



АССОЦИАЦИЯ СИБИРСКИХ И ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫХ ГОРОДОВ

**МАТЕРИАЛЫ
XXXIV Общего собрания АСДГ
и конференции
руководителей муниципальных образований
Сибири и Дальнего Востока
9 июня 2017 г., Новосибирск**

**Аналитическая записка
«Проблемы эффективной деятельности органов местного самоуправления
и предлагаемые пути их решения»**

Исполнительная дирекция АСДГ

2017

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

(из информации к ежегодному докладу Общероссийского Конгресса муниципальных образований
Правительству Российской Федерации о состоянии местного самоуправления
в Российской Федерации, перспективах его развития
и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления
местного самоуправления за 2016 год,
подготовленной исполнительной дирекцией АСДГ по материалам,
предоставленным муниципальными образованиями – членами АСДГ
и в соответствии со структурой Доклада, утвержденной Решением № 40
Президиума Общероссийского Конгресса муниципальных образований от 15 декабря 2016 г.)

РАЗДЕЛ I. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Развитие законодательной базы

Среди недостатков развития законодательной базы о местном самоуправлении, по-прежнему, не решаются, а все больше усугубляются такие проблемы как:

- загруженность местного самоуправления несвойственными ему задачами как под видом вопросов местного значения, так и путем делегирования государственных задач (например, участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма; организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств; создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований и других);

- кроме процедуры наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, зачастую дополнительные обязанности органов местного самоуправления устанавливаются федеральными законами и подзаконными актами (например, постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции» возлагает на органы местного самоуправления обязанность создавать комиссию для оценки жилых помещений жилищного фонда Российской Федерации, многоквартирных домов, находящихся в федеральной собственности, муниципального жилищного фонда и частного жилищного фонда. С учетом положений статьи 32 Жилищного кодекса Российской Федерации все многоквартирные дома, признанные аварийными и подлежащими сносу или реконструкции после 01.01.2012 г. подлежат расселению за счет средств соответствующего муниципального образования, комиссия которого признала дом аварийным);

- отнесение сходных полномочий к компетенции муниципальных образований и субъектов Российской Федерации;

- продолжение использования в правовых конструкциях вопросов местного значения формулировок «участие», «содействие», «организация», которые можно трактовать произвольно, что и делают судебные инстанции;

- постоянные изменения и противоречивость законодательства, препятствующие эффективному решению задач.

Проблемы правоприменения норм действующего законодательства о местном самоуправлении

1. При применении норм действующего законодательства, регулирующего вопросы местного самоуправления, такие формулировки как «организация», «обеспечение», «создание условий», «участие» содержат в себе правовую неопределенность, что вызывает трудности у органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения.

2. Ряд муниципальных образований обращают внимание на проблему применения статьи 39 Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Так, в ст. 39 не урегулирована ситуация со случаем, когда на одном маршруте осуществляют перевозки три и более перевозчика с разными сроками заключенных до вступления в силу Закона договоров на перевозки.

3. Существует проблема взаимодействия органов федерального казначейства и муниципального образования, которая вытекает в ограничении действий муниципального образования вопреки Конституции Российской Федерации. В связи с этим необходимо совершенствование механизма взаимодействия финансового органа муниципального образования и органа федерального казначейства без ограничения конституционной самостоятельности местного самоуправления.

4. При реализации полномочий, предусмотренных пунктом 25 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в деятельности органов местного самоуправления возникают проблемные вопросы в связи с принятием Верховным Судом Российской Федерации судебных актов. Так, в настоящее время у органов местного самоуправления отсутствуют методические рекомендации по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований.

5. Федеральным законом от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрен перечень вопросов местного значения муниципального образования, который, как правило, должен быть предусмотрен и в Уставе муниципального образования. Однако, практика показывает, что не все вопросы местного значения характерны для реализации их на территории отдельных муниципальных образований. Однако, контрольные органы требуют отразить данный вопрос в Уставе муниципального образования, и более того разработать и принять нормативный правовой акт по реализации данного вопроса на территории, хотя объект правоотношений отсутствует.

6. Установленный срок уплаты имущественных налогов для физических лиц - 1 декабря года, следующего за истекшим налоговым периодом, не обеспечивает поступление в местные бюджеты начисленных налогов в полном объеме, так как про-

цедура принудительного взыскания в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации переходит на следующий год

7. Проблема по соблюдению федерального законодательства в части сбора и перечисления платы за пользование муниципальным жилым помещением (платы за наем) по договорам социального найма в бюджет города, поскольку существует противоречие норм Бюджетного кодекса Российской Федерации и 03.06.2009 № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами».

Пробелы в регулировании вопросов местного значения

1. Имеются вопросы, не урегулированные Федеральным законом от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Программой переселения выплата собственникам жилья выкупной цены за аварийное жилье не предусмотрена, что существенно затрудняет выполнение в срок условий Программы.

2. До настоящего времени на федеральном уровне не решен вопрос определения меры ответственности депутата представительного органа власти муниципального образования за несвоевременное или неполное представление сведений о доходах и расходах (в аналогии муниципальных служащих). Норму ввели, ответственность предусмотрели, а критериев определения ответственности нет. Т.е., разный подход к определению мер ответственности по данному вопросу к депутатам низшего уровня власти.

3. Федеральным законом № 131-ФЗ не конкретизированы полномочия главы муниципального образования как высшего должностного лица в издании правовых актов для осуществления органами местного самоуправления деятельности по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий. Данный пробел в Законе № 131-ФЗ создает проблему при определении компетенции главы муниципального образования, например, в уставе городского округа «Город Южно-Сахалинск» и несет неопределенность во взаимосвязи с ч.1 ст. 43 Закона № 131-ФЗ по принятию нормативных правовых актов.

Предложения по совершенствованию законодательства о местном самоуправлении

Основные направления по совершенствованию законодательства о местном самоуправлении заключаются в следующем:

- исключить из числа вопросов местного значения городских округов и муниципальных районов вопросы, не свойственные муниципальному уровню, такие как профилактика терроризма и экстремизма, предоставление помещений для работы участковым уполномоченным полиции, а также жилых помещений таким работникам и членам их семей, создание и содержание аварийно-спасательных служб и формирований, мобилизационная подготовка муниципальных предприятий и учреждений, организация переработки и утилизации бытовых и промышленных отходов, лесной контроль. Эти вопросы могут быть отнесены к ведению органов местного самоуправления только в виде отдельных государственных полномочий, переданных в установленном порядке;

- ввести запрет на принудительное изъятие у органов местного самоуправления муниципальных полномочий, которые они способны исполнять самостоятельно, в первую очередь в сферах градостроительства и землепользования;

- определить четкий порядок и процедуры перераспределения отдельных полномочий по вопросам местного значения между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, с тем чтобы это было действительно перераспределение, а не принудительное и произвольное изъятие. Установить, что такое перераспределение возможно только в двух случаях:

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

2) установление органом государственной власти субъекта Российской Федерации факта невозможности или явной нецелесообразности исполнения какого-то муниципального полномочия органом местного самоуправления, но индивидуально в каждом конкретном случае. Установить судебный порядок разрешения спорных ситуаций, исходя из юридического равноправия сторон.

3) расширение перечня вопросов, по которым могут проводиться местные референдумы, включая вопросы о структуре органов местного самоуправления, которые согласно статье 131 Конституции России должны определяться населением самостоятельно. Снятие необоснованных бюрократических преград для принятия решений о проведении местных референдумов.

Конкретные предложения по изменению федерального законодательства:

1. Принять документ (лучше всего в форме указа Президента России), определяющего стратегию и основные направления государственной политики в области местного самоуправления на современном этапе в увязке с Указом Президента России от 16.01.2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.».

2. Создать в составе Правительства Российской Федерации структуру, комплексно отвечающую за состояние и развитие местного самоуправления в стране, например, в форме федерального агентства. После упразднения Министерства регионального развития Российской Федерации такой структуры в системе федеральных органов исполнительной власти не осталось.

3. Внести следующие изменения в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Абакан, Братск, Иркутск, Кемерово, Надымский район, Омск, Петропавловск-Камчатский, Сургутский район, Якутск, Барнаул, Бийск, Благовещенск, Горно-Алтайск, Комсомольск-на-Амуре, Красноярск, Мирный, Нерюнгринский район, Новосибирск, Норильск, Северск, Томск, Уссурийск):

1) Уточнить термины в ст. 2 «Основные термины и понятия»:

Изложить в новой редакции: «Должностное лицо местного самоуправления – выборное либо заключившее трудовой договор (контракт) лицо, наделенное муниципальным правовым актом исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления».

«Лицо, замещающее муниципальную должность»: уточнить, что речь идет о лицах, замещающих соответствующие должности на постоянной основе.

Действующее определение не позволяет отнести к должностным лицам, например, заместителей главы муниципального образования (заместителей главы администрации), которые правовым актом Главы муниципального образования уполномочены решать отдельные вопросы местного значения в соответствии со своим должностным предназначением (в том числе издавать соответствующие правовые акты). Антикоррупционное законодательство устанавливает, что в случае нарушения отдельных запретов и ограничений необходимо отстранять от должности «в связи с утратой доверия» лиц, замещающих муниципальные должности. Эти нормы можно распространять только на случаи, когда лицо занимает должность на постоянной основе.

2) Внести изменения в ст. 16 «Вопросы местного значения городского округа»:

-уточнить редакцию п. 5 (дорожная деятельность), в которой смешиваются понятия «вопросы местного значения» и «полномочия»;

- исключить из данной статьи п. 7.1, 8, 9.2, 14, 29, 31;

- исключить из п. 25 слова «установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий».

Федеральный закон № 131-ФЗ различает понятия «вопросы местного значения» (ст. 14, 15, 16) и «полномочия» (ст. 17). В иных федеральных законах область деятельности органов местного самоуправления, как правило, регулируется через понятие «полномочия». Фактически в этих случаях через подмену понятий дополняются перечни вопросов местного значения, что запрещено. Данные вопросы требуют координирующей роли органов государственной власти, поскольку не могут осуществляться органами местного самоуправления самостоятельно. В связи с этим целесообразно передавать их для исполнения органами местного самоуправления в качестве переданных государственных полномочий. В законодательстве четко не определено понятие «прилегающая территория». Однако, если это территория за границами землеотвода, то обязать собственника решением органа местного самоуправления содержать и благоустраивать данную территорию и привлечь к ответственности за ненадлежащее исполнение данных обязанностей нет правовых оснований.

Наделить органы местного самоуправления северных территорий полномочиями на создание мерзлотных служб (по аналогии со схемой, ранее существовавшей до 03.11.2003 г. в Правилах и нормах технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных Министерством жилищно-коммунального хозяйства РСФСР от 05.01.1989 № 8) (Норильск).

3) Ст. 17 «Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения»:

- исключить п. 1.2;

- исключить п. 2.

Данная норма неосуществима на практике, поскольку предполагает сочетание не сочетающихся норм: «обязательности и добровольности».

Пункт 4.1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ, наделяющий органы местного самоуправления полномочиями по регулированию тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций ком-

мунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей, не соотносится с Федеральным законом от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса». В соответствии с федеральным законодательством в сфере регулирования тарифов организаций коммунального комплекса в настоящий момент у органов местного самоуправления отсутствуют соответствующие полномочия.

4) Изложить п. 1 ст. 18 «Принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления» следующим образом:

«Перечень вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон, за исключением случаев, установленных частями 3 и 4 статьи 14, частью 3 статьи 16, частью 2 статьи 16.2 настоящего Федерального закона».

Полномочия органов местного самоуправления, указанные в ст. 17, произвольно дополняются нормами других федеральных законов, что нарушает принцип самостоятельности органов местного самоуправления.

Дополнить статью 18 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ новой частью, согласно которой физические и юридические лица вправе осуществлять в пользу муниципальных образований добровольные пожертвования денежных средств и имущества для использования в целях решения вопросов местного значения, на добровольной и безвозмездной основе выполнять работы и оказывать услуги для муниципальных нужд в целях решения вопросов местного значения. Порядок участия юридических и физических лиц в выполнении работ и оказании услуг на добровольной и безвозмездной основе для муниципальных нужд в целях решения вопросов местного значения устанавливается уставом муниципального образования и (или) муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Закрепить в Федеральном законе № 131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления в части трудовых отношений и социального партнерства, установленные другими законами.

Положения статей 18, 54 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, предусматривающих, что в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления наделяются полномочиями по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для муниципальных нужд, сфера действия Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», ограниченные исключительно отношениями по возмездному приобретению муниципальными заказчиками товаров, работ и услуг, наводят надзорные и судебные органы на спорный вывод о том, что поставка товаров, выполнение работ и оказание услуг в пользу муниципального образования должны осуществляться исключительно на возмездной основе и только с использованием процедур закупок товаров, работ и услуг, предусмотренных Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Вместе с тем, перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, описанный в статье 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, не является исчерпывающим и предусматривает иные полно-

мочия в соответствии с федеральными законами и уставами муниципальных образований (часть 1.1 указанной статьи).

Более того, нормы Гражданского кодекса Российской Федерации прямо предусматривают возможность пожертвования вещи или права в общепользовательных целях, в том числе такому субъекту гражданских правоотношений как муниципальное образование, положения Федерального закона от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» предусматривают предоставление благотворительных пожертвований в различных формах, в том числе в виде безвозмездного предоставления услуг, выполнения работ в пользу благополучателей. Статья 3 Федерального закона от № 38-ФЗ «О рекламе» предусматривает возможность привлечения спонсорских взносов (денежные средства, имущество, выполнение работ, оказание услуг) для решения социально-культурных вопросов на основе заключения спонсорских договоров.

Таким образом, для формирования четкой законодательной основы, устранения правовой неопределенности и недопущения негативного эффекта в виде актов прокурорского реагирования, предлагается прямо закрепить в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ возможность использования иных правовых конструкций, помимо закупки товаров работ и услуг для муниципальных нужд, предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации.

В настоящее время со стороны бизнес-структур имеется желание и возможность оказать на безвозмездной основе помощь в решении вопросов местного значения, вместе с тем отсутствие четкой законодательной основы, делает затруднительным реализацию инициатив бизнеса.

Наличие проектируемой нормы в законе не только устранил существующие противоречия в действующих законодательных актах и многообразие в толковании норм права, регулирующих деятельность органов местного самоуправления, но и позволит на законной основе и с необходимой правовой определенностью использовать механизмы и способы привлечения внебюджетных средств для решения вопросов местного значения.

5) Предусмотреть в ст. 19 «Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» норму, определяющую полномочия, которые не подлежат передаче.

В отдельных регионах органы государственной власти передают для исполнения органам местного самоуправления значительную часть собственных полномочий, не подкрепляя это достаточным финансированием и материальными ресурсами.

Внести изменения в статью 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ путем дополнения ее частью 9 (Томск).

Предусмотреть возможность органа местного самоуправления приостановить осуществление соответствующих отдельных государственных полномочий в случае неисполнения органами государственной власти обязанностей по финансовому обеспечению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в объеме, достаточном для их осуществления в соответствии с требованиями действующего законодательства до выполнения органами государственной власти обязанностей по их финансовому обеспечению.

Органы местного самоуправления вправе принять решение о прекращении осуществления соответствующих отдельных государственных полномочий, в случае

если в течение трех месяцев со дня официального опубликования (обнародования) решения представительного органа муниципального образования о приостановлении осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, органами государственной власти не предприняты меры по финансовому обеспечению соответствующих отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в объеме, достаточном для их осуществления в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Вместе с тем, действующее законодательство не предусматривает каких-либо последствий для органов государственной власти в случае передачи необеспеченных в достаточном объеме государственных полномочий, в том числе не предусматривают права органов местного самоуправления в одностороннем порядке отказаться от выполнения указанных полномочий при недостаточном финансировании.

Механизм отказа от исполнения государственных полномочий, предусмотренный в части 2 статьи 20 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, предусматривает возможность отказа от исполнения отдельных переданных государственных полномочий в случае признания в судебном порядке несоответствия закона субъекта Российской Федерации, предусматривающего наделение органа местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным статьей 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Вместе с тем, требования, изложенные в статье 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, предусматривают исключительно наличие в тексте закона методики расчета нормативов для определения общего объема субвенций, и не предусматривают условий о ее содержании, включающих условия о расчете объема межбюджетного трансферта, обеспечивающего полное финансирование переданного объема полномочий, обязательного увеличения объема доводимого объема субвенции в случае возникновения потребности в дополнительных средствах.

Многие руководители муниципальных образований считают, что предложенный механизм, предусматривающий приостановление и прекращение осуществления органами местного самоуправления переданных отдельных государственных полномочий в случае неисполнения органами государственной власти обязанностей по их финансовому обеспечению, является наиболее эффективным, поскольку позволит сэкономить время на оспаривании акта о наделении отдельными государственными полномочиями и понудить органы государственной власти субъекта Российской Федерации на надлежащее и достаточное в объеме финансовое обеспечение переданных отдельных государственных полномочий.

6) Исключить п. 4 и абз. 1 п. 5 ст. 20 «Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий». В отраслевых федеральных законах закрепляется не право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона полномочий, а обязанность исполнять данные нормы. Возникает правовая коллизия.

7) Конкретизировать нормы, связанные с голосованием по отзыву депутата, в ст. 24 «Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования». Депутат лично не может нарушить нормы закона, касающиеся правотворческого процесса, т.к. решения принимаются коллегиально. Нарушение депутатом уголовного или административного законодательства влечет

за собой ответственность согласно нормам Уголовного кодекса Российской Федерации или Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях соответственно. Таким образом, ст. 24 Закона закрепляет норму декларативного характера, на практике не действующую.

8) Ст. 27 «Территориальное общественное самоуправление».

Исключить абз. 2 п. 1.

Внести в п. 5 изменения, в соответствии с которыми органы территориального общественного самоуправления, созданные в подъезде многоквартирного дома и в многоквартирном доме, могут считаться утвержденными в соответствии с решением собрания (конференции), но без регистрации устава.

Распространить действие пп. 3 п. 8 только на органы территориального общественного самоуправления, являющиеся юридическими лицами.

Отсутствует необходимость в установлении границ осуществления территориального общественного самоуправления (подъезда, дома и т.д.) решением представительного органа.

Норма, связанная с необходимостью регистрации территориального общественного самоуправления в подъезде абсурдна, и на практике нигде не выполняется. Хозяйственную деятельность на основании договора могут вести только юридические лица.

9) Ст.35 «Представительный орган муниципального образования»

Заменить в пп. 1.1 слова «от числа избранных» словами «от установленной численности депутатов».

Исключить пп. 7, 8 в п. 10.

В соответствии с п. 3 ст. 43. представительный орган принимает акты большинством голосов от установленной численности депутатов. Может возникнуть ситуация, когда при наличии правомочности заседания (кворума) принятие документов будет невозможным.

10) Ст. 40 «Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления»

В п. 5.1 необходимо указать, что в «дополнительные социальные и иные гарантии», предусмотренные абз. 2, не входит право на пенсию за выслугу лет, которым лицо, замещавшее муниципальную должность, в соответствии с общепринятым порядком может воспользоваться только при достижении пенсионного возраста.

Исключить дублирование пунктом 10 ст. 40 пункта 10 ст. 37.

В ходе применения данных норм, гарантии пенсионного обеспечения лиц, замещавших муниципальные должности, подпадут под действие норм, предусмотренных абз. 2. На практике это лишит глав муниципальных образований и депутатов, работающих на постоянной основе (вне зависимости от стажа работы), права на муниципальную пенсию за выслугу лет. При том, что муниципальные служащие, в том числе работающие по временному трудовому договору (заместители главы), будут этим правом обладать как муниципальные служащие, ввиду соответствующих норм федерального законодательства. Это дискриминирует глав муниципальных образований, которые, проработав много лет, закончат исполнение своих должностных полномочий до достижения пенсионного возраста.

В законе отсутствуют нормы, предусматривающие социальные гарантии отдельным лицам, замещающим муниципальные должности (например, членам муниципальных избирательных комиссий и работникам контрольно-счетных органов).

11) Внести изменения в статьи 17 и 68 Федерального закона № 131-ФЗ в части уточнения полномочий органов местного самоуправления по вопросам учреждения средств массовой информации: в дополнение к периодическим печатным изданиям необходимо добавить сетевые издания (сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет») для официального опубликования органами местного самоуправления муниципальных правовых актов. Согласно части 2 статьи 47 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

В настоящее время официальное опубликование муниципальных правовых актов осуществляется путем их размещения в печатных изданиях органов местного самоуправления. В целях наделения органов местного самоуправления правом учреждения иных средств массовой информации, кроме печатных, для размещения текстов муниципальных правовых актов на официальных сайтах органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» целесообразно расширить перечень средств массовой информации, которые могут учреждать органы местного самоуправления.

12) Ст. 51 «Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом»

В абз. 2 п. 4 слова «в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования» заменить словами «в порядке, предусмотренном муниципальным правовым актом». Нет необходимости в уставе муниципального образования излагать данный порядок.

13) Ст. 52 «Местные бюджеты»

Заменить в п. 6 слово «ежеквартально» словом «ежегодно». Нет необходимости опубликовывать данные сведения ежеквартально.

4. Разработать для органов местного самоуправления методические рекомендации по исполнению Указа Президента Российской Федерации от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы», в части разработки планов и методических рекомендаций по противодействию коррупции (Братск, Абакан, Иркутск).

5. Внести изменения в Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», в части перечисления конкретных полномочий органов местного самоуправления в области обращения с твердыми коммунальными отходами. (Иркутск, Сургутский район, Хабаровск и др.)

Согласно п.18 ч.1 ст.14, п.14 ч.1 ст.15, п.24 ч.1 ст.16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципальных образований относится участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» в статье 8, определяющей полномочия органов местного самоуправления в области обращения с отходами, воспроизводит данный вопрос местного значения, при этом, не определяя (не раскрывая) полномочия по его реализации.

Вышеуказанное не позволяет определить конкретные функции и действия, которые органы местного самоуправления должны осуществлять в области обращения с отходами. На практике это создает неоднозначное понимание норм федерального

законодательства, различное их толкование и правоприменение, предпосылки разночтения между контрольно-надзорными и судебными органами.

Кроме того, отсутствие четкого разграничения полномочий между субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, в пределах которых должно осуществляться данное участие, не позволяет оценить размер финансовых затрат на реализацию органами местного самоуправления полномочий в сфере обращения с отходами, а также размер финансовых затрат на реализацию полномочий субъектов Российской Федерации в указанной области, в случае наделения ими органов местного самоуправления.

6. Необходимо ускорить принятие проекта федерального закона № 458458-5 «Об ответственном обращении с животными» (Иркутск), регулирующего, в частности, вопросы содержания домашних животных, служебных животных и животных, используемых в культурно-зрелищных мероприятиях, а также безнадзорных животных указанных категорий, конкретные полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области обращения с животными. Неурегулированность вопроса ответственного обращения с домашними животными во многом способствует увеличению количества безнадзорных животных. При том, что в условиях недостаточного финансирования реализация органами местного самоуправления государственных полномочий в сфере обращения с безнадзорными собаками и кошками (отлов и транспортировка, передержка, возврат в места прежнего обитания) малоэффективна. Популяция безнадзорных животных не уменьшается, имеют место случаи нападения безнадзорных животных на людей. Проблемой является загрязнение территорий общего пользования продуктами жизнедеятельности животных, уборка которых требует финансового обеспечения за счет средств муниципальных образований.

При принятии проекта федерального закона № 458458-5 «Об ответственном обращении с животными» предлагается внести изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в части установления ответственности за нарушение норм, касающихся ответственного обращения с животными. Например, установить ответственность за выгул животных без поводка и намордника, неисполнение обязанности по незамедлительной уборке загрязнений территорий общего пользования продуктами жизнедеятельности животных.

7. Принять федеральный закон, предусматривающий закрепление за физическими и юридическими лицами – собственниками зданий (помещений в них) и сооружений обязанности по благоустройству прилегающих территорий, в границах определенных органами местного самоуправления (Иркутск, Хабаровск, Красноярск). Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (п.19 ч.1, ч.3 ст.14, п.25 ч.1 ст.16, п.10 ч.1 ст.16.2) к вопросам местного значения поселения (городского округа, внутригородского района) относит установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий.

8. Внести следующие изменения в Земельный кодекс Российской Федерации (Кемерово, Петропавловск-Камчатский):

1) Дополнить п. 2 ст. 49 («Основания изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд») новым основанием: «объекты образования, здравоохранения, в случае их размещения на территориях, предназначенных для комплексного развития». В настоящее время отсутствует возможность оптимальным

образом разместить объекты социальной сферы, необходимые в соответствии с градостроительными нормативами для обслуживания населения, на территориях, предназначенных для комплексного развития. Выкуп необходимых земельных участков приносит большие убытки местному бюджету.

2) Исключить ст. 10.1 «Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации». Согласно ст.10.1 Земельного Кодекса Российской Федерации полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области земельных отношений, установленные Земельным кодексом Российской Федерации, могут быть перераспределены между ними на основании закона субъекта Российской Федерации. С целью сокращения сроков оформления прав на земельные участки предлагается в безусловном порядке передать полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, органам местного самоуправления.

3) Дополнить ст. 39.6 «Случаи предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду на торгах и без проведения торгов» новыми основаниями предоставления земельных участков без проведения торгов для строительства:

- «наличие соглашения, заключаемого в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, по осуществлению капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности»;

- «для осуществления проектирования объектов государственной, муниципальной формы собственности».

В настоящее время возможность получения земельного участка без проведения торгов в целях строительства объектов за счет бюджетных средств предоставлена только лицам, с которыми в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» заключены договоры на строительство или реконструкцию объектов недвижимости.

Вместе с тем строительство объектов государственной и муниципальной собственности возможно также и в иных формах. Например, в форме предоставления субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности государственным (муниципальным) предприятиям с оформлением соответствующего соглашения (ст. 78.2 БК Российской Федерации), которое, в свою очередь, таким основанием для предоставления земельного участка не является. Вследствие этого предприятие вынуждено оплачивать арендную плату за землю за счет собственных средств. Денежные средства на оплату аренды земельного участка в этом случае не предусмотрены в сводном сметном расчете по строительству объекта и не могут быть компенсированы предприятию. Полагаем также, что необходимо законодательно закрепить соответствующие основания предоставления земельного участка без проведения торгов не только для строительства объектов государственной, муниципальной формы собственности, но и для их проектирования.

9. Внести следующие изменения в Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (Кемерово, Уссурийск):

1) Заменить в п. 1 ст. 9.1 «Классные чины муниципальных служащих» слова «могут быть предусмотрены» словом «предусматриваются». Отдельные субъекты

Российской Федерации не предусматривают введение классовых чинов, которые на государственной гражданской службе являются обязательными, тем самым нарушая принцип взаимосвязи государственной и муниципальной службы.

2) Определить в п. 2 ст. 14 «Запреты, связанные с муниципальной службой» и других федеральных законах понятие «иная творческая деятельность». Любая деятельность предполагает творчество. Отсутствие четкого определения является коррупциогенным фактором.

3) Пункты 4, 5 ст. 23 «Гарантии, предоставляемые муниципальному служащему» могут быть исключены. Указанные гарантии предусмотрены Конституцией Российской Федерации для всех граждан Российской Федерации, они не носят эксклюзивный характер для муниципальных служащих. Кроме того, пункт 6 на практике не работает, поскольку механизм его действия не определен.

4) Ст. 24 «Пенсионное обеспечение муниципального служащего и членов его семьи».

П. 1 носит декларативный характер.

Заменить в п. 2 словосочетание «государственной пенсии» на словосочетание «муниципальной пенсии за выслугу лет»; указать, что размер и условия назначения пенсии устанавливаются актами органов местного самоуправления. Статья не регулирует принципы установления пенсии за выслугу лет муниципальным служащим или регулирует лишь формально.

5) Исключить п. 3 ст. 25 «Стаж муниципальной службы».

Норм, предусмотренных п. 2, вполне достаточно, поскольку пенсия за выслугу лет не входит в число «других гарантий». В отдельных случаях субъекты Российской Федерации в рамках исполнения полномочий по п. 3 ограничивают стаж периодами, указанными в пп. 1-5 п. 1, что не позволяет засчитывать в стаж муниципальной службы «иные периоды», которые засчитываются в стаж государственной службы в соответствии с Указом Президента № 1142.

Кроме того, Федеральным законом от 30 июня 2016 года № 224-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» в части установления для граждан, претендующих на замещение должности муниципальной службы и муниципальных служащих (в аналогии депутатов) обязанности представлять сведения об адресах сайтов и (или) страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на которых указанные лица размещали общедоступную информацию. Учитывая, что данная норма вступила в силу недавно, то практически отсутствует практика ее применения. Разработка методических рекомендаций (по аналогии с рекомендациями Минтруда Российской Федерации по представлению сведений о доходах (расходах) об имуществе и обязательствах имущественного характера) значительно облегчила бы организацию работы по данному вопросу в муниципальных образованиях (Уссурийск).

10. Внести следующие изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации (Кемерово, Горно-Алтайск, Норильск):

1) Дополнить положения ст. 222 нормами, определяющими действия органов местного самоуправления по сносу самовольной постройки.

В соответствии с данной нормой органы местного самоуправления вправе принять решение о сносе самовольной постройки. Такое решение направляется лицу, осуществившему самовольную постройку. Остается неурегулированным вопрос о последствиях неосуществления сноса самовольной постройки лицом, осуществив-

шим ее строительство, в том числе о праве органов местного самоуправления на осуществление действий по сносу самовольной постройки.

Определить порядок наследования и учета выморочного имущества, переходящего в порядке наследования по закону в собственность Российской Федерации, а также порядок передачи его в собственность субъектов Российской Федерации или в собственность муниципальных образований, что предусмотрено частью 3 статьи 1151 Гражданского кодекса Российской Федерации и необходимо при реализации органами местного самоуправления их прав и полномочий (Норильск).

11. Внести следующие изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации (Кемерово, Петропавловск-Камчатский, Зима, Красноярск):

1) Дополнить положениями о переселении граждан из аварийного жилищного фонда, признанного таковым после 1 января 2012 г. Минстроем России подготовлен законопроект, определяющий порядок и способы переселения граждан из домов, признанных аварийными и подлежащими сносу после 1 января 2012 г. Его принятие особо необходимо. В настоящее время проводится работа по расселению аварийных домов, признанных таковыми до 1 января 2012 г.

2) Признать ч. 1.1 ст. 165 утратившей силу.

Положение о проведении органами местного самоуправления проверки управляющей организации вступает в противоречие с нормами законодательства, регулирующего порядок проведения жилищного контроля. В том числе:

- существует проблема с разграничением компетенции Государственной жилищной инспекции и органами местного самоуправления при поступлении обращения собственников о неисполнении управляющей организацией условий договора управления, что также ведет к дублированию контрольных мероприятий обоими органами (при проведении внеплановых проверок), так как соответствующие обращения граждан направляются в оба органа, что в силу п. 5 ст. 3 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» недопустимо;

- указан срок проведения проверки (5 дней), который не соответствует установленному Федеральным законом № 294-ФЗ 20-дневному сроку;

- при любом выявленном нарушении (даже самом незначительном) в обязательном порядке созывается общее собрание собственников помещений в доме для решения вопросов о расторжении договора с управляющей организацией. Это крайне неэффективная и формальная мера, особенно в отношении «сложного» жилого фонда.

3) Необходимо дополнить установленный ч. 1 ст. 166 перечень услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме работами по ремонту дворовых территорий. Земельный участок, на котором расположен дом, с элементами озеленения и благоустройства, иными объектами, предназначенными для обслуживания и эксплуатации данного дома, относится к общему имуществу. Капитальный ремонт асфальтового покрытия внутридворовых проездов и аналогичные виды работ должны быть в вышеуказанном перечне.

Согласно ст. 65 Жилищного кодекса Российской Федерации наниматели жилых помещений по договору социального найма вносят плату за наем наймодателю этого жилого помещения.

Например, на территории города Красноярска наймодателем в соответствии со ст. 60 ЖК Российской Федерации выступают администрации районов города. При этом плата за наем осуществляется с участием платежных агентов, осуществляющих деятельность по приему платежей физических лиц - управляющих компаний. Эта функция им передана по договору поручения. Плата за наем, собранная с населения, перечисляется управляющими компаниями на единый счет бюджета города с использованием лицевых счетов администраций в городе - казенных учреждений. Прием денежных средств за указанную плату согласно ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации должен осуществляться только через лицевые счета. Однако прием платы за наем регулируется нормами Федерального закона от 03.06.2009 № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами», в соответствии с которыми прием платы за наем от плательщиков такой платы и прием этой платы от платежного агента осуществляется посредством использования специального банковского счета. Вместе с тем, наличие у казенных учреждений банковских, расчетных и специальных счетов в учреждениях Банка России является нарушением принципа единства кассы, установленного ст. 38.2 БК Российской Федерации. Таким образом, существует противоречие норм БК Российской Федерации и Федеральным законом № 103-ФЗ.

12) Внести изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации (Кемерово, Петропавловск-Камчатский, Якутск), дополнив ч. 21.1 ст. 51 новым основанием прекращения действия разрешения на строительство. В случае изменения проектной документации нередко возникает новый объект капитального строительства. Как следствие, застройщику необходимо получать новое разрешение на строительство. При этом старое разрешение продолжает действовать ввиду того, что в законодательстве отсутствует такое основание прекращения действия разрешения на строительство, как выдача нового при изменении проектной документации.

13) Внести изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Красноярск, Кемерово, Хабаровск, Зима), изложив абз. 2 ч. 6 ст. 28.3 в следующей редакции:

«Протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции)».

22 июля 2014 г. вступили в силу изменения, предусматривающие, что протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами органов внутренних дел только в случае заключения специального соглашения между МВД и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. До настоящего времени таких соглашений в России не заключено. Протоколы, в частности в Кемеровской области, о нарушении тишины и покоя не составляются.

В Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации отсутствуют полномочия контрольного органа в сфере закупок, органа внутреннего муниципального финансового контроля муниципального образования на составление протоколов об административных правонарушениях в сфере закупок. Согласно части 1 статьи 99 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» контроль в сфере закупок, наряду с иными, осуществляют ор-

ганы местного самоуправления, органы внутреннего муниципального финансового контроля. В соответствии с частями 22, 27 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ контрольный орган в сфере закупок, а также должностные лица органов внутреннего муниципального финансового контроля в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, рассматривать дела о таких административных правонарушениях и принимать меры по их предотвращению. При этом органы, должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, а также органы, рассматривающие такие дела, устанавливаются Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации. Однако в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации не определены органы, должностные лица, уполномоченные на составление протоколов по делам об административных правонарушениях, связанных с нарушением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок для муниципальных нужд, а также органы, уполномоченные рассматривать такие дела. В связи с чем, контрольный орган в сфере закупок, а также орган внутреннего муниципального финансового контроля не имеют возможности на практике по результатам проведенных контрольных мероприятий составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

14) Внести следующие изменения в Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (Кемерово, Омск, Горно-Алтайск):

1) Внести изменения в статью 17.15 и в часть 3 статьи 112 в части ограничения взыскания штрафных санкций с местных бюджетов при отсутствии денежных средств на исполнение конкретного решения суда.

2) Дополнить ст. 107 положениями, определяющими особенности исполнения судебных решений о запрете эксплуатации объекта капитального строительства.

Нередко объекты капитального строительства эксплуатируются не по целевому назначению. В данном случае органами местного самоуправления проводится работа, направленная на запрет эксплуатации такого объекта и понуждение собственника к совершению определенных действий. Однако данная работа оказывается нерезультативной. Вынося решение, суд указывает на запрет эксплуатации объекта капитального строительства, однако на стадии исполнительного производства выясняется, что исполнимость такого решения сводится к нулю ввиду отсутствия в предусмотренном законом указания на способы его исполнения.

15) Внести изменения в Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе»: (Кемерово), дополнив ст. 19 частью 3.2 следующего содержания:

«Распространение рекламы (размещение афиш, плакатов, объявлений, листовок, нанесение надписей и графических изображений, содержащих сведения рекламного характера) вне мест, специально отведенных органами местного самоуправления, не допускается».

Вопросы, связанные с определением мест размещения афиш, плакатов, объявлений, листовок, нанесения рекламных надписей и графических изображений, законодательно не урегулированы. Данное обстоятельство препятствует решению во-

просов, связанных с пресечением распространения рекламы в местах, явно не предназначенных для этого: на дверях подъездов, стенах домов и т.д. В целях создания надлежащих условий для воздействия на правонарушителей, устранения дополнительной финансовой нагрузки на органы местного самоуправления, представляется целесообразным принять законодательные меры в части ограничения мест распространения рекламы.

16) Внести изменения в Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (Хабаровск).

Данный Закон впервые законодательно закрепил, что стратегическое планирование в Российской Федерации может осуществляться на уровне муниципальных образований. Вместе с тем, полномочие органов местного самоуправления на осуществление деятельности по стратегическому планированию социально-экономического развития не нашло отражение в основополагающем для муниципальных образований Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ, в частности в статье 17. Пункт 3 ч. 3 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает обязанность органов местного самоуправления по рассмотрению проектов планов и программ развития муниципального образования на публичных слушаниях. При этом в части 2 ст. 13 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ определено, что форма общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования определяется органами местного самоуправления. Тем самым, неясность, содержащаяся в указанных правовых нормах, не позволяет прийти к однозначному выводу о том, является ли необходимой процедура публичных слушаний применительно к документам стратегического планирования, что является проблемой правоприменения норм действующего законодательства, сказывающейся на решении вопросов местного значения. Кроме того, в части 2 ст. 39 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ установлено, что стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации такой стратегии могут разрабатываться по решению органов местного самоуправления.

17) Внести изменения в Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (Магадан, Хабаровск).

Пункт 23 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к вопросам местного значения городского округа организацию ритуальных услуг и содержание мест захоронения. Более подробно отношения, связанные с погребением умерших, регулирует Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ. Однако, указанный Закон не соответствует современным реалиям, а содержащиеся в нем статьи в полной мере не регулируют складывающиеся правоотношения, что порождает неоднозначное толкование правовых норм и противоречивость судебной практики применения Закона. Так, Закон использует понятие «специализированная служба по вопросам похоронного дела», но при этом не содержит ни определения данного понятия, ни характеристики правового статуса данной службы. Указывается, что специализированная служба по вопросам похоронного дела создается органами местного самоуправления (ч. 2 ст. 25). Вместе с тем, сложившаяся судебная практика и практика антимонопольных органов допускают образование специализированных служб по вопросам похоронного дела не только путем создания муниципальных предприятий или учреждений, но и путем конкурсного отбора такой службы из числа коммерческих организаций. Согласно ч. 2 ст. 7, ч. 1 и 3 ст. 18 Зако-

на специализированная служба по вопросам похоронного дела правомочна принимать решения о выделении земельных участков для захоронения на территории общественных кладбищ. Однако на практике органы местного самоуправления вынуждены создавать муниципальные учреждения с целью возложения на них обязанности по выделению земельных участков для захоронения.

Указанное обусловлено позицией антимонопольных и судебных органов, которые полагают, что такие функции не могут исполняться специализированными службами по вопросам похоронного дела, поскольку этим нарушаются запреты, установленные Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а именно запрет органам местного самоуправления на осуществление действий (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а также запрет на совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов.

Также Закон не регулирует правовой режим земель кладбищ, возможность передачи муниципальных земель кладбищ в хозяйственное ведение или оперативное управление, правовой режим предоставленных гражданам для захоронения земельных участков на местах погребения.

18). Внести изменения в Федеральный закон от 04.12.2007 № 329 «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (Хабаровск).

В соответствии с п.6.2. статьи 9 Федеральном законе от 04.12.2007 № 329 «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления отнесено «участие в обеспечении подготовки спортивного резерва для спортивных сборных команд субъектов Российской Федерации». Однако, что включает с себя понятие «участие» в законе не определено. Подобный подход не позволяет определить объем полномочий органов местного самоуправления в соответствующей сфере.

19) Необходимо принятие федерального закона «О Советах муниципальных образований субъектов Российской Федерации» (Уссурийск), в котором отразить следующие позиции:

а) дать определение понятия «Совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации»;

б) определить правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации Советов муниципальных образований как юридических лиц;

в) установить порядок формирования и использования имущества Советов муниципальных образований, решение вопроса об обязанности и размерах выплаты ежегодных взносов членами Совета;

г) определить права и обязанности членов Советов муниципальных образований, основы управления Советом муниципальных образований;

д) установить, что участие Советов в законопроекте и нормативном регулировании муниципальной деятельности в субъекте Российской Федерации осуществляется через наделение их правом законодательной инициативы по вопросам осуществления местного самоуправления (считаем, что на федеральном уровне правом вхождения в Государственную Думу Российской Федерации с законодательной инициативой должен быть наделен Общероссийский Конгресс муниципальных образований);

е) определить формы взаимодействия с органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

ж) определить формы поддержки Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации органами государственной власти и органами местного самоуправления для совершенствования организационной работы Советов, установив постоянные «легальные» источники финансирования их деятельности. Определить статус региональных Советов как социально ориентированных некоммерческих организаций.

20) Внести изменения в Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (Магадан) в части установления источника финансирования установленных государственных гарантий в отношении отдельных категорий детей, определенных в ст. 65 указанного Закона. Законом установлено, что родительская плата за присмотр и уход за детьми-инвалидами, детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, за детьми с туберкулезной интоксикацией, обучающимися в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования, родительская плата не взимается. Однако не определено за счет средств какого бюджета бюджетной системы Российской Федерации и в каком порядке должно производиться возмещение родительской платы дошкольным учреждением.

В соответствии с п. 13 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлены полномочия органов власти субъектов Российской Федерации в сфере образования (обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов). Аналогичная норма установлена ст. 8 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Однако, в методике расчета норматива субвенции на финансовое обеспечение муниципальных общеобразовательных учреждений для реализации ими государственного стандарта общего образования, на финансовое обеспечение муниципальных дошкольных организаций не включены расходные полномочия субъекта Российской Федерации. К примеру, для муниципального образования «город Магадан» не включены:

- компенсация расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и членов их семей; компенсация расходов, связанных с проездом провоза багажа при переезде из районов Крайнего Севера;

- медицинские услуги и санитарно-эпидемиологические работы и услуги (не связанные с содержанием имущества);

- расходы, связанные с организацией питания детей (содержание пунктов питания, приобретение столового оборудования, его обслуживание, ремонт);
- расходы по организации повышения уровня квалификации работников образования, проведения мастер-классов лучших работников сферы образования;
- расходы на содействие в развитии опытно-экспериментальной деятельности педагогов города, распространение передового педагогического опыта, повышение качества образования, закрепление квалифицированных кадров в муниципальных образовательных учреждениях;
- расходы по охране жизни и здоровья учащихся и воспитанников.

Целесообразно на федеральном уровне установить конкретный перечень расходов, подлежащих включению в методику расчета норматива субвенции на финансовое обеспечение муниципальных образовательных учреждений при осуществлении государственных полномочий региона.

21) Внести изменения в Семейный кодекс Российской Федерации (Магадан).

Статья 59 Семейного кодекса Российской Федерации предусматривает возможность изменения имени и фамилии ребенка по совместной просьбе родителей до достижения ребенком возраста четырнадцати лет. Органы опеки и попечительства, исходя из интересов ребенка, вправе разрешить изменить имя ребенку, а также изменить присвоенную ему фамилию на фамилию другого родителя. Частью 2 названной статьи предусмотрено, что если родители проживают раздельно и родитель, с которым проживает ребенок, желает присвоить ему свою фамилию, орган опеки и попечительства разрешает этот вопрос в зависимости от интересов ребенка и с учетом мнения другого родителя. Учет мнения родителя не обязателен при невозможности установления его места нахождения, лишении его родительских прав, признании недееспособным, а также в случаях уклонения родителя без уважительных причин от воспитания и содержания ребенка. Однако, данная норма не устанавливает порядок учета такого мнения, а также не определяет порядок действий органа опеки, в случае если мнение родителя, который проживает раздельно с несовершеннолетним, отрицательное.

Кроме того, полагаем целесообразным рассмотрение вопроса об изменении фамилии несовершеннолетнего возложить на судебные органы, предусмотрев для этих целей специальную упрощенную процедуру судопроизводства.

Отсутствие в законодательстве об опеке и попечительстве норм, препятствующих к назначению опекуном (попечителем) совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан лиц, ранее отстраненных от выполнения обязанностей опекунов (попечителей), а также отсутствие требований к минимальному уровню дохода, при котором гражданин может претендовать на назначение опекуном (в отношении кандидатов в опекуны над несовершеннолетними также актуально) приводит в дальнейшем к возможному нарушению прав совершеннолетних опекаемых

22) Внести изменения в Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Магадан, Барнаул, Норильск).

В связи с удаленностью северных регионов, особыми климатическими и природными условиями в них, а также неразвитой логистической инфраструктурой осуществление закупок в рамках Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения госу-

дарственных и муниципальных нужд» порой является невозможным. Неоднократно проводимые закупочные процедуры не приводят к определению поставщика (подрядчика, исполнителя) в связи с отсутствием заявок. В связи этим представляется целесообразным дополнить вышеназванный закон нормами, предусматривающими механизм согласования с антимонопольным или иным уполномоченным органом закупок у единственного поставщика для заказчиков, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в случае, когда закупочные процедуры невозможно осуществить в виду отсутствия заявок два или более раз.

23) Внести изменения в Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (Магадан, Сургутский район, Шелехов).

Договоры, заключенные собственниками твердых коммунальных отходов на сбор и вывоз твердых коммунальных отходов, действуют до заключения договора с региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами. Учитывая сложившуюся ситуацию, когда собственники индивидуальных частных домовладений («частный сектор») отказываются заключать договоры со специализированными организациями и механизмов понудить их к исполнению обязанности не имеется, представляется целесообразным дополнить вышеназванный закон нормами, предусматривающими обязанность собственников таких домовладений заключать соответствующие договоры со специализированными организациями вплоть до заключения договора с региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами.

24) Внести изменения в статью 7 Закона Российской Федерации от 27.12.91 № 2124-1 «О средствах массовой информации» (Новосибирск, Северск) в части уточнения полномочий органов местного самоуправления по вопросам учреждения средств массовой информации: в дополнение к периодическим печатным изданиям необходимо добавить сетевые издания (сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет») для официального опубликования органами местного самоуправления муниципальных правовых актов.

Согласно части 2 статьи 47 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). В настоящее время официальное опубликование муниципальных правовых актов осуществляется путем их размещения в печатных изданиях органов местного самоуправления. В целях наделения органов местного самоуправления правом учреждения иных средств массовой информации, кроме печатных, для размещения текстов муниципальных правовых актов на официальных сайтах органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» целесообразно расширить перечень средств массовой информации, которые могут учреждать органы местного самоуправления.

РАЗДЕЛ II. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ

Территории муниципальных образований

Проблемой является отсутствие четких законодательных норм, определяющих территориальную организацию в рамках административного территориального устройства субъекта Российской Федерации и муниципального устройства.

Предложения по территориальной организации муниципальных образований

1. Разработка и принятие Федерального закона «Об административно-территориальном устройстве Российской Федерации», определяющего, в частности, терминологию населенных пунктов, критерии отнесения населенных пунктов к их типам и взаимосвязь территориальной организации местного самоуправления с административно-территориальным устройством России

2. Более полный учет мнения населения при территориальных преобразованиях, в т.ч. при создании внутригородских районов и при укрупнении поселений.

РАЗДЕЛ III. ФИНАНСЫ И ЭКОНОМИКА

В 2016 году бюджетная политика муниципальных образований была направлена на обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджета на основе эффективной и стабильной налоговой политики с целью максимального выполнения действующих и принимаемых расходных обязательств.

Ключевыми факторами, оказавшими влияние на бюджетную политику, стали:

- продолжение реализации плана мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики;
- реализация майских Указов Президента Российской Федерации;
- планирование бюджета исходя из консервативного сценария функционирования экономики.

Ускорение девальвации национальной валюты и, как следствие, последовавшее за этим падение курса рубля, привели к снижению доступности импортного оборудования, сырья и материалов. Это привело к закрытию ряда производств, к сокращению объема инвестиций, направляемых на обновление основных средств, к снижению продажи товаров, особенно обладающих потенциалом отложенного спроса.

Финансовая обеспеченность полномочий органов местного самоуправления

Закрепленный в Бюджетном кодексе Российской Федерации перечень доходов местных бюджетов не позволяет органам местного самоуправления эффективно решать значительную часть вопросов местного значения и иные полномочия, предусмотренные федеральным и региональным законодательством. Органы местного самоуправления в настоящее время сталкиваются со значительными трудностями финансирования таких важных полномочий, как оказание услуг ЖКХ надлежащего качества, необходимость разработки дислокации дорожных знаков, актуализации схем теплоснабжения, обеспечение первичных мер пожарной безопасности, безопасности дорожного движения и многое другое.

Проблема недофинансирования полномочий тесно взаимосвязана и усугубляется тем, что ненадлежащее исполнение полномочий вследствие отсутствия денежных средств, не является обстоятельством, исключающим привлечение органов местного самоуправления и их должностных лиц к административной ответственности, что еще более углубляет проблему дефицита местных бюджетов.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрены полномочия органов местного самоуправления, не обеспеченные или не в полном объеме обеспеченные финансовыми ресурсами:

– пункт 4 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обязывает органы местного самоуправления обеспечивать в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжение населения, водоотведение, снабжение населения топливом, что включает в себя проведение ремонта данных сетей, являющихся муниципальным имуществом. В утвержденных тарифах не предусматриваются средства в достаточном количестве для проведения ремонтных мероприятий;

– пункт 6 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обязывает обеспечивать малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организовывать строительство и содержание муниципального жилищного фонда, создавать условия для жилищного строительства. Приобретение жилых помещений для указанной категории граждан поставлено в обязанность муниципального образования за счет местного бюджета. Помимо многоэтажного жилищного строительства в рамках подпрограммы «Переселение из ветхого аварийного жилья» муниципальной целевой программы «Обеспечение качественным жильем» на 2017-2022 годы, приобретаются жилые помещения на вторичном рынке, стоимость такого жилья достаточно высокая;

– статья 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» регламентирует участие органов местного самоуправления в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения, в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения, в обеспечении первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения, в организации и осуществлении мероприятий по гражданской обороне, в защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в создании, содержании и организации деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения, в осуществлении мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья. Данные полномочия предполагают очень большие финансовые затраты, в то время как нормативные расходы на осуществление этих полномочий предусматриваются в минимальных размерах.

Такая ситуация, по мнению руководителей муниципальных образований, сложилась во многом из-за невозможности эффективно регулировать, контролировать в пределах своих полномочий исполнение нормативно-правовых актов на территории поселения гражданами и юридическими лицами. Орган местного самоуправления не имеет согласно действующему законодательству способов прямого административного воздействия на нарушителей, что не позволяет поддерживать исполнение законодательства на надлежащем уровне и не способствует повышению авторитета власти на местах.

Статья 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации предоставляет возможность субъектам Российской Федерации изымать средства в виде субсидий только из бюджетов обеспеченных муниципальных образований путем их перечисления в бюджеты субъектов Российской Федерации («отрицательный трансферт») для по-

следующего выравнивания уровня расчетной обеспеченности других муниципальных образований. Тогда как данные средства могут быть направлены на развитие соответствующего муниципального образования и выполнение задач, предусмотренных Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Необходимо принять на федеральном уровне меры по совершенствованию межбюджетных отношений на региональном уровне в части оказания муниципальным образованиям финансовой помощи из региональных бюджетов на принципах стабильности и предсказуемости на долгосрочный период, повышение значимости выравнивания финансовых возможностей деятельности муниципальных образований.

Необходим порядок расчета уровня софинансирования субсидий местным бюджетам на капитальный ремонт и строительство объектов социально культурной сферы, учитывая при этом налоговый и неналоговый потенциал городских округов.

Предложения по совершенствованию законодательства в сфере экономики и финансов

Муниципальные образования не заинтересованы в оказании поддержки малому и среднему бизнесу в достаточной степени, не имея финансовых ресурсов, а субъекты Российской Федерации, наоборот, имея средства, не заинтересованы в их поддержке в полном объеме. Таким образом, происходит дисбаланс доходов бюджетов и интересов бизнеса.

Для решения этой ситуации необходимо:

- передать на муниципальный уровень налога, взимаемого по упрощенной системе налогообложения, а также транспортного налога с индивидуальных легковых транспортных средств. Потеря доходов региональных бюджетов от указанной передачи может быть компенсирована снижением объемов дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

- увеличить долю источников доходов, которыми органы местного самоуправления могут распоряжаться самостоятельно – максимальная замена дотаций и постоянных субсидий на дополнительные отчисления от федеральных и региональных налогов, собираемых на соответствующих территориях;

- компенсировать из федерального бюджета выпадающие доходы местного бюджета, возникающие в связи с предоставлением федеральным законодательством льгот по местным налогам;

- доводить лимиты вышестоящих бюджетов на строительство (реконструкцию) объектов на этапе формирования проекта местного бюджета на очередной финансовый год и плановый период;

- заключать соглашения о предоставлении субсидий на софинансирование на весь период строительства (реконструкции) объектов (на текущий год и плановый период);

- четко разграничить в деятельности органов внутреннего и внешнего муниципального финансового контроля механизма их взаимодействия. На сегодняшний день объекты контроля, а также задачи, поставленные перед контрольными органами, едины. В данной связи возникает риск увеличения нагрузки на подконтрольные объекты в части роста количества проверок в одних и тех же организациях, а также проведения контрольных мероприятий по созвучной тематике. При данных услови-

ях снижается эффективность действия системы финансового контроля, призванной обеспечить условия, необходимые для принятия качественных управленческих решений в финансово-бюджетной сфере;

– дать определение понятию «неэффективное расходование средств». В условиях смещения акцента в контрольной деятельности с контроля за правомерностью и законностью использования финансовых ресурсов к контролю за результативностью их использования, отсутствие данного понятия препятствует введению ответственности должностных лиц за не обеспечение максимального эффекта при расходовании бюджетных средств. В результате невозможно в полной мере обеспечить реализацию принципа неотвратимости наказания за совершение нарушений в финансово-бюджетной сфере, тогда как неэффективное использование бюджетных средств является не менее серьезным нарушением, чем расходование их не по целевому назначению. Отсутствие в действующем законодательстве мер воздействия за неэффективность расходов позволяет ответственным лицам из года в год безнаказанно использовать бюджетные средства, не заботясь при этом о рациональности их расходования, нанося тем самым значительный ущерб бюджетам соответствующих уровней;

- сформировать на федеральном уровне систему контроля за закупками – отсутствие единого подхода к проведению контроля за осуществлением закупок в автономных и бюджетных учреждениях, являющихся получателями субсидий, выделяемых из бюджетов соответствующих уровней (закон 44-ФЗ и 223-ФЗ). Действующим законодательством Российской Федерации не предусмотрены полномочия по контролю органов внутреннего финансового контроля по проверке за соблюдением требований Федерального закона № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Необходимо рассмотреть вопрос обеспеченности территорий, входящих в Арктическую зону Российской Федерации. Социально-экономическое положение таких территорий усложняется природно-климатическими условиями, территориальными особенностями (зачастую отдаленностью и транспортной недоступностью) и высокой степенью износа инфраструктуры. Это требует повышенного внимания к арктическим городам.

Отдельно руководители муниципальных образований отмечают проблемы применения норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, возникающие при использовании средств муниципального дорожного фонда. Доходы от источников муниципального дорожного фонда, не включенные в решение о бюджете и не распределенные на расходы муниципального дорожного фонда ассигнованиями муниципального дорожного фонда не являются, но при этом являются остатками муниципального дорожного фонда. Для того чтобы перевыполнение плана по доходам муниципального дорожного фонда направить на расходы муниципального дорожного фонда, его надо отразить в решении о бюджете. Нормы ст. 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации в совокупности со ст. 96 Бюджетного кодекса Российской Федерации не позволяют остатки по доходам, полученные в конце финансового года, направить на увеличение ассигнований муниципального дорожного фонда.

РАЗДЕЛ IV. КАДРОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Предложения по повышению квалификации

Предложения по повышению квалификации муниципальных служащих:

- для углубленного изучения актуальных проблем по профилю профессиональной деятельности применять на курсах повышения квалификации практическую отработку умений и навыков, при этом минимизировать блоки теоретического материала, с целью развития и закрепления у обучающихся необходимых навыков, освоения новых моделей поведения, решения поставленных задач;

- на федеральном уровне установить порядок, в соответствии с которым заработная плата всех государственных служащих субъекта Российской Федерации, лиц, занимающих муниципальные должности и должности муниципальной службы, устанавливалась в некоторой доле от заработной платы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Причем разрыв в заработной плате (окладах) между лицом, занимающим высшую должность, и специалиста сельского поселения не должен превышать некоторое законодательно установленное значение (например, 20). Это позволит частично решить вопрос повышения заработных плат хотя бы в границах субъектов Российской Федерации;

- система подготовки кадров высшей квалификации для работы в органах государственной власти и местного самоуправления действует неэффективно.

РАЗДЕЛ V. УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Правотворческая инициатива граждан

Данное направление участия граждан в осуществлении местного самоуправления фактически не работает.

Территориальное общественное самоуправление (ТОС)

В деятельности ТОС возникает ряд вопросов, которые необходимо рассмотреть на федеральном уровне:

1. Принять закон, определяющий ТОС как самостоятельную организационно-правовую форму самоорганизации населения.

2. Законодательно урегулировать хозяйственную деятельность органов ТОС, в том числе по благоустройству территории за счет средств граждан. Распространенной является ситуация, когда ТОС принимает решение о финансировании тех или иных работ, в том числе за счет взносов граждан. Органы прокуратуры и судов признают незаконность установления таких сборов и их обязательности для населения.

4. Освободить органы ТОС от уплаты за аренду земельных участков, находящихся под помещениями муниципальной собственности, предоставленных им по договорам безвозмездного пользования. Земельный кодекс Российской Федерации льгот по уплате за пользование земли не предусматривает.