

МУНИЦИПАЛЬНАЯ РОССИЯ

2016
№3 (69)

Информационно-политический журнал местного самоуправления РФ

Издается с мая 2009 года • Выходит десять раз в год • Официальный орган ОКМО

СОДЕРЖАНИЕ

Обращение президента ОКМО, председателя Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Виктора Кидяева

НА ПЕРВОМ ПЛАНЕ

«ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СОБСТВЕННИКА» – интервью с председателем Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по аграрным вопросам Николаем Панковым	4
«ВАЖНЫЕ ТЕМЫ В ПОЛЕ ЗРЕНИЯ ОБЩЕГО СОБРАНИЯ» – репортаж с общего собрания членов Общероссийского Конгресса муниципальных образований (7–8 апреля 2016 г., Москва).....	7

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА. ДИСКУССИОННАЯ ПЛОЩАДКА

«РАЗРАБОТКА КОНГРЕССА ПОЛУЧИЛА ПОДДЕРЖКУ ЭКСПЕРТОВ» – мнения экспертов о разрабатываемой Конгрессом муниципальных образований, Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и Министерством юстиции инициативе о наделении региональных советов правом законодательной инициативы	14
--	----

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ

«ПРОЕКТНЫЙ ПОДХОД В РЕШЕНИИ ЗЕМЕЛЬНОГО ВОПРОСА» – мнение исполнительного директора Ассоциации муниципальных образований Владимирской области, доцента кафедры государственного и муниципального управления Владимирского филиала РАНХиГС, кандидата экономических наук Б. В. Карцева.....	18
«АРЕНДНАЯ ПЛАТА ЗА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ, НАХОДЯЩИЕСЯ В ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ» – анализ теории и судебной практики по проблеме, представленные ведущим специалистом по юридическим вопросам Комитета по управлению имуществом Кагальницкого района Ростовской области Д. Тимошенко.....	22
«ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ – ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЭФФЕКТ» – опыт вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения (МО Красноуфимский округ Свердловской области)	27

«ТРУДНОСТИ И ПРОБЕЛЫ: ЧТО НЕ УЧТЕНО В НОВОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ» – опыт перераспределения полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена в границах поселений, от муниципальных районов сельским поселениям (на примере Республики Коми)	29
«АНТИМОНОПОЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ И ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОДЕКС» – выступление заместителя руководителя – начальника отдела контроля закупок и антимонопольного контроля Тамбовского УФАС России Наталии Колодиной	31
«ЗЕМЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ: ОЦЕНКА И ВОСТРЕБОВАННОСТЬ» – анализ актуальных вопросов, подготовленный специалистами администрации муниципального образования «Чойский район» (Республика Алтай)	35
«УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ И ПРОГРАММНЫЕ РЕШЕНИЯ» – особенности корпоративного управления имуществом-земельным комплексом (опыт Департамента имуществом-земельных отношений г. Ростова-на-Дону)	38

ДАЙДЖЕСТ НОВОСТЕЙ

«МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ ПО-МАРИЙСКИ» – репортаж с общего собрания Совета муниципальных образований в Республике Марий Эл (6 апреля 2016 г., Йошкар-Ола)	42
Новости Конгресса	46
Новости советов муниципальных образований	50

БУКВА ЗАКОНА

В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ – заключения Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на законодательные инициативы регионов	58
--	----

ОТ РЕДАКЦИИ	69
-------------------	----

Уважаемые коллеги! Дорогие друзья!

Главным событием апреля для муниципального сообщества является День местного самоуправления, который мы отмечаем 21-го числа. Этот праздник был учрежден президентом РФ в 2012 г. Дата выбрана не случайно: именно 21 апреля 1785 г. Екатерина II подписала «Жалованную грамоту городам», утвердив тем самым зарождение местного самоуправления в Российской империи.

Сегодня в нашей стране насчитывается почти 23 тысячи муниципальных образований. Подавляющее большинство из них объединяются в 85 советов (по числу субъектов Российской Федерации). Все 85 советов, наряду с шестью крупнейшими межмуниципальными ассоциациями и союзами, являются членами Общероссийского Конгресса муниципальных образований.

Наш с вами Конгресс – главная площадка для формирования идей и направлений муниципального развития в России. Мы решаем важнейшую задачу – создание условий для самодостаточности муниципалитетов, в том числе и финансовой. А для этого необходимо включить органы местного самоуправления в процесс принятия решений на региональном уровне.

В настоящее время Конгресс совместно с Минюстом ведет работу по внесению в Государственную Думу законопроекта, предусматривающего два существенных для нас момента. Во-первых, это наделение советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации правом законодательной инициативы на региональном уровне. Во-вторых, это установление требования о принятии законов субъектов Российской Федерации о перераспределении и делегировании полномочий только с учетом мнения соответствующего совета муниципальных образований.

Это очень важный шаг по повышению роли и региональных советов, и Конгресса в целом. Еще раз отмечу: сильная и ответственная местная власть, ориентированная на решение проблем людей и диалог с ними, – залог устойчивого развития нашей страны.

Хочу от всей души поблагодарить вас за ту работу, которую вы ведете на местах. Ее результаты уже видны. Являясь самым близким к населению уровнем власти, органы местного самоуправления создают условия для комфортной жизни людей, ежедневно решая тысячи сложнейших вопросов и проблем.

Искренне желаю вам любви к своему делу и огромного терпения. Пусть ваш труд всегда высоко ценится, пусть его плоды приносят вам радость и удовлетворение. Желаю успеха всем вашим начинаниям, здоровья, счастья и благополучия вам и вашим близким!

**Председатель ОКМО, председатель Комитета
Государственной Думы по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления Виктор КИДЯЕВ**



Журнал «Муниципальная Россия» издается по решению Президиума Общероссийского Конгресса муниципальных образований с мая 2009 года.
Учредитель: Ассоциация «Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс)».
Издатель: Ассоциация «Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс)».
Редакция журнала: 125027, г. Москва, ул. Новый Арбат, д. 19, оф. 1402, тел./факс (495) 697-75-98.
 Электронный адрес редакции: okmo.rf@mail.ru.
Главный редактор - Надежда Пилипенко.
Отпечатано: Акционерное общество «Издательско-полиграфический комплекс «Чувашия», 428019, Чувашская Республика, г. Чебоксары, пр. И. Яковлева, д. 13. тел. (8352)64-24-01, (8352)64-24-31.
 Тираж 2000. Цена свободная.
 Перепечатка материалов и использование их в любой форме, в том числе и в электронных СМИ, возможны только с разрешения редакции.
 Журнал «Муниципальная Россия» зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций ПИ № ФС77-36202 от 30 апреля 2009 г.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СОБСТВЕННИКА

Земля является одним из видов собственности, который может и должен приносить доход своему владельцу, идет ли речь о частном лице, муниципалитете или государстве в целом. Регулирование вопросов земельных отношений в нашей стране осуществляется в первую очередь нормами Земельного кодекса, Федерального закона №101 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», принятого в 2002 г. В последнее время остро встал вопрос о нерациональном использовании земель сельскохозяйственного назначения. Это, в частности, отмечал президент, дав поручение разработать законопроект, который бы ужесточил ответственность и ввел санкции по отношению к тем собственникам, которые приобрели земли сельскохозяйственного назначения, но не обрабатывают их или используют не по назначению. К таким собственникам должны применяться достаточно жесткие меры, включая изъятие земель и их продажу на публичных торгах.

В результате депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации был разработан и принят в первом чтении закон, направленный на решение этой проблемы. О том, чего стоит ждать собственникам и кого коснутся данные нововведения, рассказал Николай Васильевич ПАНКОВ – председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по аграрным вопросам.

– С какими проблемами на уровне муниципалитета сталкиваются местные власти в земельных отношениях?

– Сегодня в Российской Федерации насчитывается порядка 28 млн га земель сельскохозяйственного назначения, которые не обраба-

тываются и не используются. 70% – это земли, которые изначально приобретались в собственность не для производства сельскохозяйственной продукции, а как долгосрочные вложения. Мы должны помнить, что на сегодня эти земли не только не приносят урожая, но и не создают рабочие места на селе. А ведь земли сельскохозяйственного назначения – это еще и налогооблагаемая база. Причем это налог идет в муниципалитеты, формирует доходную часть местного бюджета. Поэтому одна из главных задач, которую поставил президент, – разработать законопроект, позволяющий ввести в оборот земли сельскохозяйственного назначения.

Срочность решения этой задачи обусловлена необходимостью увеличения производства сельскохозяйственной продукции для обеспечения импортозамещения на агропродовольственном рынке и развития сырьевого экспортного потенциала страны.

На данный момент это основные приоритеты на селе. Но законодательно процедура, понуждающая собственника вводить в оборот неиспользуемые земли сельхозназначения, не прописана. В связи с этим в Государственную Думу был внесен законопроект, предусматривающий такой механизм.

– Каким образом в рамках норм упомянутого закона в дальнейшем будут перераспределяться эти земли? В чью собственность они поступают после изъятия и каким образом попадают к новому собственнику дальше?

– Начнем с того, что закон не ставит своей главной задачей изъятие земель сельхозназначения. Основной целью является введение



в оборот земель, которые не используются в производстве сельскохозяйственной продукции. Поэтому первоначально местные муниципалитеты должны создать рабочие комиссии, а затем предложить собственнику начать обработку земельного участка в соответствии с его назначением. Если ничего не изменится, могут быть введены административные штрафы и, как крайняя мера воздействия, – изъят земельный участок, который не обрабатывается.

Что касается перераспределения, то предполагается, что земельные участки неэффективных собственников будут продаваться на публичных торгах гражданам и организациям, которые производят или планируют начать производство сельскохозяйственной продукции.

Мы сталкиваемся с тем, что в муниципалитеты и органы местного самоуправления обращаются фермеры и сельскохозяйственные предприятия с просьбой увеличить земельные наделы – именно для производства сельскохозяйственной продукции. В свое время, исходя из возможностей, они брали, к примеру, пять, кто-то – 8–10 тыс. га земли, но сегодня производство у них развивается, они хотят увеличить земельные площади, но не могут это сделать. При этом соседние поля не обрабатываются нерадивыми собственниками, так как были приобретены в качестве долгосрочного вложения денежных средств. И ничего сделать с этим нельзя.

В этих целях законопроект обязывает органы исполнительной власти субъекта России в месячный срок со дня поступления от Россельхознадзора материалов о неустранении правонарушений, связанных с ненадлежащим использованием или неиспользованием земли, обратиться в суд с требованием об изъятии участка и о его продаже с публичных торгов. В случае если земля находится в непригодном для сельскохозяйственной деятельности состоянии и требует проведения культурно-технических работ, начальная цена участка будет уменьшаться на величину соответствующих расходов, но не более чем на 25%.

Если на первых торгах земля не будет продана, то на вторых торгах будет предоставляться дисконт в размере от 20 до 50%. Если и эти торги не состоятся, то муниципалитет или субъект Российской Федерации будет иметь право выкупа земли. Необходимо отметить, что в торгах не могут принимать участие юридические лица, учредителем (участником) которых является собственник изъятых земельных участков.

И все же в первую очередь мы говорим не о передаче земель сельскохозяйственного назначения. Главное – создать условия и стимулировать людей для производства сельскохозяйственной продукции на тех землях, которые находятся в частной собственности, но не обрабатываются.

– Муниципалитеты часто обращаются в Конгресс с вопросом о правильном оформлении или возвращении так называемых паев, то есть земельных участков, которые когда-то раздавались людям, на которые до сих пор не оформлены никакие разрешения. Насколько это существенная проблема и может ли она быть решена каким-то образом на федеральном законодательном уровне?

– Как правило, часть земель, на которых сегодня производится сельскохозяйственная продукция, относится к категории пайевой, то есть люди, отдавая свой пай в сельхозпредприятие, заключают договор, а теперь получают плату за свой пай. Это может быть оплата как деньгами, так и натуральной продукцией в виде зерна, масла, молока или другой сельскохозяйственной продукции. Как правило, в передовых хозяйствах эти нормы хорошо действуют.

Сегодня каждый из собственников пая заинтересован в выполнении всех имеющихся договоренностей. Но сельхозпроизводство зависит от многих факторов: засуха, дожди, какие-то другие природные явления, которые порой не позволяют предприятию получить запланированный объем урожая. В результате страдают в

том числе и пайщики. Поэтому необходимо совершенствовать законодательную базу.

Необходимо отметить, что наш закон не касается земель поселений и граждан, у которых есть дачные, садовые земельные участки. Он направлен на вовлечение в сельскохозяйственный оборот тех земель, которые сегодня не обрабатываются и не используются для производства сельскохозяйственной продукции. Не касается ни паевой земли, ни земли сельских поселений.

– Какие еще вопросы, как раз не связанные с землями сельхозназначения, могут стоять сегодня перед муниципалитетами, с какими еще вопросами они к вам обращаются?

– В основном это составление кадастровых документов, это и какие-то предложения по тому, что необходимо задействовать инвестиционные проекты, имеющиеся ресурсы для производства того или иного вида сельскохозяйственной продукции. Поднимаются вопросы о социальном развитии сельских территорий, газификации, строительстве жилья для специалистов, создания условий для молодых семей и возвращении людей в сельскую местность. Вопросы об использовании материнского капитала, выделении субсидий на строительство жилья или выделении разового финансирования, как, например, по программе «Земский доктор», когда специалистам выделяется по миллиону рублей. В целом это, конечно, вопросы, касающиеся жизнеобеспечения и создания нормальных условий для людей, проживающих и работающих на селе. На сегодняшний день законодательство разре-

шает субъектам законодательную инициативу, в том числе и субъектам Российской Федерации, – вносить изменения в законодательство, устранять какие-то пробелы за счет региональных законов, в ряде субъектов это и делается. В любом случае законодательная база совершенствуется, ведь она должна отражать реальные условия проживания и жизни наших граждан.

– Готовятся ли в рамках вашего комитета сегодня еще какие-нибудь принципиально значимые законопроекты, которые могут коснуться муниципалитетов в плане земельных отношений?

– Ряд субъектов вышли с инициативой о том, чтобы определять пастбищные территории и разведение того или иного вида животных. На наш взгляд, это должны определять сами субъекты, своими нормативными актами. Есть вопрос по законопроектам о создании сельскохозяйственных рынков для продажи продукции непосредственно от фермеров. Есть вопросы по совершенствованию законодательной базы по государственным программам поддержки малых форм собственности, фермерских хозяйств, семейных ферм на селе. Вот с такими законопроектами комитет сегодня работает.

Одно из основных направлений, которое касается в том числе и муниципалитетов, это изменение в законе о торговле, обеспечение доступности продвижения наших российских продуктов на полки сетевых магазинов, законопроекты о качестве выпускаемой продукции и о сертификатах на тот или иной вид продукции. •

ВАЖНЫЕ ТЕМЫ В ПОЛЕ ЗРЕНИЯ ОБЩЕГО СОБРАНИЯ



Общее собрание членов Общероссийского Конгресса муниципальных образований прошло 8 апреля 2016 г. в Москве. В здании Совета Федерации на Новом Арбате собралось около 500 гостей, представлявших все регионы страны. Сегодня Конгресс насчитывает 89 членов, из них 85 советов муниципальных образований. Совсем недавно в состав ОКМО дополнительно вошли республики Карелия и Крым, город Севастополь, а также Ассоциация Сибирских и Дальневосточных городов.

В повестку дня было включено порядка двух десятков вопросов. Представители муниципального сообщества совместно с чиновниками обсудили наиболее важные темы. Как

отметил заместитель министра юстиции РФ Михаил Гальперин, тесное взаимодействие с Общероссийским Конгрессом муниципальных образований позволяет реализовать полезные законодательные инициативы: «Надеюсь, что совместными усилиями нам удастся сделать еще больше. Сегодня Министерством юстиции проводится мониторинг развития местного самоуправления, мы отслеживаем тенденции его развития в разных регионах. И мы рассчитываем на совместную конструктивную работу».

В своем выступлении заместитель министра экономического развития Российской Федерации Александр Цыбульский отметил, что в ближайшее время планируется оптимизиро-

вать ряд положений постановления правительства РФ от 17 декабря 2012 г. №1317 «О мерах по реализации указа президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 указа президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». В частности, это должно коснуться сроков проведения опросов с использованием информационных систем, повышения репрезентативности результатов, увеличения активности участия населения при проведении оценки работы местных властей, а также введения единообразия при подготовке отчетных документов. По словам Александра Витальевича, принято решение ввести изменения в методику ввода данных в автоматизированную систему, в частности установив срок не позже 1 февраля года, идущего за отчетным, что позволит проводить сравнительную характеристику работы органов МСУ более корректно. Новшества коснутся и системы идентификации пользователей, чтобы исключить возможность «накрутки» результатов. Итоги, полученные в ходе проведения мониторинга, должны лечь в основу принятия решений по поощрению муниципалитетов, получивших высокий итоговый балл (в частности при выделении грантов), или рекомендации об отстра-

нении глав от исполнения своих обязанностей, если оценка очень низкая.

Представитель Минэкономразвития также предложил совместно обсудить и высказать свои предложения относительно оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных образований, критерии которой заложены в постановлении правительства РФ от 3 ноября 2012 г. №1142 «О мерах по реализации указа президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. №1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». По словам Александра Цыбульского, планируется изменить подход к учету в существующем виде объема налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет – показатель, являющийся на данный момент основным, перераспределить значение оценки отдельных критериев, исключить предварительную оценку, так как она нередко не совпадает с итоговой, но порождает многочисленные трактовки и толкования, а также учитывать сложившиеся рейтинги. При этом практика поощрения муниципалитетов, достигших наиболее высоких результатов или продемонстрировавших лучшую динамику, должна быть оставлена.

Затронув тему ЗАТО и моногородов, Александр Цыбульский отметил произошедшие изменения в законодательстве: теперь появилась возможность введения режима «территория

опережающего социально-экономического развития», предполагающего изменения режима предпринимательской деятельности. Сегодня в министерстве создана специальная комиссия по присвоению такого статуса, рассматривающая поданные заявки. По итогам проведенных заседаний одобрены четыре из семи заявок, а по трем есть решения о присвоении статуса.

Большой блок вопросов, связанных с организацией работы бюджетной системы, был представлен в докладе Алексея Лаврова, заместителя министра финансов Российской Федерации. По мнению чиновника, несмотря на непростую си-

ПРИВЛЕЧЕНИЕ ГРАЖДАН К РЕШЕНИЮ ВОПРОСОВ О ТОМ, КАКОЙ ИМЕННО ПРОЕКТ БУДЕТ ФИНАНСИРОВАТЬСЯ ИЗ БЮДЖЕТА, И ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ГРАМОТНОСТИ – ПЛАНИРУЕМЫЕ НОВАЦИИ БЛИЖАЙШЕГО ВРЕМЕНИ

туацию, нет оснований для панических выводов. В ряду позитивных тенденций можно отметить сохранение доходов и расходов на уровне 2014 г., что свидетельствует о неплохих показателях совокупной работы всех муниципальных образований: «Позитивные тенденции отмечаются по увеличению земельного налога, налога на имущество физических лиц. Все это является следствием принятых нами решений, в том числе по передаче местным бюджетам части дополнительных доходов, которые ранее начислялись в федеральный бюджет, и переходом к кадастровой оценке объектов недвижимости». Отвечая на критику, касающуюся увеличения кадастровой стоимости земли, заместитель министра отметил, что на данный момент есть предложение Минэкономразвития о создании бюджетных учреждений, которые будут заниматься оценкой.

Проводя оценку расходной части бюджетов, А. Лавров остановился на недопустимости увеличения статей на управление, а значит, на содержание чиновников: «Это достаточно тревожная тенденция: с одной стороны мы пытаемся оптимизировать расходы, ищем внутренние резервы и при этом продолжаем увеличивать расходы на чиновников. С этим необходимо заканчивать».

Среди негативных тенденций был отмечен рост объема долга муниципальных бюджетов (до трети налоговых и неналоговых доходов). Для решения этого вопроса на федеральном уровне продолжается работа по передаче ряда доходных источников местным бюджетам. При этом он

предложил местному сообществу организовать работу по установлению дифференцированного подхода к вопросам налогообложения прежде всего с законодательным органом субъекта, а не с федеральным органом власти.

Также Александр Лавров рассказал, что на рассмотрении находится проект федерального закона о продлении системы единого налога на доход юридических лиц до 1 января 2021 г.: «Налоги на малый бизнес главным образом должны быть закреплены за местными бюджетами, ведь именно там находятся все возможности для создания условий для его развития. Но так как это полномочия субъектов, нужно внимательно подходить к этому вопросу. Также на рассмотрении Государственной Думы находится законопроект о распоряжении земельными участками государственной собственности, которые не разграничены от земельных участков, расположенных в сельской местности. Так как сельские поселения зачастую не обладают достаточным административным и правовым потенциалом для того, чтобы заниматься этими участками в силу неопределенности их правового статуса, следует передать эти полномочия на уровень муниципальных районов, которые, как мы полагаем, справятся с этой работой лучше».

По словам докладчика, сегодня для внесения в Государственную Думу готовится новая редакция Бюджетного кодекса, которая предложит ряд инноваций, самая существенная из которых предусматривает наделение субъектов РФ правом закреплять нормативы не только на налоговые, но и на неналоговые доходы, доля которых в последние годы растет. Также предусматривается вопрос по предоставлению субсидий одних муниципальных образований другим.

Еще одной новацией является развитие практики инициативного бюджетирования, реализуемой сегодня уже в 15 регионах. Суть проекта состоит в привлечении граждан к решению вопроса о том, какой именно проект будет финансироваться из бюджетов разных уровней. Второй новацией станет формирование бюджетной грамотности – осведомленности граждан о формировании бюджета.

«На данный момент мы считаем, что система межбюджетных отношений сформировалась, несмотря на постоянно звучащую критику о несбалансированности бюджетов. Мы считаем, что предпосылка для глобальной перестройки не существует. Необходимо поставить точки над i в том, что субъекты федерации и муниципалитеты обязаны делать в соответствии с законодательством и что является их добровольной инициативой по финансированию тех или иных



расходов. На общем фоне жалоб на недостаток финансовых средств мы, естественно, будем продолжать субсидирование в тех случаях, когда это необходимо. Нужно еще раз в нынешних условиях определить, кто и что обязан делать, и тем самым завершить обсуждение такой проблемы. Мы считаем, что главный вопрос заключается в приоритизации – необходимо начинать работы над бюджетной сетью, внедрять государственные задания, переходить на нормативно-подушевое финансирование. Наверное неправильно будет сказать, что следующий год будет сложнее, чем текущий, – основной удар по бюджетной системе как раз припал на прошлый год. Сейчас мы уже в основном адаптировали бюджетные расходы к новым уровням доходов и формируем бюджеты на 2017 г. Нам предстоит закрепить эти в целом позитивные тенденции, не допустить разбалансирование бюджета, исполнить все обязательства, которые за ним закреплены».

Свое мнение по озвученным вопросам высказала заместитель председателя Комитета по бюджету и налогам ГД РФ Надежда Максимова: «Действительно, благодаря общим усилиям в последнее время был принят целый ряд законодательных норм, которые позволили увеличить собственные доходы муниципальных бюджетов: исчисление земельного налога по кадастровой стоимости, передача полностью налогов от патентной системы в местный бюджет, увеличение нормативов по упрощенной системе налогового обложения... Вопрос сбалансированности это не решает, потому что чем больше у нас собственных доходов, тем меньше у нас финансовой поддержки и бюджетных трансферов. Поэтому вопрос сбалансированности бюджетов остается. Сегодня мы не можем говорить, что у нас дефициты уменьшаются, потому что если исключить из общего объема дефицита профицитные бюджеты, а это, как правило, крупные города, то дефицит местных бюджетов растет, государственный долг увеличивается, поэтому вопрос с повестки дня не снимается... Чехарда с полномочиями: то передают, то отбирают, то они закрепленные, то в совместном ведении, то вообще делегированные – в итоге непонятно, что делать с полномочиями, которые первоначально были обозначены в 131-м федеральном законе. Вопрос мы ставили, и председателем правительства Д. А. Медведевым дано поручение ряду министерств до сентября провести четкую инвентаризацию полномочий и сделать расчеты, чего эти полномочия стоят». По словам Надежды Сергеевны, в вопросе по наполнению доходами бюджетов большие надежды возлагаются

на новый налог на имущество физических лиц. Учитывая, что сам налог, который теперь будет рассчитываться от кадастровой стоимости, значительно вырос, на государственном уровне необходимо определить, кто будет выступать оценщиком кадастровой стоимости недвижимости. Сегодня готовится законопроект, учитывающий и процедуру опротестования кадастровой стоимости земли и самого имущественного налога, и право установления налоговых льгот (например для малоимущих или по одному из объектов недвижимости для пенсионеров), и постепенное увеличение ставки налога в течение 5 лет, чтобы у граждан было время и возможность провести в случае несогласия переоценку.

О том, какие новации ожидают муниципальное сообщество в сфере ЖКХ, участникам общего собрания рассказал заместитель председателя комитета Государственной Думы ФС РФ по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству, председатель Комитета Конгресса по жилищно-коммунальному хозяйству Александр Сидякин. Подчеркнув, что открытость системы – один из важнейших факторов работы, он сообщил, что планируется запустить программу ГИС ЖКХ, которая начнет работать в полную силу уже в следующем году: «С ее помощью, один раз получив ключ, можно будет получить доступ к 40 видам информации, таким как план дома,

**ЧЕРЕЗ ЛИЧНЫЙ КАБИНЕТ
ГРАЖДАНИН СМОЖЕТ ГОЛОСОВАТЬ
ЗА ТЕ ИЛИ ИНЫЕ РЕШЕНИЯ ПО
ЛЮБЫМ ВОПРОСАМ ПОВЕСТКИ
ОБЩЕГО СОБРАНИЯ. ТАКОЕ
РЕВОЛЮЦИОННОЕ, КАРДИНАЛЬНОЕ
РЕШЕНИЕ ПО ОТКРЫТОСТИ –
ЭТО ОТВЕТ НА ВЫЗОВ ОБЩЕСТВА**

сведения о капитальном ремонте и об управляющей компании, об инженерных коммуникациях. Через личный кабинет гражданин сможет голосовать, созывать общее собрание дома, принимать решения по любым вопросам повестки. Такое революционное, кардинальное решение по открытости – это ответ на вызов общества».

Со своей стороны, говоря о программе переселения из ветхого и аварийного жилья, председатель Комиссии Общественной палаты РФ по развитию социальной инфраструктуры, местного самоуправления и ЖКХ, президент Союза городов Заполярья и Крайнего Севера России, председатель Комитета Конгресса по вопросам развития гражданского общества на местном



уровне, общественным связям и безопасности среды обитания Виктор Шпектор был категоричен в оценке: «Как сегодня муниципальное образование может отвечать за то или иное направление работы, если руководитель поставлен в такое положение, что вынужден идти с протянутой рукой к региональной власти, федералам? Амбиции губернаторов привели к тому, что позабирали все и считают себя умнее мэров. Когда разница в бюджетах составляет 3–5 раз на душу населения, то решать вопросы можно только на уровне встреч и народных гуляний. Но как выживать городу, где разбиты дороги и нет денег? Если мы говорим о переселении из ветхого и аварийного жилья, то цена за квадратный метр не может быть одинаковой в Центральной России и на Дальнем Востоке. Если в регионах-донорах власти могут производить доплаты – программа идет, но в дотационных регионах ее поднимают на вилы. Региональные власти, как только возникают неприятности, сваливают ответственность на муниципалитеты. Поэтому я считаю, что губернаторы должны принимать бюджет вместе с городом. И нести ответственность за него. И Конгресс должен быть более решительным в отстаивании интересов муниципалитетов. Надо не

заниматься политиканством, а решать вопросы, урегулировать отношения между различными уровнями власти».

Вниманию участников общего собрания был предложен отчет о работе Конгресса за 2015 г. Оценивая его, президент ОКМО, председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Виктор Кидяев назвал минувший год успешным, ведь поставленная цель – объединить все региональные советы муниципальных образований и основные межмуниципальные объединения (с учетом вступления в самое ближайшее время еще двух крупных межрегиональных ассоциаций – Союза городов Центра и Северо-Запада России и Ассоциации городов Поволжья) – была достигнута.

Решен ряд организационных моментов, в частности сформирована и укомплектована кадрами Исполнительная дирекция Конгресса. В ее составе созданы центры по правовой работе и мониторингу нормотворческой и правоприменительной практики, по межмуниципальному сотрудничеству и взаимодействию с советами субъектов Федерации. Одним из важных моментов Виктор Борисович назвал принятое на общероссийском совещании советов муниципальных образований решение о создании в структуре Конгресса палат и комитетов. В середине ноября на собрании в Казани были утверждены председатели палат и комитетов, и на данный момент идет активный процесс формирования состава: «Наша задача, чтобы в этом году весь новый механизм деятельности Конгресса полностью включился в работу. Мы сейчас формируем планы и графики нашей работы. Я хотел бы обратиться к руководителям палат и комитетов, попросить активнее разворачивать работу этих рабочих органов Конгресса. Их помощь и поддержку мы очень ждем!»

Ключевой задачей работы Конгресса Виктор Кидяев назвал включение советов муниципальных образований в процесс принятия решений на региональном уровне. Для этого начата практика «кустовых совещаний», когда на одной площадке сводятся представители региональных властей и советов: «Мы хотим, чтобы стоящие проблемы они вместе решали, главным образом, на месте, а не жаловались друг на друга в федеральный центр». Подобная практика, а также участие в собраниях региональных советов, проведение заседаний президиума Конгресса, в том числе с использованием видео-конференц-связи, позволяет оперативно решать большинство вопросов.



«Мы активно взаимодействуем с Минюстом. Анализируем практику, ищем пути решения стоящих перед нами задач, а в том числе и в плане корректировки законодательства. В частности, изучаем возможность наделения советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации правом законодательной инициативы на региональном уровне. Также обсуждается предложение, чтобы принятие законов субъектов Российской Федерации о перераспределении и делегировании полномочий проходило с учетом мнения соответствующего совета муниципальных образований», – отметил Виктор Борисович, подчеркнув, что, несмотря на все объективные и субъективные сложности, решить этот вопрос надо обязательно.

Для того чтобы Конгресс в полной мере мог реализовывать такое важное направление в работе, как оказание методической, организационной и юридической помощи советам муниципальных образований, сегодня идет формирование комитетов по вопросам муниципальной деятельности, создан Научно-экспертный совет, который возглавил С. М. Киричук.

Особо остановился председатель Конгресса на положениях вступившего в силу федерального закона о противодействии коррупции, в рамках которого расширена практика декларирования доходов и расходов лиц, замещающих муниципальные должности: «Убежден, что избиратели имеют право знать, чем и как живут

их избранники. Предлагаемые нормы им в этом помогут. А если кто-то считает, что работа в муниципалитете – это способ ведения предпринимательской деятельности, – нам с такими не по пути!» – подчеркнул В. Кидяев.

В ходе работы общего собрания был заслушан отчет ревизионной комиссии Конгресса, который представил ее председатель, секретарь Совета (Ассоциации) муниципальных образований Оренбургской области, председатель Объединения муниципальных юристов Виктор Щепачев. Исполнение финансового плана и годовой бухгалтерский баланс за 2015 г. признаны удовлетворительными.

Об участии в конце марта текущего года делегации Российской Федерации в Палате местных властей на 30-й пленарной сессии Конгресса местных и региональных властей Совета Европы собравшимся рассказал вице-президент Конгресса, президент Ассоциации Сибирских и Дальневосточных городов, мэр города Хабаровска, председатель Палаты городов центров субъектов Александр Соколов. По его информации, центральной темой пленарных заседаний стала тема «Этические стандарты и прозрачность на местном и региональном уровнях». В ходе пленарных заседаний обсуждались проблематика борьбы с радикализацией и экстремизмом в обществе, развитие в городах мультикультурного и межрелигиозного диалога, интеграция беженцев, процессы регионали-

зации в Европе, продвижение этических стандартов и прозрачности на местном уровне, включая меры по борьбе с коррупцией и обеспечению прозрачности госзакупок. Как отметил Александр Соколов, члены российской делегации приняли активное участие в дискуссиях практически по всем наиболее актуальным проблемам, при этом при обсуждении украинской проблематики и проведения наблюдения за местными выборами на Украине в октябре 2015 г. критика в адрес России прозвучала приглушенно, как бы в «дежурном режиме». При этом ощущалось, что европейцы начинают лучше понимать реальное положение дел и все громче задают вопросы о том, когда же, наконец, киевские власти начнут проводить конституционную реформу, децентрализацию (включая предоставление особого статуса Донецку и Луганску), бороться с коррупцией и на деле использовать экспертный потенциал и рекомендации конгресса.

Миссия по наблюдению за местными выборами на Украине в октябре 2015 г. выявила целую серию существенных недостатков: запутанное законодательство, неучастие в голосовании более 2 млн временно перемещенных лиц, давление олигархических групп на СМИ, отказ в регистрации независимых кандидатов и их запугивание. Однако общий вывод рекомендации заключался в том, что в целом выборы отвечают стандартам демократии и являются шагом вперед. В выступлениях членов российской делегации было обращено внимание на противоречивость содержания доклада и рекомендации по выборам на Украине (масса негативных фактов) и общего позитивного вывода миссии. В связи с неприемлемыми для нас ссылками в тексте рекомендации на «оккупацию Крыма» российская делегация России воздержалась от участия в голосовании по ней.

Александр Соколов также рассказал, что в рамках 30-й пленарной сессии Конгресса местных и региональных властей Совета Европы была успешно проведена презентация выставки культурного и исторического наследия Владимирской области в контексте 20-летия членства Российской Федерации в Совете Европы.

Также на общем собрании был утвержден персональный состав членов российской делегации в Палату местных властей СЕ.

Члены общего собрания проголосовали за прием в члены Конгресса Союза городов Центра и Северо-Запада России и Ассоциации городов Поволжья, а также за утверждение персонального состава палат и комитетов Конгресса (познакомиться с ними можно на официальном интернет-сайте ОКМО – www.okmo.ru).

Завершилось заседание общего собрания на торжественной ноте – вручением наград. За значительный вклад в развитие местного самоуправления и межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации Благодарность председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации была вручена Виктору Щепачеву – Секретарю Совета муниципальных образований Оренбургской области. За заслуги в развитии местного само-

ЧЛЕНЫ ОБЩЕГО СОБРАНИЯ ПРОГОЛОСОВАЛИ ЗА ПРИЕМ В ЧЛЕНЫ КОНГРЕССА СОЮЗА ГОРОДОВ ЦЕНТРА И СЕВЕРО-ЗАПАДА РОССИИ И АССОЦИАЦИИ ГОРОДОВ ПОВОЛЖЬЯ

управления Российской Федерации почетным знаком Общероссийского Конгресса муниципальных образований, положение о котором накануне было утверждено решением президиума Конгресса, награждены: вице-президент Ассоциации Сибирских и Дальневосточных городов Роальд Бабун, вице-президент Конгресса, председатель Палаты Конгресса городов центров субъектов, мэр города Хабаровска, президент Ассоциации Сибирских и Дальневосточных городов Александр Соколов, председатель Совета муниципальных образований Республики Татарстан Минсагит Шакиров. Также президент Конгресса Виктор Кидяев вручил удостоверения о повышении квалификации в Российском государственном социальном университете по программе «Проектное управление в территориальных органах власти», инициатором которой выступил ОКМО, ряду слушателей. ●

РАЗРАБОТКА КОНГРЕССА ПОЛУЧИЛА ПОДДЕРЖКУ ЭКСПЕРТОВ

БОЛЬШИНСТВО ВЫСТУПИЛО ЗА НАДЕЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ СОВЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ПРАВОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ

В начале апреля газета «Известия» опубликовала обширный материал о перспективах развития Общероссийского Конгресса муниципальных образований. В статье, помимо прочего, говорилось об инициативе, которая разрабатывается сегодня совместными усилиями ОКМО, Комитета ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и Минюстом. Речь идет о предложении наделить региональные советы правом законодательной инициативы, а также обязать государственные органы власти субъектов федерации учитывать мнение советов при решении вопроса о перераспределении полномочий.

ИНИЦИАТИВУ ОБСУДИЛИ В ЗАБАЙКАЛЬЕ

Одной из первых предложение федеральных коллег прокомментировала член Общественной палаты Забайкальского края Нина Филиппова.

— В июне 2010 г. в Устав Забайкальского края уже была внесена поправка, дающая право вносить законопроекты от имени муниципалитетов на региональном уровне. Совет муниципальных образований Забайкальского края одним из первых был наделен правом законодательной инициативы. Рады, что наш опыт послужил началом разработки данного законопроекта, — сказала Н. Филиппова.

Общественница отметила, что в регионах Сибири подобным правом наделены пока только



советы Кемеровской и Томской областей. «Принятия этого закона с нетерпением ждут многие наши коллеги в субъектах РФ. Руководители муниципалитетов, обладая практическим опытом, несомненно, должны содействовать принятию законопроектов, благотворно влияющих на развитие местного самоуправления регионов», — добавила член ОП.

У НОВОСИБИРЦЕВ ПЕЧАЛЬНЫЙ ОПЫТ ПОДАЧИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ИНИЦИАТИВ

Далее ветвь дискуссии подхватила Новосибирская область. Обсуждение было опубликовано на портале «Новая Сибирь». Под заголовком «Вся власть Советам?» журналист проанализи-

ровал инициативу, ссылаясь на мнение муниципальных депутатов.

Эта неделя порадовала нас не только теплой весенней погодой, но и любопытной законодательной инициативой, которую готовит президент Общероссийского Конгресса муниципальных образований, глава Комитета Госдумы по федеративному устройству Виктор Кидяев. Его проект закона предполагает наделить общественные объединения, такие как советы муниципальных образований, правом законодательной инициативы и учитывать их мнение при принятии законов о перераспределении полномочий. Как сообщил В. Кидяев средствам массовой информации, документ находится в разработке и уже в апреле может быть внесен в нижнюю палату российского парламента.

Посыл всего действия благородный — кто, как не жители регионов, знает о том, что нашим муниципальным образованиям зачастую действительно необходима реальная возможность для того, чтобы решать проблемы в субъектах, минуя бюрократические препоны. Ведь, по утверждению автора инициативы, для того чтобы сейчас выступить с законодательным предложением, местным органам необходимо действовать опосредованно — через Конгресс муниципальных образований, который затем формирует запрос в Думу.

«В исполнительную дирекцию Конгресса каждый день поступают письма с запросами или просьбами разъяснить то или иное положение в законе, чаще в федеральном, — прокомментировал Виктор Кидяев. — Так, только за последние девять месяцев к нам поступило более 200 писем и обращений. Пока в значительной степени мы опираемся на интеллектуальный ресурс Комитета Госдумы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. Но, с одной стороны, у комитета при ограниченных ресурсах есть и своя основная работа, а с другой — мы должны стремиться к самостоятельности муниципалитетов».

Ряд депутатов Совета депутатов Новосибирска эту точку зрения разделяют.

«Я считаю, и это закреплено в Конституции Российской Федерации, что необходимо дать власть народу именно в регионах, на местах, — рассказал «Новой Сибири» заместитель председателя Совета депутатов Новосибирска Евгений Яковенко. — У нас же получается, что мы должны постоянно приводить правовые акты в соответствие с федеральным законодательством. Я являюсь ярким противником Соединенных Штатов, однако не могу не отметить, что как раз там сложилась рабочая практика относительно

того, чтобы регионы руководствовались в первую очередь своим местным законодательством, а уже потом — федеральными нормами. То есть местные законы в некоторых вопросах выше федеральных. Безусловно, там есть основной свод законов, который распространяется на всех, но вот то, что касается хозяйственного направления, решается именно на местах. Нам тоже необходимо дать субъектам большую свободу для развития. Проблем хватает, а возможность оперативно их решать отсутствует, поэтому очень много вопросов попадает в ряд нерешаемых. Хочется верить, что эта инициатива станет неким первым шагом» (выделенное оформлено как выноски).

Это все хорошо и понятно, вот только у наших советов и так есть возможность вносить проекты в региональные парламенты, и здесь ничего не изменится. Другой вопрос, что, возможно, благодаря новому документу им будет проще пробиться со своими инициативами в Госдуму.

«Мы всегда могли вносить свои предложения в региональные парламенты, — рассказывает депутат городского Совета Новосибирска Игорь Салов. — Эта функция закреплена в 131-м Федеральном законе и в ряде других нормативно-правовых актов. У нас эта норма прекрасно работает. Есть, правда, другие проблемы. Мы не имеем права вносить инициативы на федеральном уровне. Единственное, на что мы имеем право, — обратиться от сессии. Но ведь это просто обращение, просьба, попытка привлечь внимание. Учитывая современный уровень компетенции и профессионализма депутатов городского Совета, я считаю неправильным то, что мы не можем напрямую выходить с законодательной инициативой в Совет Федерации и Государственную Думу.

Еще одно важное обстоятельство заключается в том, что мы испытываем огромное количество проблем на местном уровне в связи с часто изменяющимся законодательством. А именно во время процесса адаптации. В частности, мы в Новосибирске обязаны исполнять тот или иной закон, однако мы прекрасно понимаем его проблематичность в правоприменительной практике, но чтобы как-то повлиять на это, мы можем либо просто обратиться к депутатам Государственной Думы, а они в свою очередь не обязаны реагировать на наше обращение. Либо к нашим коллегам из Законодательного собрания Новосибирской области, которые в свою очередь не могут вносить изменения, так как закон принят на федеральном уровне. Это очень громоздкая система».



Тем не менее даже если муниципальные советы и смогут напрямую обращаться к федеральным органам власти, далеко не факт, что это окажет реальное влияние. Ведь зачастую проблема кроется совсем в другом. Представители этих самых органов просто-напросто не слышат регионы, а заставить их это сделать путем какой-либо инициативы вряд ли возможно.

«Мы неоднократно выходили с законодательными инициативами, но их никто не воспринимал, – прокомментировал «Новой Сибири» заместитель председателя Совета депутатов Новосибирска Ренат Сулейманов. – Да и в целом, если мы возьмем статистику этих предложений, то лично у нас опыт скорее отрицательный, чем положительный. Госдума не воспринимает законодательные инициативы от субъектов. Их процент принятия близок к нулю. Аналогичная ситуация и на местном уровне. На моей памяти предложения, которые мы вносили сначала в областной Совет депутатов, затем в Законодательное собрание Новосибирской области не проходили, хотя и касались актуальных вопросов. К примеру, еще 10 лет назад мы вносили инициативу о создании добровольных народных дружин и не получили никакой реакции. Не так давно мы предлагали заняться вопросом о статусе депутатов органов местного самоуправления, так как не существует никаких нормативных актов по этой теме ни на федеральном, ни на региональном уровне. Однако опять никакой реакции не последовало. Сейчас общественность активно обсуждает перевод времени, но наши коллеги по

Заксобранию этот вопрос также оставили в подвешенном состоянии. Советы могут выносить свои предложения, вот только как сделать так, чтобы нас слушали и слышали?»

В ответ на этот риторический вопрос можно было пошутить о приобретении всем депутатам слуховых аппаратов на деньги из федерального бюджета. Однако отчего-то кажется, что даже в этом случае слух у парламентариев по-прежнему останется очень избирательным. А ведь в ряде стран муниципалитеты и органы местного самоуправления имеют куда большую власть. Например, представителями государства могут выступать мэры (бургомистры) муниципалитетов. Так, в Бельгии бургомистр назначается королем из числа членов коммунального совета и является одновременно представителем короля, главным магистратом коммуны.

В Нидерландах бургомистр, являющийся председателем исполнительного органа муниципалитета, назначается королевским указом по рекомендации королевского комиссара по делам данной провинции после консультаций с муниципальным советом. Он наделен некоторыми государственными полномочиями. На нем лежит ответственность за полицию и пожарные службы.

Система местных органов строится в соответствии с административно-территориальным делением, которое в унитарных государствах относится к компетенции центральной власти, а в федеративных, как правило, – к ведению субъектов федерации.

Впрочем, мы живем в своей стране и обязаны соблюдать именно ее законы. Что касается инициативы депутата Госдумы, то на следующей неделе состоится совместное заседание Совета Федерации и Государственной Думы по вопросам развития местного самоуправления, где будут присутствовать председатели двух палат – Валентина Матвиенко и Сергей Нарышкин. По информации «Известий», на встрече будут обсуждаться принятые законодательные решения по усовершенствованию местного самоуправления. Вполне возможно, что именно там закон будет озвучен и это даст какой-то старт для его реализации».

МОЖЕТ ВОЗНИКНУТЬ ПРОБЛЕМА КОМПЕТЕНЦИИ

Необходимость и своевременность предложения в интервью «Политаналитике» подчеркивает и член Экспертного совета фонда ИСЭПИ Алексей Зудин.

– Речь идет о реальной проблеме. Муниципальное звено, как известно, – самое слабое звено в нашем государственном устройстве, и оно нуждается в укреплении. И в этом смысле постановка вопроса о законодательной инициативе правомерна и своевременна.

Другое дело, важно с самого начала четко определить, что это за законодательная инициатива, на каком уровне ею предполагается наделить муниципалитеты. По крайней мере, из того, как это сейчас обсуждается, не ясно, и может возникнуть впечатление, что речь идет о законодательной инициативе на федеральном уровне. Но этот вопрос, как мне представляется, закрыт: правом законодательной инициативы обладает Конгресс муниципальных образований, и здесь просто-напросто необходимо последовательное укрепление Конгресса адекватными ресурсами и компетенциями с тем, чтобы он нормально справлялся со своими обязанностями.

Конечно же, не может быть и речи о том, чтобы наделить муниципальные образования правом законодательной инициативы на федеральном уровне. Во-первых, сразу возникнет очень сильная перегрузка федеральной повестки, а во-вторых, появится проблема компетенции. Не секрет, что достаточно часто федеральные инициативы региональных властей оказываются не вполне адекватными. Проблему законодательных инициатив муниципалитетов необходимо решать на двух уровнях и на двух направлениях: первое – это укрепление Конгресса с тем, чтобы сделать его полноценным участником законотворчества на федеральном уровне, а второе – это наделение муниципальных образований правом законодательной инициативы в своих регионах. Таким образом, проблема компетенции, как мне кажется, будет решена, потому что муниципалитеты в этом случае будут действовать в сфере своей естественной компетенции.

Но здесь также возникает один очень важный вопрос, внимание к которому пока не просматривается в усилиях законодателей и тех, кто обсуждает необходимость наделения муниципалитетов законодательной инициативой. Я бы назвал это «опасностью подмены». Муниципальные власти более близки к гражданам, чем региональные и тем более федеральные. Но близость физическая или географическая далеко не всегда означает способность адекватно учитывать предпочтения граждан. Мы знаем по жизни, что муниципалитеты достаточно часто (чаще, чем хотелось бы) оказываются под контролем различных групп элиты и процесс принятия решений там приобретает кулуарный характер. Таким образом, естественное преимущество муниципалитетов в плане максимального приближения к гражданам не используется. Поэтому условием наделения муниципалитетов законодательной инициативой, как мне кажется, должна быть неременная реальная включенность граждан в процесс разработки каждой из таких инициатив на деле, а не только на словах. А это подразумевает максимальное использование институтов прямой демократии. И для того чтобы отработать этот блок будущего законопроекта, не мешает полноценная экспертиза со стороны ОНФ.

Инициатива еще обсуждается, и советы муниципальных образований могут присоединиться к дискуссии. Редакция журнала «Муниципальная Россия» ждет ваших мнений и предложений. Все они будут учитываться при детальной разработке законопроекта. ●

ПРОЕКТНЫЙ ПОДХОД В РЕШЕНИИ ЗЕМЕЛЬНОГО ВОПРОСА

С точки зрения интересов муниципальных образований (да и всей страны в целом) проблема использования земель сельскохозяйственного назначения практически всегда является актуальной. Предлагаем вашему вниманию статью исполнительного директора Ассоциации муниципальных образований Владимирской области, доцента кафедры государственного и муниципального управления Владимирского филиала РАНХиГС, кандидата экономических наук Бориса Владимировича Карцева, посвященную современным проблемам управления землями сельскохозяйственного назначения и путям их решения.

Земли в Российской Федерации разделяют на категории в зависимости от их целевого назначения. Согласно Земельному кодексу РФ определены следующие категории: земли сельскохозяйственного назначения, поселений, промышленного и иного специального назначения, особо охраняемых территорий и объектов, лесного фонда, водного фонда, запаса. Земельное законодательство относит к категории сельскохозяйственного назначения земли, основное целевое назначение которых – использование в сельскохозяйственном производстве. Это земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства, т. е. которые в настоящее время уже используются в сельском хозяйстве, и земли, предназначенные для этих целей. Именно на этих землях осуществляют деятельность подавляющее число граждан.

В составе земель сельскохозяйственного назначения выделяют: сельскохозяйственные

угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, древесно-кустарниковой растительностью, предназначенной для обеспечения защиты от воздействия негативных природных, антропогенных и техногенных явлений, замкнутыми водоемами, а также зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции. Согласно законодательству сельскохозяйственные угодья в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране. Речь в данном случае идет о пашнях, сенокосах, пастбищах, залежах и землях, занятых многолетними насаждениями.

На первый взгляд, перечисленная классификация земель сельскохозяйственного назначения вызывает ностальгические воспоминания о богатых многочисленных селах, деревнях, о высоких урожаях полей, о современной сельскохозяйственной технике. На самом деле это не везде так.

Вопрос проблем управления землями сельскохозяйственного назначения и путей их решения настоятельно требует обсуждения и принятия решений на самом высоком уровне. Ведь вопрос служения Отечеству созвучен с необходимостью также по-государственному решать проблемы, связанные с землями сельскохозяйственного назначения, особенно с сельскохозяйственными угодьями.

Каковы основные проблемы существуют в настоящее время в этом вопросе? По информации Департамента сельского хозяйства администрации Владимирской области, по назна-



чению сегодня используется только 61% этой категории земель (сельскохозяйственные угодья). В некоторых районах эта цифра доходит до 32%. Что скрывается за этими катастрофически малыми цифрами? Это, прежде всего, растущие в лучшем случае травой, а в худшем случае деревьями, когда-то дававшие неплохие урожаи ПАШНИ. Трава с началом весны начинает гореть, а ответственность за последствия ложится, по сути не по полномочиям, на органы местного самоуправления и персонально на главу местной администрации. На пашнях стихийно вырастает лес, в принципе непригодный в дальнейшем для массовой переработки древесины. Таким образом, разбазаривается ценнейший ресурс.

С чего же начать решение этой проблемы?

По закону обязанность обеспечения воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения, т. е. сохранения и повышения плодородия земель сельскохозяйственного назначения посредством систематического проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных, противоэрозионных и иных мероприятий, возлагается на всех собственников, владельцев, пользователей, в том числе арендаторов земельных участков при осуществлении ими хозяйственной деятельности. Поскольку собственность представляет собой понятие, которое является основополага-

ющим в экономических отношениях любого государства, их изменение всегда вело либо к прогрессивному развитию, либо к упадку. Поэтому начинать надо с поиска собственников (пользователей).

Здесь необходимо определить (классифицировать), в каком состоянии находятся отношения собственников сельскохозяйственных земель к земле:

- бесхозная земля;
- собственник есть и работает на земле;
- собственник есть, но не работает на земле, контакт с ним имеется;
- собственник есть, но не работает на земле, контакта с ним нет.

Очевидно, что по каждой группе необходимо вести индивидуальную работу. Мы считаем, что необходимо осуществить проектный подход к решению этих проблем сельскохозяйственных угодий.

Проект всегда имеет определенное время осуществления и целевую установку. Целью проекта должен быть конкретный конечный результат. В данном случае – добиться 100%-ного использования земель по назначению. Впрочем, это не говорит о том, что мы должны сразу вырубать кустарники, деревья и заставлять использовать земли под пашни или сенокосы. В ситуации, если земля уже никогда не будет пригодна для угодий, ее надо перевести в другую категорию (например в леса, земли, собственность на которые не разграничена, запасы, в фонд перераспределения земель). Должен быть какой-то логический конец использования сельскохозяйственных угодий.

Во многих районах Владимирской области, особенно в южной ее части, находятся земли малопригодные, неэффективные для пашни, пастбищ, сенокосов. Они никогда не будут «работать» без дорогих вложений в их рекультивацию. Предприниматели в них не заинтересованы. А лес растет хорошо. Здесь качество земли надо просто обосновать и перевести в другую категорию (например, отдать в лесной фонд, засадить лесом).

Поэтому проект (назовем его условно «Чистая земля»), рассчитанный на определенный срок, сфокусирует многочисленные усилия по решению проблем.

Одним из практических механизмов проектного подхода является создание комиссии из заинтересованных организаций, «основных игроков» в этой сфере. Их достаточно много, все они находятся в теме этой проблемы, имеют ресурсы:

1. Департамент сельского хозяйства администрации Владимирской области и районные управления сельского хозяйства.



2. Департамент имущественно-земельных отношений администрации Владимирской области и районные органы управления земельными ресурсами.

3. Департамент финансов, бюджетной и налоговой политики администрации Владимирской области.

4. Департамент развития предпринимательства, торговли и сферы услуг.

5. Департамент лесного хозяйства.

6. Росреестр по Владимирской области.

7. Управление Россельхознадзора по Владимирской области.

8. Управление ГО и ЧС по Владимирской области.

9. Управление ФНС России по Владимирской области и ИФНС районов.

10. Министерство внутренних дел.

11. Органы местного самоуправления.

Нелишним будет также привлечь к работе комиссии средства массовой информации, представителей научной сельскохозяйственной сферы, руководителей бизнеса, работников по обслуживанию управления земельными ресурсами (консалтинговые группы, оценщики и др.).

Если посмотреть сайты этих организаций, можно увидеть очень много разработок актуальных, профессиональных мероприятий – как сейчас модно говорить, «дорожных карт». Проводится большая работа по наведению порядка в целевом использовании указанных земель. Но конечный результат не достигнут. Все работают поодиночке.

Конечно, комиссию создать на бумаге можно быстро. Но это будет неэффективно без ключевого обобщающего и контролирующего субъекта. Необходимо из состава комиссии выбрать регионального «земельного оператора» – руководителя проекта, координирующего весь ход работы.

Комиссия проводит пошаговую работу по каждому направлению, «земельный оператор» обобщает ее до конечного результата – создания проекта «Чистая земля».

И несколько слов о землях поселений. Такими признают земли, используемые и предназначенные для застройки и развития городских и сельских поселений и отделенные их чертой от земель других категорий. Использование земель поселений определяется в соответствии с зонни-

рованием территорий, то есть делением на зоны при градостроительном планировании развития территорий и поселений с определением видов градостроительного использования установленных зон и ограничений на их использование. Для каждой зоны устанавливаются градостроительные регламенты, определяющие содержание правового режима отдельных земельных участков. Он обязателен для исполнения всеми собственниками, пользователями, владельцами–арендаторами независимо от форм собственности и иных прав на участки.

При этом мы видим большое количество заброшенных домов на землях поселений. И это становится большой проблемой при проведении благоустройства территории, обеспечении пожаробезопасности, распространении заболеваний животных. За счет таких «земель без хозяина» происходит потеря наиболее плодородных земель приусадебных участков. И этот вопрос также надо решать.

Проблема в очередной раз поднята, а для того чтобы ее решить, надо работать, искать решения и стремиться достичь поставленной цели. ●

АРЕНДНАЯ ПЛАТА ЗА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ, НАХОДЯЩИЕСЯ В ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Проблемы определения и взыскания арендной платы на основе анализа теории и судебной практики представлены в статье ведущего специалиста по юридическим вопросам Комитета по управлению имуществом Кагальницкого района Ростовской области, юриста, третейского судьи и члена European Academy of Natural History Дениса Тимошенко.

В настоящее время одним из ключевых вопросов, возникающих в практике применения норм о правовом регулировании отношений по аренде недвижимого имущества, является вопрос одностороннего изменения ставок арендной платы. Данная проблема особенно актуальна для отношений, связанных с арендой недвижимого имущества (здания, строения, сооружения, земельного участка), находящегося в государственной или муниципальной собственности. В судебной практике встречаются случаи одностороннего многократного изменения размера арендной платы по таким договорам.

Земельный кодекс РФ устанавливает принцип платности землепользования. Арендная плата относится к одной из форм платы за использование земли. Пунктом 4 ст. 22 ЗК РФ установлено, что размер арендной платы за пользование земельным участком определяется договором аренды, однако общие начала определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, могут быть установлены правительством РФ. Размер арендной платы является существенным условием договора аренды земельного участка (п. 3 ст. 65 ЗК

РФ). Порядок внесения изменений в договор – в одностороннем порядке или путем подписания двустороннего дополнительного соглашения к договору – исходя из п. 1 ст. 452 ГК РФ зависит от условий договора аренды, действующего между сторонами.

Порядок определения размера арендной платы, а также условия, сроки и порядок ее внесения за земли (земельные участки), находящиеся в собственности РФ, субъектов РФ или муниципальной собственности, устанавливаются соответственно правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а за земли, государственная собственность на которые не разграничена, – по общему правилу органами государственной власти субъектов РФ.

Таким образом, арендная плата за пользование земельными участками, находящимися в публичной собственности, относится к регулируемым ценам, и в связи с этим именно органы вышеуказанных публичных образований устанавливают порядок (методику) определения размера арендной платы и в дальнейшем вправе изменять те составляющие методики, которые используются при расчете платы за пользование земельным участком.

По общим нормам договорного права согласно ст. 424 ГК РФ исполнение договора оплачивается по цене, установленной соглашением сторон. В предусмотренных законом случаях применяются цены (тарифы, расценки, ставки и т. п.), устанавливаемые или регулируемые уполномоченными на то государственными органами и (или) органами местного самоуправления. Изменение цены после заключения договора допу-



скается в случаях и на условиях, предусмотренных договором, законом либо в установленном законом порядке. В случаях, когда в возмездном договоре цена не предусмотрена и не может быть определена исходя из условий договора, исполнение договора должно быть оплачено по цене, которая при сравнимых обстоятельствах обычно взимается за аналогичные товары, работы или услуги.

Тем не менее в вопросах правоприменения указанных норм права сформировались абсолютно разные позиции.

Согласно первой позиции одностороннее изменение условия договора невозможно. Постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.09.2008 г. №17АП-6044/2008-ГК по делу №А50-6175/2008 отменено решение Арбитражного суда Пермского края от 14.07.2008 г. об отказе в иске ООО «Товары для дома – Сатон» к администрации г. Перми о взыскании неосновательного обогащения в виде излишне уплаченной арендной платы по договору аренды земельного участка от 04.06.1998 г. за период с 2005 по 2007 г. на основании письменных уведомлений арендодателя об изменении арендной платы в соответствии с указом губернатора Пермской области от 08.09.2003 г. №174. Судом было установлено, что поскольку изменения в письменной форме в части определения разме-

ра арендной платы по договору аренды сторонами подписаны не были, оснований для внесения арендной платы у истца не имелось. Суд первой инстанции констатировал, что арендодатель не мог изменить договор в одностороннем порядке, поскольку такое право не было предусмотрено в договоре. Однако он посчитал, что условия договора изменены по соглашению сторон путем направления арендодателем уведомлений об изменении расчета арендной платы и совершения арендатором действий по уплате арендной платы в указанном в уведомлениях размере.

Апелляционная инстанция со ссылкой на п. 1 ст. 450 и ст. 452 ГК РФ признала последний вывод суда незаконным и при отсутствии соглашения сторон об изменении арендной платы в виде единого документа посчитала договор неизменным и взыскала неосновательное обогащение с арендодателя. Постановление оставлено без изменения постановлением ФАС Уральского округа от 22.12.2008 г.

По другому делу Арбитражного суда Пермского края №А50-13145/2008 постановлением той же апелляционной инстанции от 26.12.2008 г. было оставлено без изменения решение Арбитражного суда Пермского края от 30.10.2008 г., в соответствии с которым было удовлетворено требование Департамента земельных отношений администрации г. Перми о взыскании с ООО «Шанс» задолженности по арендной плате по договору аренды земельного участка от 09.08.1996 г. за 2005–2008 гг. на основании односторонних письменных уведомлений арендодателя. При этом судами был отвергнут довод арендатора о закрепленной в договоре возможности изменения договора только по соглашению сторон, которое отсутствовало. Суды, удовлетворяя иск со ссылкой на п. 4 ст. 421, п. 1 ст. 424 ГК РФ, п. 3 ст. 65 ЗК РФ, указали, что «условие договора о размере арендной платы за пользование земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, должно соответствовать нормам действующего законодательства, в том числе нормативно-правовым актам органов местного самоуправления».

Аналогичное решение, оставленное в силе постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.04.2009 г., было принято Арбитражным судом Пермского края 17.02.2009 г. по делу №А50-17160/2008 по иску Департамента земельных отношений администрации г. Перми к ООО «Восход №11» о взыскании арендной платы за 2004–2008 гг. по договору аренды земельного участка от 08.08.1995 г., рассчитанной в соответствии с нормативными актами Пермской области (Пермского края).

Оба судебных акта по этому делу были отменены постановлением ФАС Уральского округа от 06.07.2009 г. с указанием дать правовую оценку доводам ответчика о том, что «одностороннее изменение условия договора, из которого исходил истец, в данном случае невозможно». При повторном рассмотрении дела решением Арбитражного суда Пермского края от 28.08.2009 г. Департаменту земельных отношений администрации г. Перми было в иске отказано. Постановлением ФАС Уральского округа от 05.11.2009 г. №Ф09-4526/09-С6 решение оставлено в силе. Суд указал, что в период действия договора аренды нормативными актами был определен иной, по сравнению с договором аренды, способ определения арендной платы за использование земельных участков. При этом в соответствии с п. 2 ст. 424 ГК РФ изменение цены после заключения договора по основаниям и на условиях, предусмотренных договором, законом либо в установленном законом порядке, не произошло.

В настоящее время в практике формируется иная противоположная позиция, согласно которой изменение ставки арендной платы может быть возможным. Точкой отчета, оказавшей влияние на практику, стало постановление пленума ВАС РФ от 17.11.2011 г. №73 (ред. от 25.12.2013 г.) «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды», согласно которому при рассмотрении споров, связанных со взысканием арендной платы по договорам аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, судам необходимо учитывать следующее: «В силу абзаца второго пункта 1 статьи 424 ГК РФ в предусмотренных законом случаях плата по договору аренды может устанавливаться или регулироваться уполномоченным на то органом. Если федеральный закон, предусматривающий необходимость такого регулирования (пункт 3 статьи 65 ЗК РФ, статья 73 Лесного кодекса Российской Федерации), вступил в силу после заключения договора аренды, то согласно пункту 2 статьи 422 ГК РФ условия этого договора об арендной плате сохраняют силу, поскольку в законе не установлено, что его действие распространяется на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров».

К договору аренды, заключенному после вступления в силу федерального закона, предусматривающего необходимость государственного регулирования размера арендной платы, подлежит применению порядок определения размера арендной платы, устанавливаемый уполномоченным органом в соответствии с этим

федеральным законом, даже если в момент его заключения такой порядок еще не был установлен. Изменения регулируемой арендной платы (например, изменения формулы, по которой определяется размер арендной платы, ее компонентов, ставок арендной платы и т. п.) по общему правилу применяются к отношениям, возникшим после таких изменений. Регулируемая арендная плата может применяться к договору, заключенному до вступления в силу этого федерального закона, только в том случае, если стороны такого договора связали изменение размера арендной платы с изменением нормативных актов, подлежащих применению к их отношениям. Равным образом к договору аренды, заключенному до вступления в силу федерального закона, предусматривающего необходимость государственного регулирования арендной платы, подлежит применению данное регулирование, если арендодателю договором предоставлено право на изменение размера арендной платы в одностороннем порядке и соответствующее волеизъявление о применении к договору регулируемой арендной платы было сделано арендодателем и получено арендатором».

В постановлении президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 17.04.2012 г. №15837/11 сформулирована правовая позиция, согласно которой уполномоченным органом местного самоуправления нормативных правовых актов, изменяющих нормативно установленные ставки арендной платы или методику их расчета, в силу того, что регулирование арендной платы за находящиеся в публичной собственности земельные участки осуществляется в нормативном порядке, влечет изменение условий договоров аренды таких земельных участков независимо от воли сторон договоров аренды и без внесения в текст договоров подобных изменений.

Указанная позиция ВАС в настоящее время легла в основу многих судебных решений, закрепляющих возможность изменения ставки арендной платы в одностороннем порядке.

В качестве иллюстрации такого подхода правоприменителя можно привести следующие решения:

– Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 28.04.2015 г. №Ф03-691/2015 по делу №А51-5622/2014: «Принимая решение о взыскании долга по договору аренды земельного участка и неустойки, суд, применив положения пункта 1 статьи 614 ГК РФ, пункта 3 статьи 65 ЗК РФ, пункта 16 постановления пленума ВАС РФ от 17.11.2011 г. №73, установил, что спорный договор заключен между сторона-



ми после вступления в силу Земельного кодекса РФ, в связи с чем к нему подлежат обязательному применению правила о регулируемой арендной плате, и подписание дополнительного соглашения для использования изменившегося расчета арендной платы в данном случае не требуется, учитывая также содержание условия договора, допускающего одностороннее изменение арендной платы в случае изменения базовых размеров арендной платы за земельные участки, без дополнительного согласования такого изменения уполномоченным органом власти нормативно правового акта, предусматривающего расчет размера арендной платы за использование расположенных на территории субъекта РФ земельных участков, находящихся в неразграниченной государственной собственности, исходя из кадастровой стоимости передаваемого в аренду земельного участка, соответствующая плата по спорному договору подлежала увеличению исходя из новой методики расчета».

– Материалы другого дела (постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 22.04.2015 г. №Ф01-1004/2015 по делу №А79-10527/2013): «Взыскивая в пользу администрации долг по договору аренды земельного участка и частично пени, отклоняя встречный иск общества о признании недействительным договора, суд в порядке статьи 606, пункта 1 статьи 614 ГК РФ, пунктов 7, 16 постановления пленума ВАС РФ от 17.11.2011 г. №73 установил, что расчет размера арендной платы произведен истцом исходя из ставок арендной платы за землю, уста-

новленных постановлением органа местного самоуправления, а учитывая, что договор аренды заключен после введения в действие ЗК РФ, к спорным правоотношениям подлежит применению порядок определения размера арендной платы, устанавливаемый уполномоченным органом, однако доказательств надлежащего исполнения договорных обязательств арендатором не представлено, кроме того, арендатор приобрел объекты, права на которые зарегистрированы в установленном законом порядке как на объекты недвижимости, в целях переоформления прав на спорный земельный участок администрация заключила договор аренды, следовательно, получив в аренду земельный участок, общество реализовало свое право на него».

В контексте рассмотрения проблемы определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в публичной собственности, невозможно не обратить внимание на определение Верховного Суда РФ от 13.05.2015 г. №306-ЭС14-6558, в котором указано, что принятое правительством региона изменение методики расчета регулируемой арендной платы применяется в том числе и к ранее заключенным договорам аренды государственного имущества с момента вступления в силу соответствующего нормативного правового акта и не требует дополнительного изменения договора.

Верховный суд при принятии решения отметил, что из п. 16, 19 постановления пленума ВАС РФ от 17.11.2011 г. №73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о до-

говоре аренды» (в ред. постановления пленума ВАС РФ от 25.01.2013 г. №13, размещенного на сайте ВАС РФ 21.03.2013 г.) следует, что к договору аренды, заключенному после вступления в силу Земельного кодекса РФ, п. 3 ст. 65 которого предусматривает необходимость государственного регулирования размера арендной платы, подлежит применению порядок определения размера арендной платы, устанавливаемый уполномоченным органом (далее – регулируемая арендная плата), даже если в момент его заключения такой порядок еще не был установлен. Изменения регулируемой арендной платы (например, изменения формулы, по которой определяется размер арендной платы, ее компонентов, ставок арендной платы и т. п.) по общему правилу применяются к отношениям, возникшим после таких изменений. Арендодатель по договору, к которому подлежит применению регулируемая арендная плата, вправе требовать ее внесения в размере, установленном на соответствующий период регулирующим органом без дополнительного изменения договора аренды. Договор был заключен после введения в действие Земельного кодекса РФ, размер арендной платы определен не по результатам торгов, поэтому к договору применяется регулируемая арендная плата и изменение методики ее определения путем введения постановлением правительства Волгоградской области коэффициента 2, подлежит применению с момента вступления в силу этого нормативного правового акта и не требует дополнительного изменения договора.

Таким образом, Судебная коллегия считает ошибочным вывод судов о том, что данный пункт применяется только к договорам аренды, заключенным после вступления в силу постановления о введении данного коэффициента в силу нормативного характера регулирования арендной платы.

Резюмируя изложенное, очевидно, что правоприменитель, формируя свой подход в отношении возможности изменения ставки арендной платы за земельные участки, находящиеся в публичной собственности, и взыскания задолженности по арендной плате, исходит из принципов экономической обоснованности и законности изменения методики расчета арендной ставки.

Вместе с тем в качестве рекомендации для арендодателей можно указать на необходимость включения в текст заключаемых договоров аренды земельных участков, находящихся в публичной собственности, пункта следующего содержания: «Размер арендной платы может пересматриваться арендодателем в одностороннем порядке в результате принятия уполномоченными органами нормативных актов. Изменение размера арендной платы вследствие принятия соответствующими органами таких актов не является изменением условия договора о размере арендной платы применительно к пункту 3 статьи 614 Гражданского кодекса Российской Федерации, а представляет собой исполнение согласованного сторонами условия договора. Такое изменение не требует заключения дополнительного соглашения к договору и его государственной регистрации».

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ – ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЭФФЕКТ

Опытom Свердловской области в вопросе вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения на примере муниципального образования Красноуфимский округ делится глава муниципального образования Олег Ряписов.

Красноуфимский округ обладает достаточно большим ресурсом земель сельскохозяйственного назначения. На территории муниципалитета их насчитывается 104,4 тыс. га. Однако в силу объективных и субъективных причин эффективность использования этого ресурса до недавнего времени оставляла желать лучшего. Основные проблемы возникли в отношении земель, находящихся в общей долевой собственности.

В связи с принятием Федерального закона от 29.12.2010 г. №435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» в Красноуфимском округе была проделана работа в отношении 23 сельскохозяйственных организаций, действовавших на территории муниципалитета: проведены сходы и собрания граждан. В ходе этих встреч гражданам разъяснялись принятые изменения в законодательство, уточнялись списки пайщиков с целью определения умерших и выбывших к новому месту жительства. Помимо этого была проведена обширная информационная работа.

В местной газете, на официальном сайте администрации и на информационных щитах по месту расположения земельных участков, находящихся в долевой собственности, были размещены списки лиц, земельные доли которых могут быть признаны невостребованными.



Проведены общие собрания дольщиков с целью утверждения списков невостребованных земельных долей. В случае, когда собрание признавалось неправомочным из-за низкой явки дольщиков, списки были утверждены постановлениями администрации Красноуфимского округа.

На следующем этапе была проведена подготовка исковых заявлений в городской суд о признании права собственности муниципалитета на земельные доли. Всего было составлено 23 иска. По решениям Красноуфимского городского суда в собственность муниципального образования перешли невостребованные доли общей площадью 27 173 га.

Одновременно принимались заявки о предоставлении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности. Из предварительных бесед с сельскохозяйственными товаропроизводителями, осуществляющими деятельность на территории округа, выяснилось, что они в подавляющем большинстве хотели бы взять земли сельскохозяйственного назначения в аренду, без оформления права собственности.



Таким образом, в 2014–2015 гг. в отношении земельных долей, перешедших в муниципальную собственность, было проведено 5 аукционов и заключено 5 контрактов на межевание земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Земельные участки поставлены на кадастровый учет.

В общей долевой собственности МО Красноуфимский округ имеется 3 050 га земли в границах 5 товариществ с ограниченной ответственностью, на которые не поступили заявки от сельскохозяйственных организаций и крестьянско-фермерских хозяйств. По данным земельным долям работы не проводились.

По итогам работы с невостребованными долями планировалось заключить 45 долгосрочных договоров аренды или договоров купли-продажи земельных участков общей площадью 23 750 га с 27 сельхозпроизводителями. Процесс заключения долгосрочных договоров аренды затянулся из-за судебных процессов с ООО «Семухино» по землям сельхозназначения в границах 6 хозяйств площадью 7 870 га в связи с принятием обеспечительных мер Арбитражным судом Свердловской области. В настоящее время про-

должаются судебные процессы в отношении земельных участков ТОО «Криулинское» и ТОО «Баякское» Красноуфимского района.

По итогам работы за 2014–2015 гг. заключено:

- 1) 26 договоров аренды земельных участков, сформированных в счет выдела земельных долей; 2 договора – в 2014 г., 24 договора – в 2015 г.;
- 2) 3 договора купли-продажи земельных участков, сформированных в счет выдела земельных долей.

В 2015 г. экономический эффект в виде дополнительных поступлений в местный бюджет от продажи земельных участков категории земель сельскохозяйственного назначения составил 6 746 000 руб., от аренды земельных участков – 678 400 руб.

Кроме того, оформление сельхозтоваропроизводителями прав на земельные участки позволило сельскохозяйственным организациям, крестьянско-фермерским хозяйствам получить землю для производства сельскохозяйственной продукции на законных основаниях, что, в свою очередь, способствует занятости населения в сельском хозяйстве, стабильности трудовых и гражданско-правовых отношений. ●

ТРУДНОСТИ И ПРОБЕЛЫ: ЧТО НЕ УЧТЕНО В НОВОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

В конце июня 2014 г. президент РФ В. В. Путин подписал закон «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ», который вступил в силу с 1 марта 2015 г. Специалисты назвали внесенные в кодекс поправки крупнейшей земельной реформой в стране за последние 14 лет, так как изменения действительно носят глобальный характер. Согласно данному закону поселения, утвердившие правила землепользования и застройки, получают полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена в границах поселений, с одновременным прекращением таких полномочий у муниципальных районов. О том, как складывается ситуация на местах, рассказывает руководитель администрации сельского поселения Вьльгорт Сыктывдинского района Валентина Бараксанова.

Правила землепользования и застройки села Вьльгорт Сыктывдинского района утверждены Советом сельского поселения 24 июня 2014 г. В связи с этим 1 марта 2015 г. полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена в границах сельского поселения Вьльгорт, перешли сельскому поселению.

В соответствии с новыми положениями земельного законодательства возникли заметные трудности в выполнении поставленных задач, а также обнаружили большие пробелы в выполнении новых обязанностей, возложенных на специалистов сельских поселений. Обозначим



некоторые из них, которые являются самыми существенными.

В Сыктывдинском районе численность населения составляет чуть более 24 тыс. человек. В самом сельском поселении Вьльгорт проживает больше 11 тыс. – то есть практически половина населения всего района. При этом в администрации сельского поселения Вьльгорт по земельным вопросам работают всего два специалиста из отдела по хозяйственным и жилищным вопросам, в то время как в администрации Сыктывдинского района земельными вопросами занимается отдельный земельный отдел, имеющий 6 штатных кадровых единиц. С учетом того, что большая часть полномочий по земельным вопросам муниципального района Сыктывдинский была передана с 1 марта 2015 г. в сельские поселения, в сельском поселении Вьльгорт стал чувствоваться явный кадровый голод, связанный с нехваткой специалистов в области земельных

отношений, в том числе для выполнения земельных работ в поставленные сроки.

При передаче полномочий большая проблема обнаружилась в оснащении техническим оборудованием администрации сельского поселения. В бюджете поселения Выльгорт нет дополнительного финансового обеспечения для обновления технических ресурсов и приобретения необходимых геоинформационных и других программ. На сегодняшний день в распоряжении работников имеется устаревшая компьютерная техника, которая не способна в силу своей низкой производительности обеспечить выполнение качественных работ. По своим техническим параметрам она не позволяет работать в геоинформационных программах, необходимых для ведения дежурной карты села Выльгорт, в том числе не позволяет работать с ресурсоемкими приложениями и программами.

Для обеспечения бесперебойной работы отделов администрации сельского поселения, компьютерной технической поддержки, настройки сложных программных продуктов, проведения мониторинга технических средств, слаженной работы с другими государственными органами требуется введение в штатное расписание должности системного администратора. Без такого специалиста невозможно обеспечить слаженность работы специалистов по земельным вопросам.

В дополнении к обозначенным проблемам стоит отметить вопрос осуществления земельного контроля. Вопрос, к кому относятся полномочия по выполнению земельного контроля, является основанием для активной дискуссии. На сегодняшний день, в соответствии с Земельным кодексом, осуществление земельного контроля также возложено на администрацию поселения Выльгорт. Однако полномочие по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, не подпадает под перечень вопросов местного значения, установленные статьями 14, 15, 16 Федерального закона №131-ФЗ и, соответственно, в силу части 1 статьи 19 этого же Федерального закона должно рассматриваться как делегированное государственное полномочие. В связи с этим оно не может быть передано от органов местного самоуправления поселений органам местного самоуправления муниципальных районов на ос-

нове соглашений, указанных в части 4 статьи 15 Федерального закона №131-ФЗ.

Для выполнения переданных полномочий в соответствии с законодательством они должны быть финансово подкреплены. И значит, необходим стабильный финансовый поток для эффективной деятельности органа местного самоуправления.

Анализ проблем, возникающих в сельских поселениях, утвердивших генеральный план и правила землепользования и застройки, показывает, что с аналогичными вопросами сталкиваются и руководители других муниципальных образований. Так, по мнению главы сельского поселения Каджером (муниципальный район «Печора», Республика Коми) Владимира Гапонько, важнейшими препятствиями для налаживания эффективной работы в соответствии с новыми требованиями законодательства является:

- отсутствие специалистов в области земельных отношений;
- удаленность от райцентров, где находятся государственные органы;
- трудности в оформлении земельных участков, связанные с необходимостью внесения изменений в действующие ППЗ и генеральный план (в соответствии с приказом Минэкономразвития от 01.09.2014 г. №540);
- трудности в постановке на учет линейных объектов из-за противоречия законов (нет ясности с определением, с охранной зоной или без);
- из-за неоднозначности в трактовках прокуратуры в разных муниципалитетах отсутствует четкое определение, кто должен осуществлять муниципальный земельный контроль - сельские поселения или муниципальный район;
- высокая стоимость работ кадастровых инженеров (цена за выезд в поселки в два раза больше, чем в городе);
- проблемы с электронным документооборотом при постановке на учет земельных участков и изменении вида разрешенного использования;
- частое изменение законодательства, регулирующего земельные отношения, и большое количество подзаконных актов.

Мы адресуем эти вопросы экспертам и рассчитываем получить ответы, которые опубликуем в очередном номере журнала. •

ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОДЕКС И АНТИМОНОПОЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ

По инициативе Совета муниципальных образований Тамбовской области в регионе был проведен обучающий семинар по применению земельного законодательства и законодательства о нотариате. Его участниками стали главы и муниципальные служащие органов местного самоуправления. В повестку дня семинара были включены темы, предложенные самими главами поселений, а главной целью проведения стало повышение юридической компетенции специалистов. Одним из вопросов, рассмотренных в ходе семинара, стали антимонопольные требования при применении Земельного кодекса Российской Федерации. Представляем вниманию читателей выступление заместителя руководителя – начальника отдела контроля закупок и антимонопольного контроля Тамбовского УФАС России Натальи Колодиной.

1 марта 2015 г. в силу вступили положения Федерального закона №171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятого в июне 2014 г. Его положениями предусмотрено предоставление земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, на торги, за исключением закрытого перечня случаев. Данным законом был введен блок новых норм, регулирующих вопросы предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

При рассмотрении антимонопольным органом заявлений о признаках нарушения антимонопольного законодательства разрешению подлежат вопросы равного доступа к использованию земли, реализации имущественных отношений по владению, пользованию и распоряжению земельными участками.

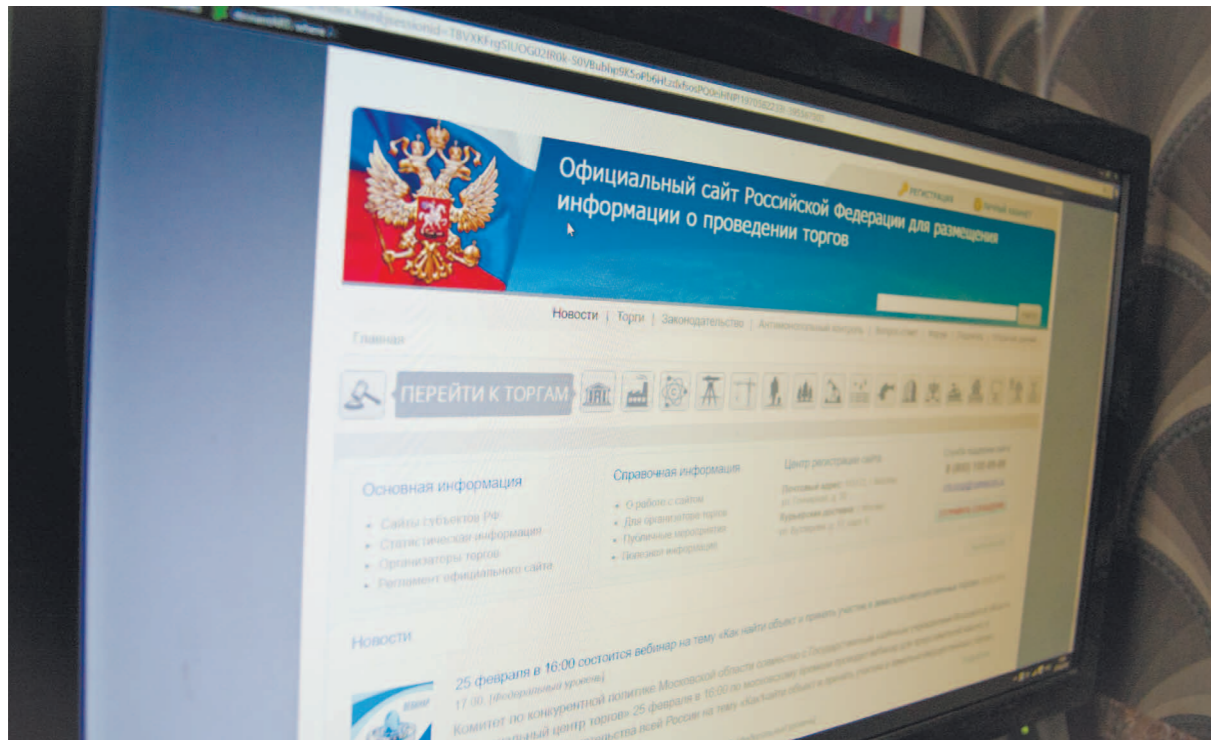
Согласно статьям 39.3 и 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на торгах, проводимых в форме аукционов, за исключением закрытого перечня случаев, установленных данными статьями. Ста-

тьями 39.11, 39.12 ЗК РФ введен единый порядок, используемый при предоставлении земельных участков на торгах вне зависимости от целей предоставления таких земельных участков.

Статьей 39.3 предусмотрены случаи продажи земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на торгах и без проведения торгов. При этом данной статьей предусмотрено, что продажа таких участков осуществляется на торгах, проводимых в форме аукционов, за исключением десяти случаев, изложенных в пункте 2 статьи 39.3 Земельного кодекса.

В соответствии со статьей 39.6 кодекса предоставление земельных участков в аренду осуществляется по результатам аукционов, при этом перечень исключений из данного общего правила состоит из тридцати трех случаев, изложенных в пункте 2 указанной статьи.

В соответствии с положениями статьи 447 Гражданского кодекса Российской Федерации торги представляют собой особый способ заключения договора, при котором договор заключается с лицом, предложившим наиболее высокую цену или лучшие условия исполнения договора. Процедура проведения торгов основана на состязательности хозяйствующих субъектов.



В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Непроведение торгов лишает потенциальных желающих возможности принять участие в конкурентной борьбе за право доступа к земельному ресурсу, что приводит к ограничению конкуренции.

Порядок предоставления земельных участков сформулирован в статьях 39.11 – 39.13 Земельного кодекса. Важно, что в действующей редакции отсутствует возможность проведения конкурса в качестве возможной процедуры.

Согласно пункту 19 статьи 39.11 Земельного кодекса извещение о проведении аукциона размещается на официальном сайте Российской Федерации в сети Интернет, определенном правительством Российской Федерации, не менее чем за 30 дней до дня проведения аукциона. Указанное извещение должно быть доступно для

ознакомления всем заинтересованным лицам без взимания платы на сайте www.torgi.gov.ru.

Нарушение порядка проведения торгов может привести к ограничению доступа к участию в торгах и может содержать признаки нарушения статей 15, 17 Закона о защите конкуренции.

Федеральным законом от 08.03.2015 г. №42-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» внесены существенные изменения в статью 448, уточняющие возможность изменения условий договора по предоставлению земельных участков, а также возможность уступки прав по таким сделкам. Согласно пункту 7 указанной статьи, если в соответствии с законом заключение договора возможно только путем проведения торгов, победитель торгов не вправе уступать права и осуществлять перевод долга по обязательствам, возникшим из заключенного на торгах договора. Обязательства по такому договору должны быть исполнены победителем торгов лично, если иное не установлено в соответствии с законом.

Согласно пункту 8 статьи 448 Гражданского кодекса условия договора, заключенного по результатам торгов в случае, если его заключение допускается только путем проведения торгов, могут быть изменены сторонами, если это изменение не влияет на условия договора, имевшие существенное значение для определения цены на торгах, а также в иных случаях, установленных законом.

Нормы, конкретизирующие возможность продления договора аренды земельного участ-

ка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, изложены в пунктах 3–5 статьи 39.6 Земельного кодекса. Так, в соответствии с пунктом 3 граждане и юридические лица, являющиеся арендаторами находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, имеют право на заключение нового договора аренды таких земельных участков без проведения торгов в следующих случаях:

1) земельный участок предоставлен гражданину или юридическому лицу в аренду без проведения торгов (за исключением случаев, предусмотренных пунктом 13, 14 или 20 статьи 39.12 Земельного кодекса);

2) земельный участок предоставлен гражданину на аукционе для ведения садоводства или дачного хозяйства.

При этом для реализации такой возможности необходимо еще и соблюдение в совокупности следующих условий, предусмотренных пунктом 4 статьи 39.6 Земельного кодекса:

1) заявление о заключении нового договора аренды земельного участка подано гражданином или юридическим лицом до дня истечения срока действия ранее заключенного договора аренды земельного участка;

2) исключительным правом на приобретение земельного участка в случаях, предусмотренных Земельным кодексом и другими федеральными законами, не обладает иное лицо;

3) ранее заключенный договор аренды земельного участка не был расторгнут с гражданином или юридическим лицом по основаниям, предусмотренным пунктами 1 и 2 статьи 46 Земельного кодекса;

4) на момент заключения нового договора аренды имеются предусмотренные подпунктами 1–30 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса основания для предоставления без проведения торгов земельного участка, договор аренды которого был заключен без проведения торгов.

Актуальным является вопрос о возможности продления срока договора аренды для завершения строительства объекта.

В связи с изменениями, внесенными законом №171-ФЗ, пунктом 5 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ, прямо указано на возможность однократного продления договора без торгов в целях завершения строительства при условии соблюдения требований, установленных подпунктами 1 и 2. При этом такое право предоставляется:

1) собственнику объекта незавершенного строительства, право собственности на который приобретено по результатам публичных торгов по продаже этого объекта, изъятого у преды-

дущего собственника в связи с прекращением действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

2) собственнику объекта незавершенного строительства, за исключением указанного в подпункте 1 настоящего пункта, в случае, если уполномоченным органом в течение 6 месяцев со дня истечения срока действия ранее заключенного договора аренды земельного участка, на котором расположен этот объект, в суд не заявлено требование об изъятии этого объекта путем продажи с публичных торгов либо судом отказано в удовлетворении данного требования, или этот объект не был продан с публичных торгов по причине отсутствия лиц, участвовавших в торгах. Предоставление земельного участка в аренду без аукциона в соответствии с настоящим подпунктом допускается при условии, что такой земельный участок не предоставлялся для завершения строительства этого объекта ни одному из предыдущих собственников этого объекта.

В редакции Земельного кодекса, действующего с 1 марта 2015 г., также введены и новые положения, касающиеся размещения объектов нестационарной торговли, рекламных конструкций, а также иных видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов.

Перечень иных видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, установлен постановлением правительства Российской Федерации от 03.12.2014 г. №1300.

В соответствии со статьей 39.33 Земельного кодекса РФ использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам, может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута, но в оговоренных в части 1 указанной статьи случаях, в том числе включающей размещение нестационарных торговых объектов, рекламных конструкций, а также иных объектов, виды которых устанавливаются правительством Российской Федерации. При размещении указанных объектов сделка по предоставлению земельного участка не совершается.

Вопросы предоставления мест под размещение объектов нестационарной торговли согласуются по пункту 1 статьи 39.6 Земельного кодекса регулируются Федеральным законом от 28.12.2009 г. №381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации. Органы местного самоуправления вправе издавать муниципальные правовые акты по вопросам, связанным с созданием условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли, в случаях и в пределах, которые предусмотрены законом №381-ФЗ.

Согласно части 3 статьи 10 указанного закона схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, вопрос порядка предоставления мест под размещение объектов нестационарной торговли, в том числе вопросов срока размещения таких объектов, определяется нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления. При этом пункт 3 статьи 39.36 Земельного кодекса устанавливает, что порядок и условия размещения такого рода объектов устанавливаются нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

В целях соблюдения принципа равнодоступности и конкурентности и недопущения нарушения антимонопольного законодательства предоставление права на размещение объекта нестационарной торговли при наличии двух и более претендентов в отношении одних и тех же мест размещения таких объектов следует осу-

ществлять путем проведения конкурентных процедур. Согласно пункту 2 статьи 39.6 Земельного кодекса установка и эксплуатация рекламных конструкций на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляются на основании договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции в соответствии с Федеральным законом от 13 марта 2006 г. №38-ФЗ «О рекламе».

Дополнительно следует обратить внимание, что использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута при проведении инженерных изысканий, капитального или текущего ремонта линейного объекта; при строительстве временных или вспомогательных сооружений (включая ограждения, бытовки, навесы), складировании строительных и иных материалов, техники для обеспечения строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения; при осуществлении геологического изучения недр, осуществлении деятельности в целях сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, за исключением земель и земельных участков в границах земель лесного фонда. При этом, согласно пункту 2 статьи 39.33 Земельного кодекса РФ, использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в указанных целях осуществляется на основании разрешений уполномоченного органа. •

ЗЕМЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ: ОЦЕНКА И ВОСТРЕБОВАННОСТЬ

Земельные ресурсы являются одним из важнейших источников дохода муниципальных образований. Темы, связанные с их рациональным использованием, остаются актуальными и нередко универсальными для разных регионов страны. Представляем вашему вниманию статью, подготовленную специалистами администрации муниципального образования «Чойский район» (Республика Алтай), в которой рассмотрены вопросы, касающиеся кадастровой оценки земель и оформления невостребованных земельных долей.

В соответствии с Правилами проведения государственной кадастровой оценки земель, утвержденными постановлением правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 г. №316, государственная кадастровая оценка земель должна проводиться не реже одного раза в 5 лет. Она основывается на классификации земель по целевому назначению и виду функционального использования. Оценка земель городских и сельских поселений осуществляется на основании статистического анализа рыночных цен и иной информации об объектах недвижимости, а также иных методов массовой оценки недвижимости. Результаты государственной кадастровой оценки земель утверждаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по представлению территориальных органов Федерального агентства кадастра объектов недвижимости.

Постановлением правительства Республики Алтай №218 от 18 сентября 2008 г. были утверждены результаты государственной кадастровой

оценки земель населенных пунктов на территории республики и удельные показатели для расчета кадастровой стоимости земель. Таким образом, с момента проведения последней оценки прошло уже более 7 лет. Данное постановление распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2008 г.

Оценка осуществляется на основании статистического анализа рыночных цен, следовательно, пересмотр кадастровой стоимости может привести к увеличению доходной части бюджета поселений и муниципального района.

В соответствии с положениями Земельного кодекса Российской Федерации:

– начальной ценой предмета аукциона по продаже земельного участка является по выбору уполномоченного органа рыночная стоимость такого земельного участка, определенная в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 г. №135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», или кадастровая стоимость такого земельного участка, если результаты государственной кадастровой оценки утверждены не ранее чем за 5 лет до даты принятия решения о проведении аукциона;

– начальная цена предмета аукциона на право заключения договора аренды земельного участка устанавливается по выбору уполномоченного органа в размере ежегодной арендной платы, определенной по результатам рыночной оценки в соответствии с Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» или в размере не менее полутора процентов кадастровой стоимости такого земельного участка, если результаты государственной кадастровой



оценки утверждены не ранее чем за 5 лет до даты принятия решения о проведении аукциона.

В связи с тем, что государственная оценка земель не проводилась более 7 лет, органам местного самоуправления приходится нести дополнительные расходы на проведение рыночной оценки. Имеются земельные участки с видом разрешенного использования, у которых средний уровень кадастровой стоимости 1 кв. м земли, с разбивкой по поселениям, отсутствует, кадастровая стоимость таких земельных участков рассчитана по среднерайонному удельному показателю, в таких случаях она завышена.

Еще одной актуальной темой остается оформление невостребованных земельных долей.

В 1991 г. президент Российской Федерации подписал указ «О реорганизации колхозов и совхозов», результатом которого стало выделение земельных долей (паев). Получали земельные паи люди, проживающие в сельских поселениях, на территории которых располагалось сельхозпредприятие, пенсионеры, чьим последним местом работы было сельхозпредприятие, работники здравоохранения, образования или культуры, которые работали на территории села. Общий размер паев составил практически половину общей площади сельскохозяйственных угодий страны.

Земельный пай предоставляется бесплатно, но граждане должны оплачивать кадастровые работы и платить налог на землю. Наличие собственной земли помогало людям начать частную деятельность. Однако наделение сельских жителей собственными земельными паями имело также и массу недостатков. Главное, что далеко не все собирались эффективно использовать выданную им землю, а часть просто не имела возможности это делать. В то же время, согласно праву наследования, пай мог достаться городским жителям, которым и вовсе не был нужен.

По сей день проблема сосредоточения земельных участков в руках совсем не тех людей, кто действительно желает использовать ее рационально, не меняя ее сельскохозяйственного назначения и пользуясь ею именно для сельскохозяйственной деятельности, остается актуальной. В результате миллионы гектар земли по всей стране зарастают и становятся непригодными для сельскохозяйственного производства. Кроме того, даже если человек найдет деньги, чтобы оформить и узаконить свои права на земельный участок, необходима техника, с помощью которой он будет его обрабатывать. Очевидно, что у большинства людей такой техники нет и возможности ее приобретения не имеется.

Для того чтобы сделать пай именно сельскохозяйственной землей, необходимо как минимум ограничить правомочия ее собственников и

параллельно осуществлять серьезный контроль за куплей-продажей земельных участков такого типа. На это направлены определенные ограничения по использованию земельных паев (так, на данной земле нельзя проводить строительство).

Согласно статье 12.1 Федерального закона от 24.07.2002 г. №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» невостребованной земельной долей может быть признана земельная доля, принадлежащая на праве собственности гражданину, который не передал эту земельную долю в аренду или не распорядился ею иным образом в течение трех и более лет подряд. Невостребованной земельной долей может быть признана также земельная доля, сведения о собственнике которой не содержатся в принятых до дня вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 г. №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» решениях органов местного самоуправления о приватизации сельскохозяйственных угодий. Либо земельная доля, собственник которой умер и отсутствуют наследники как по закону, так и по завещанию, или никто из наследников не имеет права наследовать, или все

наследники отстранены от наследования, или никто из наследников не принял наследства, или все наследники отказались от наследства и при этом никто из них не указал, что отказывается в пользу другого наследника.

С целью установления для таких земельных долей статуса невостребованных органы местного самоуправления поселения публикуют сведения о них в средствах массовой информации. Лица, считающие, что они или принадлежащие им земельные доли необоснованно включены в список, вправе представить в письменной форме возражения в орган местного самоуправления. Если в течение трех месяцев возражения не были поданы, доли признаются невостребованными.

После проведения процедуры органы местного самоуправления поселения вправе обратиться в суд, признать все неоформленные земельные доли муниципальной собственностью и распоряжаться ими на свое усмотрение. Однако остается нерешенным вопрос, почему невозможно после соблюдения процедуры признать право собственности за органами местного самоуправления поселения автоматически. ●

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ И ПРОГРАММНЫЕ РЕШЕНИЯ

Управление имущественно-земельным комплексом города – процесс сложный, требующий принятия важных управленческих решений в сжатые сроки, основываясь на анализе большого объема правовой, документальной, финансовой, судебной информации. Представляем вашему вниманию опыт работы в этой сфере города Ростов-на-Дону. В материале, подготовленном сотрудниками Департамента имущественно-земельных отношений, раскрываются особенности корпоративного управления имущественно-земельным комплексом. Материал подготовлен директором Департамента Д. О. Тюриной, заместителем директора Е. Б. Сеничевой, начальником отдела информационных технологий Н. В. Макаренко.

По состоянию на 2004 г. Ростов-на-Дону имел в управлении большое количество объектов, которые были объединены в ряд реестров:

- объектов муниципальной собственности (56 тыс. объектов);
- договоров аренды муниципального имущества (2,5 тыс. договоров);
- договоров аренды земельных участков (16 тыс. договоров).

Каждый из реестров велся в отдельной базе данных.

Эффективная система управления предполагает системность и согласованность в принятии управленческих решений, что невозможно без использования информационных систем. Поэтому в 2004 г. было принято решение о переходе на корпоративную систему управления и разработке программного обеспечения, позволяющего объединить информацию из разрозненных

автоматизированных систем, а также обеспечить автоматизацию всех управленческих процессов.

Запуск в начале 2005 г. автоматизированной информационной системы управления муниципальной собственностью (АС УМС) позволил: автоматизировать большую часть технологических процессов управления имущественно-земельным комплексом, значительно ускорить подготовку справок и выписок из реестра муниципальной собственности для граждан и организаций, упростить прохождение документов на предоставление в аренду объектов нежилого фонда; систематизировать ведение единого банка данных объектов муниципальной собственности всех типов (помещения, здания, сооружения, инженерная инфраструктура, движимое имущество, муниципальные предприятия и учреждения, акции, доли, паи), ведение договоров аренды и иного обременения на объекты муниципальной собственности.

Система позволяет производить автоматически расчет планируемой арендной платы, настраивать формулы расчета с помощью встроенных средств конструктора формул, ведется история объектов учета. В 2006 г. внедрена методика расчета арендных платежей за земельные участки на основе кадастровой оценки.

Кроме этого появилась возможность автоматически формировать договор аренды или дополнительное соглашение к нему. В АС УМС прослеживается весь жизненный цикл договора аренды.

В первом полугодии 2007 г. внедрена универсальная система администрирования, которая позволяет вести подробный аудит изменений актуальной информации. Это позволило исключить необоснованное внесение изменений, слу-

2004 ГОД – РАЗРОЗНЕННЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ СОДЕРЖАТ:

- реестр объектов муниципальной собственности (56 тыс. объектов);
- реестр договоров аренды муниципального имущества (2,5 тыс. договоров);
- реестр договоров аренды земельных участков (16 тыс. договоров).



чайную порчу данных, повысить достоверность информации и контролировать поступления средств в бюджет от использования муниципальной собственности и аренды земельных участков.

В 2008 г. начала работать система электронного документооборота АИС «КУПР-АСДО», позволяющая отслеживать потоки документов, фиксировать поручения и исполнителей, отслеживать этапы выполнения поручений, формировать проекты нормативной документации, отслеживать связь с договорами аренды в базе данных АС УМС.

Таким образом, к 2008 г. работа по подготовке результатов услуг была автоматизирована практически полностью. Все сотрудники работали в единой локальной сети с использованием двух основных автоматизированных систем – АС УМС и системы документооборота АИСС КУПР.

Однако абсолютно не был решен вопрос с взаимодействием «заявитель – приемщик документов», что приводило к возникновению очередей на предоставление услуг. В связи с этим была разработана городская целевая программа «Развитие системы оказания муниципальных услуг гражданам и организациям Департаментом имущественно-земельных отношений города Ростова-на-Дону на 2007–2010 гг.», а позже разработана ведомственная целевая программа «Обеспечение оказания муниципальных услуг в сфере имущественно-земельных отношений в 2012–2014 гг.».

Для реализации данной программы в первом в Ростове-на-Дону Многофункциональном центре по предоставлению услуг в сфере имущественно-земельных отношений был создан отдел по работе с гражданами и организациями. Он осуществлял консультирование, прием и выдачу заявок. Административные регламенты и стандарты услуг были также автоматизированы, что позволило оперативно передавать заявки.

Среднее время ожидания посетителей в очереди для консультирования, сдачи и получения

документов в ДИЗО сократилось с многомесячного ожидания в очереди до 11,3 минуты в 2008 г., а по итогам 2012 г. – к окончанию реализации программы – составило 4,5 минуты.

Средняя оценка уровня предоставления услуг заявителями в 2012 г. составила 4,9 балла. Число заявок, исполненных с просрочкой, оценивалась в 1,5% в 2012 г. (3,2% в 2008 г.). За весь период действия программы с техническими ошибками оформлено не более 0,1% документов. С января 2013 г. прием услуг в сфере имущественно-земельных отношений был передан в МКУ «Управление многофункциональных центров города Ростова-на-Дону».

С 2009 г. началась работа по развитию в АС УМС системы формирования аналитических отчетов по всем направлениям деятельности департамента. С 1 июня 2010 г. встроены финансово-бухгалтерский блок, позволяющий вести подоходный бюджетный учет неналоговых доходов от использования муниципальной собственности. Наличие полной информации в одной базе данных позволило формировать не только бюджетную отчетность, но и проводить всесторонний анализ информации аналитического блока, извлекать из базы документы-основания.

Опыт разработанной системы автоматического преобразования аналитических операций в бюджетные был востребован и соседними регионами, в частности Воронежской областью.

В 2011 г. создан web-сервис интерактивного формирования платежного поручения для оплаты арендной платы, пени и текущей задолженности по договорам аренды нежилого фонда через портал администрации города и внедрена автоматизация претензионно-исковой работы департамента. Из АС УМС автоматически с использованием ранее внесенных реквизитов и условий договоров формируются претензии, исковые заявления в суды, протоколы расчета арендной платы, платы за фактическое использование, пени, процентов за пользование чужими денеж-



ными средствами в периоде возникновения задолженности, осуществляется планирование и контроль деятельности юридического отдела

В АС УМС проводится расчет планируемой арендной платы, начисление арендной платы, платы за выкуп, фактическое использование, начисление пени и процентов, а также импорт платежных поручений, распределение по договорам, перераспределение информации по платежам, формирование сальдо и т. д.

В результате:

- рост количества поданных претензий по сравнению с 2011 г. составил 2,3 раза, количества судебных исков – 1,2 раза;

- недоимка по арендной плате в бюджет города снизилась на треть по сравнению с 2012 г.

В 2012 г. департамент приступил к поэтапному созданию муниципальной геоинформационной системы.

На первом этапе, в 2012 г., создан сегмент – геоинформационная система обеспечения деятельности в сфере имущественно-земельных отношений со встроенной системой документооборота. Это обеспечило информационное взаимодействие департаментов имущественно-земельных отношений и архитектуры и градостроительства города Ростова-на-Дону. Совместное накопление и использование необходимой картографической, нормативно-правовой и се-

мантической информации по объектам недвижимости и земельным участкам, автоматизация рабочих мест дала возможность использовать возможности системы при организации межведомственного взаимодействия в целях предоставления муниципальных услуг согласно требованиям Федерального закона №210-ФЗ.

На втором этапе в 2013 г. стали осуществляться автоматически межведомственные запросы в Управление Росреестра, филиал ФКБУ «ФКП Росреестра», инспекцию ФНС России при организации межведомственного взаимодействия в целях предоставления муниципальных услуг. Полученный документ, подписанный электронной подписью, хранится в электронном виде с привязкой к карте.

Сотрудник департамента со своего рабочего места, имея картографическое представление о самом объекте, и при наличии документов, связанных с предоставляемой услугой в системе, может сформировать автоматически межведомственный запрос, контролировать срок исполнения, проводить мониторинг сроков оказания услуг, отправку напоминаний об истечении срока, осуществлять поиск по услугам, формировать отчеты о предоставлении услуг, в том числе в рамках геоинформационного модуля «ГИС-док: гео-просмотр» (с отображением на карте).

Формирование межведомственного запроса оператором путем заполнения необходимых форм до внедрения системы автоматического формирования запросов составляло не менее 10 минут, после внедрения – не более двух минут. Таким образом, время на формирование запроса сократилось в 5 раз. Ответ на электронный запрос приходит не в течение 5 дней, а, как правило, в течение двух. Произошел отказ от запросов на бумажных носителях. Поскольку электронный документ, пришедший в ответ на запрос, автоматически «распаковывается», сотрудники перестали тратить время на сканирование ответов по услуге и занесение сканированных образов документа в карточку объекта в базе данных.

В 2013 г. было направлено 15 750 межведомственных запросов, сформированных путем заполнения специалистами форм на портале Управления Росреестра по Ростовской области. В результате внедрения автоматического формирования межведомственных запросов из геоинформационной системы ГИСОД ИЗО их количество возросло в 2015 г. до 30 738 шт. (рост в 1,95 раза по сравнению с базовым 2013 г.). В 2015 г. за счет потребности для обновления карты города в кадастровых планах территории резко возросло количество запросов в Росреестр – с 3 754 до 14 669 шт.

Все это привело к сокращению трудозатрат, увеличению количества межведомственных запросов в единицу времени и сокращению сроков предоставления муниципальных услуг.

В 2013 г. также был создан блок «Муниципальный земельный контроль», который позволил автоматизировать все процедуры, а также установить в ГИСОД ИЗО космический снимок территории города Ростова-на-Дону с наложением на него карты города с кадастровым делением. Создание блока позволило автоматизировать работу сотрудников, осуществляющих проверки. Если до автоматизации в 2013 г. была подготовлена и проведена 131 плановая и внеплановая проверка в области муниципального земельного контроля, то в 2014 г. их количество составило 393, а в 2015 г. – уже 570. При этом в 2015 г. в процессе проверки устранено каждое пятое нарушение – 102 из 576 выявленных.

В текущем году Департаментом имущественно-земельных отношений проводятся мероприятия по интеграции мультимедийной учетной информационной системы АС УМС и геоинформаци-

онной системы со встроенной системой документооборота ГИСОД ИЗО. Также ведется работа по доработке и установке удаленных рабочих мест в восьми администрациях районов города. Это даст сотрудникам администраций районов такие возможности работы с программой, как визуальное представление о возможном нарушении земельного законодательства, формирование плановых проверок, сбор информации по возможной внеплановой проверке без выхода на место, накопление всесторонней информации о субъекте и объекте проверки (включая фотоматериалы), автоматическое направление межведомственных запросов и хранение полученных документов в электронном виде с привязкой к карте. Особое внимание при разработке блока «Муниципальный земельный контроль» в ГИСОД ИЗО уделено возможности сбора всей необходимой информации по принципу «не отходя от рабочего места».

В 2017 г. департаментом предполагается реализовать четвертый этап – создание муниципальной геоинформационной системы в полном объеме, включая:

- платформу МГИС (выделенный общегородской сервер – единое межведомственное хранилище картографических и семантических данных);

- единое хранилище документов с разграничением прав доступа к документам между пользователями, с привязкой содержательной части документа к элементам МГИС;

- нормативную базу, определяющую правовую основу использования документов из единого хранилища, сформированного из документов, подготовленных различными структурами в соответствии с их полномочиями;

- систему защиты электронных документов как от внешних, так и от внутренних угроз;

- систему аудита и электронной подписи;

- разграничение доступа к данным.

Таким образом, создание, поэтапное развитие мультимедийной учетной информационной системы АС УМС и геоинформационной системы со встроенной системой документооборота на основе корпоративного управления объединили управленческие технологии и программные решения, которые прежде применялись локально и решали задачи отдельных подразделений и пользователей. Это дало возможность поддерживать полный цикл управления имущественно-земельным комплексом. ●

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ ПО-МАРИЙСКИ

СОВРЕМЕННЫЕ РЕШЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ
ОБСУЖДАЛИСЬ В ЙОШКАР-ОЛЕ



В начале апреля в столице Республики Марий Эл – городе Йошкар-Оле произошло знаковое событие: сюда, на общее собрание Совета муниципальных образований Марий Эл, приехали сразу несколько федеральных чиновников самого высокого ранга. Они встретились с марийскими органами местного самоуправления и региональными властями, чтобы вместе решить, что нужно сделать, чтобы людям в городах и поселках жилось лучше.

Этой встрече предшествовала серьезная работа. В течение месяца президент Общероссийского Конгресса муниципальных образований Виктор Кидяев знакомился с тем, как и чем живут муниципалитеты республики: выезжал в районы, говорил с жителями райцентров и отдаленных поселков, советовался с активными обществен-

никами. По этим встречам была составлена «дорожная карта», в которой были определены первоочередные меры по совершенствованию системы местного самоуправления.

В поездках Виктора Кидяева сопровождала его коллега по Государственной Думе – зампреда Комитета ГД по вопросам семьи, женщин и детей Лариса Яковлева. Она как коренная марийка представляла президента Конгресса руководителям органов местного самоуправления, местным депутатам и районному активу. Благодаря таким многосторонним встречам выстраивалась полная картина жизни муниципалитетов.

ЧЕМ ЖИВУТ МУНИЦИПАЛИТЕТЫ

Знакомство с республикой началось с Куженерского и Параньгинского районов. И там, и там депутаты Госдумы встретились с районным активом – руководителями представительной и исполнительной ветвей власти, депутатами, главами поселковых советов. Страна, как известно, переживает непростой период, поэтому люди откровенно делились с гостями своими проблемами. Так, в Куженерском районе сложная ситуация с ремонтом дорог, недостаточный уровень газификации, нехватка учреждений культуры и спортивных сооружений.

«Республика Марий Эл – одна из наиболее стабильно развивающихся территорий, – признал Виктор Кидяев, – хотя здесь, как и по всей России, есть еще не до конца решенные вопросы. Наши оппоненты из других партий пользуются этим, занимаясь популизмом. Но мы не собираемся рисовать с трибун воздушные замки,

а намерены заниматься серьезной работой. В частности, я обязательно вернусь сюда с председателем комитета Госдумы по транспорту Евгением Москвичевым – вместе с руководством республики будем думать над тем, как улучшить дороги. Вообще, все проблемы местного самоуправления начинаются с элементарной нехватки средств. Это общая для России ситуация. Моя цель как председателя Комитета ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, президента Общероссийского Конгресса – помочь разрешению этой ситуации. Будем работать над тем, чтобы перераспределить местные налоги, побьемся за восстановление объемов федеральной финансовой поддержки. Вы знаете, что из-за роста собственных доходов республике срезали часть федеральных трансфертов. Я считаю, что это несправедливо. Те регионы, где идет планомерная работа над доходной частью, наоборот, надо поддерживать!»

Лариса Яковлева подтвердила, что возможности у ее коллеги очень большие. За те пять лет, которые он представлял в Государственной Думе Тамбовскую область, инвестиции в регион выросли в несколько раз и сегодня составляют 122 млрд руб. в год.

Познавательными стали экскурсии: в Куженерском районе – на мясоперерабатывающий завод агрохолдинга «Акашево», в Параньгинском – на хлебопекарню ООО «Хлебснаб». Оба предприятия по-своему уникальны. Так, завод поразил четко отлаженной конвейерной системой и современным оборудованием. А хлебопекарня, как выяснилось, способна выпускать 35 наименований изделий – от обычных буханок до чакчака.

ВЫВОДЫ И РЕШЕНИЯ

Такие же встречи прошли в Медведевском и Оршанском районах, а также в ряде других населенных пунктов. Безусловно, положительным моментом в развитии муниципалитетов в республике стала поддержка региональной властью местных инициатив жителей. За счет этой программы благоустроились дворы и микрорайоны, строились детские городки и спортивные объекты, ремонтировались дороги и мосты.

Но планомерного развития таких программ мало. Встречи и обсуждения показали, что необходимо совершенствовать региональную и федеральную законодательную базу, увеличивать доходную часть местных бюджетов. А главное – сделать муниципалитеты полноправными участниками принятия решений в части перераспределения полномочий и средств, выделяемых на их исполнение.

Перспектива решения у этой проблемы есть. В настоящее время Конгрессом совместно с Комитетом Госдумы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и Министром ведется работа по внесению в Государственную Думу законопроекта, предусматривающего два существенных момента. Во-первых, это наделение советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации правом законодательной инициативы на региональном уровне. Во-вторых, это установление требования о принятии законов субъектов Российской Федерации о перераспределении и делегировании полномочий только с учетом мнения соответствующего совета муниципальных образований.

Это важный шаг по повышению роли и региональных советов, и Конгресса в целом. Надо сказать, что в ряде субъектов Федерации советы муниципальных образований правом законодательной инициативы уже наделены. Конечно, для того чтобы разработать грамотный законопроект, имеющий шансы на прохождение разнообразных экспертиз и принятие представительным органом, одного права мало. Нужны профессиональные кадры и тщательная проработка всех документов. Но и здесь есть существенные подвижки.

Можно напомнить, что Конгрессом заключено соглашение на разработку специальной обучающей программы для муниципальных служащих с Российским государственным социальным университетом и первая группа уже прошла обучение. Кроме того, в структуре Конгресса создан и начал свою работу Научно-экспертный совет, цель которого – анализ ситуации в местном самоуправлении и помощь в подготовке и экспертизе законодательных инициатив, направленных на совершенствование муниципального законодательства.

Таким образом, механизм для реальных изменений в сфере МСУ подготовлен. Осталось загрузить его практической работой.

ФОРУМ МУНИЦИПАЛОВ

Но вернемся в Йошкар-Олу. На один день столица республики действительно стала столицей муниципального развития. В большом зале Общественно-политического центра собрались главы муниципалитетов, руководители региональных и федеральных органов власти, заместители министров ключевых федеральных министерств.

Открыл собрание первый заместитель главы республики Николай Ку克林. поприветствовав гостей, он рассказал, что в Марий Эл много



делается для улучшения жизни людей. Успехи есть и в обеспечении нуждающихся жильем, и в образовании, и в здравоохранении, и в спорте. Совершенно преобразилась Йошкар-Ола, ставшая одним из центров притяжения туристов. Только за последние 10 лет их число возросло в 140 раз! Но, конечно, хватает еще и нерешенных проблем. Это, в частности, состояние дорог, зачастую неудовлетворительная работа коммунальщиков и высокие тарифы на их услуги. К улучшению ситуации надо стремиться сообща, в том числе и на муниципальном уровне.

Президент Общероссийского Конгресса муниципальных образований Виктор Кидяев в своем выступлении остановился на проблемах, затрудняющих развитие местного самоуправления, и рассказал о том, какие предпринимаются шаги для их устранения. Принят ряд важных законов, которые упорядочивают полномочия местного самоуправления, напрямую связывая их с необходимым финансированием. Защищены права глав муниципалитетов – теперь их не могут наказывать за неисполнение полномочий, не обеспеченных бюджетом. Есть подвижки в обеспечении кадрами (благодаря закону о заключении целевых договоров и закреплении обученных специалистов на местах), наряду с государственно-частным партнерством введено понятие муниципально-частного партнерства. Это позволяет муниципалитетам участвовать в

инвестиционной деятельности, создавать условия для привлечения инвесторов.

Заместитель министра финансов Российской Федерации Леонид Горнин в своем выступлении, говоря о работе в сфере администрирования бюджетных показателей, особо отметил профессионализм республики в части финансового менеджмента. Показатели муниципального долга республики самые низкие по Российской Федерации. Это говорит об эффективной политике, которая проводится на муниципальном уровне в части финансового оздоровления. Заместитель министра юстиции Михаил Гальперин рассказал о деятельности Министерства юстиции Российской Федерации по развитию правовых основ местного самоуправления.

Заместитель министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ Андрей Чибис в своем выступлении затронул самые актуальные проблемы в сфере ЖКХ. Среди них – программа переселения из аварийного жилья, сбор средств на капремонт многоквартирных домов, ответственность управляющих компаний за свою работу. Он отметил работу республики по реализации федеральной программы по переселению граждан из ветхого жилья. Заместителю главы Минстроя России пришлось по душе то, что жители Марий Эл вносят более 80% положенных платежей за жилищно-коммунальные услуги. Это один из самых высоких показателей

в стране. Директор департамента регионального развития Министерства экономического развития РФ Игорь Егоров рассказал о социально-экономическом развитии территорий.

КРЕПКОЕ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ – СИЛЬНАЯ РЕСПУБЛИКА

Заместитель председателя ассоциации Валентина Антоничева от имени всей ассоциации поблагодарила гостей за содержательные выступления, отметив, что с их участием общее собрание стало значимым муниципальным форумом, крупным событием в жизни республики. Она познакомила участников мероприятия с общим состоянием дел в местном самоуправлении Республики Марий Эл и представила вниманию собравшихся ежегодный доклад о деятельности ассоциации за 2015 г. и I квартал 2016 г.

В отчетном периоде ассоциация активно работала над расширением сферы корпоративных услуг с учетом их востребованности у муниципальных образований республики. По ее словам, ассоциация оказывала консультативную, правовую и методическую помощь всем муниципалитетам в их повседневной деятельности: «На опыте лучших практик муниципального управления мы вместе искали варианты и направления развития, старался максимально способствовать поддержанию и развитию конструктивного диалога органов государственной власти и органов местного самоуправления. Ассоциация много работает в сфере отстаивания интересов органов местного самоуправления во взаимоотношениях с прокуратурой и контролирующими органами. Так, в 2015 г. и I квартале 2016 г. была оказана помощь муниципалитетам в рассмотрении более 50 актов прокурорского реагирования. Традиционно значительная часть работы ассоциации была связана с оказанием методической

и консультационной помощи муниципальным образованиям республики по их письменным и устным запросам.

За отчетный период исполнительным аппаратом ассоциации было оказано порядка 300 устных и письменных консультаций по текущим вопросам правоприменения. Большой объем работы проделан по приведению в соответствие с действующим законодательством уставов муниципальных образований. Ассоциация на основании поступивших обращений готовит типовые проекты решений представительного органа о внесении изменений в уставы, делает детальный сравнительный анализ изменений законодательства с конкретным обозначением того, что именно и в уставы муниципальных образований какого уровня необходимо вносить. За 2015 г. и I квартал 2016 г. ассоциацией было подготовлено более 50 проектов решений о внесении изменений в уставы муниципальных образований.

Одним из основных направлений работы ассоциации является судебная защита и судебное сопровождение органов местного самоуправления. Всего ассоциацией за отчетный период на основании обращений муниципалитетов было подготовлено порядка 20 возражений, кассационных и надзорных жалоб по различным делам. Представитель ассоциации принял участие в 10 судебных заседаниях в Верховном суде Республики Марий Эл, Арбитражном суде Республики Марий Эл, судах общей юрисдикции. На заседании общего собрания были также рассмотрены вопросы организационной деятельности ассоциации.

Завершилось собрание на торжественной ноте. Виктор Кидяев вручил сотрудникам администрации главы республики и представителям местных органов власти награды возглавляемого им комитета Госдумы, а также Общероссийского Конгресса муниципальных образований. •

ВОПРОСЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ОБСУДИЛИ НА УРОВНЕ СОВЕТА ЕВРОПЫ

В Страсбурге прошла пленарная сессия Конгресса местных и региональных властей.

В конце марта текущего года в Страсбурге (Франция) состоялась 30-я пленарная сессия Конгресса местных и региональных властей Европы. Ее центральной темой стали этические стандарты и прозрачность на местном и региональном уровнях. В ходе пленарных заседаний сессии обсуждались вопросы местной и региональной демократии во Франции и Словацкой Республике, интеграция беженцев на местном уровне, проблема коррупции и ее преодоление, а также прозрачность процедур закупок, осуществляемых местными и региональными властями. Были одобрены доклады и приняты рекомендации и резолюции по вопросам наблюдения за местными выборами на Украине, автономии и границ в меняющейся Европе, организации межкультурных и межрегиональных мероприятий для местных органов власти.

Члены нашей делегации приняли активное участие в дискуссиях практически по всем наиболее актуальным вопросам, вынесенным на обсуждение в ходе сессии КМРВСЕ. Также в рамках этой сессии была успешно проведена презентация выставки культурного и исторического наследия Владимирской области в контексте 20-летия членства Российской Федерации в Совете Европы. В течение трех дней все члены КМРВСЕ и сотрудники секретариата Совета Ев-

ропы имели возможность ознакомиться с богатыми культурно-историческими традициями и туристическим потенциалом данного российского региона, итогами и перспективами его социально-экономического развития, несмотря на действующие санкции стран Запада.

Это первая российская презентация, проведенная в Совете Европы после событий весны 2014 г., когда в состав Российской Федерации вошел Крым. Она вызвала большой интерес как руководства КМРВСЕ, так и большинства участников сессии. Презентацию открыли губернатор Владимирской области С. Ю. Орлова и председатель КМРВСЕ французский сенатор Жан-Клод Фрекон. Стоит отметить, что в своем выступлении Ж.-К. Фрекон подчеркнул, что Европа немыслима без России, а Россия является важным и неотъемлемым членом Совета Европы, что придает этой организации действительно панъевропейское измерение. Участие России позволяет вести общеевропейский диалог, искать совместные решения и объединять усилия в противодействии новым вызовам и угрозам, прежде всего терроризму, радикальному экстремизму и миграционному кризису. Французский сенатор высоко оценил роль российской делегации в КМРВСЕ и отметил, что активное участие российских делегатов в деятельности конгресса убедительно показывает преимущества сохранения каналов для диалога с Россией в целом даже по самым острым и чувствительным вопросам. ●

РАБОТА ПО ПОВЫШЕНИЮ АВТОРИТЕТА МЕСТНОЙ ВЛАСТИ БУДЕТ ПРОДОЛЖЕНА

Виктор Кидяев рассказал о тех вопросах, которые еще только предстоит решить.

В ходе пленарного заседания Государственной Думы президент Общероссийского Конгресса муниципальных образований, председатель профильного комитета ГД Виктор Кидяев напомнил, что 21 апреля отмечается День местного самоуправления в России. Он рассказал о том, что удалось сделать для развития этой сферы.

– Во-первых, мы расширили права субъектов Федерации в регулировании местного самоуправления на своих территориях. Именно так и должно быть в федеративной стране. Субъекты получили возможность перераспределять полномочия между региональным и муниципальным уровнями власти. Также они получили возможность формировать перечень вопросов местного значения в сельских муниципалитетах до оптимального уровня.

Во-вторых, мы создали реальные условия для приближения местной власти к жителям круп-

ных городов – дали право в крупных городских округах создавать внутригородские районы.

Далее. Мы создали возможность целевой подготовки кадров для муниципальной службы. Мы дали возможность размещать сведения о вакансиях муниципальной службы на общедоступном сайте в сети Интернет. Теперь о потребностях в специалистах любого муниципалитета может узнать вся страна.

Мы приняли законы о стратегическом планировании и о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве. Наконец, мы законодательно усилили профилактику коррупции на муниципальном уровне.

Однако, как отметил депутат, до сих пор не удалось решить важную задачу – укрепление экономической базы муниципалитетов. Местные власти по-прежнему испытывают трудности в этом вопросе. Как результат, нет

достаточных возможностей для качественной работы.

– Нам предстоит шаг за шагом создавать условия для роста местной экономики, – подчеркнул Виктор Кидяев. – Наши предложения для муниципалитетов известны. Это и НДФЛ по месту жительства, и транспортный налог с физлиц, и упрощенный налог, и местные сборы по некоторым направлениям деятельности, и процент от налога на прибыль, и другие предложения. Мы убеждены, что отдавать на места надо то, что поощряет местную власть действовать и дает для этого возможность.

Подытоживая, парламентарий пообещал: «Мы приложим все силы, чтобы Общероссийский конгресс, включающий все муниципальные объединения страны, стал реальным выразителем и эффективным представителем интересов муниципалитетов». ●

ПРОФЕССИОНАЛОВ В МУНИЦИПАЛИТЕТАХ СТАНЕТ БОЛЬШЕ

Конгресс организовал обучение первой группы муниципальных служащих.

В рамках соглашения, подписанного Общероссийским Конгрессом муниципальных образований с Российским государственным социальным университетом, стартовала программа по обучению и переподготовке муниципальных служащих. В первую группу вошли 10 человек – руководители органов местного самоуправления разного уровня. Программа обучения состоит из трех модулей. В первом модуле даются основы проектной деятельности: технологии проектирования, управление и оценка эффективности социальных проектов. Второй модуль посвящен земельным отношениям, в частности применению норм Земельного и Градостроительного кодексов, взаимоотношению органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов, проблемам классификации видов разрешенного использования земельных участков для их учета и налогообложения, осуществлению муниципального земельного контроля.

Президент Общероссийского Конгресса муниципальных образований Виктор Кидяев считает эту тему одной из самых важных: «В России сегодня каждый восьмой гектар земли не обрабатывается. Отчасти это связано и со сложной системой учета и возвращения неиспользуе-

мых земель сельхозназначения. Такого быть не должно! Сегодня в Государственной Думе мы решаем эту проблему. Так, на заседании комитета одобрен законопроект, позволяющий возвращать необрабатываемую землю в собственность субъекта федерации с последующим ее перераспределением более эффективному собственнику. Но важно, чтобы и люди на местах, в органах региональной и муниципальной власти знали все тонкости земельных отношений».

Третий модуль в программе обучения – инновационные практики организации местных сообществ, территориального общественного самоуправления, добровольчества и местной благотворительности.

Отличие данной программы от существующих в вузах в том, что она составлена, исходя из актуальных запросов муниципалитетов, и рассчитана на практическое применение людьми, имеющими большой опыт работы в местном самоуправлении. Часть курса муниципальные служащие проходили в аппарате Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления.

Сертификат о прохождении обучения участники первой группы получили из рук президента Конгресса во время общего собрания членов ОКМО, которое состоялось 8 апреля этого года. ●

ПОДДЕРЖКА МАЛОГО БИЗНЕСА – ДЕЛО МУНИЦИПАЛИТЕТОВ



В Комитете Госдумы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления предложили доработать законопроект о поддержке малых предпринимателей, занимающихся нестационарной торговлей.

Надо сказать, что до рассмотрения в комитете данный законопроект прошел общественную экспертизу. Свою точку зрения на инициативу высказали члены Научно-экспертного совета, созданного в начале года в структуре Общероссийского Конгресса муниципальных образований. В целом мнение экспертов совпало с мнением депутатов – проект закона нуждается в доработке с учетом интересов муниципалитетов.

Законопроект, внесенный Виктором Звагельским и другими депутатами, предлагает упростить для добросовестных арендаторов порядок предоставления в аренду земельных участков для размещения нестационарных торговых объектов. Организации и индивидуальные предприниматели, имеющие статус малого бизнеса, получают преференции при заключении договоров аренды на землю для размещения палаток, киосков, ларьков, автофургонов и т. д.

Парламентарии предлагают закрепить в Земельном кодексе возможность заключения договоров аренды на земельные участки, нахо-

дящиеся в муниципальной собственности без проведения торгов.

По замыслу авторов законопроекта, предлагаемые изменения приведут к развитию конкуренции на рынке, поскольку «развитая инфраструктура нестационарных торговых объектов позволит сдерживать рост потребительских цен».

«Данный вывод не является бесспорным, поскольку предоставление возможности заключения договоров аренды в отношении муниципального имущества на внеконкурсной основе, наоборот, может привести к ограничению конкуренции в сфере нестационарных торговых объектов», – говорится в заключении Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на законопроект.

«Безусловно, малый бизнес необходимо поддерживать, – считает председатель комитета, президент Общероссийского Конгресса муниципальных образований Виктор Кидяев, – но при этом нельзя забывать, что аренда земли – один из основных источников пополнения местных бюджетов. Отсутствие торгов при заключении договоров аренды может снизить ее стоимость и разбалансировать бюджет».

В комитете предложили авторам совместно с правительством детально проработать затронутые в законопроекте проблемы. •

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ПРОШЛИ ОБЩЕСТВЕННУЮ ЭКСПЕРТИЗУ

На базе Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления прошло первое заседание Научно-экспертного совета ОКМО.

В здании Государственной Думы в Москве состоялось первое заседание Научно-экспертного совета Общероссийского Конгресса муниципальных образований. На нем эксперты рассмотрели несколько законодательных инициатив, поступивших в Конгресс и Комитет по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления из субъектов РФ. Часть из них, по признанию участников совета, заслуживают внимания и дальнейшей проработки. Например, директор направления «муниципальное экономическое развитие» Института экономики города Андрей Орлов отметил инициативу, направленную на поддержку малого предпринимательства. «Я сам неоднократно сталкивался с этими вопросами по обращениям граждан, – признался эксперт. – У нас самый длительный срок аренды земли под нестационарный торговый объект – 5 лет. А потом предпринимателю вновь приходится участвовать в открытом конкурсе на общих основаниях. Считаю, что инициативу, направленную на некое закрепление участка для добросовестных предпринимателей, следует поддержать».

Также большое внимание и активное обсуждение вызвало предложение депутатов Приморского края: они обратили внимание на пробел в части 7 статьи 27 ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части деятельности территориального общественного самоуправления.

По мнению приморских законодателей, статью необходимо дополнить требованием согласовывать изменение границ ТОСов на общих собраниях участников ТОСа. Впрочем, после активного обсуждения участники заседания пришли к выводу, что такое требование излишне, так как изменение границ ТОСа является частным случаем определения таких границ, а данный момент в законодательстве прописан достаточно четко.

В общей сложности эксперты обсудили 9 законопроектов. Как подчеркнул председатель совета Степан Киричук, заседание прошло эффективно и результативно. «Мы выполнили поставленные перед собой задачи и наметили планы на будущее, – подвел итог Степан Киричук. – Так как это было первое заседание Научно-экспертного совета, необходимо отметить, что та форма и методы работы, которые были предложены президентом ОКМО Виктором Кидяевым, оказались весьма продуктивными и помогли нам выстроить живую и заинтересованную дискуссию. Мы наметили план работы на год и теперь будем регулярно встречаться, чтобы обсуждать актуальные вопросы муниципального развития. Радует, что в работе совета приняли участие депутаты и сотрудники аппарата Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. Это гарантия того, что все наши предложения и мнения будут зафиксированы и учтены при дальнейшей работе над законопроектами».

Следующее заседание совета состоится в апреле. Темой обсуждения станет новая концепция Кодекса об административных правонарушениях. •



В РЕЖИМЕ ЖИВОГО ДИАЛОГА

Сегодня работники органов местного самоуправления одновременно должны быть и экономистами, и юристами, и финансистами, и педагогами, и психологами. Действенная работа муниципалитетов во многом зависит от квалификации, опыта и нравственных качеств кадров. И чем крупнее населенный пункт, прежде всего сельский, тем больше должно быть специальных знаний у его главы. Сегодня в Республике Татарстан создана эффективная система работы с муниципальными кадрами, которая позволяет формировать надежный корпус профессионалов. Ежегодные зональные обучающие семинары-совещания для глав муниципальных образований – одна из важных составляющих данной системы. Они призваны установить живой диалог между представителями органов местного самоуправления и руководителями государственных структур региона. В ходе этих мероприятий главы сельских поселений получают из первых уст ответы на все интересующие их вопросы. Одним из организаторов семинаров является Совет муниципальных образований Республики Татарстан.

Традиционные зональные совещания для глав сельских поселений, в которых в общей сложности приняли участие более тысячи человек, в том числе 997 делегатов (из них 911 – главы сельских поселений, по 43 – заместителей глав и руководителей аппаратов советов муниципальных районов), прошли в апреле.

В итоговом совещании, которое по традиции прошло в Казани, приняли участие председатель Совета муниципальных образований Республики Татарстан Минсагит Шакиров, председатель комитета Государственного совета Республики Татарстан по государственному строительству и местному самоуправлению Альберт Хабибуллин, заместитель начальника Управления по работе с территориями президента Республики Татарстан Ильнур Гарипов, представители министерств и ведомств РТ.

С наиболее существенными новшествами деятельности муниципалитетов в законодательной и нормативной сфере участников познакомил глава муниципального сообщества республики Минсагит Шакиров. Он, в частности, напомнил, что в прошлом году завершилась работа по внесению одного из самых масштабных изменений в Федеральную закон №131-ФЗ в части определения полномочий сельских муниципалитетов. Их теперь у татарстанских муниципальных образований 19.

Минсагит Закирович также заострил внимание коллег на том, что с этого года, согласно новому федеральному законодательству, любой муниципальный депутат, даже не работающий на постоянной основе, обязан предоставлять отчет о доходах – своих и супругов, а также несовершеннолетних детей. Срок предоставления декларации – не позднее 30 апреля. Невыполнение данного требования приведет к тому, что депутата лишат мандата. Стоит отметить, что большинство депутатов никогда не подавали сведения о доходах и не имеют соответствующих знаний и навыков. Поэтому обеспечение своевременного и правильного заполнения справок о доходах всеми народными избранниками, особенно поселенческого уровня, будет представлять определенную сложность, заключил выступающий.

Вышла на совершенно иной качественный уровень, по словам Минсагита Шакирова, правотворческая деятельность муниципальных образований республики. Наглядным доказательством тому служит снижение числа опротестованных органами прокуратуры республики муниципальных правовых актов. Так, если в первом полугодии 2015 г. их насчитывалось без малого 1600 единиц, то во втором полугодии – всего лишь 469. «Следует отметить, что из общего числа опротестованных нормативных правовых актов 125 были приняты на районном уровне, 344 – на уровне сельских поселений. Основной причиной большего количества опротестованных правовых актов является слабый уровень мониторинга изменений в законодательстве Российской Федерации. Зачастую новые правовые акты переписываются со старых и, соответственно, не учитываются новеллы в законодательстве. Многие юристы муниципалитетов, муниципальные служащие не соблюдают принципы нормотворческой техники при подготовке муниципальных актов», – подытожил спикер.

Хватает недоработок и при реализации на местах программы самообложения, которая масштабно реализуется в Татарстане уже четвертый год. При этом к каждому собранному рублю республика добавляет еще четыре. Только за 2014–2015 гг. в результате самообложения муниципалитетами было собрано более 200 млн руб. Республика добавила к ним свыше 800 млн руб. Используя эти средства, соизмеримые с объемом некоторых республиканских программ, сельские поселения смогли решить многие наиболее актуальные вопросы. «Не надо забывать, что, решая путем самообложения конкретную хозяй-

ственную задачу, мы одновременно вовлекаем в процесс управления территорией жителей, приучаем их рачительно относиться ко всему, сделанному на муниципальные деньги. Но для укрепления доверия к руководству, для формирования у жителей желания принимать участие в решении вопросов местного значения необходимо при проведении референдумов и реализации средств, собранных гражданами, соблюдать законность и открытость всех мероприятий», – заметил глава муниципального сообщества республики.

В ходе семинара в Казани главам поселений рассказали об актуальных вопросах местного са-

моуправления в части бюджетного и налогового регулирования, охраны окружающей среды, в сфере земельных и имущественных отношений, о мерах государственной поддержки развития малых форм хозяйствования на местах, познакомили с результатами прокурорского надзора за деятельностью органов местного самоуправления. Шла на семинаре речь и о роли местных властей в реализации государственной политики в сфере труда и социальной защиты, в практических аспектах нотариальной деятельности органов местного самоуправления и о других злободневных темах, касающихся каждодневной работы муниципальных образований. ●

ПО ТРУДУ И НАГРАДЫ

Итоги традиционных республиканских конкурсов в сфере муниципального управления – «Лучший работник в сфере муниципального управления», «Лучшая общественная инициатива в муниципальных образованиях Республики Татарстан», «Республиканский конкурс на лучшее освещение темы местного самоуправления в средствах массовой информации» – подвели в Госсовете Республики Татарстан. Их главная цель – повышение качества работы органов местного самоуправления. Данные конкурсы проводятся по инициативе Совета муниципальных образований Республики Татарстан и при поддержке президента Республики Татарстан с 2006 г. Уже четвертый год соорганизатором выступает Татарстанская республиканская организация профсоюза работников государственных учреждений и общественного обслуживания РФ.

В 2016 г. на конкурсы было подано в общей сложности 164 заявки (год назад их было 110) по 15 номинациям. Участие приняли все муниципальные районы и два городских округа. Самое активное участие в конкурсе приняли Высокогорский (11 заявок), Альметьевский (10), Нурлатский (9), Менделеевский районы (8), города Казань и Набережные Челны (по 7 заявок). Также следует отметить качественную подготовку конкурсных материалов Альметьевского, Алексеевского, Апастовского, Бавлинского, Высокогорского, Мамадышского, Нижнекамского, Черемшанского муниципальных районов и городских округов Казань и Набережные Челны.

«Сложившаяся в республике традиция проведения республиканских конкурсов среди муниципальных образований является важным направлением совершенствования деятельности

местных органов власти. Перед муниципальной властью в плане развития местного самоуправления стоит множество задач: укрепить местное самоуправление, расширить его финансовую самостоятельность и ресурсные возможности. Необходимо создать условия для прихода в муниципальные структуры власти квалифицированных специалистов и управленцев, поддерживать широкое гражданское участие в реализации муниципальных программ и проектов», – сказал председатель Совета муниципальных образований Республики Татарстан Минсагит Шакиров, открывая торжественное мероприятие.

Оценивая работу органов местного самоуправления, Минсагит Закирович отметил, что благодаря тесному сотрудничеству с органами государственной власти достигнуты положительные результаты в экономической, социальной и культурной сферах жизни муниципалитетов: «Сегодня, в преддверии праздника, говорю всем за это большое спасибо. Являясь самым близким к населению уровнем власти, органы местного самоуправления создают условия для комфортной жизни людей, ежедневно решая тысячи сложнейших вопросов и проблем. Пусть ваш труд всегда высоко ценится, пусть его плоды приносят вам радость и удовлетворение». Он также пожелал всем собравшимся крепкого здоровья, счастья, профессиональных достижений, новых свершений на благо процветания Татарстана.

Победителям и лауреатам конкурсов (а это в общей сложности 73 человека) традиционно были вручены специальные дипломы Совета муниципальных образований Республики Татарстан, а также денежные премии и поощрительные призы. ●

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА ТОСОВ – СТИМУЛ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОЙ АКТИВНОСТИ



Выездное расширенное заседание Комитета Московской областной Думы по местному самоуправлению, посвященное обсуждению законопроекта о поддержке территориального общественного самоуправления в регионе, прошло в середине апреля в Подольске. В мероприятии приняли участие представители правительства Московской области, органов местного самоуправления муниципалитетов Подмосковья, органов территориального общественного самоуправления. Одним из участников заседания стал и исполнительный директор Совета муниципальных образований Московской области Олег Иванов.

В повестку дня было включено обсуждение ряда вопросов, среди которых развитие в области территориального общественного самоуправления, а также проект закона «О поддержке территориального общественного самоуправления в Московской области», подготовленный профильным комитетом Мособлдумы. Председатель совета депутатов Подольска Николай Москалев отметил, что принятие закона о поддержке ТОСов поможет улучшить взаимодействие власти и общества в муниципалитетах. «Созда-

ние ТОСов в Московской области поможет избежать многих острых вопросов взаимодействия населения с властью», – сказал Москалев.

Исполнительный директор Совета муниципальных образований Олег Иванов рассказал о том, как построена работа с ТОСами в других регионах России. В частности, он отметил, что в некоторых регионах создано достаточно много ТОСов и они успешно работают, а в некоторых – нет ни одного. При этом даже в соседних областях территориальное общественное самоуправление представлено неравномерно, и если, к примеру, в Костромской области действует порядка 900 ТОСов, то в Вологодской – всего 8. «Московская область, к сожалению, пока отстает по уровню развития территориального общественного самоуправления. Но успешный опыт наших коллег необходимо использовать и в нашей практике, а в ряде регионов России закон о поддержке ТОСов уже действует. Принятие такого закона в Подмосковье может стать стимулом для развития гражданской активности жителей и подтолкнет органы местного самоуправления к активной работе с общественниками», – заявил Олег Иванов. ●

КАЧЕСТВЕННО ВЫПОЛНЯТЬ ВОЗЛОЖЕННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ

Обучающие семинары для глав и специалистов местных администраций запланированы в Курганской области. Их организатором выступает ассоциация «Совет муниципальных образований Курганской области».

Участники первого семинара обсудили целый ряд вопросов, которые касались утилизации твердых коммунальных отходов, порядка предоставления в пользование участков недр, содержащих подземные воды для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, решения вопросов качественного водоснабжения населения. Также в повестку дня были включены темы организации и проведения публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности поселений, роли госпрограммы по оказанию содействия добровольному переселению в Курганскую область соотечественников, проживающих за рубежом, порядка привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан на территории муниципалитетов, назначения в местных администрациях, имеющих на балансе жилой фонд, должностных лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с учета граждан РФ и др. Главы муниципальных образований получили возможность не только обсудить поднятые в ходе семинара вопросы, но и получить практические рекомендации от представителей Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Курганской области, Управления Роспотребнадзора по Курганской области, Комитета по архитектуре и

строительству Курганской области, Управления Федеральной миграционной службы по Курганской области.

В соответствии с регламентом мероприятия проведен круглый стол по теме «О содержании муниципальных дорог и дорожной уличной сети». В его работе приняли участие представители Курганавтодора, Управления ГИБДД УМВД по Курганской области, прокуратуры Белозерского района. По результатам обсуждения участники круглого стола выработали рекомендации, касающиеся необходимости разработки нормативов по ремонту и содержанию дорог в Курганской области, а также обязательного участия глав муниципальных образований в проверках муниципальных образований контролирующими и надзорными органами.

Подводя итоги круглого стола, председатель правления ассоциации «Совет муниципальных образований Курганской области» Валерий Яковлев пожелал главам терпения и удачи на столь непростом поприще: «Несмотря на все сложности работы, никто от глав лишнего не требует, есть планы работ, проекты организации дорожной сети, и от глав требуется их исполнение. Главе поселения нужно понять и осознать, что он взял на себя ответственность по осуществлению всех возложенных полномочий, одно из которых – содержание уличной дорожной сети. И как бы это не было порой трудно, необходимо это полномочие исполнять в полном объеме и в соответствии с законодательством». ●



РЕШЕНИЯ СОВМЕСТНЫМИ УСИЛИЯМИ

Опыт внедрения здоровьесберегающих технологий в решении демографических вопросов, работы общественных организаций в области пропаганды семейных ценностей, развития территориального общественного самоуправления на территории региона – эти вопросы стали главными в повестке дня планового заседания правления ассоциации «Совет муниципальных образований Пензенской области», которое прошло 29 марта на территории Колышлейского района.

В заседании правления приняли участие главы администраций – члены правления и ревизионной комиссии, представители аппарата ассоциации и районной администрации. Открыл заседание председатель правления Юрий Алпатов. В своем приветственном слове он отметил острую актуальность всех вопросов, внесенных в повестку дня, и необходимость решения существующих сложностей совместными усилиями органов власти всех уровней.

О накопленной практике использования здоровьесберегающих технологий в решении демографических вопросов района участникам заседания рассказала начальник отдела по реализации молодежной политики, культуре, физкультуре и спорту администрации Колышлейского района Валентина Черемухина. Как отметила Валентина Владимировна, основную роль в данном процессе занимает грамотная работа органов местного самоуправления, выражающаяся в выработке механизмов стимулирования населения всех групп возрастов к занятию

различными видами спорта (легкая атлетика, плавание, волейбол и т. д.).

О работе общественной организации и опыте проведения благотворительных акций в целях пропаганды материнства и семейных ценностей собравшимся рассказала председатель женсовета Нижнеломовского района Любовь Дурина. Членами правления и ревизионной комиссии была одобрена добрая практика привлечения неравнодушных граждан к реализации социально направленных проектов. Органам местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области рекомендовано изучить опыт работы администрации Нижнеломовского района по взаимодействию с общественными организациями.

Важность и приоритетность развития территориального общественного самоуправления в решении вопросов местного значения – такая была тема доклада председателя правления Юрия Алпатова. По итогам обсуждения доклада участниками заседания правления было решено продолжить работу по изучению и распространению положительного опыта в сфере развития территориальных общественных самоуправлений, а также формированию Координационного совета по развитию территориального общественного самоуправления при губернаторе Пензенской области. Вместе с тем органам местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области рекомендовано активизировать работу по созданию территориальных общественных самоуправлений. •



ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ АПК НА МЕСТНОМ УРОВНЕ



Очередное заседание правления ассоциации «Совет муниципальных образований Курганской области» прошло в Шатровском районе. Вопросы развития агропромышленного комплекса на территории муниципалитета члены правления решили изучить непосредственно на месте и в рамках мероприятия посетили 4 муниципальных образования района, познакомились с сельскохозяйственными предприятиями, действующими на его территории.

Пленарная часть заседания прошла в администрации Шатровского района. Члены правления обсудили опыт работы органов местного самоуправления на территории муниципалитета, где сельское хозяйство всегда было и остается одной из важных отраслей экономики. Производством сельскохозяйственной продукции в районе занимаются 13 предприятий, 28 крестьянско-фермерских хозяйств и более 7300 личных подсобных хозяйств. Главными проблемами для агропромышленного комплекса, по словам главы Шатровского района Леонида Рассохина, остаются низкий уровень жизни, занятости и квалификации сельского населения, нерациональное и неэффективное использование имеющихся земельных ресурсов, техническая и технологическая отсталость сельского хозяйства, недостаточные объемы инноваций и инвестиций в сельское хозяйство и др. Для их решения принята муниципальная програм-

ма «Развитие агропромышленного комплекса в Шатровском районе Курганской области на 2013–2020 гг.». В ее рамках заключены соглашения со всеми сельсоветами, коллективными сельскохозяйственными предприятиями и крупными крестьянскими фермерскими хозяйствами.

Кроме вопроса развития агропромышленного комплекса члены правления ассоциации обсудили ряд других актуальных тем: об основных итогах работы в сфере тарифного регулирования доложил первый заместитель директора Департамента государственного регулирования цен и тарифов Курганской области Николай Арзин, итоги деятельности по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения и защиты прав потребителей озвучила начальник территориального отдела Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Курганской области в г. Шадринске, Шадринском, Шатровском и Каргапольском районах Наталья Устюжанина.

В заключение заседания члены правления приняли решение о представлении к награждению ряда глав и специалистов муниципальных образований Курганской области наградами ассоциации «Совет муниципальных образований Курганской области» и утвердили положения о постоянных комиссиях ассоциации. •

ЭФФЕКТИВНОЕ ПРЕСЕЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Обсуждение проекта регионального закона «Об административных правонарушениях» стало основным вопросом в ходе заседания правления ассоциации «Совет муниципальных образований Тамбовской области». В работе правления принял участие депутат областной Думы Николай Лихачев, начальник Правового управления областной Думы Галина Максимова, председатель Тамбовской городской Думы Виктор Путинцев, председатели и секретари административных комиссий муниципалитетов.

Предварительно проект данного закона по предложению председателя Тамбовской областной Думы Евгения Матушкина был рассмотрен на заседании Комиссии по правовым вопросам ассоциации. Тогда в ходе заседания прозвучало большое количество предложений от членов комиссии, глав и председателей административных комиссий муниципалитетов, от представителей Правового управления областной Думы и областной прокуратуры.

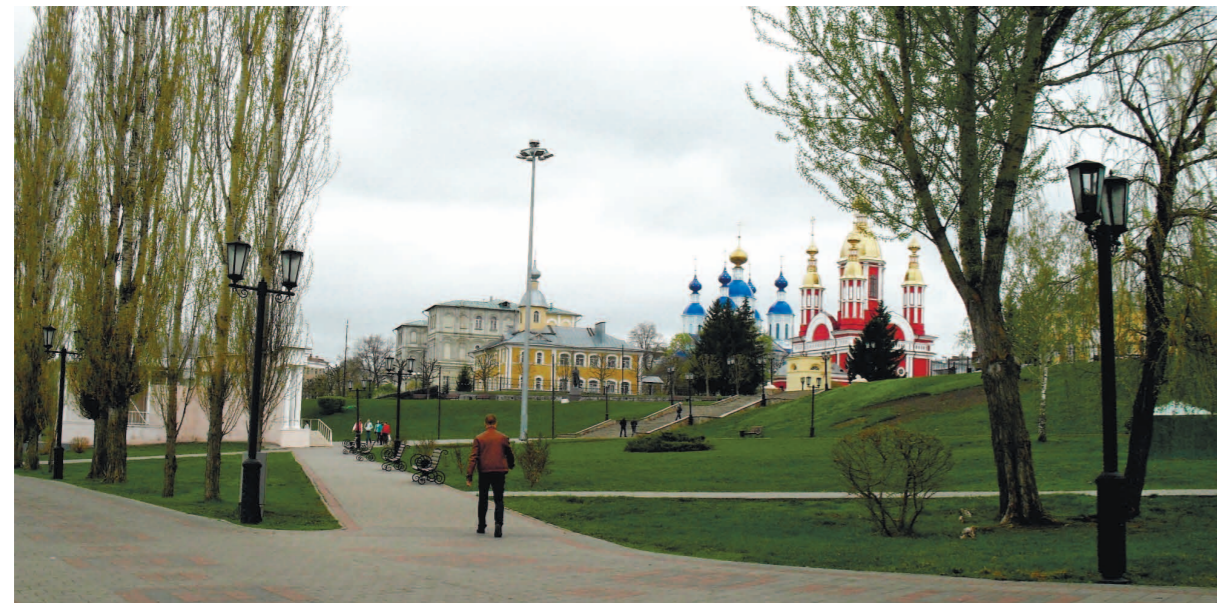
Бурное обсуждение вызвал представленный законопроект и у членов правления. Предложения, наработанные членами Комиссии по правовым вопросам, представил Евгений Бурнин, председатель комиссии, глава Моршанского муниципального района. Члены правления поддержали данные предложения по законопроекту и внесли еще несколько дополнительных. Как отметила начальник Правового управления Галина Максимова, неоспоримая ценность внесенных предложений заключается в том, что они исходят от практиков, что крайне важно при

осуществлении законотворческой деятельности: учет правоприменительной практики.

Обсуждая вопрос организации более эффективной работы административных комиссий муниципальных образований, члены правления рассмотрели вопрос выхода с законодательной инициативой по внесению изменений в законодательство области. Данные изменения предполагают введение должности председателя и секретаря административных комиссий на освобожденной основе (по аналогии с комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав). Несмотря на то что такое изменение повлечет за собой дополнительные затраты, данная мера, без сомнения, позволит вывести работу административных комиссий на качественно новый уровень.

По итогам заседания правления представители ассоциации, вошедшие в состав рабочей группы по доработке законопроекта при областной Думе, доведут эти предложения до законодателей области и разработчиков.

На правлении намечены первые шаги по созданию и организации деятельности Комиссии по развитию налоговой базы, инвестиционной привлекательности и бюджетному процессу. В ее состав войдут представители ОМСУ области, федеральных и региональных органов государственной власти. Работа данной комиссии позволит разрабатывать рекомендации органам местного самоуправления по улучшению финансовой и бюджетной деятельности на основе предварительного экспертно-аналитического рассмотрения поступающих предложений. •



МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ГОРОДОВ КРЫМА



Ряд соглашений о межмуниципальном сотрудничестве был заключен по предложению ассоциации «Совет муниципальных образований Республики Крым» 8 апреля 2016 г. в Евпатории. В торжественном мероприятии приняли участие председатель Совета муниципальных образований Республики Крым Олеся Харитоненко, исполнительный директор Совета муниципальных образований Республики Крым Рамила Голосова, председатель Совета муниципальных образований города Севастополя Вячеслав Просветкин, главы муниципальных образований городских округов и муниципальных районов Крыма, главы внутригородских муниципальных образований, депутаты Евпаторийского городского совета.

«Дорогие друзья! Обмен опытом и межмуниципальное партнерство – это всегда движение вперед, и наша цель – способствовать развитию всех городов Крыма и Севастополя. Наше сотрудничество, в основе которого взаимное уважение и доверие, позволит нам вместе достичь новых вершин. Уверена, что дружба между всеми городами, подписывающими сегодня соглашения, будет развиваться и принесет радость на-

шим соотечественникам!» – подчеркнула Олеся Харитоненко, обращаясь с приветственным словом ко всем присутствующим.

В свою очередь Вячеслав Просветкин подчеркнул, что подписание соглашений между городами Крыма – знаковое событие. «Наша совместная работа направлена на благо граждан. Сегодня, как во времена Крымской весны, мы снова все вместе! Наша сила в единстве! И я уверен, что каждый из крымских городов-побратимов возьмет друг у друга самое лучшее», – сказал он.

Соглашения о межмуниципальном сотрудничестве были подписаны между ассоциацией «Совет муниципальных образований Республики Крым» и ассоциацией «Совет муниципальных образований города Севастополя», главами муниципальных образований городских округов Армянск, Джанкой, Евпатория, Судак, а также Симферопольского и Бахчисарайского районов Республики Крым, главами внутригородских муниципальных образований – Балаклавского, Андреевского, Верхнесадового, Инкермановского, Качинского, Нахимовского, Ленинского муниципальных округов г. Севастополя. •

В Государственной Думе рассматривают законопроект о введении муниципального градостроительного контроля

На заседании Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, состоявшемся 22 апреля 2016 года, среди прочих, рассматривалась инициатива Заксобраний Краснодарского края, направленная на расширение полномочий местных органов власти в части градостроительного контроля. Депутаты Заксобраний предложили законодательно закрепить понятие «муниципальный градостроительный контроль» и определить основные нормы по его осуществлению. В частности, они считают необходимым проводить экспертизу проектов для всех объектов капитального строительства, для которых предусмотрено получение разрешения на строительство.

Кроме того, законопроектом предлагается установить взаимосвязь градостроительного плана земельного участка и проекта планировки (проекта межевания) территории, а также запрет готовить градостроительные планы земельных участков в отсутствие утвержденного проекта планировки территории (проекта межевания территории).

Председатель Комитета Виктор Кидяев отметил идею активного участия муниципалитетов в градостроительной деятельности как, безусловно, нужную и своевременную: «Муниципалитеты должны получить необходимые права в сфере строительства вместе с механизмами реализации этих прав. Это может стать инструментом борьбы с самостроем, предотвращения нарушений в процессе проектирования и строительства. Но в представленной редакции законопроект нуждается в доработке. Надо уточнить механизмы реализации контроля, исключить коррупциогенный фактор. При учете всех замечаний, проект может быть рекомендован для рассмотрения Государственной Думой».

Есть все шансы, что законопроект будет принят уже в течение этого года. Для того, чтобы проиллюстрировать логику законодателей и дать возможность подготовиться к изменениям в федеральном законодательстве, размещаем полный текст заключения Комитета вместе с заключениями на другие значимые инициативы, имеющие отношения к земельной тематике.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона № 1012129-6 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и статьи 15 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части введения муниципального градостроительного контроля и расширения полномочий органов государственного строительного надзора), внесенный Законодательным Собранием Краснодарского края

В соответствии с решением Совета Государственной Думы от 14 апреля 2016 года (протокол № 294, п.78) Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления рассмотрен проект федерального закона № 1012129-6 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и статьи 15 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части введения муниципального градостроительного контроля и расширения полномочий органов государственного строительного надзора) (далее - законопроект), внесенный Законодательным Собранием Краснодарского края.

Данным законопроектом предлагается законодательно закрепить институт муниципально-

го градостроительного контроля посредством дополнения статьи 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Грск РФ) и проектируемой новой статьи 54¹, а также внести изменения в нормы статей 15, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131-ФЗ), закрепляющие осуществление муниципального градостроительного контроля в вопросах местного значения муниципальных районов и городских округов.

Также нормами данного законопроекта предлагается внести изменения в статью 54 Грск РФ в части наделения органов государственного строительного надзора полномо-

чиями по осуществлению государственного строительного надзора в отношении всех объектов, для строительства (реконструкции) которых требуется получение разрешения на строительство, в соответствии со статьёй 51 Грск РФ, в том числе на строительство тех объектов, в отношении проектной документации которых не проводится государственная (негосударственная) экспертиза согласно части 2 статьи 49 Грск РФ. При этом предполагается установить возможность передачи полномочий по осуществлению регионального строительного надзора в отношении объектов капитального строительства, указанных в части 2 статьи 49 Грск РФ, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации органам местного самоуправления, уполномоченным на осуществление муниципального градостроительного контроля.

Кроме того, законопроектом также предлагается внесение изменений в статьи 42 и 44 Грск РФ в части установления взаимосвязи градостроительного плана земельного участка и проекта планировки (проекта межевания) территории, а также запрета подготовки градостроительных планов земельных участков в отсутствие утвержденного проекта планировки территории (проекта межевания территории).

Комитет по данной законодательной инициативе отмечает следующее.

Полномочия местного самоуправления, перечисленные в статье 17 Федерального закона №131-ФЗ, можно разделить на: 1) полномочия по нормативно-правовому регулированию; 2) полномочия, связанные с осуществлением конкретных управленческих действий; 3) контрольные полномочия.

Отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля регулируются Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ), в соответствии с которым муниципальным контролем является деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требова-

ний, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, в случаях если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения (статья 2).

Порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами либо законом субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами.

Определение органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности и определение перечня должностных лиц указанных уполномоченных органов местного самоуправления и их полномочий осуществляются в соответствии с уставом муниципального образования и иным муниципальным правовым актом.

Анализ нормативных правовых актов, на основании которых осуществляется муниципальный контроль, позволяет утверждать, что основной объем регулирования как в части требований к подконтрольным субъектам, так и в части проведения контрольных процедур в равной мере распределен между федеральными и муниципальными актами.

Нормы статьи 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ посвящены муниципальному контролю.

При этом, несмотря на то, что отношения в сфере муниципального контроля могут быть урегулированы муниципальными правовыми актами, федеральный законодатель четко определил, что органы местного самоуправления вправе организовывать и осуществлять муниципальный контроль по вопросам, предусмотренным федеральными законами.

Так, на практике нормы, посвященные муниципальному контролю, закреплены в отраслевых нормативных правовых актах.

Например, нормы статьи 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации закрепляют бюджетные полномочия органов государственного (муниципального) финансового контроля, статья 98 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – ЛК РФ) определяет, что на территории муниципального образования органами местного самоуправления осуществляется муниципальный лесной контроль в соответствии со статьёй 84 ЛК РФ и с Федеральным законом № 294-ФЗ, нормы, посвященные муниципальному контролю содержатся в статье 20 Жилищного кодекса Российской Федерации и т.д.

В сфере землепользования правоотношения, касающиеся осуществления муниципального контроля, определены соответственно в Земельном кодексе Российской Федерации (далее – ЗК РФ). Так, в части 2 статьи 72 ЗК РФ закреплено, что муниципальный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления с учетом положений статьи 72 ЗК РФ.

Вместе с тем следует отметить, что реализация градостроительной политики осуществляется прежде всего на основании Грск РФ, а не ЗК РФ.

Однако нормы, посвященные муниципальному контролю, в Грск РФ отсутствуют. В ряде случаев вопросы местного значения в нормах Федерального закона № 131-ФЗ сформулированы довольно общо, и соответствующий вид контроля является одной из многих составляющих вопроса местного значения: контроль над использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда является частью такого вопроса местного значения, как организация строительства и содержание муниципального жилищного фонда; контроль над обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения входит в состав такого вопроса местного значения, как дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения и т.д. Вместе с тем трудно согласиться с тем, что контроль в сфере земельных отношений включает в себя и контроль в сфере строительства, с учетом того, что отношения в сфере строительства урегулированы отдельным законодательным актом.

Грск РФ предусматривает такие виды контроля, как строительный контроль, который осуществляет непосредственно застройщик, лицо, осуществляющее строительство (статья 53 Грск РФ) и государственный строительный надзор (статья 54 Грск РФ), который осуществляют органы государственной власти. При этом, нормы статьи Грск РФ не предусматривает делегирование полномочий в области строительного надзора органам местного самоуправления. Напротив, частью 7 статьи 54 Грск РФ не допускается существование иных видов надзора при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, кроме государственного строительного надзора, предусмотренного Грск РФ, а также федерального государственного экологического надзора в отношении определенных законодательством объектов.

Грск РФ также определяет, что к отношениям, связанным с осуществлением государственного строительного надзора, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона № 294-ФЗ с учетом особенностей, определенных в части 5 статьи 54 Грск РФ, а положениями части 8 статьи 54 Грск РФ закрепляется, что порядок осуществления государственного строительного надзора устанавливается Правительством РФ.

Таким образом, в отношении осуществления государственного строительного надзора в градостроительной деятельности действуют специальные нормы Постановления Правительства РФ от 1 февраля 2006 года № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации», утверждающего «Положение об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации». Следовательно, в сфере контроля над градостроительной деятельностью действуют сразу несколько правовых актов, однако ни один из них не закрепляет за органами местного самоуправления возможность осуществления муниципального контроля.

Вместе с тем широкий спектр полномочий органов местного самоуправления в градостроительной деятельности позволяет сделать вывод, что такое исключение муниципальных органов из субъектов, осуществляющих контрольные функции, является нелогичным.

В такой ситуации идея создания института муниципального градостроительного контроля заслуживает серьезного внимания, однако законодательная её реализация в законопроекте не может быть признана в полной мере удовлетворительной.

Так, пересечение положений действующего законодательства Российской Федерации в части проведения государственного строительного надзора с проектируемыми нормами о муниципальном градостроительном контроле может повлечь дублирование контрольных функций в данной сфере.

Авторам законопроектов подобного рода следует учитывать необходимость включения в субъектный состав контроля и органы местного самоуправления поселений, которые обладают полной информацией о градостроительной деятельности на соответствующих территориях, а также четкого определения объектов муниципального градостроительного контроля и механизма, позволяющего наиболее эффективно решать цели его проведения с учетом оценки

существующих рисков в данной сфере, включая коррупциогенные.

Кроме того, в представленном законопроекте отсутствуют четкие и прозрачные требования в части градостроительной деятельности и, как следствие, закладывается неоднозначность для формирования единообразной практики правоприменения.

Особо следует отметить, что исключенность органов местного самоуправления из административных процедур делает невозможным самостоятельно реализовывать соответствующие решения по итогам проведения контрольных мероприятий, принуждая к их исполнению.

Поскольку нормами статьи 12 Конституции Российской Федерации закреплено, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно и органы местного самоуправления не входят в систему органов

государственной власти, следует отметить, что муниципальный градостроительный контроль должен осуществляться не столько Положением Правительства Российской Федерации, как указано в нормах части 2 проектируемой авторами законопроекта статьи 54¹, сколько в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Таким образом, по мнению Комитета, общая концепция законопроекта заслуживает внимания и поддержки, но, при наличии существенных замечаний к проектируемым нормам законопроекта, которые в представленной редакции не позволяют создать необходимое и достаточное регулирование по осуществлению муниципального градостроительного контроля, законопроект требует соответствующей доработки.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона № 895612-6

«О внесении изменений в статью 27 Федерального закона

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (по вопросу осуществления территориального общественного самоуправления), внесенный Законодательным

Собранием Приморского края, депутатом Государственной Думы В.Ф.Шрейдером

Проектом федерального закона № 895612-6 «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вносятся изменения в нормы, касающиеся вопросов осуществления территориального общественного самоуправления.

Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления ранее рассматривался проект федерального закона № 895612-6, внесенный Законодательным Собранием Приморского края. Представленный вариант дополнен положением о порядке принятия решения об изменении границ территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление. Иных изменений законопроект не содержит.

В связи с данной законодательной инициативой Комитет отмечает следующее.

В части 2 статьи 27 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131-ФЗ) определены два способа осуществления территориального общественного самоуправления в поселениях: непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления.

Часть 7 статьи 27 Федерального закона №131-ФЗ определяет исключительные полномо-

чия собраний (конференций) граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление. К ним относятся: установление структуры органов территориального общественного самоуправления; принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений; избрание органов территориального общественного самоуправления; определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления; утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении; рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

Перечень данных полномочий не является закрытым, он может быть расширен уставом территориального общественного самоуправления.

Законопроектом предлагается в данный перечень включить рассмотрение вопроса об изменении территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление.

В соответствии с частью 1 статьи 27 Федерального закона №131-ФЗ границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района по предложению населения, проживающего на данной

территории. Мнение населения, проживающего на данной территории, может быть выявлено с помощью собраний, конференций жителей, опросов общественного мнения и т.п.

Кроме этого, пунктом 1 части 9 статьи 27 Федерального закона №131-ФЗ предусмотрено, что в уставе территориального общественного самоуправления устанавливается территория, на которой оно осуществляется. При этом принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений, как уже отмечалось выше, отнесено к исключительным полномочиям собраний (конференций) граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление.

Таким образом, Федеральный закон №131-ФЗ позволяет рассмотреть вопрос об изменении территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, на собрании (конференции) граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, без внесения соответствующих изменений в часть 7 статьи 27 Федерального закона №131-ФЗ.

Тем не менее, в предыдущем заключении Комитетом отмечалось, что предложенные законопроектом изменения возможны. Но, в этом случае, их следует согласовать с нормами части 1 статьи 27 Федерального закона №131-ФЗ.

В связи с этим законопроектом указанная часть статьи 27 Федерального закона №131-ФЗ была дополнена новым положением, согласно которому решение об изменении границ территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, принимается представительным органом поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района по предложению собрания, конференции граждан территориального общественного самоуправления. Однако, предложенное изменение указанного замечания не устранило, поскольку оно не согласуется с абзацем вторым части 1 статьи 27 Федерального закона №131-ФЗ.

В соответствии с частью 11 статьи 27 Федерального закона №131-ФЗ порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. В этом документе должны

быть решены вопросы определения территорий, в том числе порядок и условия изменения территорий, на которых осуществляется общественное самоуправление; установлены дополнительные гарантии прав органов территориального общественного самоуправления при их взаимодействии с органами местного самоуправления; в том числе могут быть указаны вопросы, при решении которых органы местного самоуправления в обязательном порядке учитывают мнение органов территориального общественного самоуправления.

Авторами законопроекта предлагается часть 11 статьи 27 Федерального закона №131-ФЗ дополнить положением, закрепляющим обязательную норму, согласно которой порядок и условия изменения территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Учитывая изложенное выше, данное изменение является излишним, поскольку может быть решено в рамках действующего законодательства.

Как указывалось в предыдущем заключении Комитета, для выработки решения о необходимости внесения предложенных изменений вначале следует провести анализ практики осуществления территориального общественного самоуправления в иных субъектах Российской Федерации. Без этого принятие изменений является преждевременным. Вместе с тем, в представленном варианте обоснования законопроекта не содержится каких-либо дополнительных доводов, а также отсутствует указанный выше анализ практики, что позволило бы прийти к выводу о необходимости его принятия.

В связи с этим позиция Комитета по данному законопроекту остается неизменной.

На основании изложенного, Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления рекомендует Государственной Думе при рассмотрении в первом чтении отклонить проект федерального закона № 895612-6 «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (по вопросу осуществления территориального общественного самоуправления), внесенный Законодательным Собранием Приморского края.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона № 1003335-6 «О внесении изменений в часть 3 статьи 72 Земельного кодекса Российской Федерации» (в части полномочий органов местного самоуправления по осуществлению муниципального земельного контроля), внесенный Алтайским краевым Законодательным Собранием

В соответствии с решением Совета Государственной Думы от 24 марта 2016 года (протокол № 290, п.47) Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления рассмотрен проект федерального закона № 1003335-6 «О внесении изменений в часть 3 статьи 72 Земельного кодекса Российской Федерации» (в части полномочий органов местного самоуправления по осуществлению муниципального земельного контроля) (далее - законопроект), внесенный Алтайским краевым Законодательным Собранием.

Данным законопроектом предлагается внести изменения в часть 3 статьи 72 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), закрепив положение, согласно которому органы местного самоуправления муниципального района осуществляют муниципальный земельный контроль в отношении объектов земельных отношений, расположенных в границах сельских поселений, входящих в его состав, если иное не установлено законом субъекта Российской Федерации.

В пояснительной записке к законопроекту указано, что данные изменения позволят устранить возникшее (по мнению авторов законопроекта) противоречие между положениями Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131-ФЗ) и ЗК РФ в части осуществления муниципального земельного контроля.

Комитет по данной законодательной инициативе отмечает следующее.

В части 2 статьи 72 ЗК РФ закреплено, что муниципальный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления с учетом положений настоящей статьи.

Положениями части 3 статьи 14 Федерального закона №131-ФЗ определены вопросы местного значения сельских поселений и возможность закрепления за сельскими поселениями законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений других вопросов из числа предусмотренных частью 1 статьи 14 вопросов местного значения городских поселений (за исключением вопроса местного значения, предусмотренного пунктом 23 части 1 статьи 14 Федерального закона №131-ФЗ).

Вместе с тем, в части 4 статьи 14 Федерального закона №131-ФЗ четко определено, что иные вопросы местного значения, предусмотренные частью 1 настоящей статьи для городских поселений, не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений в соответствии с частью 3 статьи 14, на территориях сельских поселений решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов. В этих случаях данные вопросы явля-

ются вопросами местного значения муниципальных районов.

Таким образом, осуществление муниципального земельного контроля в настоящее время в основном урегулировано действующим законодательством Российской Федерации, однако проектируемая авторами законопроекта норма позволит закрепить специальное регулирование по осуществлению муниципального земельного контроля непосредственно в

ЗК РФ, что будет способствовать устранению возникающих в практике правоприменения противоречий в части осуществления муниципального контроля в границах сельских поселений.

В связи с вышесказанным в части вопросов своего ведения Комитет поддерживает концепцию указанного законопроекта и рекомендует Государственной Думе принять его при рассмотрении в первом чтении.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона № 979790-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части поддержки субъектов малого предпринимательства, осуществляющих нестационарную торговлю), внесенный депутатами Государственной Думы В.Ф.Звагельским, А.А.Агеевым, А.А.Ищенко и другими

Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления рассмотрел проект федерального закона № 979790-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - законопроект), внесенный депутатами Государственной Думы В.Ф.Звагельским, А.А.Агеевым, А.А.Ищенко и другими, и отмечает следующее.

Законопроектом предлагается внести изменения в Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», Федеральный закон от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 381-ФЗ), Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 26 июня 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Федеральный закон № 135-ФЗ), которыми предлагается установить особенности и дополнительные меры поддержки субъектов малого предпринимательства, осуществляющих торговую деятельность в нестационарном торговом объекте.

Нормами законопроекта предлагается исключить обязательное проведение торгов при заключении на новый срок договора для размещения нестационарного торгового объекта, если такой договор предусматривает переход прав владения и (или) пользования земельными участками зданиями, строениями или сооружениями, находящимися в муниципальной собственности.

Нормами статьи 3 законопроекта предлагается внести изменения в статью 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации, предусматривающие, арендатор-субъект малого предпринимательства имеет право на заключение договора аренды находящегося в муниципальной собственности земельного участка для размещения нестационарных торговых объектов на новый срок без проведения торгов. В то же время необходимо учитывать, что статьей 39.33 Земельного кодекса Российской Федерации уже предусмотрены случаи применения упрощенной процедуры использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, к которым относится также и размещение нестационарных торговых объектов. В данных случаях использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам, может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута

Таким образом, при размещении указанных объектов сделка по предоставлению земельного участка не совершается. При этом вопросы предоставления мест под размещение объектов нестационарной торговли согласно пункту 1 статьи 39.36 Земельного кодекса Российской Федерации регулируются Федеральным законом № 381-ФЗ.

Нормами статьи 4 законопроекта также предлагается статью 17.1 Федерального закона №

135-ФЗ дополнить частью 1.1, которая предусматривает, что заключение договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении муниципального имущества, осуществляется для субъектов малого предпринимательства без проведения торгов на право заключения этих договоров в целях размещения нестационарных торговых объектов при заключении нового договора использования муниципального имущества, если отсутствуют нарушения исполнения ранее заключенного договора, регулирующего использование такого имущества данным субъектом, за которые действующим законодательством предусмотрена ответственность в виде расторжения договора по желанию арендодателя.

Вместе с тем в действующей редакции части 9 статьи 17.1 Федерального закона № 135-ФЗ применительно к договору аренды в отношении государственного или муниципального имущества уже предусмотрен особый порядок заключения такого договора на новый срок без проведения торгов с прежним арендатором.

Нормами статьи 2 законопроекта предлагается дополнить часть 6 статьи 10 Федерального закона № 381-ФЗ новым абзацем, предусматривающим, что при исключении места из схемы размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в муниципальной собственности, или при внесении изменений в указанную схему орган местного самоуправления обязан предоставить субъекту малого предпринимательства, осуществляющему торговую деятельность в нестационарном торговом объекте, затронутому данными изменениями, аналогичное компенсационное место. Предоставление компенсационного места осуществляется без проведения торгов. При этом порядок предоставления компенсационных мест устанавливается законодательством субъектов Российской Федерации с учетом требований Федерального закона № 381-ФЗ.

В то же время необходимо учитывать, что согласно части 4 статьи 10 Федерального закона № 381-ФЗ схемой размещения нестационарных торговых объектов должно предусматриваться размещение не менее чем шестьдесят процентов нестационарных торговых объектов, используемых субъектами не только малого, но среднего предпринимательства, осуществляющими торговую деятельность, от общего количества нестационарных торговых объектов. Кроме того, согласно части 6 статьи 10 Федерального закона № 381-ФЗ утверждение схемы размещения нестационарных торговых объектов, а равно как

и внесение в нее изменений, не может служить основанием для пересмотра мест размещения нестационарных торговых объектов, строительство, реконструкция или эксплуатация которых были начаты до утверждения указанной схемы.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в определении от 29.01.2015 N 225-О, указанное положение части 6 данной статьи направлено на обеспечение условий для предоставления населению торговых услуг, стабильности прав любых хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, возможности долгосрочного планирования ими своего бизнеса, на недопущение передела рынка, сокращения или прекращения торгового бизнеса, ухудшения положения субъектов предпринимательской деятельности при изменении органами публичной власти схемы размещения нестационарных торговых объектов, сокращения сферы торговых услуг.

Следует также отметить, что в законопроекте речь идет о схемах размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в муниципальной собственности. Между тем согласно положениям части 1 статьи 10 Федерального закона № 381-ФЗ в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов осуществляется размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

В связи с изложенным, в случае принятия законопроекта могут возникнуть противоречия между указанными положениями статьи 10 Федерального закона № 381-ФЗ. Кроме того, в законопроекте не установлено понятие «компенсационное место», критерии его определения и порядок предоставления, а также непонятно, почему порядок предоставления компенсационных мест должен будет устанавливаться законодательством субъектов Российской Федерации, а не нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Таким образом, действующим законодательством Российской Федерации предусматриваются определенные механизмы защиты интересов субъектов малого предпринимательства, осуществляющему торговую деятельность в нестационарном торговом объекте, в том числе, в случае утверждения схемы размещения нестационарных торговых объектов, а равно как и внесение в нее изменений. При этом в отношении данных субъектов указанными Федеральными

законами предусмотрены случаи применения упрощенной процедуры использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также возможность заключения договоров аренды в отношении государственного или муниципального имущества на новый срок без проведения торгов.

В пояснительной записке к законопроекту указывается, что предусмотренные в законопроекте изменения в упомянутые законодательные акты приведут к развитию конкуренции на рынке, поскольку развитая инфраструктура нестационарных торговых объектов позволит сдерживать рост потребительских цен. Вместе с тем данный вывод не является бесспорным, в связи с тем, что предоставление возможности заключения договоров аренды в отношении муниципального имущества на внеконкурсной основе, наоборот, может привести к ограничению конкуренции в сфере нестационарных торговых объектов.

Данное обстоятельство связано с тем, что согласно предлагаемому в законопроекте изменениям пролонгация таких договоров предлагается осуществлять без проведения торгов в упрощенном порядке и тем самым процедура использования данного имущества может носить для субъектов малого предпринимательства, первоначально заключивших указанные договоры, фактически бесспорный характер и на него не могут претендовать другие субъекты малого предпринимательства. При этом, в данном случае утрачивается возможность устанавливать рыночную стоимость договоров аренды, что может

привести к снижению соответствующих доходов местных бюджетов. Кроме того, в указанном случае такое имущество уже не может быть использовано органами местного самоуправления для решения вопросов местного значения в целях удовлетворения социально-бытовых потребностей населения (например, создание центров для работы с детьми и молодежью, социальных магазинов и т.д.).

В то же время следует отметить, что согласно пояснительной записке к законопроекту в настоящее время наблюдается значительное сокращение нестационарной розничной торговли, причем не по объективным экономическим причинам, а по причинам административного характера.

Так, например, согласно данным Росстата по г. Москве за период 2013 - 2015 гг. (по состоянию на 1 января) количество юридических лиц (предприятий и организаций), осуществляющих деятельность в сфере оптовой и розничной торговли, сократилось на 17,5%, в ряде субъектов Российской Федерации наблюдается снижение количества нестационарных торговых объектов до 30%, в целом по России - 4,9%, хотя именно нестационарная торговля в силу востребованности у населения и доступности должна развиваться и быть востребованной.

В связи с изложенным полагаем, что затронутые в законопроекте проблемы в отношении организации и функционирования рынка розничной торговли с использованием нестационарных торговых объектов заслуживают внимательного изучения и детальной проработки совместно с Правительством Российской Федерации.

Уважаемые коллеги!

Третий номер журнала мы посвятили вопросам земельных отношений. Судя по материалам, которые были направлены в адрес редакции советами муниципальных образований, эта тема сегодня вызывает очень много вопросов. Учитывая, что для подготовки ответов требуется время, на данный момент мы направили запросы в федеральные органы и в одном из следующих номеров планируем опубликовать полученные материалы. Поэтому к вопросу земельных отношений мы еще вернемся.

Тем временем мы начинаем подготовку следующего, майского номера «Муниципальной России». Его главной темой станут муниципальные финансы: «Муниципальный бюджет: резервы и дополнительные доходы». Как увеличить доходную часть местного бюджета? Что может стать дополнительным источником доходов? Приглашаем вас поделиться своим опытом по решению такой сложной и важной задачи, как пополнение доходной части бюджета вашего муниципального образования.

Редакционная коллегия ждет ваши материалы по обозначенной теме, а также по темам статей, размещенных в прошлых номерах. Свои предложения вы можете направлять в адрес редакции по электронной почте okmo.rf@mail.ru (пожалуйста, тему письма обозначайте «Муниципальная Россия») или по адресу: 127025, г. Москва, ул. Новый Арбат, д. 19, оф. 1402. На ваши звонки готова ответить редактор журнала «Муниципальная Россия» Надежда Пилипенко по телефону 8 (495) 697-59-34 с 9.00 до 18.00 с понедельника по пятницу (время московское).

Требования к присылаемым статьям: тексты объемом от 2 000 до 10 000 знаков с иллюстрирующими их фотографиями (размером не менее 500 Кб), графиками, схемами.

Для тех, кто оформил полугодичную подписку, напоминаем, что она рассчитана до июня (включительно) и предполагает получение пяти номеров журнала «Муниципальная Россия». Уже сегодня вы можете оформить подписку на II полугодие 2016 г. (всего запланирован выход 10 номеров). С анонсом статей, вышедших в очередном номере журнала, можно познакомиться на официальном сайте Конгресса (<http://www.okmo.rf/>), однако полностью материалы доступны только в печатном виде.

С уважением, редакционная коллегия журнала «Муниципальная Россия»

От редакции. Обращаем ваше внимание, что в статье «Поддержка и развитие ТОСов – опыт Воронежской области», размещенной в журнале «Муниципальная Россия» № 1 за 2016 года, с. 24-27, допущена ошибка. Автором данного материала является член Общественного совета Воронежской области ЮЛИЯ ЮШКЕВИЧ.