

## ДОРОГИЕ ДРУЗЬЯ!



Перед Вами очередной номер информационного вестника «Муниципальный дом». Нынешний выпуск юбилейный – десятый. Хочется верить, что печатное издание Института муниципального развития, впервые увидевшее свет в 2010 году, стало по настоящему полезным для представителей органов местного самоуправления Красноярского края.

В очередном номере мы представляем консультации юристов по актуальным для местного самоуправления темам, даем ответы на вопросы, которые приходят от вас, наши читатели, рассказываем о наших проектах.

Да, сегодня в России местное самоуправление далеко от идеала, что, впрочем, не отменяет исполнения вверенных ему обществом и государственной властью обязательств. Но наш институт для того и создан, чтобы содействовать муниципалитетам в решении самых сложных и тонких вопросов – юридических. Кроме того, на протяжении нескольких лет Институт реализует программы, направленные на улучшение качества муниципального правотворчества. С 2012 года началось обучение представителей местного самоуправления на дистанционных курсах повышения квалификации по теме «Правовые основы местного самоуправления». В ближайшее время его завершают представители органов МСУ Курагинского, Каратузского, Канского, Нижнеингашского и Иланского районов. Набрана группа в Енисейском, Казачинском районах и городе Енисейске. Разрабатываются курсы по другим темам. Дорогие читатели, будем рады видеть вас в числе наших студентов!

*Директор ККГБОУ ДПО (ПК) «Институт муниципального развития»,*

*Кандидат юридических наук  
Алексей МЕНЩИКОВ*

## ГУБЕРНАТОР ЛЕВ КУЗНЕЦОВ ПОСЕТИЛ ИНСТИТУТ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

*26 сентября губернатор Красноярского края Лев Кузнецов посетил с рабочим визитом Институт муниципального развития.*

В ходе мероприятия губернатор ознакомился с работой учреждения, поинтересовался, какие услуги Института являются наиболее востребованными в муниципальных образованиях.

«Прошу вас помимо работы с уставами, изменениями в законодательстве и прочего, уделять больше внимания непосредственному общению с населением. Надо изучать потребности людей на местах, мотивировать их к участию в местном самоуправлении, знакомить их с механизмами взаимодействия власти и населения, призывать серьезнее подходить к выбору должностей», - заявил губернатор.

Лев Кузнецов призвал сотрудников Института муниципального развития выработать методы общения с представителями районов и своевременно отвечать на их запросы. В этой связи губернатор высоко оценил доступность сайта учреждения и возможность оперативной работы через сайт с отдаленными уголками



Красноярского края.

В заключение Лев Владимирович пригласил представителей Института муниципального развития принять участие в его рабочих поездках по территории края с целью более глубокого изучения потребностей населения.

**На фото: Губернатор Красноярского края Л. Кузнецов и директор Института муниципального развития А. Менщиков.**

**Екатерина ФРОЛОВА**

## **ВЫЗОВЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ РАЗВИТИЯ КРАСНОЯРСКА: ОТ ФОРМИРОВАНИЯ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ ДО КАПИТАЛЬНОГО РЕМОНТА МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ**

*Красноярское отделение Всероссийского совета местного самоуправления совместно с Гражданской ассамблеей Красноярского края провели круглый стол «Вызовы и противоречия городского развития».*

В мероприятии приняли участие федеральные и международные эксперты: ведущий научный сотрудник Института географии РАН Ольга Вендина, директор Франко-российского центра гуманитарных и общественных наук Жан Радвани, руководитель исполкома ВСМС Ольга Максимова. Модератором выступил председатель Красноярского отделения ВСМС, председатель Гражданской ассамблеи Красноярского края, директор ККГБОУ ДПО (ПК) «Институт муниципального развития» Алексей Менщиков.

В ходе мероприятия собравшиеся обсудили будущее сибирских городов: идентичность города, формирование инфраструктуры, законопроект о капитальном ремонте многоквартирных домов, сохранение баланса между развитием мегаполиса и хорошей экологической ситуации.

Ольга Вендина, ведущий научный сотрудник Института географии РАН: «Очень важно думать сейчас о дальнейшем развитии города. И важно соблюдать интересы бизнес-сообщества и инте-

ресы простых жителей. Мы видели в Красноярске разрозненные жилые кварталы вокруг современного торгового центра. Люди приходят туда отдыхать, общаться. Но важно понимать, что торговый центр не вырабатывает городскую идентичность. Для социализации жителей города нужна комфортная городская среда и благоприятная городская политика».

В заключение мероприятия Алексей Менщиков подчеркнул, что по итогам круглого стола будут определены приоритетные направления работы Гражданской ассамблеи. «Сегодня мы смогли сформировать список вопросов, которые нам предстоит детально обсуждать и над которыми предстоит совместно работать в ближайшее время. Целью круглого стола было получение обратной связи. Я считаю, что, изменяя что-то в городской среде, необходимо четко понимать, как это отразится на жителях и что они думают по тому или иному вопросу», - отметил Менщиков.

**Екатерина ФРОЛОВА**

## **ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА ПРОВЕРИТ ДОСТУПНОСТЬ САЙТОВ ОРГАНОВ ГОСВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

*Комиссия Общественной палаты РФ (ОП) по проблемам безопасности граждан и взаимодействию с судебно-правоохранительной системой проверит, насколько информативны и доступны для населения сайты органов госвласти и органов местного самоуправления, позволяют ли они получать гражданам все необходимые сведения. Об этом сообщил глава комиссии Анатолий Кучерена.*

Член ОП подчеркнул, что сайты проверяют на соответствие требованиям закона об улучшении доступа к информации о деятельности госорганов и органов местного самоуправления и на достоверность предоставляемой ими информации. Проверка пройдет в течение месяца. По ее итогам будет подготовлен аналитический доклад о работе сайтов, который направят Президенту и в Правительство.

Глава комиссии отметил, что сайты федеральных министерств и ведомств, как правило, сделаны

достаточно качественно, поэтому особое внимание будет уделено сайтам субъектов РФ.

«Для нас очень важно, чтобы на каждом сайте были указаны не только руководители государственных органов власти, муниципальных органов власти, но и время приема, когда они принимают. Наши волонтеры будут непосредственно звонить по указанным телефонам и смотреть, насколько они работают в каждом субъекте РФ», - сказал Кучерена.

**По информации портала Правительства  
Красноярского края**

## СТРАТЕГИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ. ФОРУМ «ЭТНОВА» В ХАКАСИИ

*В рамках молодежного этно-туристского форума «Этнова» в Хакасии состоялась площадка «Школа муниципального развития».*

Ведущим тренером площадки выступила начальник проектно-информационного отдела Института муниципального развития Ирина Валюшицкая.

В ходе работы площадки участники обсудили вопросы

стратегического развития территории: брендинг места, принципы эффективной работы сферы услуг, привлечение населения к развитию территории.

Екатерина ФРОЛОВА

### НАШИ ПРОЕКТЫ

#### В ШКОЛЕ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО РЕЗЕРВА ОБСУДИЛИ КРИТЕРИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

*В Красноярске состоялся семинар «Экономическое развитие регионов» для участников Школы управленческого резерва.*

Экспертами выступили заведующий кафедрой общего и специального менеджмента Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ Александр Гапоненко (г. Москва) и первый заместитель министра экономики и регионального развития Красноярского края Михаил Бершадский.

Первое после летнего перерыва мероприятие школы прошло очень оживленно. Под руководством профессора Александра Гапоненко участники семинара определяли положительные и отрицательные факторы для экономического развития Красноярского края. Сравнительный анализ ситуации в крае по отношению к другим регионам России и другим странам позволил участникам по-новому взглянуть на сегодняшнюю ситуацию в регионе.

Наличие сырья, высокотехнологичных предприятий, образовательных учреждений – всё это, по мнению участников Школы, должно позитивно отразиться на экономических показателях края. Тем не менее, участники семинара убеждены, что использование богатой сырьевой базы и присутствие промышленных гигантов не должно отменять постоянного развития малого и среднего предпринимательства.

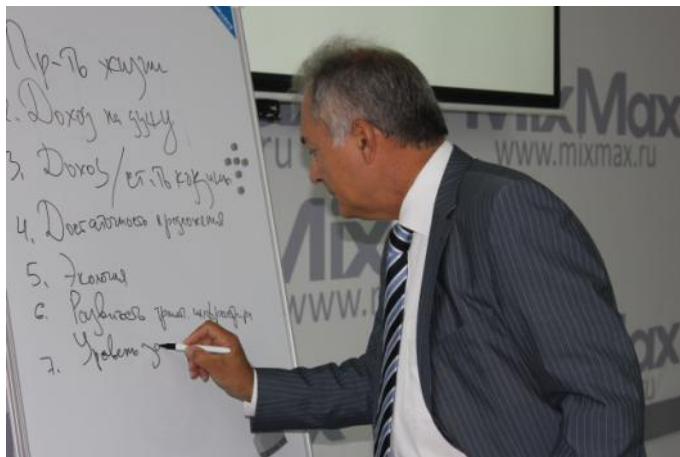
Далее в дискуссию включился первый заместитель министра экономики и регионального развития края Михаил Бершадский, который сделал краткий обзор тенденций экономического развития региона и подчеркнул важность гармоничного сосуществования всех участников рынка. «Основные поступления в бюджет Красноярского края приходят от крупных промышленных предприятий. Но надо чётко понимать, что процветание региона, комфортные условия жизни невозможны без сферы услуг, и здесь в игру вступает малый и средний бизнес – это

самая удобная форма», - заявил Бершадский.

Участники семинара отметили актуальность затронутых тем, высокий профессиональный уровень и доступность для общения приглашенных экспертов, ясность изложения материала и возможность его применения в профессиональной деятельности.

Напомним, проект «Школа управленческого резерва» направлен на формирование высокого уровня профессиональной и социальной компетентности, активной государственной позиции участников Резерва управленческих кадров Красноярского края. С момента основания проекта в 2010 году обучение прошли 120 участников Резерва. Подготовка резервистов базируется на их активном участии в семинарах, тренингах, круглых столах, видеоконференциях, проектах с привлечением лучших федеральных и региональных экспертов.

Дополнительная информация о Школе управленческого резерва на сайте Института муниципального развития <http://krasimr.ru>.



Екатерина ФРОЛОВА

**На фото: заведующий кафедрой общего и специального менеджмента Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ Александр Гапоненко**

**КОНСУЛЬТАЦИЯ ЮРИСТА****ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ГЕРБОВ РФ И КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ НА БЛАНКАХ И ПЕЧАТЯХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

*В соответствии со статьей 4 Федерального конституционного закона от 25.12.2000 № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации», Государственный герб РФ воспроизводится на документах, удостоверяющих личность гражданина РФ, на иных документах общегосударственного образца, выдаваемых федеральными органами государственной власти, органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния, а также на других документах в случаях, предусмотренных федеральными законами.*

В соответствии со статьей 10 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), другими федеральными законами, а также в соответствии с геральдическими правилами муниципальные образования вправе устанавливать официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности.

Официальные символы муниципальных образований подлежат государственной регистрации в порядке, установленном федеральным законодательством.

Официальные символы муниципальных образований и порядок официального использования указанных символов устанавливаются уставами муниципальных образований и (или) нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Использование герба Красноярского края регулируется законом Красноярского края от 12.02.1999 N 5-296 «О гербе Красноярского края». Согласно статье 5 Закона Красноярского края от 12.02.1999 N 5-296 «О гербе Красноярского края», герб Красноярского края в многоцветном или одноцветном вариантах может помещаться:

- на официальных резиденциях органов местного самоуправления;
- на бланках и печатях органов местного самоуправления, на удостоверениях депутатов представительных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих;
- в помещениях торжественной регистрации рождений и браков.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что на бланках органов местного самоуправления может размещаться герб Красноярского края или герб муниципального образования.

Что касается использования герба РФ на бланках органов местного самоуправления, то действующее законодательство этого не допускает. Несколько другая ситуация складывается с использованием государственной символики на печатях органов местного самоуправления.

В соответствии с частью 2 статьи 4 Федерального консти-

туционного закона от 25 декабря 2000 г. N 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» (далее – ФКЗ «О Государственном гербе») Государственный герб РФ помещается на печатях федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, организаций и учреждений, на печатях органов, организаций и учреждений независимо от форм собственности, наделенных отдельными государственно-властными полномочиями, а также органов, осуществляющих государственную регистрацию актов гражданского состояния. Неоднозначная трактовка данной нормы ФКЗ «О Государственном гербе» привела к формированию противоречивой судебной практики. Так, в ряде районных судов Ростовской области были удовлетворены иски прокуратуры о запрете органам местного самоуправления использовать Государственный герб РФ на печатях органов местного самоуправления при осуществлении ими полномочий, не являющихся отдельными государственно-властными. Позднее Ростовский областной суд отменил решение районных судов, придя к прямо противоположному выводу.

По мнению Ростовского областного суда, из приведенной нормы ФКЗ не следует, что использование органами местного самоуправления печатей с Государственным гербом РФ может иметь место исключительно при осуществлении ими отдельных государственно-властных полномочий, а при осуществлении иных функций они должны использовать печати без Государственного герба РФ. Затем, при рассмотрении дела вышестоящим судом (Определение судебной коллегии по гражданским делам Ростовского областного суда по делу № 33-12316 от 23 октября 2008 г.), указано, что суду первой инстанции следует установить, наделен ли орган местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, которые в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ могут быть переданы ему федеральными законами и законами субъектов РФ. При наличии отдельных государственно-властных полномочий у органа местного самоуправления он может использовать Государственный герб РФ на своих печатях.

Вывод, изложенный в Определении судебной коллегии по гражданским делам Ростовского областного суда по делу № 33-12316 от 23 октября 2008 г., нужно признать более обоснованным и соответствующим буквальному толкованию части 2 статьи 4 ФКЗ «О Государственном гербе». Однако одновременно встает сложнейший вопрос об определении круга государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления.

Применительно к обсуждаемой нами проблеме установление неоправданно широкого круга государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, означает то, что в каждом конкретном случае использования органами местного самоуправления печатей с Государственным гербом РФ перед судом будет стоять нетривиальная задача установления того, наделен ли орган местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и какими именно. В этой связи предложенная трактовка части 2 статьи 4 ФКЗ «О Государственном гербе», согласно которой орган местного самоуправления вправе во всех случаях использовать печать с изображением Государственного герба РФ при наличии у него отдельных государственно-властных полномочий, существенно бы упростила и оптимизировала правоприменительную практику.

Однако в настоящее время не реализуется возможность дополнения названных положений ФКЗ «О Государственном гербе» и установления на законодательном уровне единого порядка использования органами

местного самоуправления печатей с Государствен-

ным гербом, а на подзаконном уровне принимаются акты, регулирующие отдельные случаи такого использования. Так, Указом Президента Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. N 1873 «Об использовании Государственного герба Российской Федерации на печатях органов местного самоуправления поселений и муниципальных районов» установлено, что Государственный герб РФ помещается на печатях органов местного самоуправления поселений и муниципальных районов, используемых соответственно главой местной администрации поселения и специально уполномоченным должностным лицом местного самоуправления поселения или главой местной администрации муниципального района и специально уполномоченным должностным лицом местного самоуправления муниципального района при совершении нотариальных действий, предусмотренных законодательством РФ, в случае если в поселении или расположенном на межселенной территории населенном пункте нет нотариуса.

Также следует заметить, что название Указа неоднозначно и может привести к неверному (с точки зрения соответствия ФКЗ «О Государственном гербе») выводу о том, что им установлен единственный случай использования органами местного самоуправления поселений и муниципальных районов печатей с Государственным гербом. Данным актом разрешается, безусловно, один из самых насущных вопросов использования печатей с изображением Государственного герба органами местного самоуправления, но далеко не единственный. Системное же решение обозначенных проблем лежит в плоскости изменений и дополнений федеральных законов. Тема использования государственной символики органами местного самоуправления представлена в статье Д.С. Сивак и Е.С. Смагиной «Использование Государственного герба Российской Федерации на печатях органов местного самоуправления, размещенной в журнале «Конституционное и муниципальное право» номер 7 за 2011 год.



**Ольга ТУГАРИНОВА**

**На фото: Герб Российской Федерации, Герб Краснодарского края**

**КОНСУЛЬТАЦИЯ ЮРИСТА****ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ И ДОСРОЧНЫЕ ВЫБОРЫ В ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

*Зачастую выбранные непосредственно населением депутаты представительного органа муниципального образования досрочно прекращают свои полномочия по основаниям ч. 10 ст. 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). В таких случаях законодательством РФ предусмотрено проведение досрочных либо дополнительных выборов депутатов.*

Условия проведения досрочных и дополнительных выборов урегулированы Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ), а также законами субъектов РФ. На территории Красноярского края принят Закон Красноярского края от 02.10.2003 № 8-1411 «О выборах в органы местного самоуправления в Красноярском крае» (далее – Закон № 8-1411).

Согласно п. 8 ст. 71 Федерального закона № 67-ФЗ в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по одномандатному избирательному округу, в этом избирательном округе орган, уполномоченный на то законом (согласно п.4 ст. 3 Закона № 8-1411 представительный орган муниципального образования), назначает дополнительные выборы. Дополнительные выборы проводятся не позднее чем через один год со дня досрочного прекращения полномочий депутата. Дополнительные выборы назначаются на второе воскресенье марта. Если указанные выборы (в том числе с учетом сроков, предусмотренных п. 7 ст. 10 Федерального закона № 67-ФЗ) не могут быть назначены на второе воскресенье марта, они назначаются на второе воскресенье октября, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ очередного созыва – на день голосования на этих выборах.

Если в результате досрочного прекращения депутатских полномочий представительный орган муниципального образования остался в неправомочном составе (т.е. исполняют свои полномочия менее 2/3 депутатов представительного органа от установленной численности депутатов), дополнительные выборы проводятся не позднее чем через четыре месяца со дня такого досрочного прекращения полномочий, при этом сроки избирательных действий по решению органа, уполномоченного законом назначать дополнительные выборы, могут быть сокращены на одну треть. Согласно пункту 3 статьи 3 выборы назначаются главой соответствующего муниципального образования.

В случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по многомандатному избирательному округу, дополнительные выборы назначаются и проводятся в порядке, предусмотренном п. 8 ст. 71 Федерального закона № 67-ФЗ, если в округе замещено менее 2/3 депутатских мандатов.

П. 10 ст. 71 Федерального закона № 67-ФЗ предусмотрено, что дополнительные выборы не назначаются и не проводятся, если в результате этих выборов

депутат не может быть избран на срок более одного года. В данной ситуации согласно п. 12 ст. 71 Федерального закона № 67-ФЗ назначаются новые основные выборы, которые проводятся в сроки, установленные п. 4 ст. 10 настоящего Федерального закона.

В п. 4 ст. 10 установлен предельный срок проведения досрочных выборов в представительный орган: такие выборы должны быть проведены не позднее, чем через шесть месяцев со дня досрочного прекращения полномочий.

Однако, исходя из анализа судебной практики, можно сделать вывод о наличии еще одного случая проведения досрочных выборов.

В соответствии с ч. 1 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов. Уставом муниципального образования определяется правомочность заседания представительного органа муниципального образования. Заседание представительного органа муниципального образования не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов. Заседания представительного органа муниципального образования проводятся не реже одного раза в три месяца (часть 1.1 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ).

В соответствии со статьей 35 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно, в частности, в случае вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий (п. 2 ч. 16).

Из системного толкования приведенных выше норм следует вывод о том, что в случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования по вступлении решения суда о неправомочности его состава в законную силу, необходимо руководствоваться требованиями п. 4 ст. 10 Федерального закона № 67-ФЗ, в соответствии с которыми не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий должны быть проведены досрочные выборы.

**Продолжение на стр. 7**

Такой подход согласуется и с позицией Конституционного Суда РФ, выраженной в Определении от 2 июля 2009 года № 1006-О-О, о том, что принятие судом решения о неправомотности состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий, влечет за собой досрочное прекращение полномочий всех депутатов представительного органа муниципального образования и проведение досрочных выборов в указанный орган в сроки, установленные федеральным законом.

При этом Конституционный Суд РФ отметил, что прекращение полномочий депутатов представительного органа, сопряженное с проведением досрочных выборов, отвечает интересам формирования нового представительного органа муниципального образования, способного осуществлять принадлежащие ему полномочия. Использование при этом судебной процедуры во многом предопределяет уровень защищенности конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления.

**Елена РОМАНЮК**

## **К ВОПРОСУ О ПОЛНОМОЧИЯХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

*Одной из ключевых проблем развития местного самоуправления в России является определение оптимального объема его предметов ведения и полномочий, от которого зависит потребность в финансовых, материальных и иных ресурсах. Этот вопрос подробно изучил и результаты своего труда представил в статье «К вопросу о вопросах: местных и государственных» Роялд Бабун, вице-президент Ассоциации сибирских и дальневосточных городов. Мы представляем отрывок статьи. Ее полную версию, опубликованную в журнале «Местное право» №3 за 2012 год, можно найти на сайте: [www.krasimr.ru](http://www.krasimr.ru).*

### **О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями**

Согласно части 2 статьи 132 Конституции России органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

До принятия Федерального закона №131-ФЗ порядок наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями был весьма нечетким. В отраслевых федеральных законах имелись десятки норм, возлагающих на органы местного самоуправления те или иные государственные функции и обязательства, не обеспеченные финансированием. Особо обременительным для местных бюджетов было предоставление различных льгот и социальных гарантий отдельным слоям населения, установленных федеральными законами – так называемые федеральные мандаты. На органы местного самоуправления были возложены также такие функции, как организация выплаты государственных пенсий, выплата детских пособий, запись актов гражданского состояния, воинский учет, содействие призыву на военную службу, отдельные виды государственного надзора (архитектурно-строительный, ветеринарный) и др. Выявилась опасная тенденция перегрузки органов местного самоуправления государственными функциями, финансовое обеспечение которых осуществлялось крайне неудовлетворительно.

В период 2000-2003 г.г. часть перечисленных функций была возвращена органам государственной власти: организация работы по выплате государственных пенсий, выплата средств в фонд обязательного медицинского страхования за неработающее население, запись актов гражданского состояния и др. Это позволило снизить нагрузку на местные бюджеты. Однако в целом решить

проблему финансирования государственных полномочий, передаваемых на местный уровень, не удавалось.

В Федеральном законе № 131-ФЗ (ч.1 статьи 19) указано, что «все полномочия органов местного самоуправления, не отнесенные данным законом к вопросам местного значения являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления» (Примечание: данная формулировка является типичным примером смешения терминов «вопросы местного значения» и «полномочия», о чем говорилось выше). Осуществление отдельных государственных полномочий является особым предметом ведения органов местного самоуправления, но не относится согласно закону к числу вопросов местного значения.

Исходя из принципа субсидиарности, передача ряда государственных полномочий на местный уровень является эффективной и целесообразной. В этом случае органы местного самоуправления выступают перед населением в качестве агентов государственной власти на местах. Такая передача позволяет экономить затраты на создание соответствующих территориальных государственных органов, лучше учитывать местные условия и особенности для улучшения обслуживания населения и поставить исполнение ряда жизненно важных вопросов под общественный контроль.

При решении вопроса о делегировании органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий следует учитывать, что всякое полномочие органа публичной власти включает в себя три компонента: нормативно-правовое регулирование, финансирование и реальное предоставление тех или иных услуг.

**Продолжение на стр. 8**

**Продолжение. Начало на стр. 7**

Для вопросов местного значения все эти три компонента закреплены за органами местного самоуправления. Для вопросов государственного значения, передаваемых органам местного самоуправления, должны делегироваться только полномочия по предоставлению услуг. Уровень власти, осуществляющий нормативно-правовое регулирование в той или иной сфере, устанавливающий нормы и стандарты предоставления услуг, а также различные социальные льготы, должен знать, с какими затратами связано обеспечение этих нормативов, стандартов и льгот, и нести ответственность за их финансовое обеспечение.

Возникает вопрос, может ли осуществление (только в части реального предоставления услуг) какого-то государственного полномочия считаться вопросом местного значения. В Федеральном законе № 131-ФЗ есть один (к сожалению только один) пример вопроса, решенного подобным образом, - школьное образование. В п. 10 ч. 1 статьи 16 (для городского округа) к вопросам местного значения отнесена «организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным образовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Следует отметить, что приведенная формулировка является не вполне четкой. Более полно этот вопрос изложен в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Статья 263 этого закона к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения РФ и по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ в частности относит (п. 13) «обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, а также дополнительного образования в образовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных образовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъектов Российской Федерации». Различие между приведенной формулировкой и формулировкой Федерального закона № 131-ФЗ состоит не только в большей детализации (что тоже немало важно), но и в прямом указании на необходимость уста-

новления законами субъектов РФ нормативов предоставления образовательных услуг и выделения субвенций на их финансовое обеспечение. Таким образом, за субъектами РФ оставлены полномочия по нормативно-правовому обеспечению и по финансированию образовательного процесса и лишь функции его практической организации (исполнение) передаются органам местного самоуправления. Такая модель вполне может быть применена и к ряду других сфер деятельности (предметов ведения), полномочия по которым распределяются между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Если в Конституции предусмотрены предметы совместного ведения РФ и ее субъектов, то почему не может быть предметом совместного ведения субъектов РФ и муниципальных образований.

**Что делать в сегодняшней ситуации**

Прежде всего, необходимо провести терминологическую экспертизу Федерального закона № 131-ФЗ и смежных с ним законов на предмет четкого разграничения понятий «вопросы местного значения» и «полномочия». На основании такого разграничения при необходимости перенести отдельные вопросы из перечня полномочий в перечень вопросов местного значения и обратно.

Что касается конкретного перечня вопросов местного значения, то следует признать неэффективной практику внесения постоянных локальных изменений в этот перечень. Здесь необходимо системное решение. Поэтому предлагается концептуально изменить схему разграничения предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Разделить вопросы, относящиеся к предметам ведения органов местного самоуправления, на следующие группы:

- 1) Собственно вопросы местного значения, которые действительно могут решаться органами местного самоуправления самостоятельно, под свою ответственность, без вмешательства государственных органов, в соответствии с муниципальными минимальными социальными стандартами и нормативами и за счет средств местных бюджетов. Закрытый перечень вопросов, местного значения, удовлетворяющих этим требованиям, будет существенно короче существующего.
- 2) Вопросы совместного ведения субъектов РФ и муниципальных образований, полномочия по практической реализации которых могут более эффективно исполняться органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов на основании государственных минимальных социальных стандартов и нормативов и за счет государственных средств. Это также должен быть закрытый перечень, обозначенный в Федеральном законе № 131-ФЗ.



## **ЧТО ОТНОСИТСЯ К ПУБЛИЧНЫМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ?**

*В соответствии со статьей 37 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) устав муниципального образования наделяет местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.*

Согласно статье 52 Федерального закона N 131-ФЗ формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом РФ и Федеральным законом от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов РФ.

Согласно статье 53 Федерального закона № 131-ФЗ расходы местных бюджетов осуществляются в соответствии с Бюджетным кодексом РФ (далее – БК РФ).

В соответствии со ст. 6 БК РФ расходные обязательства – это обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета;

Одним из видов расходных обязательств являются публичные обязательства.

Бюджетный кодекс РФ определяет публичные обязательства как обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации).

В соответствии со статьей 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» на бюджетные учреждения могут быть возложены обязанности по осуществлению полномочий исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления по исполнению публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме.

Публичными обязательствами являются выплаты физическим лицам, размеры и порядок расчета которых

установлены нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальных образований. К числу таких обязательств, например, относятся:

- выплата именных стипендий учащимся;
- выплата денежных компенсаций либо единовременных
- денежных пособий обучающимся и выпускникам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- ежегодная выплата на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа, обучающимся по очной форме обучения в государственных образовательных учреждениях начального и среднего профессионального образования;
- обеспечение имуществом при выпуске из образовательного учреждения;
- компенсация на питание учащимся;
- компенсация стоимости обеспечения одеждой, обувью, мягким инвентарем и оборудованием детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа, находящихся на полном государственном обеспечении;
- компенсация расходов на проезд к месту отпуска и обратно.

Муниципальные образования на основе своих муниципальных правовых актов принимают соответствующие обязательства.

Принимая во внимание, что действующее законодательство не содержит перечня публичных обязательств, полагаем, что данный перечень определяется на уровне соответствующего муниципального образования самостоятельно. При этом, руководствуясь статьей 9.2. Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ, местная администрация вправе самостоятельно определять порядок исполнения бюджетными учреждениями публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме, а также самостоятельно определять финансовое обеспечение указанных публичных обязательств.

**Татьяна ПЛИСЯКОВА**

**ВОПРОС-ОТВЕТ**

**ОБЯЗАНЫ ЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СЛУЖАЩИЕ ГРУППЫ «МЛАДШАЯ» КАТЕГОРИИ «ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ СПЕЦИАЛИСТЫ» ПРЕДОСТАВЛЯТЬ ПРИ ПОСТУПЛЕНИИ НА МУНИЦИПАЛЬНУЮ СЛУЖБУ И ДАЛЕЕ ЕЖЕГОДНО СПРАВКУ О ДОХОДАХ НА СЕБЯ, СУПРУГУ (-ГА) И НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ДЕТЕЙ?**

*В соответствии со статьей 15 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» граждане, претендующие на замещение должностей муниципальной службы, включенных в соответствующий перечень, муниципальные служащие, замещающие указанные должности, обязаны ежегодно представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супруга) и несовершеннолетних детей.*

Указанные сведения представляются в порядке и по форме, которые установлены для представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственными гражданскими служащими субъектов РФ.

В соответствии со статьей 8 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) граждане, претендующие на замещение должностей государственной или муниципальной службы, включенных в перечни, установленные нормативными правовыми актами РФ.

В соответствии с пунктом 3 Указа Президента РФ от 18.05.2009 № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления до 1 сентября 2009 г. рекомендовано определить должности государственной гражданской службы субъектов РФ и

должности муниципальной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых государственные гражданские служащие субъектов РФ и муниципальные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Анализируя вышеуказанные нормы, можно сделать вывод о том, что обязанность по предоставлению сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей возникает у граждан, претендующих на замещение должностей муниципальной службы, либо замещающих данные должности в случае их включения в соответствующий перечень, который устанавливается органами местного самоуправления.

В случае если соответствующая должность муниципальной службы не включена в соответствующий перечень, то обязанности по предоставлению сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей у муниципального служащего не возникают.

**Арсений МИХАЙЛОВ**

**ВОПРОС-ОТВЕТ**

**НЕОБХОДИМО ЛИ РАЗРАБАТЫВАТЬ В ПОСЛЕДНИИ ПОРЯДКИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ И РАЗМЕЩЕНИЯ СВЕДЕНИЙ О ДОХОДАХ, ОБ ИМУЩЕСТВЕ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВАХ ИМУЩЕСТВЕННОГО ХАРАКТЕРА ГРАЖДАН, ПРЕТЕНДУЮЩИХ НА ЗАМЕЩЕНИЕ ДОЛЖНОСТЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ, ВКЛЮЧЕННЫХ В СООТВЕТСТВУЮЩИЙ ПЕРЕЧЕНЬ, МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ, ЗАМЕЩАЮЩИХ УКАЗАННЫЕ ДОЛЖНОСТИ, ИХ СУПРУГОВ И НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ДЕТЕЙ?**

В соответствии со статьей 15 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» граждане, претендующие на замещение должностей муниципальной службы, включенных в соответствующий перечень, муниципальные служащие, замещающие указанные должности, обязаны ежегодно представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах

имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Указанные сведения представляются в порядке и по форме, которые установлены для представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственными гражданскими служащими субъектов РФ.

В соответствии с частью 6 статьи 8 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые вышеуказанными лицами, размещаются в сети Интернет на официальных сайтах федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления, государственных корпораций, Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных организаций, создаваемых РФ на основании федеральных законов, и предоставляются для опубликования средствами массовой информации в порядке, определяемом нормативными правовыми актами РФ.

Указом Президента РФ от 18.05.2009 № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления рекомендовано руководствоваться данным указом при разработке и утверждении положений о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы субъектов РФ и муниципальной службы, государственными гражданскими служащими субъектов РФ и муниципальными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В Красноярском крае порядок представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера установлен в статье 2 Закона Красноярского края от 07.07.2009 № 8-3542 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должности муниципальной службы, а также замещающими должности муниципальной службы и муниципальные должности, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера», в соответствии с которой лица, замещающие муниципальные должности, а также граждане, претендующие на замещение должности муниципальной службы высшей, главной, ведущей, старшей группы, муниципальные служащие, замещающие должности муниципальной службы указанных групп, обязаны представлять соответственно в орган местного самоуправления, в котором учреждена соответствующая муниципальная должность, представителю нанимателя сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних

детей по формам, установленным Указом Президента РФ от 18.05.2009 № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об

имуществе и обязательствах имущественного характера».

Порядок размещения указанных сведений устанавливается нормативным правовым актом органа местного самоуправления.

В случае отсутствия сайта у органа местного самоуправления, сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера глав муниципальных образований и муниципальных служащих, замещающих должности муниципальной службы категории «руководители», направляются в Администрацию Губернатора Красноярского края для размещения на едином краевом портале «Красноярский край». Порядок размещения указанных сведений на едином краевом портале «Красноярский край» должен устанавливаться указом Губернатора Красноярского края.

Кроме того, в соответствии с распоряжением Губернатора Красноярского края от 01.03.2012 № 72-рг «О представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» органам местного самоуправления муниципальных образований Красноярского края рекомендовано провести мероприятия по представлению муниципальными служащими и лицами, замещающими муниципальные должности Красноярского края, в случаях и порядке, установленных действующим законодательством, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей за 2011 год.

Управлениям территориальной политики и информационной политики Губернатора Красноярского края рекомендовано организовать размещение сведений о доходах, об имуществе и об обязательствах имущественного характера глав муниципальных образований и муниципальных служащих, замещающих должности муниципальной службы категории «руководители», на едином краевом портале «Красноярский край» в случае отсутствия у органов местного самоуправления муниципального образования Красноярского края сайта в сети Интернет.

На основании вышеизложенного, для целей размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в случае отсутствия в сельсовете своего сайта рекомендуем разместить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера на едином краевом портале «Красноярский край» и руководствоваться при этом Указом Губернатора Красноярского края 15.03.2010 № 27-уг «Об утверждении порядка размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера глав муниципальных образований и муниципальных служащих, замещающих должности муниципальной службы категории «руководители», на едином краевом портале «Красноярский край».

## ВОПРОС-ОТВЕТ

*Продолжение. Начало на ст. 10,*

При этом разработки порядка предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера не требуется, так как в соответствии с положениями Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» вышеуказанные сведения представляются в порядке и по форме, которые установлены для представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственными гражданскими служащими субъектов РФ.

На основании вышеизложенного, для предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера рекомендуем руководствоваться указом Губернатора Красноярского края от 10.02.2010 № 10-уг «Об утверждении положения о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Красноярского края, государственными гражданскими служащими Красноярского края сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера,

проверке достоверности и полноты указанных сведений, порядке их размещения на едином краевом портале «Красноярский край» и (или) на официальном сайте государственного органа Красноярского края».

P.S.: Примерный МНПА «Об утверждении Порядка размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера главы муниципального образования и муниципальных служащих, замещающих должности муниципальной службы категории «руководители» и членов их семей на официальном сайте в муниципального образовании» размещен на сайте Института муниципального развития.

Также рекомендуем по данному вопросу ознакомиться с разъяснениями Комитета Государственной Думы на сайте: <http://www.komit4.km.duma.gov.ru> либо обратиться к сотрудникам Института муниципального развития для получения вышеуказанной информации в электронном варианте.

**Сергей ЕМЕЛЬЯНОВ**

## ИНСТИТУТ В ТЕРРИТОРИЯХ КРАЯ

### ПРАВОВОЙ ДЕСАНТ НА СЕВЕРЕ КРАЯ

*17 сентября в Енисейске состоялся семинар «Правовое обеспечение местного самоуправления», посвященный теме муниципального правотворчества. Экспертами выступили специалисты ККГБОУ ДПО (ПК) «Институт муниципального развития», а также профессор кафедры конституционного и муниципального права РФ Московской государственной юридической академии Екатерина Шугрина.*



В ходе работы участники разобрали понятие, виды и признаки муниципального правового акта, познакомились с особенностями разграничения полномочий на муниципальном уровне, дали общую характеристику компетенции органов местного самоуправления по принятию различных юридических документов (муниципальных правовых актов, обращений, ответов на запросы и др.). На протяжении двух дней семинара участники имели возможность в частном порядке проконсультироваться по актуальным вопросам местного самоуправления.

Екатерина Шугрина: «Я призываю вас активнее использовать в своей работе услуги Института муниципального

развития. На сайте учреждения есть более 150 модельных правовых актов, которые разработаны специально для повышения качества нормотворчества».

Участники семинара также ознакомились с программой повышения квалификации «Правовое обеспечение местного самоуправления» по дистанционной технологии, разработанной Институтом в 2012 году.

В семинаре приняли участие 36 человек: главы муниципальных образований, их заместители, муниципальных служащие, работники муниципальных учреждений Енисейского, Казачинского и Пировского районов и города Енисейска Красноярского края.

Отметим, что специалисты ККГБОУ ДПО (ПК) также дают письменные и устные консультации всем муниципальным образованиям Красноярского края. Постоянно ведется онлайн консультирование с помощью сайта учреждения.

**Екатерина ФРОЛОВА**