по указанным вопросам.

1. При наличии утвержденных в установленном порядке правил землепользования и застройки собственник земельного участка, находящегося в частной собственности, может выбирать основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельного участка самостоятельно без дополнительных разрешений и согласований с органами местного самоуправления.

Общество – собственник земельного участка с видом разрешенного использования «для дальнейшей эксплуатации физкультурно-оздоровительного центра» – обратилось в орган регистрации прав с заявлением об изменении вида разрешенного использования на вид «здравоохранение», соответствующий основному виду разрешенного использования, предусмотренного в градостроительном регламенте.

Решением органа регистрации прав было отказано в осуществлении кадастрового учета изменения вида разрешенного использования в связи с отсутствием акта органа власти (органа местного самоуправления) об изменении вида разрешенного использования.

Считая данный отказ незаконным, общество обратилось в суд с заявлением о его оспаривании.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением суда апелляционной инстанции, в удовлетворении заявления отказано. Суды исходили из того, что указанное органом регистрации прав основание соответствует закону и является достаточным для отказа в учете изменений объекта недвижимости.

Суд кассационной инстанции отменил принятые судебные акты и признал решение органа регистрации прав незаконным в связи со следующим.

Исходя из положений пункта 4 статьи 37 Градостроительного кодекса, пункта 3 статьи 85 Земельного кодекса, правообладатель земельного участка свободен в выборе основных и вспомогательных видов разрешенного использования такого земельного участка в пределах, предусмотренных градостроительным регламентом (при условии соблюдения требований технических регламентов), и вправе осуществлять указанное правомочие

самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования.

С учетом изложенного и положений статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) собственник может самостоятельно выбирать вид разрешенного использования из числа предусмотренных зонированием территорий.

Согласно пунктам 3, 5 части 1 статьи 4 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» при наличии утвержденных в установленном порядке правил землепользования и застройки принятия соответствующего решения об изменении вида разрешенного использования главой местной администрации не требовалось.

Изменение сведений о разрешенном использовании в таком случае производится на основании заявления заинтересованного лица и необходимых для кадастрового учета документов с использованием процедуры кадастрового учета изменений объекта недвижимости.

Установлено, что выбранный заявителем вид разрешенного использования соответствует одному из видов разрешенного использования, установленных для территориальной зоны, в которой расположен принадлежащий обществу земельный участок.

При таких обстоятельствах требования органа регистрации прав о предоставлении дополнительных документов – акта органа власти (органа местного самоуправления) об изменении вида разрешенного использования – обоснованно признаны судом неправомерными.

2. Арендатор земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, не вправе требовать изменения вида разрешенного использования такого участка и внесения соответствующих изменений в договор аренды, заключенный по результатам торгов.

Общество «П» обратилось в суд с заявлением о признании незаконными действий администрации муниципального образования, выразившихся в отказе изменить вид разрешенного использования земельного участка со «строительство многоквартирного дома 4-5 этажей» на «строительство многоквартирного дома 5-9 этажей» и внести соответствующие изменения в договор аренды земельного участка.

Судом установлено, что спорный земельный участок по результатам торгов был предоставлен обществу «Н» для строитель-

ства 4-5-этажного многоквартирного дома. Впоследствии право собственности на незавершенный строительством многоквартирный дом по договору купли-продажи перешло к обществу «П».

Администрация муниципального образования и общество «П» заключили договор аренды упомянутого земельного участка для завершения строительства объекта.

Согласно пункту 1 статьи 615 ГК РФ арендатор обязан пользоваться арендованным имуществом в соответствии с условиями договора, а если они не определены – в соответствии с назначением имущества.

В силу пункта 1 статьи 39⁶ Земельного кодекса договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 этой же статьи.

Пунктом 5 статьи 39⁶ Земельного кодекса установлено, что предоставление в аренду без проведения торгов земельного участка, который находится в государственной или муниципальной собственности и на котором расположен объект незавершенного строительства, осуществляется однократно для завершения строительства этого объекта.

Согласно пункту 17 статьи 39⁸ Земельного кодекса внесение изменений в заключенный по результатам аукциона договор аренды земельного участка в части изменения видов его разрешенного использования не допускается.

Приняв на себя права и обязанности по указанному договору, общество «П» как арендатор выразило свое согласие на использование земельного участка в соответствии с установленным видом разрешенного использования, тем самым реализовав свое право, предусмотренное пунктом 3 статьи 85 Земельного кодекса.

При таких обстоятельствах суды первой, апелляционной и кассационной инстанций пришли к обоснованному выводу об отказе в удовлетворении заявления, поскольку отсутствовали основания для изменения условий договора аренды, а также обращение общества «П» с требованием об изменении вида разрешенного использования земельного участка по существу направлено на обход предусмотренной земельным законодательством для предоставления земельных участков процедуры торгов.

3. Самостоятельное изменение арендатором вида разрешенного использования земельного участка на иной из числа видов, предусмотренных градостроительным

регламентом, не допускается в том случае, когда участок предоставлялся в аренду для определенного вида использования.

Гражданин, являющийся арендатором земельного участка с видом разрешенного использования «для размещения объекта по оказанию услуг и обслуживанию населения (площадь не более 150 кв. м)», обратился в департамент муниципальной собственности и городских земель администрации муниципального образования с заявлением об изменении вида разрешенного использования данного земельного участка на вид «индивидуальное жилищное строительство», в чем ему было отказано.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения определением суда апелляционной инстанции, удовлетворено заявление истца, признан неправомерным отказ департамента в изменении вида разрешенного использования земельного участка, на администрацию муниципального образования возложена обязанность изменить вид разрешенного использования земельного участка с вида «размещение объекта по оказанию услуг и обслуживанию населения (площадь не более 150 кв. м)» на вид «индивидуальное жилищное строительство», а также заключить дополнительное соглашение к договору аренды земельного участка, указав вид разрешенного использования земельного участка «индивидуальное жилищное строительство» и информацию о размере арендной платы, соответствующем виду разрешенного использования земельного участка.

Отменяя состоявшиеся по делу судебные постановления и принимая новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, суд кассационной инстанции указал следующее.

Суды первой и апелляционной инстанций, удовлетворяя заявление истца, исходили из отсутствия запретов либо иных ограничений для изменения вида разрешенного использования земельного участка, связанных с процедурами приобретения прав на земельный участок, и не ставили в зависимость от способа приобретения прав на земельный участок возможность изменения вида разрешенного использования земельного участка. Кроме того, спорный земельный участок относится к зоне застройки индивидуальными жилыми домами в границах муниципального образования, где индивидуальное жилищное строительство является основным видом разрешенного использования земельного участка.

Между тем из содержания подпункта 8 пункта 1 статьи 1, пункта 2 статьи 7, статьи

85 Земельного кодекса, пункта 9 статьи 1, частей 1, 2 статьи 37 Градостроительного кодекса следует, что разрешенное использование земельного участка, основанное на зонировании территории, заключается в определении конкретных видов деятельности, которые могут вестись землепользователем на предоставленном ему участке.

Земельным кодексом установлены различные порядок и процедуры предоставления земельных участков из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, для целей строительства и для целей, не связанных со строительством.

Так, законом определен порядок предоставления земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Продажа земельных участков для жилищного строительства или продажа права на заключение договоров аренды земельных участков для жилищного строительства осуществляется на аукционах.

Из систематического анализа приведенных правовых норм следует, что произвольное изменение вида разрешенного использования земельного участка в рамках видов, предусмотренных градостроительным регламентом, не допускается в том случае, когда такое изменение не соответствует установленным законом правилам предоставления земельных участков, находящихся в публичной собственности.

Материалами дела подтверждалось, что земельный участок предоставлен истцу на основании решения органа местного самоуправления с предварительным согласованием места размещения объекта и без проведения аукциона.

В соответствии с пунктом 1 статьи 615 ГК РФ арендатор обязан пользоваться арендованным имуществом либо в соответствии с условиями договора, либо в соответствии с назначением имущества, если в договоре такие условия не определены.

Согласно кадастровому паспорту разрешенное использование спорного земельного участка – «для размещения объекта по оказанию услуг и обслуживанию населения (площадь не более 150 кв. м)».

При этом предоставление земельного участка заявителю в аренду было обусловлено обязанностью его использования исключительно в целях, в которых он предоставлялся, то есть для размещения объекта по оказанию услуг и обслуживанию населения.

Поскольку земельный участок предоставлен истцу для определенных целей без проведения аукциона, изменение существующе-

го вида его разрешенного использования на вид «для индивидуального жилищного строительства» без соблюдения особенностей, предусмотренных законом, недопустимо.

При таких обстоятельствах суд кассационной инстанции признал отказ департамента в изменении вида разрешенного использования земельного участка правомерным и соответствующим законодательству Российской Федерации.

Необходимо иметь в виду, что положениями действующей редакции главы V1 Земельного кодекса также предусматривается процедура предоставления земельного участка для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, посредством проведения аукциона, за исключением случаев, установленных пунктом 2 статьи 393 Земельного кодекса.

4. Принятие решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или об отказе в таком разрешении без соблюдения установленной законом процедуры, включая организацию и проведение общественных обсуждений или публичных слушаний, не допускается.

Гражданин обратился в суд с заявлением о признании незаконным отказа администрации муниципального образования в предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка.

Судом установлено, что в собственности истца находится земельный участок категории «земли населенных пунктов» с видом разрешенного использования «объекты недвижимости административно-бытового назначения». Данный земельный участок расположен в территориальной зоне коммерческих объектов, в качестве условно разрешенного вида использования в которой установлен в числе прочих вид «для индивидуального жилищного строительства».

Истец обратился в администрацию муниципального образования с заявлением о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования принадлежащего ему земельного участка «для жилищного строительства», в чем истцу было отказано уведомлением администрации.

Разрешая дело, суд сделал вывод о незаконности названного отказа в силу следующего.

Градостроительный кодекс относит к числу основных принципов законодательства о градостроительной деятельности участие граждан и их объединений в ее осуществлении, обеспечение свободы такого участия, ответ-

ственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека; осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности; осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий (статья 2).

Статьей 39 Градостроительного кодекса определен порядок предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства.

Так, проект решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования подлежит рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях (часть 2 статьи 39 ГрК РФ).

На основании заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний по проекту решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования комиссия осуществляет подготовку рекомендаций о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования или об отказе в предоставлении такого разрешения с указанием причин принятого решения и направляет их главе местной администрации (часть 8 статьи 39 ГрК РФ).

Исходя из указанных в части 8 данной статьи рекомендаций, глава местной администрации принимает решение о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования или об отказе в предоставлении такого разрешения (часть 9 статьи 39 ГрК РФ).

Как видно из приведенных нормативных положений, одним из этапов получения разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка является проведение общественных обсуждений или публичных слушаний.

Проведение общественных обсуждений или публичных слушаний по вопросам выработки градостроительных решений направлено на обеспечение комплексного учета интересов населения, соблюдение права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства.

Анализ норм статьи 39 ГрК РФ позволяет сделать вывод, что решение о предоставлении или отказе в предоставлении разрешения

на условно разрешенный вид использования земельного участка может быть принято органом местного самоуправления только при соблюдении указанных в названной статье административных процедур, в том числе организации и проведения общественных обсуждений или публичных слушаний. Иное означало бы предоставление неоправданно широкого усмотрения органу местного самоуправления в названной сфере.

Судами установлено, что общественные обсуждения или публичные слушания по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования в отношении земельного участка гражданина не проводились, в связи с чем отказ главы местной администрации в предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования, выраженный в уведомлении, признан судом не соответствующим закону.

5. Вспомогательный вид разрешенного использования земельного участка, установленный в градостроительном регламенте, не может быть выбран вместо основного при предоставлении земельного участка.

Гражданин обратился в суд с заявлением об оспаривании решения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области имущественных отношений об отказе в предоставлении в собственность земельного участка под открытую гостевую стоянку.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения определением суда апелляционной инстанции, заявленные требования удовлетворены.

Отменяя состоявшиеся по делу судебные постановления, суд кассационной инстанции указал следующее.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 37 Градостроительного кодекса вспомогательные виды разрешенного использования допускаются только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляются совместно с ними.

Аналогичные положения содержатся в правилах застройки и землепользования муниципального образования, согласно которым виды разрешенного использования, сопутствующие основным видам использования недвижимости, по отношению к последним являются вспомогательными; при отсутствии на земельном участке основного вида использования вспомогательный вид использования не считается разрешенным.

Судом установлено, что истец является собственником земельного участка из катего-

рии «земли населенных пунктов» с разрешенным видом использования «сады, огороды». К нему примыкает испрашиваемый истцом земельный участок, расположенный в зоне малоэтажной жилой застройки индивидуальными домами. К числу основных видов разрешенного использования земельных участков, находящихся в указанной зоне, отнесены в том числе индивидуальные жилые дома, садоводство, огородничество, дачное строительство. Открытая гостевая стоянка является вспомогательным видом использования земельных участков в указанной зоне.

Поскольку Градостроительный кодекс включает возможность выбора (установления) вспомогательных видов разрешенного использования земельных участков вместо основных (пункт 3 части 1 статьи 37 названного Кодекса), так как вспомогательные виды разрешенного использования допускаются только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляются совместно с ними (то есть для одного участка, а не для двух различных, когда на одном осуществляется основной вид разрешенного использования, а на другом, самостоятельном участке, вспомогательный, в отсутствие осуществления на этом же участке основного вида разрешенного использования), и истец не представил доказательств использования данного участка в соответствии с основным разрешенным видом использования, суд кассационной инстанции правомерно принял по делу новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований.

6. Земельные участки, виды разрешенного использования которых не соответствуют измененному градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства не опасно для жизни или здоровья человека, окружающей среды, объектов культурного наследия.

Граждане обратились в суд с административным иском о признании недействующими правил землепользования и застройки муниципального образования в части установления территориальной зоны городского наземного транспорта в отношении принадлежащего им на праве собственности земельного участка с видом разрешенного использования «для индивидуального жилищного строительства», ссылаясь на противоречие нормативного правового акта поло-

жениям пункта 3 части 1 статьи 30, пункта 4 части 1 статьи 34 ГрК РФ. Полагали, что установление территориальной зоны городского наземного транспорта в отношении спорного земельного участка препятствует его эксплуатации в соответствии с указанным видом разрешенного использования.

Отказывая в удовлетворении иска, суды первой и апелляционной инстанций исходили из следующего.

Статьей 1 ГрК РФ закреплено, что правила землепользования и застройки являются документом градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений. Под градостроительным зонированием понимается зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов, а под территориальными зонами – зоны, для которых правилами землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты.

В соответствии со статьей 30 ГрК РФ правила землепользования и застройки разрабатываются в целях создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия; создания условий для планировки территорий муниципальных образований; обеспечения прав и законных интересов в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства; создания условий для наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Генеральный план городского округа как документ территориального планирования является обязательным для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений, в том числе при разработке правил землепользования и застройки (часть 3 статьи 9, пункт 2 части 1 статьи 18 ГрК РФ). При подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются с учетом функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных генеральным планом поселения, генеральным планом городского округа, схемой территориального

планирования муниципального района (пункт 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ).

Установление территориальных зон конкретизирует положения документов территориального планирования в целях установления правового режима использования земельных участков, не изменяя при этом параметры планируемого развития территорий, предусмотренных для соответствующей функциональной зоны (пункты 2, 5, 6, 7 и 8 статьи 1, пункт 1 части 2 статьи 33 ГрК РФ). Несоответствие правил землепользования и застройки муниципального образования генеральному плану, в том числе в части картографического материала, которым устанавливаются территориальные зоны, является основанием для рассмотрения вопроса о приведении их в соответствие с указанным документом территориального планирования (часть 15 статьи 35 ГрК РФ).

Согласно пункту 2 части 3, подпункту «б» пункта 1, пункту 3 части 5 статьи 23 ГрК РФ генеральный план должен содержать, в частности, карту планируемого размещения объектов местного значения городского округа, на которой отображаются автомобильные дороги местного значения.

В данном случае на схеме размещения объектов транспорта местного значения генерального плана муниципального образования земельный участок административных истцов вошел в территорию, отраженную как магистраль общегородского значения регулируемого движения в связи с планируемым строительством мостового перехода через реку.

Суд апелляционной инстанции согласился с суждением суда первой инстанции, что не отражение в правилах землепользования и застройки территориальной зоны городского наземного транспорта, в границы которой вошел спорный земельный участок, означало бы несоответствие нормативного правового акта генеральному плану города и противоречило бы требованиям Градостроительного кодекса.

Доводы апелляционной жалобы о противоречии оспариваемого нормативного правового акта сложившейся планировке территории и существующему землепользованию, а также о невозможности эксплуатации земельного участка в соответствии с его видом разрешенного использования были отклонены, поскольку генеральный план, определяя назначение территорий исходя из планов развития территории городского округа в целом, может не соответствовать ее фактическому использованию и допускает потенциальное изменение назначения территории, так как определяет стратегию градостроительного развития

муниципальных образований и условия формирования среды жизнедеятельности.

При этом суд апелляционной инстанции отметил исходя из положений части 8 статьи 36 ГрК РФ и части 4 статьи 85 Земельного кодекса, что в случае изменения градостроительного регламента земельные участки или объекты капитального строительства, виды разрешенного использования, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, в которых использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, окружающей среды, объектов культурного наследия.

7. Отказ администрации муниципального образования в установлении вида разрешенного использования земельного участка в случаях, когда вид разрешенного использования земельных участков не был определен при его предоставлении, является незаконным.

Индивидуальный предприниматель обратился в суд с заявлением о признании незаконным отказа администрации муниципального образования в установлении вида разрешенного использования земельного участка, обосновывая свое требование тем, что вид разрешенного использования земельного участка не был определен при его предоставлении.

Удовлетворяя заявление, суд указал следующее.

В силу статьи 1 Земельного кодекса одним из принципов земельного законодательства является деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требований законодательства.

По правилам пункта 2 статьи 7 Земельного кодекса любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования.

Разрешенное использование земельного участка представляет собой установление конкретной цели (целей) использования участка земли и определение объема прав и обязанностей лица, которому принадлежит земельный участок, на основании осуществ-

ления определенных процедур зонирования территорий.

Согласно части 6 статьи 30 ГрК РФ в градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются:

1) виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства;

2) предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

3) ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В силу статьи 37 ГрК РФ разрешенное использование земельных участков и объектов капитального строительства может быть следующих видов: 1) основные виды разрешенного использования; 2) условно разрешенные виды использования; 3) вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними.

Применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства. Вид разрешенного использования можно подтвердить иными документами, например свидетельством о государственной регистрации права. Вид разрешенного использования земельного участка устанавливается в соответствии с классификатором видов разрешенного использования земельных участков.

Таким образом, поскольку вид разрешенного использования земельного участка не был определен при его предоставлении, отказ администрации муниципального образования в установлении вида разрешенного использования земельного участка из числа видов, предусмотренных градостроительным регламентом, не соответствует закону.

8. Градостроительным регламентом для территориальной зоны могут быть установлены виды разрешенного использования с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности сочетания различных видов использования земельных участков.

Решением представительного органа муниципального образования внесены измене-

ния в правила землепользования и застройки части территории муниципального образования, согласно которым для территориальной зоны «ведение огородничества», соответствующей функциональной зоне генерального плана муниципального образования «ведение огородничества», установлен градостроительный регламент, включающий вид разрешенного использования «ведение садоводства».

Правообладатели земельных участков, отнесенных к названной территориальной зоне, обратились с коллективным административным иском об оспаривании названного решения, полагая, что оно нарушает права и законные интересы собственников земельных участков, препятствует их надлежащему использованию, устанавливает ограничения по эффективности эксплуатации участков (строительство и реконструкция жилых домов) и снижает их стоимость; установление вида разрешенного использования «ведение садоводства» в функциональной и территориальной зонах «ведение огородничества» противоречит положениям классификатора видов разрешенного использования земельных участков, а также требованиям статей 35 и 36 ГрК РФ.

Суд апелляционной инстанции, отменяя решение суда об удовлетворении коллективного административного иска, исходил из следующего.

Систематическое толкование положений пунктов 2, 5, 6, 7 и 8 статьи 1, пунктов 1, 2 части 1 статьи 34, статьи 35 ГрК РФ свидетельствует, что установление территориальных зон конкретизирует положения документов территориального планирования в целях установления правового режима использования земельных участков, не изменяя при этом параметры планируемого развития территорий, предусмотренных для соответствующей функциональной зоны.

Согласно части 2 статьи 85 Земельного кодекса правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков). Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент. Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего,

что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, сооружений.

Правообладатель земельного участка вправе выбирать вид разрешенного использования любого из основных и вспомогательных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, установленных градостроительным зонированием, и, как следствие, изменять вид разрешенного использования земельного участка (пункт 2 статьи 7 Земельного кодекса).

Подобная регламентация градостроительной деятельности необходима для согласования государственных, общественных и частных интересов в данной области в целях обеспечения комфортных и благоприятных условий проживания, комплексного учета потребностей населения и устойчивого развития территорий.

Суд апелляционной инстанции признал обоснованными изложенные в апелляционной жалобе доводы, что виды разрешенного использования «ведение садоводства» и «ведение огородничества», установленные в территориальной зоне «ведение огородничества», являются сочетаемыми и предусматривают использование земельных участков в сельскохозяйственных целях, связанных с выращиванием сельскохозяйственных культур, размещением хозяйственных строений, сооружений и (или) садовых домов.

Согласно пункту 13.1 классификатора видов разрешенного использования «ведение огородничества» включает осуществление деятельности, связанной с выращиванием ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля; размещение некапитального жилого строения и хозяйственных строений и сооружений, предназначенных для хранения сельскохозяйственных орудий труда и выращенной сельскохозяйственной продукции. Согласно пункту 13.2 классификатора видов разрешенного использования «ведение садоводства» включает осуществление деятельности, связанной с выращиванием плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля; размещение садового дома, предназначенного для отдыха и не подлежащего разделу на квартиры; размещение хозяйственных строений и сооружений.

Таким образом, градостроительный регламент, установленный для территориальной зоны «ведение огородничества» с установлением основного вида разрешенного использования «ведение садоводства» с возможностью

размещения объектов капитального строительства, не противоречит нормам федерального законодательства и не лишает административных истцов права на использование принадлежащих им земельных участков, в том числе на возведение объектов капитального строительства (садовых домов).

С учетом изложенного суд апелляционной инстанции отменил судебный акт и вынес новое решение об отказе в удовлетворении коллективного административного искового заявления.

9. Вид разрешенного использования земельного участка не может быть изменен в случае, если для запрашиваемого вида разрешенного использования градостроительным регламентом, правилами землепользования и застройки установлены предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры и предельные параметры, не позволяющие осуществлять деятельность в соответствии с таким видом разрешенного использования.

Гражданин, являясь собственником земельного участка категории земель «земли населенных пунктов» с видом разрешенного использования «для индивидуального жилищного строительства» обратился в соответствующий орган муниципального образования с заявлением о принятии решения об изменении вида разрешенного использования данного земельного участка «индивидуальное жилищное строительство» на условно разрешенный вид «магазины товаров первой необходимости общей площадью не более 150 кв. м», предусмотренный градостроительным регламентом территориальной зоны малоэтажной жилой застройки, к которой правилами землепользования и застройки сельского поселения отнесен спорный земельный участок. При этом просил принять во внимание, что на основании постановления главы муниципального образования были проведены публичные слушания, по результатам которых комиссией по проведению публичных слушаний дано заключение о возможном изменении вида разрешенного использования земельного участка.

В удовлетворении названных заявлений было отказано на основании пункта 1 статьи 11⁹ Земельного кодекса, поскольку предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, в отношении которых, в силу законодательства о градостроительной деятельности, устанавливаются градостроительные регламенты, определяются этими градостроительными регламентами.

Рассматривая требование гражданина о признании бездействия органов исполни-

тельной власти муниципального образования по изменению вида разрешенного использования земельного участка незаконными и возложении обязанности изменить вид разрешенного использования, суд первой инстанции установил, что площадь земельного участка, принадлежащего гражданину, составляет 625 кв. м, в то время как градостроительным регламентом территориальной зоны малоэтажной жилой застройки для размещения объектов капитального строительства, предназначенных для продажи товаров, торговая площадь которых составляет до 5 000 кв. м, минимальный размер земельного участка определен 1 000 кв. м.

Установив названное обстоятельство, суд отказал в удовлетворении требования.

Суды апелляционной и кассационной инстанций согласились с решением суда и указали, что, согласно статье 2 ГрК РФ, одними из принципов функционирования правовых механизмов и норм градостроительного законодательства являются обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории; обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности и обеспечение участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия.

Статьей 7 Земельного кодекса предусмотрено, что земли в Российской Федерации используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

В силу статьи 37 ГрК РФ применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства (пункт 2); изменение одного вида разрешенного использования земельных

участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов (пункт 3).

Из систематического анализа положений пункта 1 статьи 11⁹ Земельного кодекса, подпункта 9 статьи 1 и статей 37 и 38 ГрК РФ следует, что предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, установленные в градостроительном регламенте, должны соотноситься с видами разрешенного использования земельных участков, поскольку виды разрешенного использования являются, по сути, видами деятельности, осуществлять которую возможно при обязательном соблюдении требований, установленных градостроительным регламентом.

При этом следует учитывать положения статьи 40 ГрК РФ, согласно которым правообладатели земельных участков, имеющих размеры меньше установленных градостроительным регламентом минимальных размеров земельных участков, вправе обратиться за разрешением на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Получение разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства возможно при соблюдении требований технических регламентов и ряда процедур, включая рассмотрение этого вопроса на общественных обсуждениях или публичных слушаниях.

Таким образом, изменение вида разрешенного использования в целях осуществления строительства, реконструкции либо иного использования земельного участка возможно в том случае, если планируемая деятельность не приведет к нарушению градостроительного регламента в части установленных в нем предельных (минимальных и (или) максимальных) размеров земельных участков, предельных параметров разрешенного строительства.

<p>«МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ» ежемесячная электронная газета №11 (340) НОЯБРЬ 2018</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>
---	--	--	---	---	--