

УТВЕРЖДЕН
решением Президиума Совета
муниципальных образований
Московской области
от 18 марта 2015 года № 6

**Доклад Совета муниципальных образований Московской области
о развитии местного самоуправления на территории
Московской области в 2014 году**

Введение

2014 год ознаменовался особым патриотическим подъемом российского народа, обусловленным такими ключевыми событиями как проведение Олимпиады в Сочи, вступление в состав Российской Федерации двух новых субъектов: города федерального значения Севастополь и Республики Крым, оказание гуманитарной помощи населению новообразованных Донецкой и Луганской народных республик, размещение украинских беженцев на территории России.

Вопреки ожиданиям Запада, сплотили население и введенные в отношении Российской Федерации санкции США, Канады, Австралии, Японии и ряда европейских стран. Несмотря на то, что данные меры, безусловно, сказались на общем экономическом климате (причем во всем мире, а не только в Российской Федерации), они не достигли своей главной цели – изолировать Россию от мирового сообщества, уничтожить ее экономику.

Несмотря на последствия финансового кризиса, повлекшего за собой секвестр федерального бюджета, в Московской области удалось сохранить поступательное развитие местного самоуправления, что неразрывно связано с активной поддержкой со стороны органов государственной власти Московской области, в первую очередь, - Губернатора Московской области А.Ю. Воробьева, - а также Московской областной Думы, Правительства Московской области.

Отношения органов местного самоуправления и органов государственной власти выстроены таким образом, при котором область активно помогает муниципальным образованиям в решении сложных вопросов, не нарушая при этом принцип их самостоятельности.

С помощью Губернатора Московской области, органов государственной власти удалось выработать ключевые подходы к совершенствованию местного самоуправления, что позволило муниципальному сообществу эффективно решать актуальные проблемы, консолидировать усилия, направленные на укрепление социально-экономической стабильности в Подмосковье.

Так, в 2014 году валовый региональный продукт вырос на 2,8%. Собственные доходы бюджета Московской области увеличились на 8,5% (33 млрд. рублей). По приросту инвестиций, росту промышленности, торговли, строительства Подмосковье входит в пятерку регионов-лидеров. Отмечены позитивные изменения в сферах здравоохранения, образования, ЖКХ, благоустройства, градостроительства, инвестиционной деятельности, экологии, социальной сфере и по ряду других направлений.

Федеральные тренды развития местного самоуправления

Развитие местного самоуправления в Московской области невозможно рассматривать в отрыве от основных событий и тенденций в этой сфере на федеральном уровне.

В 2014 году были приняты 13 Федеральных законов, вносящих изменения в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Одним из ключевых событий для российского муниципального сообщества стало принятие Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 136-ФЗ).

Основные новации сводятся к следующему.

В соответствии с законом субъекта Российской Федерации может быть образован городской округ с внутригородским делением, территория которого состоит из внутригородских районов. Таким образом, вводятся 2 новых вида муниципальных образований.

Законом субъекта Российской Федерации разграничиваются полномочия между городским округом с внутригородским делением и внутригородскими районами, определяется состав муниципального имущества.

Представительный орган городского округа с внутригородским делением может формироваться 2 способами: из состава представительных органов внутригородских районов или посредством избрания на муниципальных выборах. Представительный орган внутригородского района избирается на муниципальных выборах.

В соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования глава муниципалитета избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. В первом случае он входит в состав представительного органа и исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию. Во втором случае глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа.

В случае формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением из состава представительных органов поселений, внутригородских районов контракт с главой местной администрации заключается на срок от 2 до 5 лет. При этом с 1/3 до 1/2 увеличено число представителей субъекта Российской Федерации в составе конкурсной комиссии. Кроме того, теперь они назначаются губернатором (ранее - представительным органом региона по представлению губернатора).

Разделяется компетенция городских и сельских поселений: из 39 вопросов местного значения, предусмотренных ранее для всех поселений, в ведении сельских поселений остались только 13; остальные вопросы отнесены к компетенции органов местного самоуправления муниципальных районов. При этом законами субъектами Российской Федерации за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы местного значения.

Одно из важнейших нововведений заключается в том, что субъектам Российской Федерации предоставлено право своими законами могут перераспределять полномочия между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Вместе с тем, к компетенции органов государственной власти не могут быть отнесены полномочия органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, местного бюджета, охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ муниципальных образований и некоторые другие.

Таким образом, Федеральный закон № 136-ФЗ существенно расширил права субъектов Российской Федерации по регулированию объема полномочий органов местного самоуправления. В условиях, когда муниципальные образования существенно различаются между собой по территории, численности населения, финансовым, кадровым и иным ресурсам, возможность применения индивидуального подхода к муниципальным образованиям на законодательном уровне очень важна.

С 1 января 2014 года вступили в силу изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», касающиеся уточнения правовых норм в сфере контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Указанными изменениями детализированы вопросы проведения проверочных мероприятий в отношении органов местного самоуправления и их должностных лиц. Предусмотрены единые подходы к организации плановых и внеплановых

проверок, в том числе в части установления необходимости согласования их проведения с прокуратурой субъекта Российской Федерации.

Кроме того, закреплён комплексный характер плановых проверок и установлено, что осуществляться они будут органами контроля на основании ежегодных планов. При этом закрепляется периодичность их проведения в отношении одного и того же органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления: не чаще одного раза в два года. Устанавливается закрытый перечень случаев, при которых возможно проведение внеплановых проверок.

Также введён запрет на истребование органами контроля информации и сведений от органов местного самоуправления и их должностных лиц в случае, если указанная информация была размещена на официальном сайте органа местного самоуправления либо официально опубликована в средствах массовой информации. В то же время орган местного самоуправления в ответе на запрос органа контроля будет обязан сообщить источник официального опубликования или размещения соответствующей информации.

Кроме того, изменения предусматривают, что срок, устанавливаемый органами контроля для предоставления органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления информации по запросу, должен составлять не менее 10 рабочих дней. Также определяется закрытый перечень случаев, при которых допускается сокращение этого срока.

Указанные изменения направлены на упорядочивание и повышение эффективности мер по осуществлению контрольно-надзорных функций в отношении органов местного самоуправления.

В частности, согласно результатам мониторинга, проведенного Советом, органы местного самоуправления муниципальных образований Московской области отмечают существенное сокращение числа плановых и внеплановых проверок органов местного самоуправления контрольно-надзорными органами государственной власти.

Контрольно-надзорными органами в целом соблюдается требование об установлении минимального 10-дневного срока для подготовки ответов на запросы, направляемых в органы местного самоуправления.

Также, согласно результатам мониторинга, значительно снизилось число случаев дублирования функций различных контрольно-надзорных органов при выполнении проверок и направления запросов на получение общедоступной информации, в том числе, размещенной на официальных сайтах муниципальных образований.

В 2014 году был принят Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который вывел взаимодействие между гражданским обществом и органами публичной власти на качественно новый уровень, позволил повысить доверие граждан к деятельности государства, содействовать предупреждению и разрешению социальных конфликтов, обеспечить прозрачность и открытость деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, усилить в обществе нетерпимость к коррупционному поведению.

Федеральным законом устанавливается понятие общественного контроля: это деятельность общественных палат (советов) всех уровней (а в случаях, предусмотренных законом, - общественных наблюдательных комиссий, общественных инспекций, групп общественного контроля, иных организационных структур общественного контроля), осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Законом также устанавливаются цели и задачи, основные принципы осуществления общественного контроля, регулируется правовое положение

субъектов общественного контроля, их права и обязанности, порядок подведения результатов общественного контроля и их обнародования.

Предусматриваются формы общественного контроля: общественный мониторинг, общественная экспертиза, общественные обсуждения, общественные проверки, публичные слушания и др.

Кроме того, для обеспечения публичности и открытости устанавливается обязанность размещения субъектами общественного контроля информации о своей деятельности на официальных сайтах органов государственной власти и местного самоуправления или специально созданных для этих целей сайтах.

Следует отметить, что Московская область стала одним из первых субъектов Российской Федерации, который начал процесс реформирования и адаптации общественных палат (как региональной, так и муниципальных) с учетом основных положений этого закона ещё до его принятия.

Территориальная организация местного самоуправления

В настоящее время на территории Московской области насчитывается 358 муниципальных образований: 36 муниципальных районов, 34 городских округа, 111 городских поселений, 177 сельских поселений.

В 2014 году количество муниципальных образований Московской области сократилось на 2 единицы – в рамках проводимой в регионе административной реформы объединены городские округа Королев и Юбилейный (соответствующий закон принят в июле 2014 года), а также городские округа Балашиха и Железнодорожный (декабрь 2014 года).

В 2015 году в Московской области планируется ряд точечных территориальных преобразований. При этом при их проведении следует иметь в виду механизмы, правомерность которых уже подтверждена судебной практикой.

Так, допускается одновременное проведение предусмотренных законом территориальных преобразований. Так, в соответствии с решением Нижегородского областного суда (от 5 марта 2012 г. по делу N 3-25/2012), оставленном без изменения

Верховным Судом Российской Федерации (определение от 6 июня 2012 года № 9-АПГ12-3), статья 13 Федерального закона № 131-ФЗ не содержит исчерпывающего перечня всех вариантов объединения. При этом ни указанная статья, ни другие статьи данного Федерального закона, других законов не содержат какого-либо запрета проводить одновременно два вида преобразования, в частности, одновременно объединение муниципальных образований и изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа.

В частности, подобные преобразования были успешно проведены в Калининградской и Нижегородской областях. Причем в Калининградской области голосование по вопросу наделения объединяемых территорий статусом городского округа не проводилось.

В Нижегородской области, помимо решений представительных органов муниципальных образований об объединении, в целях наделения нового поселения статусом городского округа также было проведено прямое голосование жителей. Вопрос был сформулирован следующим образом: «Согласны ли Вы на наделение образуемого в результате объединения поселений муниципального образования статусом городского округа?»

Следует отметить, что голосование по вопросу преобразования, изменения границ муниципальных образований не является местным референдумом, хотя и носит схожий правовой характер.

Согласно ч.5 ст.24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» голосование по вопросам преобразования муниципального образования назначается и проводится в порядке, установленном для проведения местного референдума. При этом ряд положений законодательства, в частности, определяющих юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются.

Несколько проще ситуация с объединением городских округов. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», городской округ – это городское поселение, которое не

входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют на своей территории как полномочия по решению вопросов местного значения поселения, так и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять переданные им отдельные государственные полномочия.

Таким образом, поскольку городской округ по своей юридической природе является городским поселением, то объединение городских округов возможно по правилам, установленным для объединения поселений, т.е. с согласия населения, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений.

Этой же позиции придерживается Верховный Суд Российской Федерации, подтвердивший законность преобразования городских округов Поронайский и Вахрушев Сахалинской области (определение от 16.01.2013 № 64-АПГ12-18).

Более того, поскольку в этом случае иного способа для объединения городских округов закон не предусматривает, то попытки организовать голосование жителей по вопросу преобразования противоречит закону. Так, согласно Федеральному закону от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на местный референдум могут выноситься только вопросы местного значения, тогда как преобразование и изменение границ муниципальных образований к таковым не относятся.

В 2014 году в рамках административной реформы 6 администраций городских поселений, являющихся административными центрами своих муниципальных районов (в Пушкинском, Чеховском, Каширском, Клинском, Раменском, Шаховском), были объединены с администрациями соответствующих муниципальных районов.

Указанные территориальные преобразования направлены, в первую очередь, на повышение качества управления, уменьшение затрат на содержание чиновничьего

аппарата, консолидацию имущественных, финансовых и кадровых ресурсов муниципальных образований.

Порядок формирования, полномочия органов местного самоуправления

В связи с вступлением в силу Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный Закон № 136-ФЗ) принят Закон Московской области от 02.06.2014 № 55/2014-ОЗ «О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Московской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Московской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Московской области».

Указанным законом устанавливается пятилетний срок полномочий глав и представительных органов муниципальных образований Московской области.

Кроме того, законом устанавливается порядок формирования советов депутатов 19 муниципальных районов, а также порядок избрания глав 19 муниципальных районов, 16 городских округов, 49 городских поселений, 43 сельских поселений. При этом порядок избрания глав и формирования представительных органов иных муниципальных образований определяется их уставами до принятия соответствующего закона Московской области.

В целях устранения пробела в Федеральном законе № 136-ФЗ, передавшем 2/3 вопросов местного значения (26 из 39) муниципальным районам, но не предусмотревшем переходный период для реализации указанных изменений, был принят Закон Московской области от 30.06.2014 № 76/2014-ОЗ «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями Московской области».

Этим законом указанные 26 вопросов местного значения «возвращались обратно» сельским поселениям до 1 января 2015 года, что позволило создать оптимальные условия для адаптации органов местного самоуправления сельских поселений и муниципальных районов Московской области к изменившимся правовым реалиям.

В развитие норм Федерального закона № 136-ФЗ, согласно которым субъект Российской Федерации вправе своим законом перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, принят Закон Московской области 24.07.2014 № 106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области». В соответствии с ним за Правительством Московской области или уполномоченным им центральным исполнительным органом государственной власти закреплён ряд полномочий, в том числе:

- подготовка генеральных планов муниципальных образований;
- подготовка правил землепользования и застройки;
- территориальное планирование, межевание;
- проведение аукциона на право заключения договора о развитии застроенной территории;
- выдача разрешений на строительство, реконструкцию объектов капитального строительства;
- предоставление разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков или объектов капитального строительства;
- выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства;
- принятие решения об изменении вида разрешенного использования земельных участков;

- утверждение схем теплоснабжения, горячего и холодного водоснабжения и водоотведения и др.

Указанный Закон перераспределяет соответствующие полномочия сроком на 5 лет.

Реализацию перераспределяемых полномочий предполагается осуществлять Правительством Московской области или уполномоченным им центральным исполнительным органом государственной власти совместно с муниципальными образованиями Московской области, в связи с чем в Законе Московской области № 106/2014-ОЗ предусмотрены положения об обязательности учета мнения органов местного самоуправления по ряду вопросов.

Перераспределение указанных полномочий позволит снизить нагрузку на местные бюджеты, а также реализовать единую политику в различных сферах деятельности на территории Московской области.

Для организации процесса перераспределения полномочий был установлен переходный период до 1 января 2015 года.

Также в развитие норм Федерального закона № 136-ФЗ принят Закон Московской области от 24.07.2014 № 107/2014-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области», согласно которому органы местного самоуправления муниципальных районов Московской области наделяются государственными полномочиями по:

- организации и проведению публичных слушаний по проектам планировки и межевания территорий, утверждению генеральных планов, правил землепользования, по вопросу изменения вида разрешенного использования земельных участков;

- принятию решения об утверждении генерального плана городского поселения или о направлении его на доработку;

- принятию решения об утверждении правил землепользования и застройки городского поселения или о направлении проекта указанных правил на доработку;

- выдаче градостроительного плана земельного участка, выдаче разрешения на строительство, на ввод в эксплуатацию объектов индивидуального жилищного строительства;

- принятию решения об изменении одного вида разрешенного использования земельного участка на другой;

- распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, расположенными на территории муниципального района, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности;

- переводу земель, находящихся в частной собственности, из одной категории в другую.

Органы местного самоуправления городских округов наделяются государственными полномочиями по:

- выдаче разрешения на строительство, ввод в эксплуатацию объектов индивидуального жилищного строительства;

- принятию решения об изменении одного вида разрешенного использования земельного участка на другой вид такого использования;

- распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, расположенными на территории городского округа, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности;

- переводу земель, находящихся в частной собственности, из одной категории в другую.

Финансирование государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется за счет субвенций, предоставляемых бюджетам муниципальных районов и городских округов Московской области из бюджета Московской области на соответствующий финансовый год и на плановый период.

Большая часть государственных полномочий передается сроком на 5 лет.

Следует также отметить основные проблемные моменты, связанные с передачей и осуществлением отдельных государственных полномочий, главным из которых является их нефинансирование или несвоевременное финансирование. Так, в администрации городского округа Фрязино средства субвенции по первичному воинскому учету в текущем году начинают поступать в бюджет города только во второй половине февраля, что не позволяет выплатить заработную плату работникам военно-учетного стола. Аналогичная ситуация сложилась в городском округе Власиха, где денежные средства за осуществление делегированных полномочий поступают в конце февраля - начале марта. Таким образом, заработная плата за январь выплачивается сотрудникам в марте месяце.

Кроме того, в настоящее время в ряде отраслевых федеральных законов за органами местного самоуправления закреплены полномочия, не переданные им в установленном порядке в качестве делегированных отдельных государственных полномочий. Такая ситуация приводит к тому, что органы местного самоуправления вынуждены осуществлять полномочия, не обеспеченные финансово государством, за счет собственных средств, не предусмотренных в бюджете муниципального образования.

В частности, к таким полномочиям относятся:

- регистрационный учет граждан по месту пребывания и жительства при отсутствии органов миграционного учета;
- прием местной администрацией денежных средств от граждан в счет уплаты налогов при отсутствии банка;
- регистрация трудовых договоров, заключаемых работодателями - физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями;
- выдача разрешений на вступление в брак лицам, не достигшим возраста 16 лет;
- участие в обеспечении проведения выборов в органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- учет личных подсобных хозяйств и ведение похозяйственных книг;

- приостановление работ, связанных с использованием недр, контроль за использованием и охраной недр при добыче полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, и иные полномочия органов местного самоуправления в сфере недропользования;

- организация профилактических прививок, включенных в Национальный календарь профилактических прививок;

- полномочия в области мобилизационной подготовки и мобилизации, кроме организации и осуществления мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений;

- формирование списка народных заседателей и некоторые другие.

В связи с этим, в целях надлежащего осуществления таких полномочий необходимо разработать и принять федеральные законы об их передаче органам местного самоуправления с необходимым финансовым обеспечением.

Правовое обеспечение местного самоуправления

В 2014 году в Московской области продолжилось формирование правовой базы, необходимой для обеспечения надлежащей организации местного самоуправления в регионе.

Так, Московской областной Думой приняты 19 законов Московской области, касающихся, в основном, местных референдумов и муниципальных выборов (5), территориальной организации местного самоуправления (5), полномочий и порядка формирования органов местного самоуправления (5).

Кроме того, в 2014 году постановлениями Московской областной Думы были поддержаны 25 проектов федеральных законов в сфере местного самоуправления, еще 14 законопроектов поддержки не нашли.

Активную законопроектную деятельность вел также Совет муниципальных образований Московской области. В частности, в 2014 году Советом в рамках реализации права законодательной инициативы были разработаны 13

законопроектов (10 проектов законодательных инициатив Московской областной Думы по проектам федеральных законов и 3 проекта законов Московской области), 4 из которых (3 федеральных и 1 областной) в настоящее время находятся на разных стадиях рассмотрения в органах государственной власти, 7 (5 федеральных и 2 областных) были отклонены Президиумом Совета после обобщения заключений органов государственной власти Московской области в рамках проведенной ими предварительной экспертизы и 2 проекта федеральных законов не поддержаны профильными комитетами Московской областной Думы.

К законодательным инициативам Совета 2014 года относятся:

1. Проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 26, 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», разработанный в целях исключения возможности внесения в рамках правотворческой инициативы проектов муниципальных правовых актов, имеющих индивидуальный характер.

В соответствии с действующей редакцией статей 26, 46 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» граждане вправе вносить в порядке реализации права нормотворческой инициативы проекты любых муниципальных правовых актов, в том числе имеющих индивидуальный (ненормативный) характер.

Это приводит к тому, что инициативные группы граждан могут предлагать изменения в регламент работы советов депутатов и другие внутриорганизационные документы органов местного самоуправления, лоббировать назначение и увольнение муниципальных служащих, выделение земельных участков определенным лицам, их награждение муниципальными наградами и т.д. При этом, согласно действующему законодательству, такие предложения должны быть в обязательном порядке рассмотрены, а инициаторам должно быть официально в письменной форме направлено мотивированное решение по итогам рассмотрения. В дальнейшем такие решения могут быть оспорены в суде, на них могут быть вынесены представление или протест прокурора, т.е. они могут стать

организационно-политическим инструментом, используемым в целях снижения эффективности работы органов местного самоуправления.

В связи с этим, предлагалось установить, что в порядке реализации правотворческой инициативы гражданами могут быть внесены только проекты муниципальных нормативных правовых актов.

Законопроект не был поддержан профильным комитетом (Комитет по местному самоуправлению) Московской областной Думы.

2. Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», разработанный в целях закрепления за органами местного самоуправления поселений и городских округов полномочий по утверждению маршрутов транспортировки бытовых и промышленных отходов.

Поскольку законодательство прямо не относит указанные полномочия к компетенции органов местного самоуправления, то специализированные организации, с которыми органы местного самоуправления заключают договоры на сбор и вывоз отходов, в настоящее время самостоятельно определяют маршруты их транспортировки.

Вместе с тем, такие маршруты зачастую прокладываются таким образом, что это может нанести значительный ущерб экологической и санитарно-эпидемиологической обстановке в муниципальном образовании.

В связи с этим, предлагалось установить, что к полномочиям органов местного самоуправления поселений и городских округов относится, в числе прочего, утверждение маршрутов транспортировки бытовых и промышленных отходов.

Законопроект не был поддержан профильным комитетом (Комитет по вопросам имущественных отношений, землепользования, природных ресурсов и экологии) Московской областной Думы.

3. Проект федерального закона «О порядке организации и деятельности муниципальной милиции», разработанный в целях реализации конституционной нормы об охране общественного порядка органами местного самоуправления, а

также в целях повышения уровня ответственности подразделений, осуществляющих охрану общественного порядка, перед населением.

Законопроект предусматривает, что представительный орган муниципального образования утверждает структуру и штатную численность муниципальной милиции, а также избирает ее руководителя.

Также законопроектом предлагается, что, муниципальная милиция, по аналогии с полицией, будет регулярно информировать представительные органы муниципальных образований о своей деятельности, в том числе, путем ежегодных отчетов руководителя муниципальной милиции. Это означает, что представительный орган муниципального района или городского округа может поставить вопрос и принять решение о досрочном прекращении полномочий руководителя муниципальной милиции.

Кроме того, законопроект закрепляет порядок применения сотрудниками муниципальной милиции физической силы и специальных средств, устанавливает особенности правового положения сотрудника муниципальной милиции, прохождения службы в муниципальной милиции, порядок осуществления контроля и надзора за ее деятельностью со стороны государства, муниципалитета и общества, и ряд других положений.

После того, как аналогичный законопроект начал разрабатываться в Государственной Думе ФС РФ фракцией «Справедливая Россия», законопроект Совета был направлен федеральному законодателю для использования в работе.

4. Проект закона Московской области «О внесении изменения в закон Московской области от 29.11.2005 № 249/2005-ОЗ «Об обеспечении функционирования систем жизнеобеспечения населения на территории Московской области», разработанный в целях надлежащего содержания архитектурных объектов, расположенных на земельном участке, занимаемом многоквартирным домом.

В Московской области значительная часть земельных участков, занятых многоквартирными домами, по различным причинам не имеет кадастрового

паспорта, в связи с чем в настоящее время строения, здания, сооружения (далее – объекты инфраструктуры), расположенные на таких земельных участках, не содержатся надлежащим образом.

Вместе с тем, технические паспорта большинства многоквартирных домов, сформированные на момент их постройки, не отменены, и, соответственно, легитимны.

В связи с этим, предлагалось установить, что управляющие организации, жилищные и жилищно-строительные кооперативы, товарищества собственников жилья, а также собственники помещений многоквартирных жилых домов, выбравшие непосредственный способ управления многоквартирным жилым домом, обязаны содержать в соответствии с требованиями действующего законодательства строения, здания, сооружения и объекты инфраструктуры, находящиеся в границах земельного участка, согласно кадастровому паспорту земельного участка, а при его отсутствии – согласно техническому паспорту многоквартирного жилого дома, сформированному на момент постройки этого дома.

Также законопроектом предусматривалось закрепление за этими субъектами правоотношений обязанностей по содержанию в соответствии с требованиями действующего законодательства бесхозных объектов малых архитектурных форм и других объектов, расположенных в границах земельного участка, на котором расположен многоквартирный жилой дом.

Законопроект был отклонен Президиумом Совета после обобщения заключений органов государственной власти Московской области в рамках проведенной ими предварительной экспертизы.

5. Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», разработанный в целях законодательного закрепления условия, при котором полномочия, устанавливаемые федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации без соблюдения требований

законодательства о передаче государственных полномочий, не могут исполняться органами местного самоуправления за счет средств местных бюджетов.

Необходимость принятия законопроекта обусловлена тем, что на практике принимается все больше федеральных законов, в которых содержатся нормы, обязывающие органы местного самоуправления исполнять полномочия, выходящие за рамки вопросов местного значения, определенных в ФЗ № 131-ФЗ. При этом в указанных законах не определяются источники финансирования и порядок реализации таких полномочий.

Подобные задачи должны быть отнесены к числу государственных полномочий, ибо никаких изменений в нормы ФЗ № 131-ФЗ о собственной компетенции муниципальных образований не вносилось. Таким образом, исполнение таких полномочий за счет средств местного бюджета не только не обязательно, но и незаконно. Результатом такого неправомерного исполнения может быть признание соответствующих расходов нецелевыми с вытекающими отсюда последствиями для органов местного самоуправления и их должностных лиц.

В этой связи, предлагалось закрепить, что полномочия, устанавливаемые федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации без соблюдения требований законодательства о передаче государственных полномочий, не могут исполняться органами местного самоуправления за счет средств местных бюджетов.

Законопроект был отклонен Президиумом Совета после обобщения заключений органов государственной власти Московской области в рамках проведенной ими предварительной экспертизы.

6. Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 19 Федерального закона «О рекламе», разработанный в целях законодательного закрепления за поселениями полномочия по проведению торгов на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции, если такая конструкция размещается на имуществе, находящемся в собственности поселения.

Предлагалось закрепить за поселениями полномочия по проведению торгов на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции, если такая конструкция размещается на имуществе, находящемся в собственности поселения. В настоящее время такие полномочия есть только у муниципальных районов и городских округов.

Законопроект был отклонен Президиумом Совета после обобщения заключений органов государственной власти Московской области в рамках проведенной ими предварительной экспертизы.

7. Проект закона Московской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области по отлову и содержанию безнадзорных животных». разработанный в целях наделения органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями Московской области по отлову и содержанию безнадзорных животных с выделением им соответствующего финансирования из средств бюджета Московской области.

В настоящее время органы местного самоуправления фактически осуществляют не переданные им в установленном порядке отдельные государственные полномочия Московской области по отлову и содержанию безнадзорных животных.

В связи с этим, предлагалось наделить органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями Московской области по отлову и содержанию безнадзорных животных с выделением им соответствующего финансирования из средств бюджета Московской области.

Законопроект был отклонен Президиумом Совета после обобщения заключений органов государственной власти Московской области в рамках проведенной ими предварительной экспертизы.

8. Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 15 Закона Московской области «О государственном административно-техническом надзоре и

административной ответственности за правонарушения в сфере благоустройства, содержания объектов и производства работ на территории Московской области», разработанный в целях устранения коллизии между санкциями, предусмотренными за совершение одного и того же правонарушения, предусмотренного нормами ст. 14.37 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и ст. 15 Закона Московской области «О государственном административно-техническом надзоре и административной ответственности за правонарушения в сфере благоустройства, содержания объектов и производства работ на территории Московской области».

Для установления единообразия норм права, регулирующих одинаковые правоотношения, законопроектом предлагалось из ст. 15 Закона Московской области исключить упоминание о размещении рекламных конструкций без необходимых разрешений, так как санкция за данное правонарушение уже предусмотрена ст. 14.37 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, обладающего большей юридической силой.

Кроме того, в связи с необходимостью усиления ответственности лиц, размещающих объявления рекламного характера с нарушением норм действующего законодательства о рекламе, рекламный мусор, а также совершающих правонарушения в сфере благоустройства и содержания объектов, предлагалось блокировать телефонные номера потоком звонков с целью исключения возможности обращений третьих лиц по контактными данным, содержащимся в размещенных ненадлежащим образом объявлениях и в рекламном мусоре.

Законопроект был отклонен Президиумом Совета после обобщения заключений органов государственной власти Московской области в рамках проведенной ими предварительной экспертизы.

9. Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 19 Федерального закона «О рекламе», разработанный в целях установления порядка заблаговременного проведения торгов по размещению рекламной конструкции при окончании срока действия договора.

В соответствии с ч.5.1 ст. 19 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» заключение договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе, находящемся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основе торгов (в форме аукциона или конкурса), проводимых органами государственной власти, органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации. Договор на установку и эксплуатацию рекламной конструкции заключается на срок пять лет.

В настоящее время после окончания срока договора на установку и размещение рекламной конструкции до момента проведения новых торгов рекламная конструкция зачастую размещается без разрешающих документов.

В связи с этим законопроектом предлагается установить, что торги на право заключения договора на установку и размещение рекламной конструкции проводятся не позднее чем за 60 календарных дней до истечения срока действия действующего договора.

В настоящее время законопроект проходит необходимые согласования в Московской областной Думе.

10. Проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», разработанный в целях установления ответственности организаций при осуществлении деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничном рынке.

В настоящее время в законодательстве отсутствуют санкции за нарушения требований пункта 3 статьи 24 Федерального закона от 30.12.2006 № 271-ФЗ «О розничных рынках и внесении изменений в Трудовой кодекс», а также не закреплено право органов государственной власти и органов местного самоуправления обращаться в судебные органы с заявлением о приостановлении деятельности компаний, которые существенно нарушают федеральное

законодательство и продолжают использовать временные сооружения для розничной торговли.

Законопроектом предлагалось ввести ответственность за нарушение в области организации деятельности по продаже товаров на розничных рынках, наделить органы местного самоуправления полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях в данной области.

Законопроект был отклонен Президиумом Совета после обобщения заключений органов государственной власти Московской области в рамках проведенной ими предварительной экспертизы.

11. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», разработанный в целях отмены необходимости проведения экспертизы в случае, если цена контракта не превышает двести тысяч рублей, а также внесения ряда уточнений юридико-технического характера.

Частью 4 статьи 94 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) предусмотрена обязательная независимая экспертиза поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги в случае, если закупка осуществляется у единственного поставщика. В ряде случаев из указанного правила сделаны исключения, когда проведение экспертизы не обязательно. В то же время такое исключение не делается для случаев, при которых привлечение экспертов, экспертных организаций нецелесообразно по причине возникновения избыточных временных и финансовых затрат, снижающих эффективность закупок в целом. Так, при небольшой сумме закупки стоимость экспертных услуг в ряде случаев может быть сравнима со стоимостью контракта или даже превышать ее.

В связи с этим, законопроектом предлагается отменить необходимость проведения экспертизы в случае, если цена контракта не превышает двести тысяч рублей, а также внести ряд уточнений юридико-технического характера.

В настоящее время законопроект проходит необходимые согласования в Московской областной Думе.

12. Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 278 Трудового кодекса Российской Федерации и статью 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», разработанный в целях устранения пробелов в правовом регулировании порядка расторжения контрактов с главами местных администраций.

В соответствии с положениями ч.7 ст.16 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» порядок замещения должности главы местной администрации по контракту и порядок заключения и расторжения контракта с лицом, назначаемым на указанную должность по контракту, определяются Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Перечень оснований для прекращения полномочий главы местной администрации определен статьей 37 Федерального закона № 131-ФЗ.

Вместе с тем, в настоящее время в судебной практике допускаются прецеденты, по которым контракт с главой местной администрации прекращается по основаниям, предусмотренным статьей 278 Трудового кодекса РФ. В таких случаях суд ссылается на то, что установленный ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ перечень оснований такого прекращения не является исчерпывающим, поскольку прямого указания в законе об этом не содержится.

В связи с этим, законопроектом предлагалось установить, что дополнительные основания для прекращения трудового договора, указанные в статье 278 Трудового кодекса Российской Федерации, не применяются в отношении руководителей органов местного самоуправления, а перечень оснований для расторжения контракта с главой местной администрации, указанный в ч.11 ст.37 Федерального закона «Об

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», является исчерпывающим.

Законопроект был отклонен Президиумом Совета после обобщения заключений органов государственной власти Московской области в рамках проведенной ими предварительной экспертизы.

13. Проект закона Московской области «О внесении изменения в статью 15 Закона Московской области «О регулировании земельных отношений в Московской области», разработанный в целях повышения платежной дисциплины арендаторов земельных участков.

Согласно действующей редакции пункта 6 Закона Московской области от 07.06.1996 № 23/96-03 «О регулировании земельных отношений в Московской области» договор аренды земельного участка должен предусматривать уплату арендатором неустойки за нарушение срока внесения арендной платы, в том числе в связи с неправильным начислением арендной платы, в размере 0,05 процента от неуплаченной суммы за каждый день просрочки.

При существующем размере штрафных санкций недобросовестным плательщикам выгоднее не платить в установленный срок арендную плату, так как неустойка меньше коммерческих процентов по кредитам.

В этой связи представляется целесообразным увеличить размер неустойки до 0,1 процента от неуплаченной суммы за каждый день просрочки, что позволит повысить ответственность за нарушение срока внесения арендной платы и улучшить платежную дисциплину арендаторов земельных участков.

В настоящее время законопроект проходит необходимые согласования в органах государственной власти Московской области.

Местный референдум и муниципальные выборы

В 2014 году внесены следующие изменения в областное законодательство о местном референдуме и муниципальных выборах в Московской области:

Так, принят Закон Московской области от 28.01.2014 № 2/2014-ОЗ «О внесении изменений в Закон Московской области «О местном референдуме в Московской области», которым областной закон приводится в соответствие с федеральным законодательством. В частности,

С 20 до 10 дней до дня голосования сокращается срок:

передачи избирательной комиссией муниципального образования по акту участковым комиссиям референдума первого экземпляра списка участников референдума конкретного участка референдума, а участковые комиссии представляют этот список для ознакомления участников референдума и дополнительного уточнения;

оповещения участников референдума о месте и времени голосования.

Уточняется порядок изготовления бюллетеней при проведении местных референдумов в муниципальных образованиях с числом избирателей свыше двухсот тысяч человек.

Размещение заказов осуществляется избирательной комиссией муниципального образования или по ее решению соответствующими участковыми комиссиями референдума.

Заказы должны размещаться у исполнителей (подрядчиков), которые определяются Правительством Российской Федерации по предложениям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации не реже одного раза в пять лет.

Внесены изменения, касающиеся использования технических средств подсчета голосов и составления протокола об итогах голосования в электронном виде. Установлено, что при использовании технических средств подсчета голосов запрещается разглашение данных их подсчета до окончания голосования на участке референдума, за исключением данных об общем числе проголосовавших участников референдума.

Также принят Закон Московской области от 02.06.2014 № 64/2014-ОЗ «О внесении изменений в Закон Московской области «О местном референдуме в

Московской области», которым установлена форма подписного листа для сбора подписей в поддержку инициативы проведения голосования по изменению границ, преобразованию муниципального образования.

Кроме того, принят Закон Московской области от 28.01.2014 № 3/2014-ОЗ «О внесении изменений в Закон Московской области «О муниципальных выборах в Московской области», которым областной закон приводится в соответствие с федеральным законодательством. В частности, устанавливается, что если на выборах в Совет депутатов муниципального образования часть депутатских мандатов распределяется между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, то необходимый для допуска к такому распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов, составляет 5% от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При этом к распределению депутатских мандатов должно быть допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Уставом муниципального образования может быть определен любой вид избирательной системы для проведения выборов депутатов Совета депутатов, независимо от статуса муниципального образования и количества избираемых депутатов.

Уточнено, что при проведении выборов как по одномандатному, так и по единому избирательному округу избранным считается кандидат, получивший наибольшее число голосов избирателей.

Также принят Закон Московской области от 02.06.2014 № 58/2014-ОЗ «О внесении изменений в Закон Московской области «О муниципальных выборах в Московской области», который вносит изменения в нормы, касающиеся избирательных прав граждан на выборах, полномочий избирательной комиссии муниципального образования, гласности в ее деятельности, условий выдвижения кандидатов, проверки соблюдения порядка сбора подписей, финансового

обеспечения подготовки и проведения выборов. Также установлено, что избирательная комиссия муниципального образования может организовывать и проводить досрочное голосование избирателей, и закреплён порядок досрочного голосования.

В 2014 году в Единый день голосования (14 сентября) состоялась одна из самых масштабных избирательных кампаний в новейшей истории региона по количеству муниципальных выборов и участвующих в них кандидатов, по итогам которой муниципальная власть в Московской области обновилась примерно на две трети. Выборы состоялись на территориях 18 городских округов и 35 муниципальных районов.

Всего в муниципальных выборах в Московской области участвовало 7704 кандидата, в том числе 5803 представителей политических партий.

Из них 2700 кандидатов от «Единой России», 1105 кандидатов – от КПРФ, 813 – от «Справедливой России», 593 – от ЛДПР; 215 – от партии «Яблоко» и 202 от партии «Родина».

Кроме того, 14 сентября в участковых избирательных комиссиях зарегистрировались 7072 наблюдателя, 5187 членов комиссии с правом совещательного голоса и 648 корреспондентов средств массовой информации. В территориальных избирательных комиссиях зарегистрировались 23 наблюдателя, 161 член с правом совещательного голоса и семь представителей СМИ.

По итогам выборов жители Московской области выбрали 101 главу и 222 совета депутатов муниципальных образований в полном составе, а также 9 дополнительных и 2 повторных выборов в муниципальные советы депутатов. Средняя явка на выборах в Подмоскowie составила 28%.

Места в советах депутатов муниципальных образований по политическим партиям распределились следующим образом:

Из них 1317 депутатов представляют политическую партию «Единая Россия», 150 – КПРФ, 75 – «Справедливую Россию», 28 – ЛДПР; 14 – партию «Яблоко», 17 – партию «Родина», 6 – «Российскую партию пенсионеров». 277 мандатов получили

самовыдвиженцы, и по одному – представители политических партий «Зелёные», «Российский общенародный союз», «Дело», «Патриоты России».

Серьезных нарушений на выборах зафиксировано не было.

Вместе с тем, вызывает озабоченность тот факт, что более 70% избирателей проигнорировали муниципальные выборы. Необходимо принимать меры для повышения заинтересованности жителей в участии в избирательном процессе на местном уровне, повышать их гражданское правосознание и политическую культуру.

Местное самоуправление и гражданское общество

Московская область стала одним из первых в России регионов, начавших реализацию основных положений Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» еще до его принятия – в целях оптимальной адаптации деятельности будущих субъектов общественного контроля под новые правовые реалии.

Так, одним из важнейших процессов, завершившихся в 2014 году в Московской области, стала «перезагрузка» муниципальных общественных палат, которые в настоящее время созданы во всех 70-х муниципальных районах и городских округах.

Анализ работы муниципальных общественных палат старого формата показал их крайне низкую эффективность. Так, в их состав зачастую входили люди, не готовые отстаивать свое мнение в отношении с органами власти или выступать с инициативами реальных преобразований. Это было связано, в первую очередь, с изъянами в порядке формирования палат, в связи с чем муниципальные палаты старого формата являлись подконтрольными органам местного самоуправления, что противоречит самой идее института общественного контроля.

Кроме того, по опросу ВЦИОМ из 38 тысяч опрошенных жителей Московской области более 80% никак не смогли оценить работу муниципальных общественных палат по той причине, что не знали об их существовании.

Таким образом, результат опроса показал, что муниципальных палат для жителей просто не существует. Это абсолютно недопустимая ситуация, тем более, в сфере общественного контроля, где инициативность граждан и их объединений должна быть главным источником информационных поводов.

В этой связи, назрела очевидная необходимость реорганизации муниципальных палат. В первую очередь, изменения затронули порядок их формирования. Так, на всех этапах (выдвижение, формирование списков кандидатов, их обсуждение и согласование) было организовано максимально широкое участие жителей и общественных объединений Московской области. В обновленный состав муниципальных палат вошли представители профсоюзов, регионального отделения Общероссийского народного фронта (ОНФ), различных инициативных групп и общественных организаций, а также самовыдвиженцы.

Изменился и формат работы – муниципальные общественные палаты нового формата стали полноценно задействовать имеющиеся возможности для повышения эффективности взаимодействия между населением муниципалитета и органами местного самоуправления, активно проявлять инициативу для защиты прав и свобод граждан, осуществлять общественный контроль, в том числе, с использованием новых форм, которые в настоящее время предусматривает проект федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (общественная экспертиза, общественная проверка, общественное расследование и др.).

«Переформатирование» муниципальных общественных палат позволило наладить тесное взаимодействие между гражданским обществом и муниципальными образованиями на самом близком к населению уровне – местном.

Вместе с тем, представляется целесообразным рассмотреть ряд мер, направленных на повышение эффективности взаимодействия между Общественной палатой Московской области и органами государственной власти Московской области, а также между муниципальными общественными палатами и органами местного самоуправления, в частности:

- внести изменения в Устав Московской области, закрепив за Общественной палатой Московской области право законодательной инициативы в Московской областной Думе, а также внести изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепив за муниципальными общественными палатами (советами) право нормотворческой инициативы в представительные органы муниципальных образований. Кстати, такое право закреплено за органами территориального общественного самоуправления (ТОС): проекты вносимых ими муниципальных правовых актов подлежат обязательному рассмотрению в установленном порядке;

- приглашать на заседания Московской областной Думы и Правительства Московской области председателя Общественной палаты Московской области, а председателей Комиссий Общественной палаты Московской области – на заседания профильных Комитетов Московской областной Думы, а также включить их в состав коллегий соответствующих министерств и ведомств;

- аналогично на местном уровне - приглашать председателя муниципальной общественной палаты на заседания Совета депутатов муниципального образования, а председателей комиссий муниципальной общественной палаты – на заседания профильных комитетов Совета депутатов.

Указанные меры позволят теснее укрепить взаимодействие между гражданским обществом и органами публичной власти. Это позволит, с одной стороны, получить обратную связь от населения, что поможет органам государственной власти и органам местного самоуправления определиться с приоритетными задачами при формировании и реализации государственной и муниципальной политики. С другой стороны, эти меры позволят укрепить институт общественного контроля, при котором гражданские активисты призваны выступать в роли экспертов, а порой и конструктивных оппонентов власти, быть активными участниками системы противодействия коррупции.

Поэтому развитие общественного контроля – это задача не только самого общества, но и органов публичной власти, которые максимально заинтересованы в

повышении прозрачности и открытости своей работы, и, соответственно, уровня доверия к ним со стороны населения.

Отдельно следует остановиться на проблемах, связанных с непосредственным осуществлением населением местного самоуправления. К основным из них относятся следующие:

1) Редко проводятся местные референдумы: их сложно организовать (нужно собрать необходимое количество подписей (в Московской области – 5% от числа зарегистрированных на территории муниципалитета избирателей); соответственно, нужны сборщики подписей, подписные листы, бюллетени и т.п. – это весьма дорогостоящая процедура для местных бюджетов.

Так, всего в 2014 году в 11 субъектах Российской Федерации проведено 246 референдумов, из них: 245 референдумов по вопросам, связанным с введением и использованием средств самообложения граждан сельских поселений, изменением границ поселений, преобразованием поселений; 78 референдумов с явкой менее 50% признаны несостоявшимися.

Анализ статистических данных позволяет сделать вывод о том, что значительная часть местных референдумов (около трети от всех назначаемых) признается несостоявшимися из-за низкой явки (менее 50%).

В этой связи представляется целесообразным внести изменения в действующее федеральное законодательство о местных референдумах, существенно снизив порог явки, – например, до 25%.

2) Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, минимальная численность которой устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3 процента от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Некоторые муниципальные образования просто копируют в своих положениях эту цифру. Например, в городском округе Химки с населением 225 тысяч человек, даже за вычетом детей и подростков, не обладающих избирательным правом, 3% всё равно составит более 5 тысяч человек – такой должна быть численность инициативной группы, чтобы выйти с проектом муниципального правового акта.

Поэтому ограничение по минимальной численности инициативной группы в 3 процента от зарегистрированных избирателей даже для городов с 10-тысячным населением – это очень много, это дает возможность органам местного самоуправления на законных основаниях блокировать создание инициативных групп.

В связи с этим, представляется целесообразным внести изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, установив, что минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать определенное число (например, 50) жителей, обладающих избирательным правом.

3) Недостаточное развитие института территориального общественного самоуправления (ТОС) в Московской области.

Так, у жителей возникают сложности с организацией ТОСов, зачастую отсутствует содействие со стороны органов местного самоуправления. В администрациях многих муниципальных образований отсутствуют специалисты, отвечающие за развитие территориального общественного самоуправления.

В этой связи представляется целесообразным принять меры по:

- созданию условий для развития ТОС (разработка и принятие областной программы развития ТОС, оказание грантовой поддержки, стимулирование органов местного самоуправления в целях оказания ими помощи ТОС в организационной, правовой, финансовой и иных формах);

- использованию опыта муниципальных образований других субъектов Российской Федерации, успешно осуществляющих развитие ТОС на своей

территории – как в части правовой базы, так и в части конкурсов и иных мероприятий, направленных на повышение мотивации граждан-участников ТОС;

- повышению гражданской активности населения, разъяснение значимости ТОС как оперативного и эффективного инструмента решения вопросов местного значения, организация обучения активных граждан-организаторов ТОС в целях повышения их правовой грамотности;

- созданию ассоциаций органов ТОС в Московской области.

В ряде случаев органы местного самоуправления воспринимают ТОС как конкурента, который может мешать их работе. Поэтому необходимо вести просветительскую работу, разъясняющую, что ТОС может и должен дополнять деятельность органов местного самоуправления, брать на себя отдельные, усиленные полномочия по решению вопросов местного значения.

Кроме того, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, ТОС может быть создан в случае принятия представительным органом муниципального образования соответствующего положения, в котором прописаны порядок его создания, организации деятельности и полномочия. Однако такие положения принимаются далеко не во всех муниципалитетах.

4) Основной проблемой организации и проведения публичных слушаний является эфемерность их результатов – необязательность учета мнения населения по рассматриваемой тематике. Федеральный закон 131-ФЗ отдает этот вопрос на откуп уставам муниципальных образований, а в них повсеместно закрепляется, что результаты публичных слушаний носят для органов местного самоуправления рекомендательный характер.

В этой связи представляется целесообразным внести изменения в ст.28 Федерального закона № 131-ФЗ и закрепить, что в случае если проект муниципального нормативного правового акта не поддержали, например, 2/3 от числа участников публичных слушаний, он не может быть принят соответствующим органом местного самоуправления, а также не может быть повторно вынесен на публичные слушания ранее, чем через год.

Такое решение позволит защитить интересы жителей муниципалитета, не согласных с проектом муниципального правового акта, а годовой срок для повторного рассмотрения позволит надлежащим образом доработать такой проект.

5) Согласно закону, собрание граждан, проводимое по инициативе населения, назначается представительным органом муниципального образования в порядке, установленном уставом муниципального образования. При этом собрание граждан правомочно только принимать обращения к органам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления.

Таким образом, чтобы принять коллективное обращение к органам местного самоуправления, гражданам надо сначала подать им заявку о назначении собрания, эта заявка должна быть рассмотрена и одобрена.

Очевидно, что порядок проведения собрания граждан излишне и необоснованно усложнен. Для обсуждения вопросов местного значения и принятия обращения к органам местного самоуправления люди должны иметь возможность собраться самостоятельно, не дожидаясь решения местного представительного органа о назначении собрания граждан.

В связи с этим, представляется целесообразным внести изменения в ст.29 Федерального закона № 131-ФЗ и установить, что собрание граждан, проводимое по инициативе населения, назначается инициативной группой граждан в порядке, установленном уставом муниципального образования.

В целях развития гражданской активности на местном уровне также представляется целесообразным реализовать ряд мер, среди которых:

- проведение программ обучения для должностных лиц местного самоуправления современным технологиям общественно-муниципального партнерства;

- проведение программ массового обучения местных активистов, лидеров общественных организаций и движений, действующих на местном уровне;

- организация информационно-просветительской работы, направленной на формирование потребности в гражданском участии на местном уровне, самоорганизации населения;

- обеспечение информирования граждан, в том числе через СМИ, о задачах местного самоуправления, его развитии, его позитивном значении для обеспечения качества жизни людей на местах; популяризация и тиражирование лучших практик работы ТОС, советов многоквартирных домов, стимулирование создания этих органов в муниципальных образованиях.

Кроме того, необходимо вести просветительскую работу среди населения, издавать газеты, памятки, устанавливать информационные стенды, разъяснять жителям необходимость и пользу их непосредственного участия в осуществлении местного самоуправления. Нужно призывать людей занимать активную гражданскую позицию, вникать в детали вопросов местного значения, разъяснять их права по осуществлению местного самоуправления. Следует чаще проводить собрания (конференции) граждан, это позволит людям понять, что они причастны к внутреннему управлению на своей территории, что целый ряд вопросов они могут решить своими силами, не прибегая к помощи органов государственной власти и(или) органов местного самоуправления.

Деятельность Совета

В настоящее время членами Совета являются 327 муниципальных образований Московской области из 358.

В 2014 году Совет продолжил активное сотрудничество с федеральными и, особенно, областными органами власти, общественными объединениями и некоммерческими организациями.

Следует отметить, что в 2014 году руководитель Главного управления территориальной политики Московской области Э.А. Хаймурзина до ее назначения на должность заместителя председателя Правительства Московской области принимала участие в работе Президиума Совета как представитель Губернатора

Московской области в Совете, а председатель Комитета по местному самоуправлению Московской областной Думы А.А. Наумов является постоянным представителем Московской областной Думы в Совете.

Значение института представительства на таком уровне для повышения эффективности взаимодействия органов государственной власти Московской области и органов местного самоуправления очень велико.

В 2014 году состоялось 6 заседаний Президиума Совета и 2 заочных голосования, на которых было рассмотрено 58 вопросов.

Представители Совета приняли участие более чем в 200 мероприятиях (заседаниях, семинарах, совещаниях, круглых столах, форумах, конференциях, встречах и т.д.), в том числе в рамках взаимодействия:

1) с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации:

- в Парламентских слушаниях Комитета Государственной Думы ФС РФ по местному самоуправлению на тему: «Вопросы совершенствования системы организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- в круглом столе на тему: «О муниципальной милиции в Российской Федерации: вопросы законодательного обеспечения», организованным фракцией «Справедливая Россия» Государственной Думы ФС РФ;

2) с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

- в круглом столе на тему: «О совершенствовании законодательства Российской Федерации в сфере сохранения культурного наследия народов России», проводимом Комитетом Совета Федерации ФС РФ по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера;

- в круглом столе на тему: «Проблемы законодательного обеспечения деятельности по государственному жилищному надзору, муниципальному жилищному контролю, общественному контролю в сфере жилищно-коммунального хозяйства и пути их решения», организованном Комитетом Совета Федерации ФС РФ по федеративному устройству, региональной политике, местному

самоуправлению и делам Севера совместно с Общественной палатой Российской Федерации;

- в заседании Совета при Председателе Совета Федерации ФС РФ по местному самоуправлению на тему: «Перспективные направления совершенствования форм участия населения в осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации»;

3) с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти в Московской области:

- в 3 заседаниях межведомственной рабочей группы по вопросам участия организаций, осуществляющих свою деятельность на территории Московской области, в развитии экономического и налогового потенциала Московской области;

- в рабочей встрече в прокуратуре Московской области по вопросу соблюдения федерального законодательства при осуществлении добычи, полезных ископаемых на территории Московской области;

- в оперативном совещании по вопросу согласования совместных действий по координации работы в соответствии с планами проверок, организованном прокуратурой Московской области;

- в заседании межведомственной рабочей группы по вопросам участия организаций, осуществляющих свою деятельность на территории Московской области, в развитии экономического и налогового потенциала Московской области ;

- в заседание Координационного совета при Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по Московской области на тему: «Проблемы муниципального нормотворчества»;

- в межведомственном совещании по вопросам организации взаимодействия органов прокуратуры Московской области с органами государственной власти, органами местного самоуправления и органами юстиции;

и других мероприятиях;

4) с Общественной палатой Российской Федерации:

- в семинаре на тему: «Социальные инновации как ресурс развития региона и муниципалитета»;

- в круглом столе на тему: «Развитие системы образования и жилищного просвещения в Российской Федерации»;

- в общероссийской конференции на тему: «Актуальные проблемы развития системы общественного контроля в РФ»;

- в круглом столе на тему: «Актуальные вопросы управления многоквартирными домами в России: первые шаги на пути лицензирования управляющих организаций»;

5) с Московской областной Думой:

- в 35 заседаниях Комитета по местному самоуправлению Московской областной Думы;

- в 3 заседаниях Комитета по вопросам государственной власти и региональной безопасности Московской областной Думы;

- в заседании Комитета по вопросам имущественных отношений, землепользования, природных ресурсов и экологии Московской областной Думы;

- в 9 заседаниях рабочей группы по вопросам организации местного самоуправления в Московской области;

- в 11 круглых столах, организованных Московской областной Думой по муниципальной тематике;

- в расширенном заседании рабочей группы по вопросу перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти Московской области;

- в семинаре-совещании для глав и депутатов Советов депутатов муниципальных образований Московской области на тему «О некоторых вопросах организации деятельности Совета депутатов муниципального образования Московской области», организованном Московской областной Думой;

- в публичных слушаниях по проекту закона «Об исполнении бюджета Московской области за 2013 год»;

- в общественных слушаниях по теме: «Муниципальная реформа: цели и перспективы»;

- в Координационном совещании на тему: «Развитие и модернизация системы обращения твердых бытовых отходов: принципы эффективного комплексного управления», проводимом Московской областной Думой;

- в заседании Московского областного молодежного парламента;

- в конференции: «Перспективы развития молодежного предпринимательства в Московской области», проводимой Московской областной Думой и других мероприятиях;

б) с Правительством Московской области:

- в 7 заседаниях Комиссии по проведению административной реформы в Московской области;

- в совместном заседании Рабочей группы по ЖКХ Экспертного совета при Правительстве Московской области и Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по местному самоуправлению и жилищно-коммунальной политике по законопроекту «Лицензирование деятельности по управлению многоквартирными домами»;

- в круглом столе на тему: «Целесообразность применения местных видов топлива на территории Московской области», организованным Правительством Московской области;

7) с министерствами и ведомствами Московской области:

- в 14 кустовых совещаниях по вопросам организации капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов и переселению граждан из ветхого и аварийного жилья, организованных Министерством строительства Московской области;

- в 3 заседаниях Коллегии Главного архивного управления Московской области;

- в 6 форумах «Идеология лидерства», организованных Главным управлением социальных коммуникаций Московской области;

- в круглом столе на тему: «Безопасность оборудования детских игровых площадок. Государственный надзор за состоянием и содержанием детских игровых площадок», проводимым Главным управлением государственного административно-технического надзора Московской области;

- в заседании Общественного совета при Министерстве жилищно-коммунального хозяйства Московской области;

- в совещании на тему: «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на 2013-2015 гг.», организованном Министерством строительства Московской области,

и других мероприятиях;

8) с Общественной палатой Московской области:

- в 10 пленарных заседаниях Рабочей группы по реформированию муниципальных общественных палат;

- в 6 заседаниях Рабочей группы по реформированию муниципальных общественных палат;

- в 2 совместных заседаниях Комиссии по ЖКХ, капитальному ремонту и контролю за качеством работы управляющих компаний и Комиссии по местному самоуправлению и работе с территориями Общественной палаты Московской области;

- в 2 заседаниях Комиссии по развитию добровольческого движения, благотворительности, волонтерства и работе с интернет-сообществом Общественной палаты Московской области;

- в заседании Комиссии по дорожному хозяйству и транспорту Общественной палаты Московской области;

- в заседании Комиссии по экологии, природопользованию и сохранению лесов Общественной палаты Московской области;

- в заседании Комиссии по патриотическому воспитанию и работе с молодежью Общественной палаты Московской области;

- в заседании Комиссии по архитектуре (архитектурному облику городов) и благоустройству территорий Общественной палаты Московской области;

- в 5 круглых столах, проводимых Общественной палаты Московской области, и других мероприятиях;

Кроме того, представители Совета приняли участие:

- в заседании Высшего Совета при Губернаторе Московской области;

- в 2-х заседаниях Совета по присуждению премии «Наше Подмосковье»;

- в заседании Геральдической комиссии Московской области;

- в заседании рабочей группы по подготовке методических материалов и типовых документов для реализации проекта «Открытый муниципалитет»;

- в общем собрании членов Общероссийского конгресса муниципальных образований;

- в 2 заседаниях Президиума Общероссийского конгресса муниципальных образований;

- в заседании Пленума центрального Совета Всероссийского общества спасания на водах;

- в заседании рабочей группы Совета при Президенте Российской Федерации по делам казачества Московской области;

- в научно-практической конференции «Территориальное общественное самоуправление: состояние, проблемы и направления дальнейшего развития»

и других мероприятиях.

В 2014 году Советом были заключены следующие соглашения о сотрудничестве (взаимодействии):

- 1) Соглашение о взаимодействии между Советом и Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Московской области направлено на организацию взаимодействия Сторон по вопросам защиты прав и законных интересов предпринимателей, осуществляющих свою деятельность на территории Московской области, выявления, устранения и предупреждения нарушений, использования

имеющихся у Сторон информационных, правовых, научных и организационных ресурсов в планировании и реализации совместных мероприятий;

2) Соглашение о сотрудничестве между Советом и Московским областным региональным отделением Общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет местного самоуправления» направлено на установление основ взаимодействия Сторон в достижении общих целей повышения благосостояния и качества жизни и эффективности местного самоуправления на территории Московской области;

3) Соглашение о сотрудничестве между Московским областным региональным отделением Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» и Советом, направленное на содействие развитию малого и среднего предпринимательства в муниципальных образованиях Московской области, развитие инвестиционного потенциала муниципальных образований, формирование благоприятного делового климата.

Совет муниципальных образований тесно сотрудничает с федеральными, региональными и местными средствами массовой информации, а также с основными периодическими изданиями, специализирующимися в сфере местного самоуправления.

Материалы о деятельности Совета регулярно размещаются в областных газетах «Подмосковье. Сегодня», «Подмосковье. Неделя», журнале «Наше Подмосковье», журналах «Управа», «Самоуправление», «Муниципальная Россия», в муниципальных СМИ, на сайте Общероссийского Конгресса муниципальных образований.

Налажено эффективное сотрудничество с Региональным информационным агентством Московской области (РИАМО), ИТАР-ТАСС, Интерфакс, Агентством новостей Подмосковья и другими областными интернет-СМИ. Журналисты регулярно приглашаются для освещения наиболее значимых мероприятий Совета, организуются пресс-подходы, проводятся пресс-конференции. Пресс-релизы о мероприятиях, проводимых Советом и при его участии, направляются во все

информационные агентства Московской области и публикуются в новостных лентах.

Также в 2014 году представители Совета принимали участие в прямых эфирах на телеканале «360 Подмосковье», в частности, в передачах «Прямо сейчас», «Интервью», посвященных актуальным вопросам социально-экономического развития Московской области, а также в записи передач областного радио: «Час редактора», «Лучшее время», «Центр событий» и др.

Кроме того, Совет продолжал работу в сфере подготовки кадров для муниципальной службы, депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления Московской области.

Так, в соответствии с решением Комиссии по формированию и подготовке резерва управленческих кадров Московской области, образованной постановлением Губернатора Московской области от 17.10.2008 № 125-ПГ, Совет муниципальных образований Московской области осуществляет прием документов на включение в резерв управленческих кадров Московской области для замещения должностей руководителей администраций муниципальных образований Московской области.

Также в 2014 году Советом был проведен седьмой конкурс «Лучший специалист в сфере местного самоуправления Московской области».

Среди конкурсантов – специалисты администраций, начальники отделов, управлений, заместители руководителей, а также депутаты представительных органов. Для участия в Конкурсе поступила 61 заявка из 37 муниципальных образований Московской области.

Наиболее «востребованными» в этом году оказались три номинации – «социальная сфера» (было подано 13 заявок), «экономика и финансы» (12 заявок) и «организационное, правовое и кадровое обеспечение деятельности органов местного самоуправления» (10 заявок).

Лауреаты конкурса определялись в два этапа. На суд конкурсной комиссии были представлены творческие работы – изложение в свободной форме достижений конкурсанта в сфере местного самоуправления. Комиссия оценивала также

послужной список претендентов, уровень их образования, опыт работы, наличие государственных и иных наград.

Первый этап конкурса – заочный. Члены конкурсной комиссии, в состав которой традиционно входят эксперты в области местного самоуправления, представители органов государственной власти, местного самоуправления муниципальных образований Московской области и Совета муниципальных образований, ознакомившись с работами конкурсантов, выставляли им свои оценки. По итогам заочного голосования определялся список финалистов. Каждый из них приглашался на очный этап конкурса – собеседование с членами конкурсной комиссии. По его результатам в каждой из восьми номинаций определялось по три победителя.

19 ноября в Московской областной Думе состоялась торжественная церемония награждения победителей пятого, юбилейного конкурса «Лучший специалист в сфере местного самоуправления Московской области». 22 лауреата конкурса получили денежные премии и ценные призы из рук председателя Совета муниципальных образований Московской области В.И. Шувалова и руководителя Управления государственной и муниципальной службы Московской области Л.Н. Назаровой.

Работы победителей конкурса вошли в одноименный сборник, который был передан во все муниципалитеты, а также профильные министерства и ведомства Московской области в целях распространения передового опыта муниципального управления.

С 17 по 21 марта 2014 года в областном учебном центре «Нахабино» работала «Школа ТОС» - совместный проект Совета муниципальных образований Московской области и Фонда «Устойчивое развитие». В течение недели с лекциями для участников школы выступали ведущие эксперты в области организации деятельности территориального общественного самоуправления (ТОС).

Проект был призван обратить внимание на проблемы территориального общественного самоуправления, которое является важной частью системы местного

самоуправления. В рамках «Школы ТОС» лекторы рассказали, как организовать работу ТОС, как осуществляется взаимодействие ТОС с органами местного самоуправления, как привлечь к этой работе население. Кроме того, в программу «Школы ТОС» было включено проведение организационно-деятельностной игры и круглого стола «Территориальное общественное самоуправление как ресурс стратегического развития муниципальных образований».

На круглом столе выпускники «Школы ТОС» представили свои модели эффективно действующего территориального общественного самоуправления. Несмотря на то, что слушатели по-разному видят «идеальный ТОС», главной составляющей его успешной деятельности является заинтересованность самих жителей в объединении и поддержка со стороны органов местного самоуправления. Основными направлениями работы, по мнению активистов, является сфера ЖКХ, социальная работа, организация досуга для детей и пожилых людей, благоустройство прилегающей к дому территории, различных соседских мероприятий.

В 2015 году Совет продолжит работу по основным направлениям уставной деятельности: организационно-методической, правовой и информационной.

Одним из ведущих направлений деятельности Совета останется нормотворческая деятельность, а также оказание правовой и методической помощи органам местного самоуправления по приведению нормативных актов муниципального значения в соответствие с действующим законодательством.

Совет продолжит оказывать все формы консультаций по интересующим органы местного самоуправления вопросам, участвовать в семинарах, конференциях, «круглых столах», рабочих встречах и других дискуссионных площадках.

В целях сбора, анализа и распространения лучших практик муниципального управления будет продолжен непрерывный мониторинг практики реализации 131-го Федерального закона органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области.

В 2015 году также состоится восьмой ежегодный конкурс «Лучший специалист в сфере местного самоуправления Московской области», направленный на выявление и стимулирование лучших муниципальных кадров.

Заключение

В 2015 году продолжится реализация ключевых положений указов Президента Российской Федерации и поручений Губернатора Московской области, касающихся укрепления экономики, оптимизации бюджетных расходов, выполнения социальных обязательств перед жителями Подмосковья.

Ключевой задачей для органов местного самоуправления в современных условиях станет формирование благоприятного инвестиционного климата для тех предпринимателей, которые создают рабочие места и внедряют новые технологии.

Другой важной задачей в 2015 году станет оптимизация бюджетных расходов. За счет грамотного распределения бюджетных средств могут быть получены дополнительные ресурсы для реализации социальных программ.

В этой связи потребуются сократить расходы на содержание управленческого аппарата в органах местного самоуправления, оптимизировать структуры управления в муниципалитетах, сбалансировать их полномочия.

Обобщая итоги развития местного самоуправления в Московской области в 2014 году, следует отметить, что проведена значительная работа, связанная с административной оптимизацией территорий муниципальных образований, совершенствованием процесса разграничения полномочий, развитием муниципальной правовой базы, распространением лучших практик муниципального управления, выстраиванием конструктивных отношений с гражданским обществом через создание эффективных муниципальных общественных палат и по ряду других направлений.

Необходимо отметить, что успехи в развитии местного самоуправления в Московской области в 2014 году связаны с активной поддержкой муниципального сообщества со стороны органов государственной власти Московской области, и, в

первую очередь, Губернатора Московской области А.Ю. Воробьева, а также Московской областной Думы, Правительства Московской области.

Несмотря на сложившиеся непростые условия (геополитические, финансово-экономические), в муниципальном сообществе Московской области существует четкое понимание, что приоритетной задачей их деятельности органов должно оставаться обеспечение благополучия жителей Подмосковья.