

## ОМСК

1. Что наиболее значительное удалось сделать в 2017 году?

1.1. В соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 03.02.2015 № 8-ФЗ в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Законом Омской области от 06.11.2014 № 1674-03 «Об отдельных вопросах реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на территории Омской области», Уставом города Омска Мэр города Омска избирается Омским городским Советом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, сроком на пять лет и возглавляет Администрацию города Омска. Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Мэра города Омска установлен Решением Омского городского Совета от 15.02.2017 № 512.

Органами местного самоуправления города Омска в 2017 году осуществлялись мероприятия по реализации указанных правовых актов, разработка и принятие необходимых муниципальных правовых актов города ■ Омска, формирование конкурсной комиссии, организация ее работы.

В ноябре 2017 года в городе Омске впервые состоялись выборы Мэра города Омска в соответствии с новым порядком.

1.2. Вопросы пенсионного обеспечения муниципальных служащих, выборных должностных лиц местного самоуправления являлись очень актуальными для многих муниципальных образований, в том числе и для города Омска, на протяжении 2016 года. Не потеряли своей актуальности дынные вопросы и в 2017 году.

Практика прокурорского надзора за исполнением закона при установлении пенсий за выслугу лет и иных доплат выборным должностным лицам местного самоуправления и муниципальным служащим стала повсеместной на территории Российской Федерации. Одним из нарушений, по мнению органов прокуратуры, является несоблюдение муниципальными образованиями, бюджеты которых являются дотационными, принципов самостоятельности и сбалансированности их бюджетов при установлении дополнительных социальных гарантий выборным должностным лицам местного самоуправления и муниципальным служащим в виде выплат пенсий за выслугу лет либо доплат к пенсиям по старости.

Во всех случаях практики прокурорского надзора по данному основанию соглашения между надзорными органами и органами местного самоуправления во внесудебном порядке достигнуто не было, решение о правомерности установления выплат в последующем принимал суд. В число муниципальных образований, в которых судом приняты решения в пользу прокуратуры, вошел и город Омск.

В марте 2016 года Центральным районным судом города Омска были признаны недействующими постановление Администрации города Омска от 13.05.2011 № 448-п «О ежемесячной доплате к страховой пенсии» (муниципальным служащим), постановление Администрации города Омска от 27.12.2011 № 1829-п «О мерах социальной поддержки отдельных категорий лиц» (гражданам, ранее замещавшим должности в органах городского управления, и лицам, замещавшим муниципальные должности). При этом единственным основанием признания недействующими этих актов стало противоречие бюджетному законодательству: наличие дефицитного

(даже не дотационного) бюджета, а также неисполненных судебных решений с требованиями неимущественного характера (которые невозможно исполнить одновременно) для суда послужило достаточным основанием для признания постановлений Администрации города Омска недействующими.

Вместе с тем бюджет города Омска в период реализации отмененных правовых актов принимался с дефицитом в пределах, допустимых статьей 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Муниципальный долг не превышал размеры, установленные статьей 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации, при которых должно устанавливаться ограничение на дополнительные расходные обязательства. Бюджету города Омска на протяжении последних десяти лет дотации не предоставлялись, в связи с чем основания считать состояние местного бюджета критическим и финансово зависимым от бюджетов вышестоящего уровня отсутствуют. Установление зависимости осуществления выплат социального характера от иных нереализованных в полном объеме расходных обязательств также представляется неправомерным, а само по себе наличие дефицита бюджета, муниципального долга не может служить основанием для выборочной отмены отдельных расходных обязательств, особенно в случае, когда это нарушает права тех лиц, которые уже получали такие выплаты длительное время.

При этом необходимо отметить, что право муниципальных служащих на пенсионное обеспечение за выслугу лет гарантировано федеральным законодательством.

Выплаты, предусмотренные отмененными постановлениями Администрации города Омска, не являлись вновь возникшими и произвольно установленными муниципалитетом расходными обязательствами. Право на установление таких выплат предусмотрено отдельными положениями Указа Президента Российской Федерации от 16 августа 1995 года № 854 «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы». Правовыми основаниями принятия оспоренных прокурором города Омска правовых актов являлись статьи 11, 23, 24 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», часть 5 статьи 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», часть 4 статьи 7 Федерального закона «О государственном и пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

Сторону бывших государственных и муниципальных служащих при рассмотрении вопроса об отмене установленных выплат уже неоднократно занимал Конституционный Суд Российской Федерации. Так, при рассмотрении вопроса о правовой природе и возможности отмены субъектом Российской Федерации ежемесячной доплаты к пенсии государственным служащим. Конституционный Суд в определении от 3 апреля 2007 года № 332-О-П пришел к следующим выводам. Законодатель субъекта Российской Федерации вправе вводить и изменять порядок и условия предоставления за счет собственных средств доплат к установленным государством пенсиям, как и других видов дополнительного обеспечения лиц, замещавших государственные должности в субъекте Российской Федерации. Это, однако, не означает, что при изменении правового регулирования вопросов установления доплат законодатель обладает неограниченной свободой усмотрения и

может произвольно отказаться от взятых на себя ранее публично-правовых обязательств по предоставлению отдельным категориям граждан социальных гарантий.

В июне 2017 года, с учетом изложенных выше доводов, апелляционными определениями Омского областного суда были удовлетворены апелляционные жалобы Администрации города Омска: указанные выше решения Центрального районного суда города Омска были отменены, вынесены новые судебные акты, которыми прокурору города Омска в удовлетворении заявленных требований отказано.

Формирование данной судебной практики является крайне важным для муниципальных образований, поскольку позволяет муниципалитетам осуществлять реализацию полномочий по установлению дополнительных выплат бывшим муниципальным служащим и выборным должностным лицам местного самоуправления.

1.3. Особое внимание хотелось бы уделить судебным делам с участием Администрации города Омска в сфере авторского права, рассмотрение которых состоялось в 2017 году.

Из материалов судебного дела № А46-15143/2016, рассматриваемого Арбитражным судом Омской области, Администрации города Омска, привлеченной к участию в деле в качестве третьего лица, стало известно о том, что индивидуальным предпринимателем Рудаковым Романом Сергеевичем предъявляются требования о взыскании денежной компенсации за нарушение исключительных авторских прав на городские скульптуры - памятник жене генерал-губернатора Сибири Г.Х. Гасфорда «Люба» и «Слесарь Степаныч», расположенных по улице Ленина в городе Омске (далее - городские скульптуры).

Наличие прав на использование городских скульптур индивидуальный предприниматель обосновывал наличием договоров об отчуждении исключительных авторских прав на использование произведений №№ 1, 2 от 11.01.2016, заключенных с Вахитовым И.А., Норышевым СВ. Указанные лица принимали участие в создании городских скульптур, с момента изготовления и размещения городских скульптур на улице Ленина именовались авторами городских скульптур, что до возникновения судебных споров не оспаривалось. Фактически заключение указанных договоров об отчуждении исключительных авторских прав на использование произведений привело к тому, что индивидуальным предпринимателем осуществлялось заключение лицензионных договоров на использование городских скульптур с иными лицами. Кроме того, предпринимателем были поданы иски в отношении лиц, осуществлявших использование произведений без заключения с ним соответствующего лицензионного договора, в которых предъявлялись требования о взыскании денежной компенсации за нарушение прав предпринимателя.

Позиция Администрации города Омска, возражавшей против удовлетворения требований по данным искам, была обусловлена тем, что городские скульптуры являются монументально-декоративными средствами в композиции городской среды. Местонахождением объектов определена территория общего пользования, открытая для свободного посещения, а именно историческая улица, находящаяся в центре города. Создание городских скульптур осуществлялось в рамках

официальных мероприятий, приуроченных к празднованию Дня города в 1998 и 1999 годах, в указанные даты именно Администрацией города Омска было осуществлено обнародование скульптур. Городские скульптуры с течением времени приобрели статус достопримечательностей, рассматриваются в неразрывной связи со своим местонахождением.

Непосредственно Администрация города Омска выступала заказчиком городских скульптур. Процесс создания скульптур курировал департамент недвижимости Администрации города Омска по поручению Мэра города Омска В.П. Рощупкина. Администрацией города Омска на момент создания скульптур были совершены действия по реализации отдельных исключительных прав на произведения, в частности воспроизведение (изготовление оригиналов (металлических скульптур) на основании эскизов и слепков), обнародование указанных произведений, публичный показ произведений путем размещения их в общедоступных местах города.

Администрация города Омска обращала внимание на статус объектов как «городских» и находящихся в открытом доступе. Следует учитывать, что коммерческая привлекательность экземпляров городских скульптур напрямую связана с состоянием и местоположением оригиналов, расположенных на исторической улице в центре города, чем обеспечивается их узнаваемость и в связи с чем спорные городские скульптуры с момента создания и установки постоянно использовались в публикациях, посвященных городу Омску, а также при изготовлении сувенирной продукции.

В связи с изложенным Администрация города Омска, принимавшая непосредственное участие в создании городских скульптур, заявляла о возникновении у неё исключительного права на использование данных произведений, в связи с чем такие права не могли являться предметом договора отчуждения, заключенного между индивидуальным предпринимателем Рудаковым Романом Сергеевичем, Нoryшевым СВ. и Вахитовым И.А.

Вместе с тем, решением Арбитражного суда Омской области от 27.02.2017 по делу № А46-15143/2016 первоначально был удовлетворен иск индивидуального предпринимателя Рудакова Романа Сергеевича к обществу с ограниченной ответственностью «Омский ракурс» о взыскании денежной компенсации за нарушение исключительных авторских прав. С ответчика взыскана компенсация за размещение фотографий городских скульптур в издании, посвященном празднованию 300-летия города Омска, без согласия правообладателя и без указания авторов (бездоговорное распространение). Доводы Администрации города Омска о наличии исключительных прав на городские скульптуры судом не были приняты во внимание.

Администрация города Омска вынуждена была обратиться в Куйбышевский районный суд города Омска с иском о признании исключительных прав на произведения и о признании незаконными договоров об отчуждении исключительных авторских прав на использование произведений от 11.01.2016.

Решением суда от 22.03.2017 по делу № 2-868/2017, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, исковые требования Администрации города Омска были удовлетворены.

Поскольку решение Арбитражного суда Омской области от 27.02.2017 по делу № А46-15143/2016 содержало выводы, противоречащие решению Куйбышевского

районного суда города Омска от 22.03.2017 по делу № 2-868/2017, судом апелляционной инстанции решение арбитражного суда было отменено, в удовлетворении заявленных Рудаковым Романом Сергеевичем требований - отказано.

1.4. Согласно распоряжению Администрации города Омска от 27.10.2015 № 396-р «О мерах по повышению правовой культуры населения города Омска» в 2017 году структурными подразделениями Администрации города Омска осуществлялась реализация наиболее востребованных мероприятий:

- проведение «горячих линий» по отдельным вопросам деятельности органов местного самоуправления, приемов отдельных категорий граждан с целью оказания бесплатной юридической помощи;
- подготовка материалов по правовым вопросам для размещения в средствах массовой информации и сети «Интернет»;
- размещение на официальном сайте Администрации города Омска в сети «Интернет» обзоров изменений законодательства, информационных материалов по правовым вопросам.

Продолжают свою работу организованные ранее Администрацией города Омска совместно ФГКОУ ВПО «Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации», ФГБОУ ВПО «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского» юридические клиники (общественные приемные), расположенные в зданиях администраций административных округов города Омска. В юридических клиниках правовая помощь оказывается представителям социально незащищенных слоев населения (инвалиды, пенсионеры, учащиеся, студенты, безработные, военнослужащие, сироты, члены многодетных семей). Студенты старших курсов под руководством квалифицированных педагогов проводят правовые консультации, оказывают помощь в составлении различных документов - исковых заявлений, жалоб, письменных обращений в прокуратуру и т.д.

С целью эффективного правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления города Омска, а также совершенствования системы муниципальных правовых актов кроме ежедневной антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов, ежеквартально юристами структурных подразделений Администрации города Омска проводятся ревизии ранее принятых правовых актов на предмет выявления актов, противоречащих действующему законодательству, а также утративших значимость.

Администрацией города Омск проводится активная работа, направленная на совершенствование знаний и навыков муниципальных служащих, а также сотрудников подведомственных учреждений, т.к. повышение правовой культуры в обществе невозможно без эффективного правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления:

- регулярно специалистами по правовым вопросам структурных подразделений Администрации города Омска проводятся рабочие совещания с муниципальными служащими, представителями муниципальных учреждений и предприятий по правовым вопросам, возникающим в текущей деятельности;
- ежеквартально проводятся заседания юридической коллегии Администрации города Омска.

Данные мероприятия позволяют сокращать количество факторов, способствующих проявлению безответственности, а также повышать уровень профессионализма муниципальных служащих города Омска.

1.5. В 2017 году успешно осуществлялась работа базовой кафедры федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Омский государственный технический университет» «Муниципальное управление» в Администрации города Омска, созданной Администрацией города Омска совместно с указанным образовательным учреждением в 2016 году.

В целях организационного обеспечения учебного процесса базовой кафедры в 2017 году была проведена работа по двум направлениям:

- формирование списка факультативных дисциплин, предлагаемых для включения в учебный план направления подготовки «Государственное и муниципальное управление» в рамках деятельности базовой кафедры;
- определение руководителей и специалистов Администрации города Омска, желающих принять участие в проведении лекционных и практических занятий на базовой кафедре, осуществлять руководство выпускными квалификационными работами студентов.

Совместно с федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего образования «Омский государственный технический университет» были определены 4 наиболее актуальные факультативные дисциплины, которые затем были включены в учебный план направления подготовки бакалавриата «Государственное и муниципальное управление». По каждой из дисциплин предусмотрена итоговая аттестация в виде зачета. Все руководители и специалисты Администрации города Омска, участвовавшие в проведении лекционных и практических занятий, являлись непосредственными разработчиками рабочих программ по введенным факультативам. Помимо участия в проведении занятий на базовой кафедре руководители и специалисты Администрации города Омска осуществляли руководство выпускными квалификационными работами студентов кафедры «Государственное, муниципальное управление и таможенное дело».

Несмотря на то, что кафедра функционирует незначительный промежуток времени, уже сейчас можно отметить положительный эффект от ее деятельности.

Так, например, наблюдается положительная динамика по количеству студентов технического университета, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление», принятых для прохождения практики в структурные подразделения Администрации города Омска:

- в 2016 году на практику было принято 33 студента;
- в 2017 году-49.

Результат такого тесного взаимодействия надеемся позволит значительно сократить период адаптации выпускников при приеме их на муниципальную службу, удовлетворить потребность муниципальных образований в высококвалифицированных, практически подготовленных молодых специалистах.

2. Какие успехи и достижения Ваших коллег из других городов Вы бы особо отметили?

Интерес для органов местного самоуправления представляет опыт города Бийска Алтайского края по вопросу определения Порядка сообщения лицом, замещающим

муниципальную должность о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

3. Какие наиболее трудные проблемы не удалось решить в прошедшем году?

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.04.2016 № 385 внесены изменения в перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 03.12.2014 № 1300 (далее - перечень видов объектов).

Указанными изменениями в новой редакции изложена норма, согласно которой без предоставления земельных участков и установления сервитутов могут размещаться элементы благоустройства и малые архитектурные формы (беседки, ротонды, веранды, навесы, скульптуры, остановочные павильоны, фонари, урны для мусора, приспособления для озеленения, скамейки и мостики). В ранее действовавшей редакции этой нормы виды элементов благоустройства не уточнялись.

При применении указанных положений у органов местного самоуправления города Омска возникли сложности, связанные с толкованием понятия «элемент благоустройства»: относятся ли элементы, указанные в скобках «беседки, ротонды, веранды, навесы, скульптуры, остановочные павильоны, фонари, урны для мусора, приспособления для озеленения, скамейки и мостики», к малым архитектурным формам, или же перечень объектов, указанных в скобках, относится как к малым архитектурным формам, так и к элементам благоустройства.

Определение понятия «элементы благоустройства», а также конкретный перечень объектов, которые могут быть отнесены к элементам благоустройства, в настоящее время в федеральном законодательстве отсутствуют.

Ранее действовавшим приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 27.12.2011 № 613 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований» (далее - Методические рекомендации) было определено понятие элементов благоустройства, к которым в том числе были отнесены некапитальные нестационарные сооружения - боксовые гаражи.

В соответствии с указанными Методическими рекомендациями в Решение Омского городского Совета от 25.07.2007 № 45 «О правилах благоустройства, обеспечения чистоты и порядка на территории города Омска» внесены изменения, согласно которым металлические и сборные железобетонные гаражи, боксовые гаражи также были включены в перечень элементов благоустройства.

В связи с признанием Методических рекомендаций утратившими силу и неприятием нового правового акта, регулирующего данные правоотношения, возник вопрос о правомерности применения Решения Омского городского Совета от 25.07.2007 № 45 «О правилах благоустройства, обеспечения чистоты и порядка на территории города Омска» в части определения элементов благоустройства при выдаче органами местного самоуправления разрешений на использование земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной

собственности, без предоставления земельного участка и установления сервитута, в том числе для размещения боксовых гаражей.

В целях разрешения указанной ситуации Администрацией города Омска было направлено обращение в Правительство Российской Федерации с просьбой разъяснить вопросы, связанные с применением постановления Правительства Российской Федерации от 03.12.2014 № 1300. В ответе Министерства экономического развития Российской Федерации на данное обращение указано, что:

- пункт 4 перечня видов объектов содержит исчерпывающий перечень объектов, то есть к элементам благоустройства территории и малым архитектурным формам, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, относятся только беседки, ротонды, веранды, навесы, скульптуры, остановочные павильоны, фонари, урны для мусора, приспособления для озеленения, скамейки и мостики;

- перечень возможных объектов благоустройства пунктом 4 перечня видов объектов не определен; конкретные объекты благоустройства территории, мероприятия, связанные с содержанием таких объектов, определяются правилами благоустройства территории муниципального образования;

- оснований для применения порядка, предусмотренного главой V.6 Земельного кодекса Российской Федерации (использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута), в отношении некапитальных гаражей не имеется.

Также Администрацией города Омска было направлено обращение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с просьбой о разъяснении порядка предоставления земельных участков, занятых металлическими временными гаражами. В ответе Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям отмечено, что земельное законодательство не содержит специальных положений о предоставлении земельных участков для размещения металлических временных гаражей. В связи с этим при предоставлении земельных участков для размещения указанных объектов необходимо руководствоваться общими правилами о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предусмотренные Земельным кодексом Российской Федерации.

Однако необходимо отметить, что в Земельном кодексе Российской Федерации отсутствуют положения, регулирующие порядок предоставления в аренду земельных участков для размещения временных объектов, в частности металлических временных гаражей.

#### 4. Какие задачи стоят в 2018 году?

Планируется провести оптимизацию процессов документационного обеспечения деятельности Администрации города Омска. Задачи:

- повышение оперативности и качества работы с документами путем расширения сферы применения электронных документов и оптимизации схем движения документов;



- переход на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности;
- рациональная организация документооборота за счет перераспределения потоков документов и полномочий по рассмотрению документов.

С целью материального стимулирования работников Администрации города Омска к достижению наилучших результатов трудовой деятельности, повышения исполнительской дисциплины планируется разработать и внедрить Методику оценки эффективности деятельности Администрации города Омска.

5. Какую помощь и содействие может оказать АСДГ в решении стоящих проблем?

В рамках АСДГ наиболее целесообразным является обсуждение актуальных вопросов, возникающих в сфере правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления, на межмуниципальном уровне путем проведения конференций (совещаний) с принятием рекомендаций, предложений, законопроектов для дальнейшего их направления в уполномоченные органы. Кроме того, эффективным содействием со стороны АСДГ является направление от имени АСДГ предложений по изменению федерального законодательства в федеральные органы государственной власти, прежде всего, в Федеральное Собрание Российской Федерации.

6. Считаете ли Вы целесообразным проведение конференции (совещания) по обсуждению наиболее актуальных вопросов и решению проблем отрасли?

Проведение конференций по актуальным проблемам реализации действующего законодательства муниципальными образованиями является очень целесообразным и эффективным механизмом обмена опытом и взаимодействия органов местного самоуправления в рамках АСДГ. Многолетняя практика проведения подобных тематических конференций совместно с заседанием Юридической секции АСДГ показала, что такое направление межмуниципального сотрудничества юридических служб органов местного самоуправления Сибири и Дальнего Востока является наиболее оптимальным.

7. Наиболее важные и актуальные вопросы для обсуждения на конференциях (совещаниях).

Актуальные вопросы в сфере правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления возможно обсудить на очередной конференции АСДГ и заседании Юридической секции АСДГ. К числу предлагаемых для обсуждения вопросов можно отнести:

- о проблемах, связанных с реализацией постановления Правительства Российской Федерации от 03.12.2014 № 1300 «Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов», в части возможности установления платности использования земельных участков для размещения объектов, указанных в статье 39.33 Земельного кодекса Российской Федерации;
- о порядке предоставления земельных участков физическим и юридическим лицам под размещение металлических временных гаражей и парковок, о возможности размещения данных объектов без предоставления земельных участков и

установления сервитутов в соответствии со статьей 39.33 Земельного кодекса Российской Федерации либо необходимости

предоставления земельных участков в аренду для размещения металлических временных гаражей и парковок;

- об исключительных авторских правах на произведения, являющиеся городскими объектами.

8. О проведении курсов повышения квалификации (учебных курсов для муниципальных служащих) специалистов.

Считаем целесообразным проведение курсов повышения квалификации (учебных курсов для муниципальных служащих) специалистов, например, по следующим дисциплинам.

1. Правоприменительная практика по вопросам противодействия коррупции на муниципальной службе.

2. Правовое регулирование муниципальной службы в современных условиях развития муниципальных образований.

3. Проблемы и пути совершенствования кадровой работы на муниципальной службе в муниципальных образованиях.