

# МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: ЭКОНОМИКА, ПРАВО, УПРАВЛЕНИЕ

Тема номера:

**СОВЕТАМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ  
ОБРАЗОВАНИЙ — 15 ЛЕТ**

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ  
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

ПЕРСОНА СЕЛЬСКИЕ ТЕРРИТОРИИ  
СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПЕРСОНА

**СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА**

МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА; МНЕНИЕ ЭКСПЕРТА

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ КОНФЕРЕНЦИИ И ИНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ ПРЕДПРИЯТИЯМИ ЖКХ

РЕЦЕНЗИИ КНИЖНЫЕ НОВИНКИ МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

ПОЛНОМОЧИЯ ПЕРСОНА И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ ПЕРСОНА

**СЕЛЬСКИЕ ТЕРРИТОРИИ**

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

**МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: МНЕНИЕ ЭКСПЕРТА**

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА  
ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПЕРСОНА

**МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ**

РЕЦЕНЗИИ КНИЖНЫЕ НОВИНКИ  
КОНФЕРЕНЦИИ И ИНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА  
МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ**

№ 01 / 2021

# **Поздравляем советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации с 15-летием!**

В 2021 году большинство советов муниципальных образований (СМО) субъектов РФ отмечает свое 15-летие. Именно советам муниципальных образований и посвящен этот номер журнала — вашему вниманию предлагается описание юридической деятельности региональных советов муниципальных образований из 19 субъектов РФ.

Создание советов муниципальных образований началось после того, как органы местного самоуправления, предусмотренные Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», были сформированы.

Процесс создания советов занял несколько лет. Для оказания помощи была даже создана специальная рабочая группа (приказ Минрегиона России от 17 февраля 2006 г. № 17), подготовлен проект Модельного закона субъекта РФ «О взаимодействии органов государственной власти субъектов РФ с советом муниципальных образований субъекта РФ». На начальном этапе было много проблем. Например, по данным профильного комитета Государственной Думы РФ, в 2008 г. было всего 35 региональных советов муниципальных образований, в состав которых вошли все муниципальные образования данного субъекта РФ.

И тем не менее, во всех субъектах РФ советы муниципальных образований были созданы. Из 19 региональных советов муниципальных образований, описания которых приводятся в этом номере, 13 советов были созданы в 2006 году. Ульяновский СМО — в марте 2005 года; Иркутский СМО — в феврале 2003 года путем преобразования Ассоциации мэров городов и районов Иркутской области, которая действовала с 1996 года; СМО Чеченской Республики был создан одним из последних — в 2012 году.

Основное назначение советов муниципальных образований — организация взаимодействия органов местного самоуправления, выражение и защита общих интересов муниципальных образований субъекта РФ (статья 8 Федерального закона № 131-ФЗ). На практике деятельность советов очень разнопланова и многообразна.

Надо отметить, что юридические службы есть далеко не во всех СМО. В одних советах муниципальных образований действуют юридические отделы, в других есть один юрист (иногда в статусе советника или заместителя исполнительного директора СМО). Однако весьма многочисленными являются примеры, когда своего юриста в составе исполнительной дирекции СМО нет. В этих случаях регионы поступают очень по-разному. Где-то функции юриста выполняет исполнительный директор, имеющий юридическое образование, где-то СМО привлекает юриста на договорных началах; есть примеры создания юридических форумов, когда СМО создает площадку для общения юристов органов местного самоуправления.

Основные направления юридической деятельности СМО также существенно отличаются: одни занимаются судебной защитой интересов муниципальных образований, другие — лоббированием их интересов на законодательном уровне; третьи — образованием; очень много примеров того, что именно советы муниципальных образований оказывают первую юридическую помощь и правовую поддержку, готовят модельные муниципальные правовые акты и методические рекомендации по реализации норм законодательства.

В этом номере собраны лучшие муниципальные практики юридической деятельности советов муниципальных образований субъектов РФ.

*Главный редактор  
Екатерина Шугрина*

# МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: экономика, право, управление

Федеральный научно-практический журнал. ПИ № ФС77-54879 от 26 июля 2013 г.

№ 1 / 2021

## ЛУЧШИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ СМО: ВИЗИТНАЯ КАРТОЧКА

<b>Лиманская Н.В.</b> Правовое обеспечение местного самоуправления: роль Совета муниципальных образований Томской области .....	3
<b>Климова М.А.</b> Об основных направлениях юридической деятельности ассоциации «Совет муниципальных образований Ивановской области» .....	5
<b>Славецкий Д.В.</b> Чем примечательна правовая работа в Совете муниципальных образований: опыт Самарской области .....	8
<b>Жуковская Л.П., Татаринцева Н.С.</b> Правовые проекты ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области» как направления повышения юридической грамотности, укрепление единой образовательной позиции органов местного самоуправления Саратовской области .....	10
<b>Сомова Ю.А.</b> Об основных направлениях юридической деятельности ассоциации «Совет муниципальных образований Волгоградской области» .....	13
<b>Коськин М.С.</b> Основные направления правовой деятельности Совета муниципальных образований Московской области .....	14
<b>Попов Р.Г.</b> О юридической деятельности ассоциации «Совет муниципальных образований Новгородской области» .....	16
<b>Воллерг В.Д., Быстров Е.В., Збанацкий О.В., Кириченко А.Н.</b> О юридических аспектах деятельности аппарата Совета муниципальных образований Тюменской области .....	17
<b>Смоленцев С.К., Образцова С.В.</b> Обмен лучшими юридическими практиками как эффективная форма работы: опыт Совета муниципальных образований Хабаровского края .....	20
<b>Бочарова Т.А., Подорога М.И.</b> Ассоциация «Совет муниципальных образований Белгородской области» .....	22
<b>Чамаев Р.Р.</b> Совет муниципальных образований Чеченской Республики: лучшие муниципальные практики .....	25

## ЛУЧШИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ СМО: СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА

<b>Русанов А.А., Малеев Д.С.</b> Основные направления юридической деятельности ассоциации «Совет муниципальных образований Пермского края» .....	26
<b>Седов Д.К.</b> Правовая помощь и судебная защита муниципалитетов: лучшие практики ассоциации «Совет муниципальных образований Ульяновской области» .....	29
<b>Лепихин О.В.</b> Судебная защита местного самоуправления: опыт Совета муниципальных образований Удмуртской Республики .....	35

## ЛУЧШИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ СМО: НОРМОТВОРЧЕСТВО

<b>Масловская З.А.</b> О нормотворческой работе Ассоциации (Совета) муниципальных образований Иркутской области .....	39
<b>Мурашкинцев А.Н.</b> Юридическая служба и секция по нормотворчеству и правовым вопросам ассоциации «Совет муниципальных образований Кемеровской области — Кузбасса» .....	42
<b>Коновальцев А.Н.</b> Из опыта правовой работы Совета муниципальных образований Красноярского края: подготовка предложений по совершенствованию законодательства .....	44
<b>Миронов В.Н., Колодина Т.И.</b> Реализация права законодательной инициативы и информационно-правовая поддержка муниципалитетов: опыт работы Совета муниципальных образований Тамбовской области .....	46

## ЛУЧШИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ СМО: ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

<b>Ушакова М.К.</b> Школа муниципальных юристов: из опыта работы ассоциации «Совет муниципальных образований Забайкальского края» .....	48
---	----

Журнал рекомендуется Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования РФ для публикаций основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук по юридическим и экономическим дисциплинам.

Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ) **eLIBRARY.RU**

Учредитель: Издательская группа «Юрист»  
Адрес редакции / издателя:  
115035, г. Москва,  
Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7  
E-mail: avtor@lawinfo.ru  
Центр редакционной подписки:  
(495) 617-18-88 (многоканальный)  
Подписной индекс: Объединенный каталог.  
Пресса России — 93650.

Формат 60x90/8. Печать офсетная.  
Бумага офсетная № 1. Физ. печ. л. 6,0.  
Тираж 1000 экз. Цена свободная.  
Номер подписан в печать 16.12.2020.  
Номер вышел в свет 24.12.2020.  
Плата с авторов за публикацию статей не взимается.  
ISSN 2500-0349

Отпечатано в типографии  
«Национальная полиграфическая группа».  
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2  
Тел. (4842) 70-03-37

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону.

### Главный редактор:

**Шугрина Екатерина Сергеевна**,  
доктор юридических наук, профессор, Всероссийская  
ассоциация развития местного самоуправления (Москва)

### Редакционный совет:

**Бабичев Игорь Викторович**, доктор юридических наук,  
руководитель аппарата Комитета Государственной Думы  
по федеративному устройству и вопросам местного  
самоуправления, заведующий базовой кафедрой  
государственного и муниципального управления  
Российского государственного социального университета  
(г. Москва);

**Бялкина Татьяна Михайловна**, доктор юридических  
наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного  
и муниципального права юридического факультета  
Воронежского государственного университета  
(г. Воронеж);

**Гриб Владислав Валерьевич**, доктор юридических  
наук, профессор (г. Москва);

**Кожевников Олег Александрович**, доктор  
юридических наук, профессор, профессор кафедры  
конституционного права Уральского государственного  
юридического университета; профессор кафедры  
конституционного и международного права Уральского  
государственного экономического университета  
(г. Екатеринбург);

**Кокотов Александр Николаевич**, доктор юридических  
наук, профессор, судья Конституционного Суда  
Российской Федерации (г. Санкт-Петербург);

**Ларичев Александр Алексеевич**, доктор юридических  
наук, доцент, заместитель декана факультета права  
по научной работе, профессор департамента публичного  
права НИУ ВШЭ (г. Москва);

**Левина Вера Владимировна**, доктор экономических  
наук, доцент, профессор кафедры «Финансы  
и менеджмент» Тульского государственного университета  
(г. Тула);

**Лексин Владимир Николаевич**, доктор экономических  
наук, профессор, главный научный сотрудник  
Федерального исследовательского центра «Информатика  
и управление» Российской академии наук (г. Москва);

**Сачук Татьяна Викторовна**, доктор экономических наук,  
профессор, заведующая кафедрой экономики и финансов  
Карельского филиала РАНХиГС (г. Петрозаводск);

**Чаннов Сергей Евгеньевич**, доктор юридических наук,  
профессор, заведующий кафедрой служебного  
и трудового права, Поволжский институт управления  
имени П.А. Столыпина (г. Саратов);

**Швецов Александр Николаевич**, доктор экономических  
наук, профессор, заместитель директора Федерального  
исследовательского центра «Информатика и управление»  
Российской академии наук (г. Москва);

**Шомина Елена Сергеевна**, доктор политических  
наук, профессор кафедры местного самоуправления  
факультета социальных наук и Высшей школы  
урбанистики имени А.А. Высоковского Национального  
исследовательского университета «Высшая школа  
экономики» (г. Москва)

# MUNICIPAL PROPERTY: economics, law, management

Federal Scientific Practical Journal. PI No. FC77-54879 dated July 26, 2013

## No. 1 / 2021

### THE BEST MUNICIPAL PRACTICES OF THE COUNCIL OF MUNICIPAL STRUCTURES: A CALLING CARD

<b>Limanskaya N.V.</b> Legal Support of Local Self-Government: The Role of the Council of Municipal Structures of the Tomsk Region.....	3
<b>Klimova M.A.</b> On the Main Areas of Legal Activities of the Association The Council of Municipal Structures of the Ivanovo Region.....	5
<b>Slavetskiy D.V.</b> Remarkable Features of the Legal Work in the Council of Municipal Structures: Experience of the Samara Region.....	8
<b>Zhukovskaya L.P., Tatarintseva N.S.</b> Legal Projects of the Association The Council of Municipal Structures of the Saratov Region as Areas of Raising Legal Literacy, Consolidation of the Uniform Position of Local Self-Government Authorities of the Saratov Region.....	10
<b>Somova Yu.A.</b> On the Main Areas of Legal Activities of the Association The Council of Municipal Structures of the Volgograd Region.....	13
<b>Koskin M.S.</b> The Main Areas of Legal Activities of the Council of Municipal Structures of the Moscow Region.....	14
<b>Popov R.G.</b> On Legal Activities of the Association The Council of Municipal Structures of the Novgorod Region.....	16
<b>Vollert V.D., Bystrov E.V., Zbanatskiy O.V., Kirichenko A.N.</b> On Legal Aspects of Activities of the Administrative Office of the Council of Municipal Structures of the Tyumen Region...17	17
<b>Smolentsev S.K., Obraztsova S.V.</b> Exchange in the Best Legal Practices as an Effective Form of Work: The Experience of the Council of Municipal Structures of the Khabarovsk Territory.....	20
<b>Bocharova T.A., Podoroga M.I.</b> The Association The Council of Municipal Structures of the Belgorod Region.....	22
<b>Chamaev R.R.</b> The Council of Municipal Structures of the Chechen Republic: The Best Municipal Practices.....	25

### THE BEST MUNICIPAL PRACTICES OF THE COUNCIL OF MUNICIPAL STRUCTURES: JUDICIAL PROTECTION

<b>Rusanov A.A., Maleev D.S.</b> The Main Areas of Legal Activities of the Association The Council of Municipal Structures of the Perm Territory.....	26
<b>Sedov D.K.</b> Legal Assistance and Judicial Protection of Municipalities: The Best Practices of the Association The Council of Municipal Structures of the Ulyanovsk Region.....	29
<b>Lepikhin O.V.</b> Judicial Protection of Local Self-Government: The Experience of the Council of Municipal Structures of the Udmurt Republic.....	35

### THE BEST MUNICIPAL PRACTICES OF THE COUNCIL OF MUNICIPAL STRUCTURES: LAW MAKING

<b>Maslovskaya Z.A.</b> On Law Making Activities of the Association (Council) of Municipal Structures of the Irkutsk Region.....	39
<b>Murashkintseva A.N.</b> The Legal Service and the Department of Law Making and Legal Affairs of the Association The Council of Municipal Structures of the Kemerovo Region – Kuzbass.....	42
<b>Konovaltsev A.N.</b> From the Practical Legal Experience of the Council of Municipal Structures of the Krasnoyarsk Territory: Preparation of Proposals for the Improvement of Laws.....	44
<b>Mironov V.N., Kolodina T.I.</b> Exercising of the Right to Legislative Initiative and Informational and Legal Support of Municipalities: The Practical Experience of the Council of Municipal Structures of the Tambov Region.....	46

### THE BEST MUNICIPAL PRACTICES OF THE COUNCIL OF MUNICIPAL STRUCTURES: EDUCATIONAL ACTIVITIES

<b>Ushakova M.K.</b> School of Municipal Lawyers: From the Practical Experience of the Association The Council of Municipal Structures of the Transbaikalian Territory.....	48
---	----

The magazine is recommended by the Higher Assessment Commission under the Ministry of Science and Higher Education of the RF for the publication of the main results of theses for the degree of PhD and doctoral degrees in legal and economic disciplines.

Journal is included in the database of the Russian Science Citation Index eLIBRARY.ru **eLIBRARY.RU**

**Founder:** Jurist Publishing Group  
**Address of the Editorial Staff/Publisher:** 115035, Moscow, Kosmodamianskaya nab., 26/55, building 7  
**E-mail:** avtor@lawinfo.ru  
Center of the reduction subscription:  
(495) 617-18-88 (multichannel)  
**Subscription Code:** Unified Catalogue. Russian Press – 93650

Format 60x90/8. Offset printing.  
Offset paper No. 1. Physical printing sheet 6,0  
Circulation 1000 copies. Free price  
Edition approved for printing 16.12.2020.  
Edition printed 24.12.2020.  
No charge from authors for publication of the articles.  
ISSN 2500-0349

Printed by National Polygraphic Group Ltd.  
248031, Kaluga, Svetlaya Street, 2  
Tel. (4842) 70-03-37

Full or partial copy of materials without written permission of the authors of the articles or editorial staff is subject to legal prosecution.

#### Editor-in-Chief:

**Shugrina Ekaterina S.**, LL.D., Professor, All-Russian Association for the Development of Local Self-Government (Moscow)

#### Editorial Board:

**Babichev Igor V.**, LL.D., Manager of the Administration of the Committee of the State Duma for Federal Structure and Local Government Issues, Head of the Basic Department of State and Municipal Management of the Russian State Social University (Moscow);

**Byalkina Tatiana M.**, LL.D., Associate Professor, Head of the Department of the Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty of the Voronezh State University (Voronezh);

**Grib Vladislav V.**, LL.D., Professor (Moscow);

**Kozhevnikov Oleg A.**, LL.D., Professor, Professor of the Department of Constitutional Law of the Ural State Law University; Professor of the Department of Constitutional and International Law of the Ural State Economic University (Yekaterinburg);

**Kokotov Alexandr N.**, LL.D., Professor, Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation (Saint Petersburg);

**Larichev Alexander A.**, LL.D., Associate Professor, Deputy Dean of the Faculty of Law for Research, Professor of the Department of Public Law of the National Research University Higher School of Economics (Moscow);

**Levina Vera V.**, Doctor of Economics, Associate Professor, Professor of the Department of Finance and Management, Tula State University (Tula);

**Leksin Vladimir N.**, Doctor of Economics, Professor, Leading Researcher of the Institute of Informatics and Management of the Russian Academy of Sciences (IPI RAN) (Moscow);

**Sachuk Tatiana V.**, Doctor of Economics, Professor, Director of the Economics and Finances Department of the Karelian Branch of the RANEP (Petrozavodsk);

**Channov Sergey E.**, LL.D., Professor, Director of the Employment and Labor Law Department, Stolypin Volga Region Institute of Administration (Saratov);

**Shvetsov Alexandr N.**, Doctor of Economics, Professor, Deputy Director of the Institute of Informatics and Management of the Russian Academy of Sciences (IPI RAN) (Moscow);

**Shomina Elena S.**, Doctor of Political Science, Professor of the Department of Local Self-Government of the Social Sciences Faculty of Vysokovskiy Graduate School of Urbanism of the National Research University Higher School of Economics (Moscow)

## Правовое обеспечение местного самоуправления: роль Совета муниципальных образований Томской области

Лиманская Наталья Викторовна, исполнительный директор ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области»  
limansk@tomsk.gov.ru

В статье рассказывается об опыте работы Совета муниципальных образований Томской области по правовому обеспечению местного самоуправления.

**Ключевые слова:** муниципальное образование, местное самоуправление, совет муниципальных образований, муниципалитеты, региональное правовое поле.

### Legal Support of Local Self-Government: The Role of the Council of Municipal Structures of the Tomsk Region

Limanskaya Natalya V., Chief Executive Officer of the Association The Council of Municipal Structures of the Tomsk Region

The article describes the experience of legal support of local self-government by the Council of Municipal Structures of the Tomsk Region.

**Keywords:** municipal structure, local self-government, council of municipal structures, municipalities, regional legal field.

31 марта 2006 г. на первом съезде глав муниципалитетов Томской области было принято решение о создании региональной ассоциации муниципальных образований — Совета муниципальных образований Томской области.

Сразу же была определена миссия новой межмуниципальной ассоциации, которая остается неизменной в течение всех пятнадцати лет работы совета: «За счет координации деятельности муниципальных образований по решению вопросов местного значения и представления их общих интересов способствовать развитию местного самоуправления и повышению доверия граждан к его органам с целью улучшения качества жизни населения».

2006 год для всего муниципального сообщества стал годом начала реализации новой модели местного самоуправления, предложенной Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). В Томской области появились муниципальные образования новых типов — городские и сельские поселения. Были сформированы представительные органы и местные администрации, избраны главы поселений. Необходимо было в кратчайшие сроки сформировать нормативную правовую базу их деятельности.

Тогда же в отдельных территориях проявилось стремление к чрезмерному обособлению от остальных государственных институтов в решении местных вопросов, что явно не способствовало эффективности их решения. Надо сказать, что со временем такие отдельные случаи переросли в тревожную тенденцию, когда провозглашенная федеральным законом самостоятельность муниципалитетов и законодательно закрепленный прогрессивный принцип разграничения полномочий между уровнями власти в ряде случаев проявили свою противоположность и привели к разрыву результативного взаимодействия между органами власти в системах: район — поселение, муниципалитет — регион.

При этом Федеральный закон № 131-ФЗ, закрепляя институт советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, определил основные цели деятельности советов: организация взаимодействия органов местного самоуправления, а также выражение и защита общих интересов муниципальных образований.

Учитывая указанные обстоятельства, в Совете муниципальных образований Томской области развитие правового направления работы стало ключевой задачей для исполнительной дирекции. Нами были апробированы различные формы и методы этой работы, и в итоге сформировался ряд устойчивых направлений правовой поддержки местного самоуправления.

Среди них индивидуальное консультирование муниципальных служащих и должностных лиц местного самоуправления, проведение экспертизы проектов муниципальных правовых актов по запросам муниципалитетов, подготовка модельных муниципальных правовых актов, подготовка проектов процессуальных документов по запросам муниципалитетов. Однако более подробно считаем необходимым представить практику Совета муниципальных образований Томской области, которая направлена на развитие системы местного самоуправления в целом.

**Информационная и методическая поддержка, правовое просвещение.** В данном случае наша задача — оперативно предоставить муниципальным служащим, главам муниципальных образований разностороннюю информацию, необходимую в их работе. Это позволяет главам муниципалитетов, руководителям органов местного самоуправления и муниципальных учреждений быть более информированными и, соответственно, принимать более взвешенные решения. При этом нами используются различные способы представления информации.

Во-первых, советом издается ежемесячное электронное издание «Мониторинг законодательства Российской Федерации и Томской области в сфере местного самоуправления». В нем представляется юридическая информация о принятых федеральных и региональных законах, иных нормативных правовых актах, а также краткий анализ новелл законодательства.

Другое ежемесячное электронное издание, которое направляется во все муниципальные образования региона, — это обзор основных нарушений в деятельности органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений, выявленных контрольно-надзорными органами. В основном данный обзор формируется по итогам проверок, проведенных Прокуратурой Томской области и территориальными прокурорами, а также Управлением Федеральной антимонопольной службы России по Томской области, управлениями Роспотребнадзора и Россельхознадзора по Томской области. Помимо вида нарушения и меры ответственности, которая была применена в конкретных случаях, издание содержит подробные разъяснения юриста исполнительной дирекции Совета муниципальных образований о содержании нормативных требований, которые должны соблюдаться в данном случае.

Цель данной работы — профилактика правонарушений органами и должностными лицами местного самоуправления. Как показывает практика, служащими допускаются типичные ошибки. Например, несоблюдение установленных законом сроков для ответа на обращение гражданина, предоставление неполной информации при заполнении справок о доходах. Другое частое нарушение —

необоснованное дробление закупок, что приводит к ограничению конкуренции. Сферы, в которых постоянно выявляются нарушения, — дорожная деятельность, обеспечение безопасности дорожного движения в части освещенности дорог, обустройства тротуаров и пешеходных переходов, водоотведение, обращение с твердыми коммунальными отходами. Ряд нарушений во многом обусловлен объективным отсутствием в местных бюджетах необходимых средств. В то же время это должно стать мотивом для муниципалитетов учитывать данные мероприятия при планировании своей деятельности, а, с другой стороны, это становится основанием для Совета муниципальных образований искать способы оказания поддержки органам местного самоуправления по данным вопросам.

Организация Советом муниципальных образований обучающих мероприятий для специалистов органов местного самоуправления — еще одна эффективная, на наш взгляд, форма, которая позволяет информировать служащих о требованиях законодательства, анализировать итоги правоприменения, обращать внимание на допускаемые ошибки, а также обсуждать оптимальные решения. Со своей стороны мы всячески приветствуем дискуссии и стараемся, чтобы обучающие мероприятия были максимально практико-ориентированными. Спикерами на таких мероприятиях выступают в том числе представители органов государственной власти Томской области. Отчасти такие мероприятия направлены также на обеспечение координации деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти по решению конкретной задачи.

В 2020 году в связи с пандемией все обучающие и дискуссионные мероприятия Совет муниципальных образований Томской области перевел в онлайн-формат. Но от этого их количество не сократилось. Стабильно на площадке Совета организуется более 50 обучающих мероприятий в год. Кроме того, правовая информация размещается в ежеквартальном печатном журнале «Вестник Совета муниципальных образований Томской области», который бесплатно рассылается во все муниципалитеты области.

**Участие в формировании регионального правового поля.** Совет муниципальных образований Томской области активно участвует в формировании регионального правового поля в сфере местного самоуправления.

Взаимодействие Совета муниципальных образований с органами государственной власти Томской области в этой части закреплено нормативными правовыми актами Томской области, а именно: Законом Томской области от 7 сентября 2009 г. № 169-ОЗ «О взаимодействии органов государственной власти Томской области с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Томской области», постановлением Законодательной Думы Томской области от 26 июля 2012 г. № 460 «О Регламенте Законодательной Думы Томской области», постановлением губернатора Томской области от 14 января 2019 г. № 2 «О Регламенте работы Администрации Томской области».

Так, в соответствии со ст. 82 Регламента работы Администрации Томской области взаимодействие Администрации Томской области, иных исполнительных органов государственной власти Томской области с органами местного самоуправления осуществляется через главу муниципального образования или другое, уполномоченное в соответствии с уставом муниципального образования должностное лицо, и Ассоциацию «Совет муниципальных образований Томской области».

Кроме того, Регламент работы Администрации Томской области в статье 77 устанавливает, что проекты законов Томской области, затрагивающие интересы муниципальных образований Томской области, направляются в ассоциацию «Совет муниципальных образований Томской области» для выявления мнения органов местного самоуправления по данному законопроекту.

Аналогичная норма закреплена в ст. 94 Регламента Законодательной Думы Томской области, в соответствии с которой по решению ответственного комитета законопроект, затрагивающий интересы муниципальных образований Томской области, направляется в ассоциацию «Совет муниципальных образований Томской области» для выявления мнения органов местного самоуправления по данному законопроекту.

Во исполнение данных предписаний органами государственной власти Томской области регулярно направляются проекты законов и иных нормативных правовых актов Томской области в Совет муниципальных образований. Таким образом, муниципалитеты Томской области через Совет муниципальных образований активно включены в процесс разработки, обсуждения и принятия законов Томской области. Данный механизм позволяет еще при подготовке законопроекта согласовать позиции заинтересованных сторон. Приведем несколько наиболее ярких примеров.

Так, в 2018 г. предложенный Департаментом транспорта, дорожной деятельности и связи Томской области проект Закона Томской области «О перераспределении отдельных полномочий по осуществлению дорожной деятельности» после консультаций с муниципалитетами и его рассмотрения на заседании Президиума Совета муниципальных образований Томской области был существенно скорректирован в части сокращения числа территорий, на которые закон распространяет свое действие, а также в части конкретизации полномочий, подлежащих перераспределению.

В 2019 году длительную процедуру согласований с Советом муниципальных образований прошел проект Закона Томской области «О внесении изменений в Закон Томской области “О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев”». В результате был изменен порядок определения общего объема субвенций, предоставляемых муниципалитетам из областного бюджета на осуществление указанных государственных полномочий.

В прошлом году муниципалитетами был отклонен проект Закона Томской области, разработанный Департаментом архитектуры и строительства Томской области в части перераспределения полномочий в сфере градостроительной деятельности.

Во взаимодействии с областной администрацией и региональным парламентом Совет муниципальных образований участвует также в экспертизе проектов федеральных законов. Таким образом, мнение муниципалитетов Томской области находит свое отражение в итоговых заключениях на федеральные законопроекты, направляемых органами государственной власти Томской области в Государственную Думу Российской Федерации.

Ежегодно Совет муниципальных образований проводит экспертизу 300–350 законопроектов.

Дополнительным вкладом в развитие региональной нормативной правовой базы является участие Совета муниципальных образований в оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджетов. Уже в течение нескольких последних лет совет участвует в оценке регулирующего воздействия в отношении примерно двадцати нормативных правовых актов ежегодно.

**Реализация права законодательной инициативы.** Уставом (Основным Законом) Томской области Ассоциация «Совет муниципальных образований Томской области» с 2013 г. наделена правом законодательной инициативы в Законодательной Думе Томской области.

За этот период Советом муниципальных образований на рассмотрение областной думы внесено более десяти законопроектов. Как субъект права законодательной инициативы, Совет муниципальных образований участвует в формировании плана законотворческой деятельности Законодательной Думы Томской области.

В 2019 году процедура подготовки и внесения в областную думу законодательных инициатив от имени Совета муниципальных образований Томской области прошла проверку на прочность в суде. По делу об оспаривании Закона Томской области «О внесении изменений в статью 2 Закона Томской области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Томской области”», который был внесен в Законодательную думу Советом муниципальных образований в порядке реализации права законодательной инициативы, судом исследовался порядок подготовки инициативы, правомочность органов совета по принятию решений о внесении законодательной инициативы.

Томский областной суд в решении от 28 февраля 2019 г. признал порядок подготовки и внесения Советом муниципальных образований Томской области в областную думу законодательной инициативы соответствующим действующему законодательству. Данные выводы Томского областного суда подтверждены апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации от 19 июня 2019 г.

Считаем работу Совета по подготовке законодательных инициатив очень важным направлением. В соответствии с федеральным законом правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации обладают представительные органы местного самоуправления. В то же время представительные органы муниципалитетов основывают свои инициативы лишь на практике конкретного муниципального

образования и не имеют объективной возможности оценить влияние предлагаемого нормативного регулирования на иных субъектов, которых затронет предлагаемый законопроект. Этот недостаток отсутствует у совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Совет обладает возможностью проведения более расширенного и всестороннего анализа исходной ситуации в целом по региону, а также более разносторонней оценки последствий его реализации.

Так, например, по инициативе Совета муниципальных образований Томской области были внесены изменения в Закон Томской области «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Томской области» и в Закон Томской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в Томской области» в части защиты прав и законных интересов совершеннолетних недееспособных граждан. В результате муниципалитеты получили дополнительно более 10 млн руб. ежегодно на реализацию данных государственных полномочий.

Основой для принятия такого решения послужил проведенный Советом муниципальных образований анализ практики реализации муниципалитетами Томской области государственных полномочий, в том числе численность специалистов, осуществляющих данные полномочия, численность совершеннолетних недееспособных граждан, обязательные требования законодательства в данной сфере, объем фактической нагрузки специалистов органов опеки, динамика статистических показателей, качество оказываемых услуг и т.п. В результате Советом муниципальных образований было предложено изменить принцип формирования общего объема субвенций на реализацию указанных отдельных государственных полномочий.

В настоящее время на рассмотрении Законодательной Думы Томской области находятся еще два законопроекта, внесенные Советом муниципальных образований Томской области в порядке реализации права законодательной инициативы.

Работа продолжается.

## Об основных направлениях юридической деятельности ассоциации «Совет муниципальных образований Ивановской области»

**Климова Мария Александровна**, исполнительный директор ассоциации «Совет муниципальных образований Ивановской области» [smo37@mail.ru](mailto:smo37@mail.ru)

Совету муниципальных образований Ивановской области в 2021 году исполняется 15 лет. В статье представлена информация об основных направлениях юридической деятельности Совета муниципальных образований Ивановской области.  
**Ключевые слова:** правовая помощь, совет муниципальных образований, юридические службы, органы местного самоуправления.

### On the Main Areas of Legal Activities of the Association The Council of Municipal Structures of the Ivanovo Region

**Klimova Maria A.**, Chief Executive Officer of the Association The Council of Municipal Structures of the Ivanovo Region

The Council of Municipal Structures of the Ivanovo Region celebrates its 15th anniversary in 2021. The article presents information on the main areas of legal activities of the Council of Municipal Structures of the Ivanovo Region.

**Keywords:** legal assistance, council of municipal structures, legal services, local self-government authorities.

Ассоциация «Совет муниципальных образований Ивановской области» была зарегистрирована 3 июля 2006 г.

Одним из основных направлений деятельности Совета муниципальных образований Ивановской области является оказание правовой, консультативной и методической помощи органам местного самоуправления муниципальных образований региона.

В 2012 году при Совете муниципальных образований создан и осуществляет свою деятельность комитет по правовым вопросам и законности.

Комитет имеет статус постоянно действующего совещательно-консультативного органа и объединяет руководителей юридических служб всех муниципальных образований Ивановской области.

Комитет обеспечивает выработку рекомендаций и экспертных заключений, а также осуществляет изучение проблематики вопросов местного самоуправления в разрезе основных направлений деятельности муниципальных образований и отраслей муниципального хозяйства.

Основными направлениями деятельности комитета являются:

- рассмотрение, анализ обращений граждан и юридических лиц, содержащих информацию о проблемах в области местного самоуправления, подготовка мотивированных рекомендаций и экспертных заключений;

- содействие формированию единой правоприменительной практики по актуальным вопросам местного самоуправления, в том числе путем выработки соответствующих экспертных заключений;

- сбор, анализ и обобщение лучших практик муниципальной деятельности;

- подготовка докладов и рекомендаций по совершенствованию законодательства, нормативно-правовой базы и повышению эффективности управления муниципальными образованиями и муниципальным хозяйством;

- участие в разработке и экспертизе проектов нормативных документов по вопросам местного самоуправления;

- выработка общих теоретических и практических рекомендаций и экспертных заключений для совершенствования и развития актуальных вопросов развития местного самоуправления и отраслей муниципального хозяйства, в том числе с привлечением ученых и экспертов.

В качестве экспертов в заседаниях комитета принимают участие судьи, прокуроры, а также представители иных органов государственной власти.

Так, председатель Арбитражного суда Ивановской области Андрей Макаров рассказал членам комитета, на что следует обращать внимание при подаче искового заявления о принятии обеспечительных мер.

В своем докладе он отметил, что, как и любое исковое заявление, обращение в арбитражный суд о принятии обеспечительных мер должно соответствовать всем требованиям Арбитражного процессуального кодекса РФ, при этом указанное заявление должно быть обоснованно и к нему должны прилагаться доказательства о необходимости применения данных мер. Он также подчеркнул, что обращение о принятии обеспечительных мер должно быть соразмерно тем требованиям, которые предъявлены.

По информации Председателя Арбитражного суда Ивановской области, при рассмотрении подобных заявлений существует большая степень судебного усмотрения, однако 50–52% требований о применении судами обеспечительных мер удовлетворяются.

Активное участие в заседаниях Комитета принимают представители Ивановской областной прокуратуры.

Об основных изменениях законодательства о противодействии коррупции, а также об основных нарушениях органами местного самоуправления в этой сфере членам Комитета сообщил прокурор отдела по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Прокуратуры Ивановской области Владимир Васенин.

Прокурор отметил, что нарушения, совершаемые представителями муниципальной власти, однотипные и выявляются в ходе проверки ежегодно. В связи с этим он указал на необходимость проведения подобных совещаний, их нужность и важность для обеих сторон.

В ходе своего доклада Владимир Васенин особо остановился на нарушениях, связанных с конфликтом интересов на службе, а также на вопросе предоставления муниципальных служащими сведений о доходах (расходах), об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Следует отметить, что при Совете муниципальных образований Ивановской области также создан Комитет по кадровым вопросам и муниципальной службе, на заседаниях которого рассматриваются вопросы трудового законодательства и законодательства о муниципальной службе.

Так, об основных нарушениях, совершаемых органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями в сфере трудового законодательства, а также о расторжении трудовых договоров с работниками в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников членам комитета сообщила исполняющая обязанности начальника отдела по правовым вопросам Государственной инспекции труда в Ивановской области Елена Коротанова.

Об обязанностях, предусмотренных Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», членам комитета рассказал руководитель Управления Роскомнадзора по Ивановской области Сергей Титоренко. По его словам, первой обязанностью, которая возникает у руководителя государственного и муниципального органа, является назначение ответственного за организацию обработки персональных данных, а также утверждение его должностного регламента.

В своем докладе он отметил, что в работе с персональными данными необходимо обратить особое внимание на правила обработки персональных данных, правила рассмотрения запросов субъектов персональных данных, а также правила осуществления внутреннего контроля.

По словам Сергея Титоренко, унифицированная форма согласия отсутствует, однако федеральный законодатель указывает, что согласие на обработку персональных данных должно быть конкретным, информированным и сознательным.

Следует обратить внимание, что вопросы об актуальных изменениях действующего законодательства, а также о применении ряда норм рассматриваются и на площадках с участием глав муниципальных образований региона.

Особую значимость такой формат работы приобретает на поселенческом уровне, в связи с отсутствием необходимой правовой базы в сельских поселениях.

Так, на заседаниях Палаты городских и сельских поселений Совета муниципальных образований Ивановской области были рассмотрены вопросы об основных изменениях и нарушениях со стороны органов местного самоуправления поселений природоохранного, антикоррупционного законодательства, а также об исполнении законодательства при совершении должностными лицами местного самоуправления нотариальных действий.

На сегодняшний день Совет муниципальных образований Ивановской области не обладает правом законодательной инициативы. Однако следует отметить, что этот факт никак не препятствует участию регионального совета муниципальных образований в разработке законодотворческих инициатив.

Так, в регионе в 2017 г. именно по инициативе ассоциации был принят Закон Ивановской области «О взаимодействии органов государственной власти Ивановской области с Ассоциацией “Совет муниципальных образований Ивановской области”». Следует подчеркнуть, что проект закона разрабатывался именно исполнительным аппаратом регионального совета муниципальных образований.

В 2019 году ассоциацией были выработаны предложения по внесению изменений в Закон Ивановской области от 18 ноября 2014 г. № 86-ОЗ «О некоторых вопросах формирования, организации и деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Ивановской области» в части изменения срока полномочий представительного органа муниципального

района, формирующегося делегированным способом, и срока полномочий глав муниципальных образований.

На сегодняшний день указанные предложения учтены и соответствующие изменения внесены в областное законодательство.

Ассоциацией были внесены предложения по изменению Закона Ивановской области от 2 марта 2015 г. № 18-ОЗ «О порядке определения цены продажи земельных участков, находящихся в собственности Ивановской области, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, при заключении договора купли-продажи земельного участка без проведения торгов» в части увеличения выкупной цены земельных участков.

Обсуждению данного вопроса было посвящено отдельное заседание Палаты городских округов и муниципальных районов ассоциации.

Большая работа была проведена региональным советом муниципальных образований при разработке и принятии Закона Ивановской области от 2 декабря 2019 г. № 67-ОЗ «О порядке определения границ прилегающих территорий». Именно на базе ассоциации была создана рабочая группа по проработке данного законопроекта, в состав которой вошли представители органов государственной власти и органов местного самоуправления. Следует отметить, что все предложения муниципального сообщества при принятии указанного закона учтены.

В Ивановской области сложилась практика, когда все проекты региональных законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих интересы муниципальных образований региона, согласовываются с ассоциацией.

Так, например, в 2019 г. с ассоциацией были согласованы и прошли правовую экспертизу следующие правовые акты:

- проект Закона Ивановской области «О внесении изменений в Закон Ивановской области “О некоторых вопросах регулирования дорожной деятельности в Ивановской области”»;

- проект Закона Ивановской области «О внесении изменений в Закон Ивановской области “Об организации транспортного обслуживания населения на территории Ивановской области”»;

- постановление Правительства Ивановской области «Об утверждении перечня мероприятий, финансируемых за счет субсидий бюджетам муниципальных образований на строительство (реконструкцию), капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения, в том числе на формирование муниципальных дорожных фондов Ивановской области, в 2019 году»;

- проект постановления Правительства Ивановской области «Об отдельных мерах по сохранению уровня средней заработной платы отдельных категорий работников государственных и муниципальных учреждений Ивановской области» и т.д.

Еще одним из существенных направлений деятельности Совета муниципальных образований Ивановской области является оказание органам местного самоуправления методической помощи.

В 2015 году в регионе произошли существенные изменения в системе организации органов местного самоуправления.

В 15 муниципальных районах Ивановской области вступили в силу нормы уставов, закрепляющих систему организации органов местного самоуправления, при которой на администрацию муниципального района возлагается исполнение полномочий администрации поселения, являющегося его административным центром.

При внедрении указанной модели муниципалитеты столкнулись с множеством вопросов.

Для более успешной реализации в регионе указанной модели организации муниципальной власти ассоциацией были разработаны методические рекомендации, определяющие основные этапы перехода на систему «единой администрации». Также по данному вопросу было проведено совещание с участием представителей муниципалитетов.

Достаточно актуален для Ивановской области вопрос укрупнения муниципальных образований. В 2015 году в пяти муниципальных районах был запущен процесс преобразования сельских поселений путем их объединения.

В целях методического сопровождения преобразовательных процессов ассоциацией был разработан алгоритм, регламентирующий основные этапы преобразования.

Благодаря единому подходу, изложенному в указанном документе, процесс преобразования в поселениях проходил синхронно и по «единому сценарию».

В целях обеспечения непрерывной деятельности органов местного самоуправления в условиях действия в 2020 г. на территории Ивановской области режима повышенной готовности ассоциацией были подготовлен модельный правовой акт, предусматривающий внесение изменений в регламенты представительных органов. Данные изменения позволили органам местного самоуправления муниципальных образований осуществлять свою деятельность в условиях ограничительных мер при максимальном их соблюдении.

Так, было предложено внести в регламенты работы представительных органов муниципалитетов нормы, позволяющие проведение заседаний представительных органов дистанционно, в том числе с применением поименного голосования.

Следует отметить, что правовая и методическая помощь Советом муниципальных образований Ивановской области оказывается и органам территориального общественного самоуправления.

Для активистов на регулярной основе проводятся обучающие мероприятия по актуальным для них вопросам.

Так, в 2019 году было проведено заседание комитета ассоциации по вопросам территориального общественного самоуправления, на котором были рассмотрены вопросы создания ТОС и регистрации ТОС в форме некоммерческой организации. Следует отметить, что на официальном сайте ассоциации размещены типовые документы для создания ТОС (проект устава, протокол собрания (конференции граждан), а также типовое положение о территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании).

В связи с существующими на сегодняшний день противоречиями в федеральном законодательстве в части закрепления правового статуса ТОС, совместно с Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Ивановской области ассоциацией был разработан типовой устав ТОС в форме НКО. Данный модельный акт намного упростил процесс регистрации ТОС в форме юридического лица в Ивановской области.

Достаточно актуальным в 2020 г. стал вопрос расширения границ ТОС. В этой связи ассоциацией был разработан типовой алгоритм изменения границ ТОС. Указанный документ на сегодняшний день размещен на официальном сайте Совета муниципальных образований Ивановской области и находится в общем доступе.

Следует обратить внимание, что в декабре 2020 г. ассоциацией было заключено соглашение о сотрудничестве с ивановским региональным отделением общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», что, на наш взгляд, позволит в дальнейшем расширить перечень направлений оказания правовой помощи органам местного самоуправления муниципальных образований Ивановской области.

## Чем примечательна правовая работа в Совете муниципальных образований: опыт Самарской области

**Славецкий Дмитрий Валерьевич**, исполнительный директор ассоциации «Совет муниципальных образований Самарской области», награжден почетным знаком Самарской Губернской Думы «За заслуги в законотворчестве», кандидат юридических наук  
slavetsky\_sgd@mail.ru

В материале представлена информация об опыте правовой работы Совета муниципальных образований Самарской области по защите интересов муниципальных образований.

**Ключевые слова:** правовая работа, совет муниципальных образований, муниципальные образования, защита интересов, состояние местного самоуправления.

### Remarkable Features of the Legal Work in the Council of Municipal Structures: Experience of the Samara Region

**Slavetskiy Dmitriy V.**, Chief Executive Officer of the Association The Council of Municipal Structures of the Samara Region, Awarded with a Badge of Honor of the Samara Regional Duma 'For Merits in Law Making Activities', PhD (Law)

The publication presents the information on the practical legal experience of the Council of Municipal Structures of the Samara Region aimed at protection of interests of municipal structures.

**Keywords:** legal work, council of municipal structures, municipal structures, protection of interests, status of local self-government.

Ассоциация «Совет муниципальных образований Самарской области» создана в 2006 г. Членами ассоциации являются 342 муниципальных образования Самарской области: 10 городских округов, 9 внутригородских районов городского округа Самара, 27 муниципальных районов, 12 городских поселений, 284 сельских поселения.

Основными направлениями деятельности ассоциации являются:

— представление интересов органов местного самоуправления во взаимодействии с федеральными и региональными органами власти;

— осуществление подготовки и представление губернатору Самарской области ежегодного доклада совета о состоянии местного самоуправления в Самарской области и предложений о развитии муниципальных образований Самарской области;

— оказание органам местного самоуправления поддержки во взаимодействии с органами государственного контроля (надзора);

— разработка и реализация нормативных правовых актов, планов мероприятий, нацеленных на развитие системы местного самоуправления;

— осуществление сбора, изучения и анализ информации по вопросам организации и осуществления местного самоуправления в Самарской области;

— организация и проведение различных мероприятий, в том числе семинаров, конференций, иных мероприятий по обмену опытом;

— аккумулирование и доведение до сведения органов местного самоуправления информации о муниципальных практиках, применяемых на территории Самарской области и за ее пределами.

В последние годы роль ассоциации в представлении и защите интересов органов местного самоуправления заметно расширилась.

Ассоциация и ранее была площадкой для обмена опытом работы муниципальных образований. Ею оказывалась информационная и методическая помощь муниципалитетам.

Однако в последние годы ассоциация стала занимать более четкую позицию в вопросах правовой защиты местного самоуправления. При этом очень важно, чтобы в этой работе правильно расставлялись приоритеты. О чем идет речь?

Думаем, что все, кто так или иначе работает с местным самоуправлением, понимают, что муниципалитеты испытывают самые разные проблемы. Многие из них связаны с недостатком ресурсов, с тем, что требования к отдельным направлениям работы муниципалитетов точно не определены либо определены так, что затраты на выполнение работы подчас явно несоизмеримы возможностям.

Поскольку проблем случается слишком много, приходится выделять наиболее значимые для муниципальных образований вопросы. Как показывает практика, в основном они связаны с доходами или расходами местных бюджетов. Поэтому главными приоритетами правовой работы в ассоциации и, думаю, юристов органов местного самоуправления являются:

— сокращение расходов муниципалитетов, в том числе от применения к ним штрафных санкций органами государственного надзора;

— увеличение доходов муниципалитетов за счет поиска новых или активации имеющихся ресурсов.

С одной стороны, мы стараемся обеспечивать правовую поддержку в расширении налогооблагаемой базы по местным налогам, работе с теневой занятостью. С другой — готовим документы и организуем мероприятия, направленные на вовлечение дополнительных средств в развитие территорий, например благодаря инициативному бюджетированию.

По вопросу сокращения расходов местных бюджетов остановимся на взаимодействии муниципалитетов с органами надзора.

В последние несколько лет мы регулярно проводим совещания с прокуратурой Самарской области по вопросам взаимодействия с контролирующими государственными структурами. Многие проблемы,

конечно, не разрешаются в силу специфики надзорной системы. Наша ассоциация и коллеги из других регионов неустанно говорят о доминировании карательного целеполагания у контролирующих органов.

Пока эффективность государственного надзора оценивается суммами наложенных административных штрафов, об изменении целеполагания не может быть и речи.

Мы слышим, что говорится о повсеместном применении риск-ориентированного подхода, о введении у органов контроля профилактических функций. Знаем о введении в законодательство положения об освобождении от административной ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц в связи с так называемой «безденежностью». Однако на практике мы всего этого почти не видим. Профилактики, как правило, нет. От административной ответственности по основанию «безденежности» освобождают в очень редких случаях. Должна быть прозрачность в условиях такого освобождения. Но пока она, судя по проведенному нами анализу судебной практики, отсутствует.

У многих глав муниципальных образований складывается ощущение, что сверху спускаются планы по взиманию штрафов, которые должны быть исполнены во что бы то ни стало. В результате от этих штрафов страдают муниципалитеты, расходуя средства на их уплату, а не на устранение признаков правонарушений.

Но, несмотря на это, некоторые улучшения все же есть.

Например, за последние 4 года существенно снизились суммы уплачиваемых органами местного самоуправления исполнительских сборов и административных штрафов за неисполнение судебных решений. Это стало следствием проведения совместных совещаний с прокуратурой Самарской области и представителями Управления Федеральной службы судебных приставов по Самарской области.

Но в целом, как уже отмечено выше, ситуация пока оставляет желать лучшего. Муниципалитеты, особенно малые, фактически используются как ресурс для «клонирования» судебных решений об обязанности органов местного самоуправления что-либо сделать. Причем большинство судебных решений находится в плоскости социальных задач государства, а не вопросов местного значения. Это, например, обеспечение детей-сирот и лиц из их числа жилыми помещениями. По этой тематике выносятся наибольшая доля неисполненных судебных решений. Все же понимают, что это государственные полномочия, а не вопросы местного значения. Но, поскольку эти полномочия переданы органам местного самоуправления, ответчиками в судах становятся именно они. И недостаток объема предоставленных органам местного самоуправления субвенций еще ни разу не послужил основанием для отказа в удовлетворении требований. Также к социальным обязательствам государства можно отнести и вопросы обеспечения инфраструктурой земельных участков, предоставленных многодетным семьям. Мы понимаем, что вроде бы организация водоснабжения, электроснабжения и т.п. относится к вопросам местного значения. Но объективно предоставление земельных участков многодетным — это элемент государственной социальной политики. И если уж земельные участки должны быть оснащены всем необходимым для жизни, то этот вопрос не должен ре-

шаться преимущественно за счет местных бюджетов и через подачу органами прокуратуры в суды заявлений, адресованных к муниципалитетам.

Большой объем требований федеральных нормативных актов является заведомо невыполнимым для малых муниципалитетов.

К примерам подобных требований можно отнести:

- строительство тротуаров на территориях сельских населенных пунктов;
- установку светофоров типа Т7, пешеходных ограждений у образовательных учреждений в сельских населенных пунктах с крайне ограниченным дорожным движением;
- установление санитарно-защитных зон вокруг источников водоснабжения;
- создание снегоплавильных установок.

Выполнение этих требований невозможно в силу скудости бюджетов малых муниципальных образований. И потом, трата средств на подобные мероприятия явно не соответствует текущему уровню развития местной инфраструктуры.

Так, например, во многих малых муниципалитетах имеются серьезные проблемы с изношенностью сетей водоснабжения. Об этом в том числе свидетельствует различие в реализуемых на городских и сельских территориях проектах инициативного бюджетирования. Если на городских территориях проекты инициативного бюджетирования преимущественно связаны с благоустройством, то в ряде сельских территорий восстановление водоснабжения является одним из приоритетных проектов. Водопроводные сети сельских территорий, как правило, не являются инвестиционно привлекательными для заключения концессионных соглашений.

Давайте вспомним пирамиду потребностей Абрахама Маслоу. Можем ли мы требовать от малого муниципалитета удовлетворения потребностей более высокого уровня, если средств не хватает на удовлетворение потребностей начального уровня?

Правильно ли то, что муниципалитеты постоянно привлекаются к административной ответственности по ст. 12.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (несоблюдение требований по содержанию дорог), выплачивая значительные штрафы? Согласно отчету Счетной палаты Российской Федерации, на содержание 1 км дорожной сети федерального значения в 2019 г. приходилось 2,2 млн руб. В то время как на содержание региональных дорог — почти в 8 раз меньше — 288 тыс. руб. на 1 км. В целом же на трассы регионального или межмуниципального значения в среднем направлялось 29,6% от нормативной потребности<sup>1</sup>. Если потребность в финансировании содержания дорог регионального или межмуниципального значения является необеспеченной примерно на две трети, то является ли оправданным привлечение муниципалитетов к выплате крупных штрафов за ненадлежащее содержание внутриквартальных проездов?

<sup>1</sup> Отчет Счетной палаты Российской Федерации о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования бюджетных ассигнований, направленных на содержание автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального и межмуниципального значения в 2018 году и истекшем периоде 2019 года» (с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации) // URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/c8e/c8e8afe3c8e348dc67f36bd6e24bf5c8.pdf>

Думается, что обсуждение этих вопросов на федеральном уровне должно быть одним из приоритетных.

Что касается повышения доходной части местных бюджетов, то здесь юристы нашей ассоциации тоже принимают усилия в рамках имеющихся возможностей.

Так, ассоциацией был подготовлен и сейчас обсуждается проект Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации». Этот законопроект направлен на легализацию фактических, но не оформленных в соответствии с законодательством землевладений и находящихся на них объектов недвижимости.

Так, в ряде муниципалитетов имеются неоформленные построенные индивидуальные жилые дома, которые по смыслу ст. 222 Гражданского кодекса РФ могут быть признаны самовольными постройками, но которые используются гражданами в течение длительного времени. Время такого использования иногда превышает срок приобретательной давности — 15 лет. В рассматриваемых случаях граждане зачастую получали земельные участки в аренду, однако не торопились с оформлением прав на построенную недвижимость или не достроили ее, а срок аренды таких земельных участков давно истек. В других случаях граждане заключали договоры с застройщиками на строительство индивидуальных жилых домов на участках, предоставленных застройщикам в аренду. Срок соответствующих договоров аренды также давно истек, а застройщики прекратили свою деятельность. Граждане, заключавшие договоры с

застройщиком, в настоящее время не имеют прав на земельные участки, находящиеся под построенными или недостроенными индивидуальными жилыми домами.

Согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации приобретательная давность не применяется в отношении возведенного строения, которое имеет признаки самовольной постройки. В то же время гражданин лишен возможности признания в судебном порядке его права собственности на постройку согласно ст. 222 Гражданского кодекса РФ, так как у него сейчас отсутствуют права на земельный участок.

Сложившаяся ситуация ущемляет интересы граждан, не имеющих титульных прав на земельный участок и расположенный на нем жилой дом или объект незавершенного строительства. Она также ущемляет интересы муниципалитетов, недополучающих в местный бюджет земельный налог и налог на имущество физических лиц с подобной недвижимостью. Мы полагаем, что законопроект в случае его принятия будет способствовать увеличению налоговых и неналоговых поступлений в местные бюджеты от использования соответствующих земельных участков и находящихся на них объектов недвижимости.

Полагаем, что именно совместное определение муниципальных юристами со Всероссийской ассоциацией развития местного самоуправления и Общероссийским Конгрессом муниципальных образований приоритетных направлений и решений будет способствовать укреплению местного самоуправления.

## Правовые проекты ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области» как направления повышения юридической грамотности, укрепление единообразной позиции органов местного самоуправления Саратовской области

**Жуковская Людмила Петровна**, председатель ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области», советник губернатора Саратовской области  
avtor@lawinfo.ru

**Татаринцева Наталья Сергеевна**, начальник отдела правовой работы Исполнительной дирекции ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области»  
smosar@mail.ru

Представлен опыт Саратовской области по повышению юридической грамотности, укреплению единообразной позиции органов местного самоуправления Саратовской области. Приводится описание основных правовых проектов Совета муниципальных образований Саратовской области.

**Ключевые слова:** совет муниципальных образований, единое правовое пространство, местное самоуправление, совет муниципальных юристов, юридический форум.

### Legal Projects of the Association The Council of Municipal Structures of the Saratov Region as Areas of Raising Legal Literacy, Consolidation of the Uniform Position of Local Self-Government Authorities of the Saratov Region

**Zhukovskaya Lyudmila P.**, Chairperson of the Association The Council of Municipal Structures of the Saratov Region, Adviser to the Governor of the Saratov Region

**Tatarintseva Natalya S.**, Chief Legal Officer of the Executive Directorate of the Association The Council of Municipal Structures of the Saratov Region

The article presents the experience of the Saratov region in raising legal literacy, consolidation of the uniform position of local self-government authorities of the Saratov region. The authors describe the main legal projects of the Council of Municipal Structures of the Saratov Region.

**Keywords:** council of municipal structures, single legal framework, local self-government, council of municipal lawyers, legal forum.

Ассоциация «Совет муниципальных образований Саратовской области» была создана 21 апреля 2006 г.

Ведущими направлениями деятельности ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской

области» являются формирование единого правового пространства в муниципалитетах и обмен юридической практикой работы, оказание правовой и практической помощи органам местного самоуправления. На протяжении всего периода деятельности организации правовая помощь осуществлялась в самых различных формах.

Так, с 2010 по 2015 г. в ассоциации действовал Форум муниципальных юристов. Мероприятия форума содержательно предназначались не только для юристов, но и для специалистов любых подразделений администраций муниципальных районов и городских округов. Форум муниципальных юристов собирался по мере необходимости.

Пять лет работы форума показали, что требуется более тщательная проработка ряда направлений деятельности администраций, и членами правления ассоциации было предложено создать три направления — Совет муниципальных юристов и две межмуниципальные комиссии: по земельным и имущественным вопросам и по применению норм административного законодательства (для секретарей и председателей административных комиссий).

20 февраля 2015 г. решением правления ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области» было принято единогласно создать Совет муниципальных юристов ассоциации, принято Положение о Совете юристов.

В соответствии с положением, Совет юристов является постоянно действующим коллегиальным, консультативно-совещательным органом, обеспечивающим координацию деятельности юридических служб органов местного самоуправления области, повышение их роли в совершении нормотворческого процесса в сфере местного самоуправления.

Членами Совета юристов являются специалисты юридических служб, и это не только начальники правовых управлений или отделов администраций районов, но и главные, ведущие специалисты этих управлений или отделов. Всего в состав совета вошли 19 юристов администраций районов области и города Саратова, это половина районов Саратовской области. Председателем Совета юристов с самого начала его создания является секретарь Совета города Ершова, юрист со стажем более 40 лет, которая ведет заседания, грамотно помогает Исполнительной дирекции выстраивать работу.

Надо отметить, что ассоциации повезло в том, что в органах местного самоуправления нашего региона большое количество профессионалов-юристов, которые более пяти лет работают в муниципалитетах и имеют богатый юридический опыт. И, без сомнения, это помогает другим юристам, начинающим, которые только в начале пути знакомства с непростым Федеральным законом № 131-ФЗ.

Главными задачами Совета муниципальных юристов являются выработка единых подходов по правовым вопросам для повышения эффективности работы органов местного самоуправления, создание правотворческих инициатив с обоснованием для устранения коллизий в действующем законодательстве, обсуждение проектов нормативных правовых актов в сфере местного самоуправления, обмен опытом по реализации полномочий и формирование еди-

ного понимания юридическими службами органов местного самоуправления действующего законодательства в сфере жилищных, земельных, трудовых, имущественных и иных правоотношений, обмен опытом судебной практики.

В соответствии с положением о совете мы должны заседания проводить не реже двух раз в год, но проводим гораздо чаще, один раз в квартал обязательно, но ввиду коронавирусной инфекции были вынуждены перейти на онлайн-работу в режиме ZOOM, и в настоящее время встречаемся дистанционно регулярно раз в 1,5–2 месяца. Помимо заседаний, мы направляем членам совета для согласования и выражения официальной позиции проекты нормативных правовых актов, которые поступают в Исполнительную дирекцию, например от управления Минюста по Саратовской области, прокуратуры области, Саратовской областной Думы, либо рекомендации, которые подготовлены отделом правовой работы Исполнительной дирекции. То есть посредством электронной почты постоянно держим связь с членами нашего совета. В октябре 2020 г. был создан в мессенджере WhatsApp совместный чат Совета юристов, который помогает быть на связи ежедневно. Через WhatsApp юристы оперативно получают необходимую для себя информацию, ответы коллег, обмен мнениями.

На заседания Совета юристов приглашаются представители ведомств исполнительной власти области, прокуратуры области, межрайонной природоохранной прокуратуры, региональных управлений Росреестра, Росприроднадзора, Россельхознадзора, правового управления правительства области, Управления Минюста РФ по Саратовской области, ГУ МЧС России. Практически со всеми партнерами ассоциация имеет соглашения о взаимодействии, и все их представители ответственно принимают участие в мероприятиях ассоциации.

Тематика Совета юристов формируется из актуальных вопросов, подготовленных и направленных в адрес Исполнительной дирекции юридическими службами районов области и главами муниципальных образований.

Например, в 2019–2020 гг. у многих муниципалитетов (конкретно сельских поселений) в суде рассматривались иски прокуратуры по бездействию администрации по вопросу твердых коммунальных отходов. Исполнительная дирекция на примере одного района (двух поселений) совместно с членами Совета юристов дошли до областного суда, согласовывали позиции, изучали решения всех инстанций, и в итоге было принято решение в пользу органов местного самоуправления сельских поселений. Также в области остро стоял вопрос по оформлению кладбищ, также совместно с членами совета, областными службами, органами надзора выработали методические рекомендации, и все практически на сегодняшний день оформили и закрыли этот вопрос. Были рассмотрены:

- более 10 типовых правовых актов, подготовленных прокуратурой области;
- несколько модельных актов уставов муниципальных образований было разработано управлением Минюста совместно с Советом юристов;
- разработанные методические рекомендации по изъятию невостребованных земель;

- для депутатского корпуса по изменению Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Очень бурно обсуждалась тема правомерности выдачи справок о составе семьи и выписок из домовых книг (поквартирных карточек) органами местного самоуправления, а также второй не менее актуальный вопрос — переход депутатского корпуса районного и городского уровней на дистанционную работу в условиях пандемии.

По итогам обсуждения были направлены информационные письма и разъяснения уполномоченных органов, а также при поддержке ВАРМСУ направлен запрос в Совет безопасности Государственной Думы РФ.

Теперь немного о межмуниципальных комиссиях. В ассоциации с 2016 г. работают две межмуниципальные комиссии:

- по применению административного законодательства;
- по земельным и имущественным вопросам.

В состав комиссии по применению административного законодательства ассоциации входят представители 25 муниципальных образований области, среди которых представители административных комиссий муниципальных районов, городских округов области и должностные лица органов местного самоуправления, уполномоченные составлять протоколы, всего 28 членов.

В заседаниях комиссии регулярно принимают участие представители Главного управления МВД России по Саратовской области, Управления Федеральной службы судебных приставов по Саратовской области, прокуратуры Саратовской области, Саратовской областной Думы, Министерства по делам территориальных образований Саратовской области, Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской области и других министерств и ведомств, Поволжского института управления имени П.А. Столыпина РАНХиГС.

На заседаниях комиссии рассматриваются актуальные вопросы по соответствующему направлению, обсуждаются проблемы в организации деятельности административных комиссий, затрагиваются вопросы практического применения административного законодательства, проблемы и возможные варианты их разрешения, происходит обмен наработанным опытом в данной сфере.

По итогам заседаний членами комиссии принимаются рекомендации, проводятся мониторинги, составляются информационные письма в адрес органов местного самоуправления области, направляются запросы в соответствующие структуры с целью получения необходимых разъяснений.

К примеру, по результатам работы комиссии в адрес глав муниципальных районов, городских округов было направлено информационное письмо о порядке учета протоколов об административных правонарушениях по исполнению Закона Саратовской области от 29 июля 2009 г. № 104-ЗСО «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области» с целью последующей постановки их в базу данных ИЦ ГУ МВД России по Саратовской области, а также рекомендации органам местного самоуправления области, реализующим исполнение указанного закона, активизировать работу по системному взаимодействию с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

В 2020 году в мессенджере WhatsApp создан совместный чат членов межмуниципальной комиссии по применению административного законодательства, что позволяет оперативно обозначать и решать актуальные вопросы, обмениваться опытом.

В состав комиссии по земельным и имущественным вопросам ассоциации входят специалисты из 26 муниципальных районов области и двух городских округов.

На заседаниях рассматриваются имущественные и земельные вопросы, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления в своей практике, обсуждаются изменения действующего законодательства по вопросам земельного и гражданского законодательства Российской Федерации, применение норм законов на местах, вопросы осуществления муниципального земельного и жилищного контроля, положительная судебная практика.

В заседаниях комиссии регулярно принимают участие представители государственного земельного надзора, отдела государственной регистрации по Саратовской области Управления Росреестра по Саратовской области, отдела обеспечения ведения ЕГРН и нормализации баз данных филиала ФГБУ «Федеральная кадастровая палата Росреестра» по Саратовской области, комитета по управлению имуществом Саратовской области.

Все создаваемые материалы Исполнительная дирекция ассоциации размещает на своем официальном сайте: <http://smosar.sarso.ru>, в разделе «Методические материалы».

Перечисленные формы работы являются очень эффективными, в связи с тем, что своевременное обсуждение актуальных и спорных вопросов юристами, специалистами органов местного самоуправления в других сферах предотвращает возможные судебные процессы, разрешаются многие споры на досудебном уровне, происходит постоянный обмен практикой и применяется проверенная положительная практика.

## Об основных направлениях юридической деятельности ассоциации «Совет муниципальных образований Волгоградской области»

**Сомова Юлия Анатольевна**, руководитель юридической службы ассоциации «Совет муниципальных образований Волгоградской области»  
yu\_schukina@volganet.ru

Приводится описание основных направлений юридической деятельности ассоциации «Совет муниципальных образований Волгоградской области» по защите интересов муниципальных образований.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, совет муниципальных образований, юридическая деятельность, юридическая служба, мониторинг, законодательная инициатива.

### On the Main Areas of Legal Activities of the Association The Council of Municipal Structures of the Volgograd Region

**Somova Yulia A.**, Chief Legal Officer of the Association The Council of Municipal Structures of the Volgograd Region

The article describes the main areas of legal activities of the Association The Council of Municipal Structures of the Volgograd Region aimed at protection of interests of municipal structures.

**Keywords:** local self-government, council of municipal structures, legal activities, legal service, monitoring, legislative initiative.

Ассоциация «Совет муниципальных образований Волгоградской области» была создана в 2006 г.

Наиболее востребованными направлениями работы ассоциации являются оказание юридической помощи органам местного самоуправления и их должностным лицам, муниципальным предприятиям и учреждениям и их судебная защита. Работа в этом направлении осуществляется юридической службой, являющейся подразделением Исполнительной дирекции ассоциации и включающей в себя двух юристов:

1) Юлию Анатольевну Сомову — руководителя юридической службы (осуществляет трудовую деятельность в Исполнительной дирекции ассоциации с 2011 г.);

2) Александра Александровича Савченко — юриста (осуществляет трудовую деятельность в Исполнительной дирекции ассоциации с 2013 г.).

**Основными направлениями деятельности юридической службы ассоциации являются:**

- оказание юридической помощи в подготовке исковых заявлений, апелляционных, кассационных, надзорных жалоб, а также жалоб по делам об административных правонарушениях, возражений и отзывов на исковые заявления, прочих документов судебного характера;

- оказание помощи в подготовке ответов на запросы, представления, протесты территориальных органов прокуратуры, федеральных и региональных органов власти, в том числе вынесенные по результатам проведения контрольных мероприятий;

- оказание консультативной и методической помощи по проблемам реализации закрепленных федеральным и региональным законодательством полномочий и прочим вопросам текущей деятельности органов местного самоуправления, консультирование по ведению кадровых дел, вопросам пенсионного обеспечения муниципальных служащих;

- оказание помощи в подготовке ответов на обращения граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, направленные органам и должностным лицам местного самоуправления;

- консультирование по процедуре создания, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений;

- помощь в разработке гражданско-правовых договоров, межмуниципальных соглашений, трудовых договоров;

- непосредственное участие юристов в судебных заседаниях Арбитражного суда Волгоградской области, судах общей юрисдикции, в том числе в Волгоградском областном суде, представительство интересов органов и должностных лиц местного самоуправления в УФАС по Волгоградской области, Ростехнадзоре и других органах;

- мониторинг изменений действующего федерального и регионального законодательства, касающегося деятельности органов местного самоуправления, и доведение данной информации до органов местного самоуправления;

- осуществление правовой экспертизы действующих муниципальных правовых актов и разработка проектов муниципальных НПА, в том числе по протестам прокуратуры;

- организация опросов муниципальных образований с целью обобщения мнений или опыта органов местного самоуправления по возникающим вопросам, анализ полученных материалов;

- правовое обеспечение реализации законодательных инициатив ассоциации.

Юридическая служба ассоциации в ежедневном режиме оказывает консультационную помощь главам муниципальных образований, специалистам органов местного самоуправления, руководителям муниципальных предприятий и учреждений, оказывающих те или иные муниципальные услуги по вопросам местного значения и реализации нормативных правовых актов, информирует об изменениях законодательной базы, оказывает всестороннюю юридическую помощь в разрешении вышеуказанных проблемных вопросов, в том числе посредством организации конструктивного взаимодействия с органами государственной власти.

На официальном сайте ассоциации имеется раздел «Юридическая служба», в котором публикуются результаты ежеквартального мониторинга изменений нормативно-правового регулирования в сфере местного самоуправления, судебной практики.

Юристы ассоциации осуществляют активное сотрудничество с государственно-правовым управлением аппарата губернатора Волгоградской области, правовым управлением Волгоградской областной Думы, Территориальным управлением Минюста по Волгоградской области, прокуратурой Волгоградской области в целях оказания методической и правовой помощи муниципальным образованиям.

Одним из направлений деятельности ассоциации является **участие в нормотворческой деятельности**. Так, юридической службой ассоциации осуществляется подготовка заключений на региональные законопроекты и проекты постановлений губернатора Волгоградской области, Администрации Волгоград-

ской области, поступающие в ассоциацию для рассмотрения и согласования в рамках взаимодействия с исполнительными органами государственной власти Волгоградской области и Волгоградской областной Думой. Кроме того, ассоциация «Совет муниципальных образований Волгоградской области» наделена правом законодательной инициативы, неоднократно реализованным за годы деятельности организации.

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что юридической службой ассоциации прилагаются все возможные усилия по оказанию квалифицированной юридической помощи учредителям ассоциации и подведомственным им организациям.

## Основные направления правовой деятельности Совета муниципальных образований Московской области

**Коськин Максим Сергеевич**, заместитель исполнительного директора по правовым вопросам Совета муниципальных образований Московской области  
sovetmomo@mail.ru

В статье дается общая характеристика основных направлений правовой деятельности Совета муниципальных образований Московской области.

**Ключевые слова:** интересы муниципальных образований, местное самоуправление, органы государственной власти, модельные акты, законодательная инициатива.

### The Main Areas of Legal Activities of the Council of Municipal Structures of the Moscow Region

**Koskin Maksim S.**, Deputy Chief Executive Officer for Legal Affairs of the Council of Municipal Structures of the Moscow Region

The article gives general characteristics of the main areas of legal activities of the Council of Municipal Structures of the Moscow Region.

**Keywords:** interests of municipal structures, local self-government, government authorities, model acts, legislative initiative.

Решение об учреждении ассоциации «Совет муниципальных образований Московской области» принято на учредительном съезде, прошедшем 26 мая 2006 года в г. Раменское Московской области.

На учредительном съезде присутствовало более 600 участников и гостей съезда, в основном главы и председатели Советов депутатов муниципальных образований. Учредителями совета стали 340 муниципальных образований Московской области. В настоящее время, после завершения реформы территориальной организации местного самоуправления в Подмосковье, членами совета являются все 64 муниципалитета региона (все городские округа).

19 июля 2006 г. совет был зарегистрирован в качестве юридического лица — ассоциации.

Основными целями создания совета, согласно принятому уставу, являются:

— представление общих интересов муниципальных образований Московской области, обеспечение эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

— организация взаимодействия органов местного самоуправления, защиты прав и общих интересов муниципальных образований, являющихся членами совета, а также обеспечения координации деятельности членов совета по развитию финансово-экономиче-

ской, правовой, организационной, территориальной основ местного самоуправления.

К основным направлениям правовой деятельности совета относятся:

#### **1. Взаимодействие с органами государственной власти Московской области в целях развития местного самоуправления в Подмосковье.**

23 декабря 2010 года принят Закон Московской области «О полномочиях органов государственной власти Московской области по взаимодействию с Ассоциацией “Совет муниципальных образований Московской области”». Закон устанавливает формы и способы осуществления такого взаимодействия по различным направлениям деятельности — правовому, организационно-методическому, информационному и другим, в частности, предусматривается: участие совета в обсуждении нормативных правовых актов в сфере местного самоуправления; проведение совместных семинаров, конференций, круглых столов и иных мероприятий; обобщение, анализ и внедрение лучших муниципальных практик; участие совета в подготовке и переподготовке муниципальных служащих, а также иные формы и способы взаимодействия в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Московской области.

В настоящее время официальным представителем губернатора Московской области в совете является заместитель председателя Правительства Московской

области — руководитель Главного управления территориальной политики Московской области Мария Николаевна Нагорная.

Официальным представителем Московской областной Думы в совете является председатель Комитета по местному самоуправлению Александр Анатольевич Наумов. В свою очередь представители совета на регулярной основе (как правило, еженедельно) участвуют в заседаниях комитета.

2. В декабре 2006 г. в Устав Московской области были внесены изменения, согласно которым совет наделяется **правом законодательной инициативы** в Московской областной Думе. К настоящему времени в рамках реализации этого права советом разработано 48 федеральных и 25 областных законопроектов.

На основании внесенных советом законодательных инициатив приняты в числе прочего:

— изменения в ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части установления статуса депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, социальных гарантий законами субъектов Российской Федерации);

— изменения в Закон Московской области «О муниципальных выборах в Московской области» (в части закрепления права избрания в городских (сельских) поселениях не менее половины от установленного числа депутатов Советов депутатов по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутых избирательными объединениями);

— изменения в Закон Московской области «О муниципальной службе в Московской области» и Закон Московской области «О государственной гражданской службе Московской области» (в части уточнения типовых квалификационных требований, предъявляемых к стажу муниципальной службы (государственной службы) для старших должностей муниципальной (государственной гражданской) службы);

— изменения в ст. 156 Уголовного кодекса Российской Федерации (в части ужесточения санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего лицом, на которого эти обязанности возложены, если это деяние соединено с жестоким обращением с несовершеннолетним);

— изменения в ст. 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части закрепления возможности первого официального опубликования муниципальных правовых актов или соглашений, заключаемых между органами местного самоуправления, путем их опубликования (размещения) в официальном сетевом издании).

— Закон Московской области «Об административной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальных правовых актов», устанавливающий санкцию в виде административного штрафа для граждан, должностных лиц местного самоуправления, руководителей организаций за неисполнение нормативного правового акта органа местного самоуправления муниципального образования Московской области, если иная ответственность не установлена законодательством Российской Федерации, Московской области.

Кроме того, в 2020 г. при принятии поправки в Конституцию Российской Федерации были учтены изменения, предложенные советом, в том числе: исключение упоминания городских и сельских поселений (так как поселения есть не во всех регионах страны); изменение границ территорий с учетом мнения населения, выраженного в порядке, установленном федеральным законом (в связи с разночтениями по этому вопросу); исключение охраны общественного порядка из вопросов местного значения, поскольку, несмотря на многолетние попытки, необходимая законодательная база для реализации соответствующих полномочий так и не была разработана в силу объективных причин.

3. Одной из форм оказания советом правовой и методической поддержки органам местного самоуправления является **разработка типовых муниципальных правовых актов, модельных уставов, методических рекомендаций** по реализации Федерального закона № 131-ФЗ. Советом было разработано более 40 таких документов, в том числе типовые положения об организации муниципальных закупок, о замещении вакантной должности муниципальной службы, о порядке участия муниципального образования в межмуниципальном сотрудничестве, об организации похоронного дела, о сборе, вывозе, организации утилизации отходов, о создании условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, о комиссии по урегулированию конфликта интересов, о порядке формирования реестра государственных и муниципальных услуг, о порядке разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг и др.

В начале реформы местного самоуправления указанные методические материалы легли в основу системы муниципальных правовых актов вновь образованных поселений Московской области.

К настоящему времени советом подготовлено свыше 250 информационно-аналитических материалов (справок, докладов, отчетов и т.п.) по актуальным вопросам в сфере местного самоуправления, в том числе: о практике взаимодействия органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области с органами прокуратуры в сфере муниципального нормотворчества; о целесообразности передачи органам местного самоуправления части контрольных полномочий, непосредственно затрагивающих их интересы, а также о необходимом объеме ресурсного обеспечения таких полномочий; о правовых аспектах реформы территориальной организации местного самоуправления в Московской области; о развитии гражданской инициативы и общественного контроля на местном уровне; об особенностях и структуре территориального общественного самоуправления и мн. др.

4. Совет регулярно **организует семинары-совещания** с участием представителей местных администраций по различным направлениям деятельности муниципальных образований, например с участием руководителей пресс-служб, юридических служб, кадровых служб, по вопросам законодательства о регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и мн. др.

Совет также проводит сбор и анализ опыта муниципальных образований при реализации реформы местного самоуправления и активно применяет лучшие наработки при выработке рекомендаций для органов местного самоуправления.

## О юридической деятельности ассоциации «Совет муниципальных образований Новгородской области»

**Попов Роман Геннадьевич**, заместитель исполнительного директора — советник по правовым вопросам ассоциации «Совет муниципальных образований Новгородской области»  
prg77@mail.ru

В статье дается описание основных направлений юридической деятельности ассоциации «Совет муниципальных образований Новгородской области».

**Ключевые слова:** консультирование, поддержка местного самоуправления, нормативная база, СМО, совет юристов.

### On Legal Activities of the Association The Council of Municipal Structures of the Novgorod Region

**Popov Roman G.**, Deputy Chief Executive Officer, Legal Adviser of the Association The Council of Municipal Structures of the Novgorod Region

The article describes the main areas of legal activities of the Association The Council of Municipal Structures of the Novgorod Region.

**Keywords:** consulting, support of local self-government, statutory base, council of municipal structures, council of lawyers.

Ассоциация «Совет муниципальных образований Новгородской области» создана в апреле 2006 г.

В соответствии с уставом ассоциации, одной из ее основных целей является создание системы правовой и методической помощи членам ассоциации. В этих целях с момента создания ассоциации в ее исполнительном аппарате был создан юридический отдел, состоящий на тот момент из трех специалистов. Наличие трех специалистов ассоциации при тесном сотрудничестве со специалистами органов государственной власти Новгородской области позволило наиболее безболезненно пройти переходный период действия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», сформировать и наладить работу органов местного самоуправления области. В данный период исполнительный аппарат ассоциации совместно с отделом по вопросам местного самоуправления комитета государственной гражданской службы Новгородской области, во взаимодействии с иными органами государственной власти области активно проводили работу по консультированию органов местного самоуправления, снабжению их необходимыми методическими материалами и модельными правовыми актами. Существенную поддержку органам местного самоуправления оказали органы прокуратуры области, принимающие активное участие в обучающих семинарах, межведомственных совещаниях и создании нормативной базы органов местного самоуправления.

В 2009 году в области принят и действует по настоящее время Закон «О взаимодействии органов государственной власти Новгородской области с ассоциацией “Совет муниципальных образований Новгородской области”». В рамках данного закона, а также в целях оказания дополнительной консультативной помощи органам местного самоуправления ассоциацией заключены соглашения о взаимодействии и сотрудничестве с различными структурными подразделениями органов государственной власти: с Главным управлением МЧС России по Новгородской области; Управлением Росреестра по Новгородской области; Уполномоченным по правам человека в Новгородской области; Избирательной комиссией Новгородской области; Новгородской областной Думой и мн. др.

Основными направлениями деятельности юридического отдела ассоциации в переходный период стали проведение выездных обучающих семинаров и создание методических материалов для органов местного самоуправления области.

В целях упрощения общения между органами местного самоуправления и ассоциацией на ее сайте создан раздел «Вопрос — ответ», а на каждое муниципальное образование заведена своя учетная запись, что позволяет отслеживать все последние изменения на сайте, а также видеть закрытые разделы сайта.

Законом Новгородской области от 8 ноября 2010 г. № 850-ОЗ «О внесении поправки в статью 34 Устава Новгородской области» ассоциация наделена правом законодательной инициативы. С указанной даты по настоящее время ассоциацией, по поручению органов местного самоуправления области — членом ассоциации, разработано и внесено в Новгородскую областную Думу 19 законодательных инициатив. Все законодательные инициативы были поддержаны депутатами и обрели статус законов. Важно отметить, что реализация права законодательной инициативы исходит не от исполнительного аппарата ассоциации, а от ее членов — органов местного самоуправления. С предложением о необходимости изменения областного законодательства выступают сами органы местного самоуправления, и в случае, если большинство муниципалитетов поддержит предложенную концепцию изменения законодательства, исполнительный аппарат готовит проект областного закона и вносит его в областную думу.

В 2011 году ассоциацией был разработан и представлен областной думе проект Федерального закона «О внесении изменения в статью 85 части первой Налогового кодекса Российской Федерации», впоследствии законопроект был принят Государственной Думой РФ.

Кроме того, в юридический отдел ассоциации регулярно поступают на согласование проекты федеральных и областных законов, затрагивающих деятельность органов местного самоуправления.

Активная работа ассоциации была неоднократно отмечена со стороны органов государственной власти, а в 2010 г. ассоциация стала победителем V ежегодного конкурса муниципальных образований, проводимого Министерством регионального развития Российской Федерации, в номинации «Лучший совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации».

По мере адаптации органов местного самоуправления области к условиям работы в рамках реализации норм Федерального закона № 131-ФЗ нагрузка на юридический отдел ассоциации снижалась, юридические службы органов местного самоуправления набирались собственного опыта работы, необходимость в ежедневной консультации органов местного самоуправления

со стороны ассоциации отпала. Таким образом, штат юристов исполнительного аппарата был сокращен до одного человека, а в целях консолидации юридического опыта органов местного самоуправления 30 марта 2012 г. было принято решение «О создании совета юристов при Ассоциации “Совет муниципальных образований Новгородской области”». Совет юристов стал постоянным действующим коллегиальным, консультативно-совещательным органом при ассоциации, его задачей стало обеспечение координации деятельности юридических служб органов местного самоуправления области и повышение их роли в совершенствовании нормотворческого процесса в сфере местного самоуправления.

В целях повышения профессиональных качеств юристов муниципальных образований на заседания совета юристов приглашаются ведущие специалисты различных сфер деятельности, представители судебной системы, органов прокуратуры. На круглых столах юристы делятся друг с другом наработанным опытом. В приложении WhatsApp создана группа, где происходит совместная работа над решением вопросов, возникающих у муниципальных юристов, происходит обмен опытом в решении тех или иных задач.

По соглашению с прокуратурой области, все модельные правовые акты и методические рекомендации,

подготовленные ассоциацией, проходят контроль в органах прокуратуры и только после этого доводятся до органов местного самоуправления, что исключает возможность разногласий на стадии принятия подготовленных проектов на местном уровне. Также в рамках взаимодействия с прокуратурой области ежегодно проводятся межведомственные совещания по проблемам взаимодействия прокуратуры Новгородской области и органов местного самоуправления.

Исполнительный аппарат ассоциации всесторонне старается поддерживать и повышать уровень знаний муниципальных юристов: так, ежегодно исполнительным аппаратом ассоциации организуются выездные курсы повышения квалификации для муниципальных юристов. Для контроля муниципальных правовых актов ассоциацией с одной из информационно-правовых компаний заключен договор на использование специального программного продукта, позволяющего проводить программный анализ муниципальных правовых актов на соответствие федеральному и областному законодательству, наличие в них коррупциогенных факторов. Актуальная информация еженедельно публикуется на сайте ассоциации. Также на сайте публикуются новостные ленты с обзорами изменений законодательства в сфере местного самоуправления.

## О юридических аспектах деятельности аппарата Совета муниципальных образований Тюменской области

**Воллерт Виктор Давыдович**, председатель Президиума Совета муниципальных образований Тюменской области  
smo72@yandex.ru

**Быстров Егор Валерьевич**, управляющий делами Совета муниципальных образований Тюменской области  
smo72@yandex.ru

**Збанацкий Олег Владимирович**, кандидат биологических наук  
Zbanatskiy2014@yandex.ru

**Кириченко Андрей Николаевич**, руководитель аппарата Совета муниципальных образований Тюменской области

В статье авторы называют направления юридической работы аппарата Совета муниципальных образований Тюменской области и кратко излагают ее результаты. Также авторы анализируют коллизии действующего земельного законодательства, вопросы правоприменительной практики, предлагают рекомендации в адрес федеральных органов власти по совершенствованию законодательства.

**Ключевые слова:** административно-юрисдикционные полномочия муниципалитетов, невостребованные земельные доли, право муниципальной собственности, виды сельскохозяйственных угодий, надзорные каникулы, вовлечение в оборот земель сельскохозяйственного назначения.

## On Legal Aspects of Activities of the Administrative Office of the Council of Municipal Structures of the Tyumen Region

**Vollert Viktor D.**, Chairman of the Presidium of the Council of Municipal Structures of the Tyumen Region

**Bystrov Egor V.**, Executive Officer of the Council of Municipal Structures of the Tyumen Region

**Zbanatskiy Oleg V.**, PhD (Biology)

**Kirichenko Andrey N.**, Chief of Staff of the Council of Municipalities of the Tyumen Region

In the article, the authors name the areas of legal work of the Administrative Office of the Council of Municipal Structures of the Tyumen Region and give a brief review of the achieved results. The authors also analyze conflicts of the applicable land laws, issues of the law enforcement practice, give law improvement recommendations to the federal government authorities.

**Keywords:** administrative jurisdiction authorities of municipalities, unclaimed farmland allotments, municipal property right, types of agricultural lands, supervisory holidays, involvement of agricultural lands into circulation.

Деятельность Совета муниципальных образований Тюменской области (далее — Совет) выявила наиболее актуальные вопросы правоприменительной практики

в сфере местного самоуправления. Необходимость решения таких вопросов обусловила следующие направления юридической деятельности Совета:

- бесплатные юридические консультации для глав муниципалитетов и иных муниципальных служащих;
- подготовка исковых заявлений и апелляционных жалоб в интересах муниципалитетов;
- подготовка и периодическая рассылка в муниципалитеты информационного бюллетеня о новеллах законодательства;
- создание дискуссионных площадок и проведение семинаров-совещаний по обсуждению вопросов исполнения органами местного самоуправления своих административно-юрисдикционных полномочий;
- разработка законопроектов;
- подготовка заключений на законопроекты, подготовленные представителями местного самоуправления;
- публицистическая деятельность.

Советом были организованы и проведены семинары-совещания по вопросам реализации органами местного самоуправления своих административно-юрисдикционных полномочий.

Наиболее значимые результаты были достигнуты по итогам кустового совещания в Омутинском муниципальном районе, в котором приняли участие специалисты администраций Омутинского, Армизонского и Юргинского районов.

В ходе мероприятия была выработана позиция о целесообразности подготовки законопроекта о внесении изменений в областной закон, регламентирующий деятельность муниципальных административных комиссий.

Дело в том, что, согласно действующей на тот момент редакции Закона Тюменской области от 28 декабря 2004 г. № 322 «Об административных комиссиях в Тюменской области», членом административной комиссии не могло быть назначено лицо, подвергнутое административному наказанию, а в отношении уже действующих членов административной комиссии предусмотрено досрочное прекращение полномочий в случае их привлечения к административной ответственности независимо от тяжести совершенного правонарушения.

Досрочное прекращение полномочий одного или нескольких членов административной комиссии могло приостановить деятельность комиссии ввиду отсутствия достаточного количества голосов для принятия постановлений. Обусловленный этим перерыв в работе административных комиссий мог повлечь за собой нарушение процессуальных сроков для привлечения правонарушителей к административной ответственности.

При этом даже для мировых судей подобное ограничение не было установлено.

Аппаратом Совета был разработан и от имени депутата областной думы внесен в Тюменскую областную Думу законопроект, направленный на разрешение этой проблемы.

Концепция разработанного Советом законопроекта была воспринята депутатами областного парламента, и 12 марта 2020 г. в измененной редакции Тюменской областной Думой были приняты изменения в Закон «Об административных комиссиях» в части исключения требований к члену административной комиссии не быть подвергнутым административному наказанию.

Важная тематика семинаров-совещаний, организуемых Советом, — вопросы муниципального земельного контроля. К участию в таких мероприятиях привлека-

ются специалисты районных администраций, органов исполнительной и законодательной власти Тюменской области, а также должностные лица территориальных управлений Россельхознадзора и Росреестра.

Участники семинаров-совещаний отмечали, что заявительный характер кадастрового учета препятствует 100-процентной постановке земельных участков на кадастровый учет, а «надзорные каникулы» сдерживают темпы вовлечения в оборот неиспользуемых земель.

С учетом практики работы территориальных управлений Росреестра и Россельхознадзора муниципалитетам было рекомендовано в условиях надзорных каникул проводить не проверки, а обследование земельных участков без взаимодействия с правообладателем земельного участка. При этом если предметом обследования является не деятельность физического или юридического лица, а состояние земельного участка, то такая форма работы позволяет соблюдать требования Федерального закона № 294-ФЗ. Акт обследования земельного участка с приложением фотографий, составленный муниципальным служащим, направляется в Росреестр или Россельхознадзор, которые на основании таких материалов могут выйти на внеплановую проверку.

В 2019–2020 годах аппаратом Совета по обращению муниципалитетов подготовлены заключения о возможности установления дополнительных оснований для проверок в рамках муниципального земельного контроля, о порядке закрепления имущества детей-сирот, о правилах благоустройства сельских населенных пунктов. Проведен анализ распределения полномочий администрации по вопросам благоустройства и содержания территории сельского поселения.

Оказаны бесплатные юридические консультации представителям ТОС и ТСЖ муниципальных образований Тюменской области, а также главам и специалистам администраций муниципальных районов (по вопросам процедуры упразднения населенных пунктов, переселения жителей в райцентр, о мерах государственной (муниципальной) поддержки социально ориентированных НКО и др.).

Подготовлено и направлено в суд 8 апелляционных жалоб, принято участие в двух судебных процессах. В судебном разбирательстве по делу о предоставлении жилого помещения по договору социального найма, в котором юристы Совета принимали участие на стороне муниципального района, решение принято в пользу района.

Подготовлен к рассылке в районы анализ судебной практики о прекращении регистрации в несуществующих помещениях.

Представлялись интересы членов Совета при производстве по делам об административных правонарушениях в Федеральной антимонопольной службе.

По обращению Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления аппаратом Совета подготовлены отзывы на два заключения на проекты федеральных законов: «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации”».

Подготовлено заключение на проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации” (в части расширения полномочий органов местного самоуправления в сфере контроля за соблюдением требований о рекламе финансовых услуг и финансовой деятельности).

На протяжении ряда лет значительную часть юридической деятельности аппарата Совета составляет работа по мониторингу и анализу ситуации с реализацией земельной реформы. В первую очередь Совет интересуется проблемой оформления прав на невостребованные земельные доли. Частично результаты проделанной Советом работы изложены в монографии «Земля как ресурс: игра по нечетким правилам» под редакцией О.П. Фадеевой, Е.В. Быстрова, А.В. Шелудкова, которая подготовлена к печати по заказу Фонда поддержки социальных исследований «Хамовники».

С 2013 года в соответствии с изменениями законодательства всю работу с невостребованными земельными долями проводят администрации муниципалитетов. Изменилась и процедура: по каждой доле готовится отдельный судебный иск. Специалисты земельного отдела проводят ревизию земельных участков в хозяйствах, собирают сведения об арендодателях, ищут наследников. В местной газете публикуются списки граждан, чьи доли могут быть признаны невостребованными. Если в течение трех месяцев с момента публикации хозяева не объявятся и не передадут землю в аренду производителю (фермеру или предприятию), районная администрация выходит в суд с иском о признании права муниципальной собственности на такие доли.

Далеко не всегда работа районной администрации находит понимание у местных жителей и даже глав сельских поселений. В основном потому, что земли, невостребованные «на бумаге», часто по факту используются местными жителями как пастбища и сенокосы, и оформлять их легально (выделить в счет доли участок и поставить его на кадастровый учет) они не готовы.

Но с решением суда о признании права муниципалитета на земельные доли проблемы не заканчиваются. Виртуальные доли нужно еще превратить в реальные участки — установить границы в натуре. Кадастровые работы идут медленно. Сказываются технические трудности — ошибки в координатах, наложения объектов, разночтения в данных. Работу тормозят и поиски кадастровых инженеров.

Из-за задержек с постановкой на кадастровый учет срываются планы по передаче в аренду участков земли. Это особенно неприятно, если учесть, что спроса на муниципальную землю нет: найти арендатора — большая проблема. И дело не в стоимости аренды — она то как раз невелика и составляет всего 0,2–0,3% от кадастровой стоимости участка. Производителям просто не нужны эти участки. Ни для кого не секрет, что невостребованные сельскохозяйственные земли остались пашней только на бумаге: в течение двух-трех лет земля зарастает древесно-кустарниковой растительностью и без дополнительных культуртехнических мероприятий становится непригодной к использованию по назначению.

Именно на такие земли Ишимского района в 2015 г. пришли с проверкой сотрудники Управления Россельхознадзора. Обнаружив на земельных участках

сельхозназначения, оформленных в муниципальную собственность, лес, Россельхознадзор оштрафовал администрацию района по ст. 8.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях на 400 тыс. руб. Позиция администрации муниципалитета заключается в том, что компетенция администрации — это разместить объявление о наличии свободных земельных участков, а то, что арендаторов не нашлось, — не ее вина. В тот раз штраф удалось отменить, обжаловав постановление Россельхознадзора в суде, но лишь по формальным основаниям<sup>1</sup>.

Это дело поставило вопрос о целесообразности сосредоточения земельных участков сельскохозяйственного назначения, выделенных в счет невостребованных земельных долей, на балансе муниципалитета, притом что федеральный законодатель не сделал для муниципалитетов исключение из общего правила об обязанности собственника земли обеспечивать сохранение ее плодородия.

В Тюменской области, по оценкам регионального правительства, из 193 тыс. га неиспользуемой пашни потенциально пригодны к вводу в оборот всего около 37 тыс. га (19%). Остальные земли отличаются низким плодородием, залесены или закустарены, подвержены засолению, закислению, регулярно затопляются или заболочены либо находятся в удалении от транспортных коммуникаций. «В советское время колхозы пахали болота и заливные площади. Сегодня заставить производителей вернуть эти земли в оборот уже невозможно» (из интервью с сотрудником районной администрации).

В чем же может заключаться разрешение проблемы? Сейчас позиция Департамента АПК заключается в том, что «не надо перегибать палку», — надо землю как пашню использовать только там, где это экономически целесообразно.

Требования об охране почв касаются только пашни, на другие угодья — сенокосы, пастбища и залежи они не распространяются. Поэтому в районной администрации решили перевести невостребованные земли в «залежь».

Ведение земельной статистики и постановка земельных участков на кадастровый учет — сфера ответственности Росреестра. Когда в муниципалитетах задумались об изменении статуса «пашни», они обратились в федеральное ведомство. Однако в используемом Росреестром классификаторе не оказалось информации о виде угодий — кадастровые выписки содержат только данные о разрешенном виде использования. Что до земельной статистики — информации о балансе земель, то первичные данные запрашиваются у самих муниципалитетов и Росреестр лишь сводит их в общую базу. В итоге получается, что муниципалитеты своими же собственными актами могут изменить вид угодий. Что они и начали делать.

На основании анализа правоприменительной практики муниципалитетов Тюменской области Советом сформулированы рекомендации федеральным органам законодательной и исполнительной власти по совершенствованию законодательства в сфере муниципального управления.

<sup>1</sup> Решение Тюменского областного суда от 22 июня 2016 г. по делу № 21-286/2016. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/qVKvX949A9Vd/> (дата обращения: 29.01.2021).

## Обмен лучшими юридическими практиками как эффективная форма работы: опыт Совета муниципальных образований Хабаровского края

**Смоленцев Сергей Константинович**, исполнительный директор Совета муниципальных образований Хабаровского края  
ispdirekt@mail.ru

**Образцова Светлана Владимировна**, эксперт Совета муниципальных образований Хабаровского края, юрист Дукинского сельского поселения Солнечного муниципального района  
ispdirekt@mail.ru

В материале приводится описание лучших муниципальных практик Совета муниципальных образований Хабаровского края. Должное внимание уделено такой форме работы, как «юридический форум».

**Ключевые слова:** Хабаровский край, Совет муниципальных образований, юридическое сопровождение, малые поселения, крупные муниципалитеты.

### Exchange in the Best Legal Practices as an Effective Form of Work: The Experience of the Council of Municipal Structures of the Khabarovsk Territory

**Smolentsev Sergey K.**, Chief Executive Officer of the Council of Municipal Structures of the Khabarovsk Territory

**Obraztsova Svetlana V.**, Expert of the Council of Municipal Structures of the Khabarovsk Territory, Lawyer of the Duki Rural Settlement of the Solnechny Municipal District

The publication describes the best municipal practices of the Council of Municipal Structures of the Khabarovsk Territory. Increased attention is paid to such form of work as a legal forum.

**Keywords:** Khabarovsk Territory, Council of Municipal Structures, legal support, small settlements, large municipalities.

Хабаровский край — один из крупнейших по территории субъектов РФ. Его площадь составляет 4,6% площади страны. При этом население составляет чуть более 1,3 млн человек, это менее 1% населения России. Это определяет особенности урбанистики в Хабаровском крае, которая характеризуется низкой плотностью населения, большими расстояниями между населенными пунктами. Большая часть населения края — 861 тыс. человек, или 65,5%, проживает в двух городских округах — городах Хабаровске и Комсомольске-на-Амуре. Еще 455 тысяч человек проживают в 213 городских и сельских поселениях. Средняя численность населения в сельских поселениях Хабаровского края составляет чуть более 1 тыс. человек (1234 чел.).

Ассоциация «Совет муниципальных образований Хабаровского края» была образована 16 июня 2006 г. Из 232 муниципальных образований в ассоциацию вошли 227 из них. Это 2 городских округа, 17 муниципальных районов, 22 городских поселения, 187 сельских поселений.

При этом жители малых поселений должны получать муниципальные услуги в полной мере и надлежащего качества.

При всем многообразии вопросов местного значения, имеющих первостепенное значение, в деятельности каждого муниципалитета особое место занимает правовая, юридическая работа, которая затрагивает весь спектр деятельности органов местного самоуправления. В соответствии с этим крупные муниципалитеты имеют в штате юридические управления, отделы или специалистов соответствующего профиля, которые обеспечивают юридическое сопровождение.

Сложнее обстоит дело в небольших поселениях. В связи с бюджетными ограничениями в малонаселенных поселениях количество муниципальных служащих невелико, при этом в 155 поселениях оно не достигает и 5 человек, что является минимумом для функционирования местной администрации как структуры управления. Среднее число служащих в

сельских муниципалитетах по краю составляет 3 человека и колеблется в пределах от 1 до 11 сотрудников.

В небольших поселениях подбор кандидатов на муниципальные должности и должности муниципальной службы существенно ограничен отсутствием необходимых специалистов в составе населения и недостаточными возможностями для привлечения специалистов извне. При этом перечень и объемы задач в малонаселенных муниципальных образованиях ничем не отличаются от задач, стоящих перед крупными поселениями.

При отсутствии квалифицированных юридических кадров в органах местного самоуправления велик риск принятия ошибочных решений при разработке муниципальных нормативных правовых актов: такие муниципалитеты испытывают большие трудности в судебной защите интересов органов местного самоуправления и населения, здесь нередко судебный процесс обречен на проигрыш еще на стадии написания исковых заявлений и т.д. Зачастую они оказываются не в состоянии противостоять чрезмерному контролю со стороны контрольно-надзорных органов.

Взаимодействие с контрольно-надзорными органами является одной из острых проблем органов местного самоуправления.

В ряде случаев количество проверок, проводимых в отношении аналогичных муниципальных образований, различается по районам в десятки раз. Количество проверок в целом возрастает. Количество судебных решений в отношении органов местного самоуправления также растет. Возрастает количество и суммы штрафов, налагаемых на органы местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Юристы муниципалитетов в Хабаровском крае отмечают значительные трудности, возникающие из-за неопределенности в федеральном законодательстве ряда важных понятий.

Вопросы местного значения многочисленны, разнообразны, формулировки неточны, что усложняет

работу с ними. Существуют «вопросы местного значения», которые фактически осуществляются органами местного самоуправления, по смыслу относятся к данной категории вопросов, но не отнесены законодателем к ним.

Необходимо проанализировать, систематизировать полномочия органов местного самоуправления, установленные в федеральных законах, но не включенные в вопросы местного значения, для того чтобы оценить фактический объем работы, осуществляемый органами местного самоуправления, а также необходимость и эффективность их осуществления ими, в целях их дальнейшего соответствующего правового регулирования.

Юристы указывают на необходимость конкретизировать в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» понятия «создание условий», «организация», а также исключить сложившуюся практику изложения некоторых вопросов местного значения в бланкетном виде по формуле «осуществление иных полномочий в соответствии с законодательством Российской Федерации». Это облегчит работу органов местного самоуправления по определению сфер деятельности, своей компетенции, позволит определить отдельно предметы ведения и полномочия.

Совет муниципальных образований Хабаровского края считает, что прояснение этих проблем в законодательстве Российской Федерации является необходимым для однозначного и точного понимания полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

В этих условиях Совет муниципальных образований пытается выстроить систему юридической поддержки органов местного самоуправления края.

Одним из элементов является система соглашений с органами прокуратуры. В 2020 году подписано обновленное и более глубокое Соглашение о взаимодействии и сотрудничестве прокуратуры Хабаровского края и ассоциации «Совет муниципальных образований Хабаровского края», Соглашение о взаимодействии и сотрудничестве между Николаевской-на-Амуре межрайонной природоохранной прокуратурой и ассоциацией «Совет муниципальных образований Хабаровского края».

Основная цель таких соглашений — сформировать общее понимание о том, что взаимодействие контрольно-надзорных органов с местной властью перешло от «карательного» подхода к конструктивному взаимодействию, направленному на наиболее качественное решение вопросов местного значения в интересах жителей.

Налажен регулярный обмен актуальной информацией по вопросам местного самоуправления между прокуратурой Хабаровского края и Советом муниципальных образований. Совет получает от прокуратуры края ежемесячную информацию о своевременности и полноте реализации органами местного самоуправления полномочий по нормативному регулированию правоотношений в сфере предоставления муниципальных услуг; о практике применения законодательства в сфере земельных правоотношений в Хабаровском крае; о практике применения законодательства в сфере противодействия коррупции в Хабаровском крае; о состоянии законности в сфере муниципального нормотворчества; о судебной практике оспари-

вания муниципальных нормативных правовых актов в сфере благоустройства территорий муниципальных образований; о результатах прокурорских проверок в сфере транспортного обслуживания и другую актуальную информацию.

Такая информация размещается на сайте в методическом разделе «Судебная практика» — «Прокуратура Хабаровского края».

Действует и Соглашение между Советом муниципальных образований и Главным управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области (ЕАО), которое имеет важное значение в работе по приведению уставов муниципальных образований Хабаровского края в соответствие с законодательством.

Совет муниципальных образований ежегодно, начиная с 2017 г., проводит краевой юридический форум для глав и специалистов органов местного самоуправления. Очень важно участие в форуме прокуратуры края, прокуроров городских округов и муниципальных районов, руководителей контрольно-надзорных органов, Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Хабаровскому краю и ЕАО.

На этой площадке представители муниципалитетов и контрольно-надзорных органов пытаются на общем языке обсудить непростые порой вопросы улучшения взаимодействия в интересах населения.

Успешному старту краевого юридического форума, ставшего регулярным мероприятием совета, содействовало участие в 2017–2018 гг. в качестве модератора доктора юридических наук Е.С. Шугриной.

В 2020 году по понятным причинам это мероприятие прошло в режиме онлайн; в нем приняли участие 105 глав и специалистов органов местного самоуправления Хабаровского и Приморского краев, Еврейской автономной области, представители Прокуратуры Хабаровского края, Управления Росреестра по Хабаровскому краю, Управления Россельхознадзора по Хабаровскому краю, Еврейской автономной и Магаданской областям, Хабаровского краевого бюджетного учреждения «Хабкрайкадастр», Министерства имущественных отношений Хабаровского края. В целом мероприятие было посвящено обсуждению проблем муниципального земельного контроля.

Хотелось бы иметь в составе Исполнительной дирекции совета юридическое подразделение, которое на постоянной основе оказывало бы юридическую поддержку муниципалитетам, особенно малым. Поскольку такой возможности пока нет, Совет муниципальных образований Хабаровского края идет по пути развития взаимопомощи между главами и юристами органов местного самоуправления края.

В ряде муниципалитетов Хабаровского края успешно работают высокопрофессиональные юристы, имеющие достаточный опыт и знания для того, чтобы оказывать по просьбе Совета муниципальных образований юридическую помощь другим, в основном малым, муниципальным образованиям. Они стали экспертами Совета муниципальных образований по юридическим вопросам.

Правовая помощь юридических экспертов совета наиболее востребована в сельских поселениях. Сегодня это, пожалуй, единственный вид муниципальных образований, где органы местного самоуправления нуждаются не только в разъяснении содержания юри-

дических категорий и конструкций, но и в практическом применении правовых норм.

Вопросы, с которыми обращаются муниципалитеты в совет, касаются практически всех сфер общественных отношений, участниками которых становятся органы местного самоуправления в процессе своей практической деятельности. Примером эффективного межмуниципального взаимодействия такого рода может служить действенная помощь, оказанная юристом из Солнечного муниципального района сельским поселениям Ульяновского муниципального района по проблемным вопросам осуществления государственного пожарного надзора, процедур плановых и внеплановых проверок инспекторами ГПН и ГИБДД.

В 2018 году на сайте Совета муниципальных образований [www.cmokhv.ru](http://www.cmokhv.ru) был создан юридический форум для органов местного самоуправления края. Юридический форум на сайте совета ведется специалистом Исполнительной дирекции совета для органов местного самоуправления края. Этот ресурс предлагает для специалистов местного самоуправления успешные судебные практики, ответы и консультации по отдельным вопросам, задаваемым муниципалитетами края в сфере жилищно-коммунального хозяйства, муниципального имущества и др.

Для того чтобы активизировать профессиональное общение муниципальных юристов в условиях пандемических ограничений, в 2020 г. советом была созда-

на группа «Муниципальные юристы» в приложении WhatsApp. Сейчас в группе сотрудничает 26 специалистов из 14 муниципальных образований.

В результате онлайн-дискуссий участниками группы уже найдены ответы на некоторые вопросы, которые для многих в крае ранее выглядели нерешаемыми. Так, весьма содержательным стало обсуждение комплекса вопросов, связанных с вымороченным имуществом.

Оказалось, что в крае имеются успешные кейсы решения таких вопросов, которые могут быть интересными и для других муниципалитетов. Этот материал позволяет Совету муниципальных образований в ближайшее время подготовить и провести для муниципальных юристов Хабаровского края онлайн-семинар по этой проблематике.

С участниками этой группы Исполнительной дирекцией проводятся онлайн-совещания.

Эксперты Хабаровского края включились в работу Экспертной рабочей группы — всероссийского чата «Юристы Советов муниципальных образований», созданного Всероссийской ассоциацией развития местного самоуправления. Мы уверены в полезности и перспективности этого проекта, благодаря которому советы муниципальных образований и их члены получают доступ к успешным практикам и новым знаниям в юридической области.

Мы видим неплохие перспективы развития таких форм работы.

## Ассоциация «Совет муниципальных образований Белгородской области»

**Бочарова Татьяна Анатольевна**, исполнительный директор ассоциации «Совет муниципальных образований Белгородской области», член Президиума Общероссийского Конгресса муниципальных образований, член Белгородской Общественной палаты, кандидат социологических наук  
[asmobelgorod@mail.ru](mailto:asmobelgorod@mail.ru)

**Подорога Маргарита Ильинична**, советник по юридическим вопросам ассоциации «Совет муниципальных образований Белгородской области», член Комитета по законодательству, правовым вопросам и муниципальному строительству Общероссийского Конгресса муниципальных образований  
[asmobelgorod@mail.ru](mailto:asmobelgorod@mail.ru)

Ассоциация «Совет муниципальных образований Белгородской области» была создана 15 лет назад. В материале приводится описание лучших практик правовой поддержки муниципальных образований Белгородской области.

**Ключевые слова:** совет муниципальных образований, правовая поддержка, просветительская деятельность, муниципальный факультет.

### The Association The Council of Municipal Structures of the Belgorod Region

**Bocharova Tatyana A.**, Chief Executive Officer of the Association The Council of Municipal Structures of the Belgorod Region, Member of the Presidium of the All-Russian Congress of Municipal Structures, Member of the Belgorod Public Chamber, PhD (Sociology)

**Podoroga Margarita I.**, Legal Adviser of the Association The Council of Municipal Structures of the Belgorod Region, Member of the Committee on Legislation, Legal Affairs and Municipal Development of the All-Russian Congress of Municipal Structures

The Association The Council of Municipal Structures of the Belgorod Region was established 15 years ago. The publication describes the best practices of legal support of municipal structures of the Belgorod region.

**Keywords:** council of municipal structures, legal support, educational activities, municipal faculty.

*Мы работаем на одно большое дело — благополучие и развитие Белгородской области!*

В Белгородской области объединение муниципальных образований — ассоциация «Совет муниципальных образований Белгородской области» было учреждено 22 марта 2006 г.

Совет муниципальных образований осуществляет межмуниципальное сотрудничество на территории региона и выражает общие интересы всех 212 муниципальных образований, входящих в его состав.

Миссия ассоциации состоит в стремлении усилить роль и влияние местного самоуправления. Обладая гибкостью и профессиональной компетенцией, ассоциация в партнерстве с Правительством Белгородской области, Белгородской областной Думой, федеральными и общественными структурами занимается просветительской деятельностью, поддержкой муниципальных образований и лоббированием их интересов на всех уровнях власти.

Основные направления работы ассоциации: информационная и методическая помощь муниципальным образованиям с целью развития компетенций на местном уровне, налаживание сотрудничества с регионами Российской Федерации по всем вопросам местного самоуправления и межмуниципального взаимодействия, систематизация контактов на уровне городов — побратимов, перевод сотрудничества в плоскость изучения успешных практик, обмена опытом в сферах управления и маркетинга территорий.

Свою главную задачу ассоциация видит в том, чтобы сплотить муниципальное сообщество, выработать единые подходы к разрешению имеющихся проблем, увидеть, поддержать и распространить положительный опыт, вооружить муниципальные кадры разносторонними знаниями.

Ассоциация представляет интересы муниципальных образований, а также обеспечивает координацию их деятельности по развитию правовой, организационной и финансово-экономической основ местного самоуправления в регионе в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Законом Белгородской области от 4 июня 2009 г. № 279 «О взаимодействии органов государственной власти Белгородской области», а также соглашениями о сотрудничестве и взаимодействии с органами государственной власти, учреждениями и общественными организациями (которых насчитывается свыше 20 сфер сотрудничества).

Для рассмотрения вопросов, связанных с развитием правовой основы местного самоуправления, с учетом реализации уставных целей и задач Совета муниципальных образований Белгородской области ежеквартально организована работа Комитета по нормотворчеству и правовым вопросам. Текущую деятельность комитета обеспечивает исполнительный аппарат ассоциации, в состав которого входит советник по юридическим вопросам.

Работа комитета состоит в изучении и мониторинге проблематики вопросов местного самоуправления по профильным направлениям деятельности муниципальных образований и отраслям муниципального хозяйства; обобщении регионального опыта по профильным направлениям деятельности муниципальных образований и отраслям муниципального хозяйства; формировании рекомендаций и предоставлении данных мониторинга по направлениям деятельности муниципальных образований для органов управления единого общероссийского объединения муниципальных образований.

Одним из направлений работы в рамках правовой поддержки муниципалитетов является проведение ассоциацией методических семинаров для представителей органов местного самоуправления в рамках проекта «Эффективное муниципальное управление».

Ассоциацией был разработан и реализован обучающий проект «Муниципальный факультет». Суть данного обучающего проекта заключается в совершенствовании подходов к организационной деятельности депутатов муниципальных районов и городских округов для решения вопросов местного значения. Цель — рост депутатской компетентности и профессионализма, обогащение и обновление знаний, развитие творческого мышления, формирование у них современных подходов к профессиональной деятельности в органах местного самоуправления, поиск путей гражданского согласия, консолидированной ответственности перед обществом.

Настоящий обучающий проект реализуется в соответствии со ст. 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части обеспечения организационных условий осуществления полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления и законодательством Белгородской области в целях повышения профессионализма и компетентности депутатов, оптимизации процесса муниципального управления.

В проект вошли четыре основных блока: правовые основы организации и функционирования местных органов представительной власти, антикоррупционный механизм в реализации местного самоуправления, финансово-экономические основы деятельности органов представительной власти муниципальных образований, личная эффективность и управленческие навыки.

Ассоциация реализует проект совместно с Белгородской областной Думой, прокуратурой Белгородской области и Избирательной комиссией Белгородской области.

Для участников обучающего проекта ассоциацией разработана «Рабочая тетрадь депутата», в которую вошли доклады экспертов проекта. Более того, депутаты, принимавшие участие в семинарах, получили сертификаты об обучении по программе проекта ассоциации «Совет муниципальных образований Белгородской области» — «Муниципальный факультет».

Реализация обучающего проекта «Муниципальный факультет», разработанного ассоциацией, предполагается во всех муниципальных районах и городских округах Белгородской области. В 2019–2020 годах встречи в рамках данного проекта состоялись в 14 муниципальных районах области, а число обучающихся депутатов местного уровня составило свыше 300.

В целях создания необходимых условий для организации сотрудничества и обмена опытом работы, а также для информационного обеспечения деятельности Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Белгородской области (Белгородстат) и ассоциации в области развития местного самоуправления в 2011 г. заключено соглашение о сотрудничестве.

В настоящее время активная работа ведется по вопросам подготовки и проведения Всероссийской переписи населения на территории Белгородской области. Ассоциацией совместно со специалистами Белгородстата, ответственными за подготовку и проведение переписи населения, организованы семинары-совещания для специалистов администраций муниципалитетов региона по вопросам заполнения

переписных документов, подготовки к первичной обработке материалов переписи, организации работы переписных кадров и особенностей цифровой переписи с использованием современных IT-технологий. Представителям органов местного самоуправления предоставлена информация о методологии проведения переписи населения, даны рекомендации для решения практических вопросов, подготовки необходимых нормативных документов для реализации возложенных на органы местного самоуправления полномочий по подготовке и проведению переписи населения.

В рамках соглашения о сотрудничестве от 2011 г. налажено взаимодействие с прокуратурой Белгородской области по вопросам реализации норм законодательства, регламентирующих деятельность муниципальных образований Белгородской области, также обеспечения законности в деятельности муниципальных образований, повышения уровня правовой подготовки муниципальных служащих и совершенствования деятельности по подготовке муниципальных правовых актов.

Ассоциацией совместно с прокуратурой Белгородской области организован комплекс мероприятий, направленных на совершенствование и расширение форм взаимодействия с органами местного самоуправления, в их числе: проведение совместных мероприятий, целью которых является правовое просвещение, в том числе повышение квалификации муниципальных служащих в различных сферах.

Посредством делового сотрудничества ассоциации и прокуратуры области совместно проводится системная работа по формированию муниципального нормотворчества органов местного самоуправления в полном соответствии с действующим законодательством, по разрешению актуальных проблем, возникающих в процессе осуществления органами местного самоуправления своей деятельности. Особое внимание уделяется вопросам реализации Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», закрепляющего организационные основы функционирования системы профилактики, координации деятельности субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений.

Формой взаимодействия ассоциации с прокуратурой Белгородской области необходимо отметить проведение открытого форума. Цель форума — укрепление законности и правопорядка на территории муниципальных образований области, обеспечение единства правового пространства, защита прав и свобод граждан, повышение качества жизни населения муниципальных образований. В работе форума также участвуют представители Белгородской областной Думы, главный федеральный инспектор в Белгородской области, заместители губернатора Белгородской области, представители правительства региона, органов местного самоуправления, органов прокуратуры области, научного сообщества, средств массовой информации. Активный диалог прокуратуры с органами местного самоуправления способствует профилактике нарушений законодательства на проектной стадии принятия НПА муниципального уровня. В 2019 году, благодаря своевременному изучению почти 10 тыс.

проектов муниципальных НПА, удалось не допустить принятие 900 незаконных актов в сфере инвестиционной деятельности, благоустройства и градостроительной деятельности, осуществлении муниципального контроля и предоставлении муниципальных услуг, налогового и земельного законодательства.

За последние 2 года под эгидой ассоциации с участием прокуратуры Белгородской области состоялось свыше 20 семинаров-совещаний, на которых обсуждены вопросы соблюдения земельного, бюджетного, налогового законодательства, законодательства о закупках, государственной регистрации прав на недвижимость, проблемы уставного нормотворчества и иные вопросы муниципальных образований.

Конструктивный характер установленного взаимодействия прокуратуры области с ассоциацией позволяет своевременно давать ответы на возникающие проблемы как в нормотворческой деятельности муниципалитетов, так и в правоприменении муниципального законодательства, способствует повышению эффективности исполнения органами местного самоуправления своих функций и полномочий.

Формами работы ассоциации являются мониторинг проблемных вопросов и ожиданий муниципалитетов (для рассмотрения на заседаниях комитетов ассоциации), подготовка информационных материалов по вопросам местного самоуправления и их ежедневное размещение на сайте [www.asmobel.ru](http://www.asmobel.ru) (за 2020 г. в новостную ленту сайта ассоциации добавлено более двух тысяч новостей), мониторинг нормативно-правовых актов по вопросам местного самоуправления, обеспечение муниципальных образований правовыми и методическими материалами, подготовка и издание ежемесячного информационного дайджеста «Муниципальное обозрение», в котором широко освещаются мероприятия, проведенные как ассоциацией, так и муниципалитетами.

В 2019 году ассоциацией во взаимодействии с Управлением Минюста России по Белгородской области был разработан методический сборник для органов местного самоуправления по оформлению муниципальных нормативных правовых актов с примерами оформления МНПА. Информация, содержащаяся в данном сборнике, носит рекомендательный характер и, вместе с тем, направлена на оказание практической помощи местной власти в подготовке модельных правовых актов.

В 2021 году ассоциацией планируется создание экспертного юридического совета, в состав которого войдут квалифицированные юристы правовых служб администраций муниципальных образований области. Деятельность совета муниципальных юристов будет направлена на подготовку своевременных ответов на возникающие практические проблемы в правоприменительной деятельности муниципалитетов, станет экспертной поддержкой органам местного самоуправления Белгородской области в реализации возложенных полномочий и повышении эффективности управления муниципальными образованиями, муниципальными предприятиями и учреждениями, конструктивным взаимодействии с органами государственной власти, совершенствовании и развитии правового регулирования как на региональном, так и муниципальном уровнях.

## Совет муниципальных образований Чеченской Республики: лучшие муниципальные практики

**Чамаев Руслан Рамзанович**, исполнительный директор Совета муниципальных образований Чеченской Республики  
smo\_chr@mail.ru

Дается описание лучших муниципальных практик Совета муниципальных образований Чеченской Республики. Приводится более подробная характеристика уникального проекта «Муниципальный депутат».

**Ключевые слова:** Совет муниципальных образований, лучшие муниципальные практики, муниципальный депутат, местное самоуправление, юридическая служба.

### The Council of Municipal Structures of the Chechen Republic: The Best Municipal Practices

**Chamaev Ruslan R.**, Chief Executive Officer of the Council of Municipal Structures of the Chechen Republic

The article describes the best municipal practices of the Council of Municipal Structures of the Chechen Republic. The author gives more detailed characteristics of the unique project called Municipal Deputy.

**Keywords:** council of municipal structures, best municipal practices, municipal deputy, local self-government, legal service.

Совет муниципальных образований Чеченской Республики (далее — Совет) некоммерческая организация, созданная муниципальными образованиями Чеченской Республики на общем собрании 11 октября 2012 г. по инициативе руководителей 237 муниципальных образований во исполнение Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также распоряжения главы Чеченской Республики от 26 июня 2012 г. № 68-рг «О содействии в создании Совета муниципальных образований Чеченской Республики». Сегодня в Совет муниципальных образований Чеченской Республики входят: 2 городских округа, 4 городских поселения, 15 муниципальных районов и 217 сельских поселений. Совет содействует муниципальным образованиям республики в формировании условий для стабильного развития своих территорий, повышения жизненного уровня населения, в продвижении лучшего опыта ведения дел, в организации эффективного обмена практикой работы, в развитии межмуниципального информационного взаимодействия, в проведении социологических исследований, разработке информационно-аналитических материалов в интересах муниципальных образований республики.

**В штатном расписании Исполнительной дирекции Совета муниципальных образований Чеченской Республики должность юриста не предусмотрена. Вопросы юридической службы возложены на исполнительного директора Совета, который имеет высшее юридическое образование.**

Совет муниципальных образований Чеченской Республики в целях реализации своих уставных задач разработал и внедрил в муниципальных образованиях Чеченской Республики социальный проект «Муниципальный депутат», который утвержден распоряжением главы Чеченской Республики. Суть проекта «Муниципальный депутат» заключается в модернизации местного самоуправления в регионе для разрешения проблем по повышению доступности местной власти для населения.

В муниципалитетах региона составляются карты-схемы с разбивкой территорий на секторы (зоны ответственности муниципальных депутатов), где также указываются ФИО, фото и номера мобильных телефонов народных избранников. Данный проект позволяет приблизить власть к гражданам. Также достигается общественная узнаваемость депутатов на местах, повышается степень доверия, авторитет у своих избирателей и ответственность перед населением.

Сильной стороной проекта является существенное повышение эффективности депутатской деятельности за счет усиления прямых и обратных информационных потоков между представительными органами и жителями республики.

Действительно, прямые контакты с населением в ежедневном режиме выявляют большой объем вопросов жизнедеятельности муниципалитета.

Специфика взаимодействия органов власти в Чеченской Республике немного, а возможно, и намного другая, то есть здесь есть полная гармония взаимоотношений и осознание своего участия в единой административной команде. У представителей всех ветвей местной власти должна быть одна цель — процветание муниципалитетов и благополучие жителей.

Проект «Муниципальный депутат» позволяет повысить социальный статус народных избранников: они уважаемы, им доверяют свои проблемы избиратели. Можно констатировать, что по мере реализации проекта начал снижаться поток бумажных жалоб и обращений граждан в различные инстанции. Благодаря посредничеству местных депутатов удается благожелательным путем решить вопросы, порой возникающие между жителями на бытовом уровне. Оперативно решаются многие вопросы, в частности соблюдения чистоты на улицах, охраны общественного порядка. В ряде случаев депутаты дают людям разъяснения, консультируют, например по земельным и имущественным вопросам или по вопросам социальной защиты, или же направляют, куда следует обратиться.

Согласно протоколу совещания главы Чеченской Республики Р.А. Кадырова от 19 февраля 2018 г. № 01-11, представители исполнительной дирекции Совета муниципальных образований Чеченской Республики рекомендованы органам местного самоуправления Чеченской Республики для включения в состав конкурсных, аттестационных комиссий и комиссий по кадровому резерву. В целях реализации п. 4 протокола совещания от 19 февраля 2018 г. № 01-11 сотрудники исполнительной дирекции принимают участие в конкурсах на замещение вакантных должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления Чеченской Республики.

Согласно утверждаемому ежегодно распоряжению руководителя администрации главы и Правительства Чеченской Республики исполнительная дирекция Совета муниципальных образований Чеченской Республики обязана ежеквартально проводить семинары, тренинги с органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями, учреждениями и организациями Чеченской Республики.

## Основные направления юридической деятельности ассоциации «Совет муниципальных образований Пермского края»

**Русанов Александр Анатольевич**, исполнительный директор ассоциации «Совет муниципальных образований Пермского края»  
Sovetmo.perm@gmail.com

**Малеев Дмитрий Сергеевич**, юрист ассоциации «Совет муниципальных образований Пермского края»  
Sovetmo.perm4@gmail.com

Летом 2006 года Совету муниципальных образований Пермского края исполняется 15 лет. В статье приводится описание основных направлений юридической деятельности ассоциации «Совет муниципальных образований Пермского края». Особое внимание уделяется такому направлению, как судебная защита, — приводятся наиболее значимые для Пермского края судебные дела.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальные округа, судебная защита, СМО, юридическая деятельность, законодательная инициатива.

### The Main Areas of Legal Activities of the Association The Council of Municipal Structures of the Perm Territory

**Rusanov Aleksandr A.**, Chief Executive Officer of the Association The Council of Municipal Structures of the Perm Territory

**Maleev Dmitriy S.**, Lawyer of the Association The Council of Municipal Structures of the Perm Territory

The Council of Municipal Structures of the Perm Territory celebrated its 15th anniversary in the summer of 2006. The article describes the main areas of legal activities of the Association The Council of Municipal Structures of the Perm Territory. Special attention is paid to the area of judicial protection, the most significant legal cases for the Perm Territory are mentioned.

**Keywords:** local self-government, municipal districts, judicial protection, council of municipal structures, legal activities, legislative initiative.

Совет муниципальных образований Пермского края был создан 20 июня 2006 г. как объединение муниципальных образований Пермского края. На момент создания Совета в него входило 363 муниципальных образования. Совет выражает, представляет и защищает интересы муниципальных образований региона, организует и координирует эффективное взаимодействие органов государственной, муниципальной власти и населения. В составе совета функционирует юридический отдел, состоящий из трех юристов, имеющих высшее юридическое образование и опыт работы в данной сфере. Курирует работу юридического отдела исполнительный директор совета.

Совет муниципальных образований Пермского края — это единственная некоммерческая организация в Пермском крае, обладающая правом законодательной инициативы.

За последние годы совместно с юристами совета было разработано и внесено в Законодательное Собрание несколько законодательных инициатив: закон о старостах сельских населенных пунктов, закон об установлении единой даты начала применения на территории Пермского края порядка определения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения, закон о порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края; внесены изменения в закон о бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям и в закон о реализации проектов инициативного бюджетирования. Одним из последних законов, разработанных при участии юристов совета, стал проект Закона «О внесении изменений в Закон Пермского края “Об административных правонарушениях в Пермском крае”», была проведена оценка регулирующего воздействия указанного проекта закона. Ежегодно Совет вносит в Законодательное Собрание проекты постановлений о состоянии местного самоуправления в Пермском крае.

Ежемесячно юристами совета проводится работа по оценке исполнения постановления Законодательного Собрания о состоянии местного самоуправления.

Юристы совета входят в состав различных рабочих групп и комиссий. Осуществляют правовой мониторинг изменений в системе федерального и регионального законодательства. Осуществляют правовую экспертизу нормативных правовых актов, касающихся местного самоуправления. Ежемесячно на официальном сайте совета юристами размещается информация с обзорами федерального и регионального законодательства, обзорами судебной практики.

В рабочем режиме юристы совета осуществляют консультирование глав муниципальных образований и муниципальных служащих органов местного самоуправления по различным вопросам местного самоуправления посредством личных и телефонных консультаций, направления ответов на письменные обращения.

В целях расширения консультативной и методической помощи юристами совета органам местного самоуправления регулярно рассылаются разъяснения по вопросам применения действующего законодательства, а также модельные нормативные правовые акты.

В последние три года в Пермском крае одной из главных тем муниципальной повестки является укрупнение территорий.

Укрупнение муниципальных образований используется в Пермском крае как инструмент для создания эффективной системы муниципального управления. Процессы преобразования муниципальных образований в Пермском крае начинаются исключительно по инициативе самих муниципалитетов. С инициативой объединения территории и создания городского (муниципально-го) округа в Пермском крае выходят представительные органы муниципальных районов. Необходимость укрупнения территории в первую очередь должна быть согласована с населением на публичных слушаниях. Во время публичных слушаний до сведения населения доводится информация о целесообразности и необходимости укрупнения территории, об опыте преобразования других муниципалитетов, перспективах и ожидаемых результатах социально-экономического развития вновь образованных муниципальных образований.

Для того чтобы процессы преобразования шли в рамках правового поля, Министерством территориального

развития Пермского края и Советом муниципальных образований Пермского края органам местного самоуправления оказывается консультативная, методическая и правовая помощь по вопросам укрупнения территорий.

Одним из важных направлений деятельности юристов совета является обобщение судебной практики о местном самоуправлении. Ниже приведен обзор судебной практики рассмотрения судами дел, связанных с процессами преобразования в Пермском крае.

**1.** Граждане обратились в Верещагинский районный суд Пермского края с административным иском об оспаривании решения Совета депутатов муниципального образования «Зюкайское сельское поселение» Верещагинского муниципального района Пермского края «О выражении согласия населения на преобразование поселений путем их объединения, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований». Требования мотивированы тем, что Советом депутатов МО на внеплановом заседании принято решение «О выражении согласия населения на преобразование поселений, путем их объединения, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований». Вопрос преобразования одобрен Советом депутатов в нарушение требований законодательства, без вынесения его на публичные слушания и получения согласия населения, что является прямым нарушением их прав на осуществление местного самоуправления.

Решением суда Верещагинского районного суда Пермского края от 25 февраля 2019 г. по делу № 2а-132/2019 в удовлетворении административного иска отказано. Отказывая в удовлетворении административного иска, суд исходил из того, что оспариваемое решение Совета депутатов не нарушает права административных истцов, а порядок проведения публичных слушаний и принятия решения по итогам проведенных публичных слушаний соответствует требованиям действующего законодательства. Так, о назначении публичных слушаний жители поселения проинформированы в установленный срок через средства массовой информации, желающие граждане присутствовали на публичных слушаниях. Результаты публичных слушаний имеют рекомендательный характер при решении вопроса о преобразовании муниципального образования, в связи с чем не порождают нарушение чьих-либо прав и интересов. По мнению суда, оспариваемое решение Совета депутатов не противоречит требованиям Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принято представительным органом муниципального образования в пределах компетенции, в соответствии с ч. 3 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ, с учетом результатов проведенных публичных слушаний. Доводы истцов о несоответствии оспариваемого решения Совета депутатов Уставу муниципального образования, а также ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ в части отсутствия согласия населения муниципального образования на его преобразование не основаны на нормах действующего законодательства. В рассматриваемом случае согласие населения на участие Зюкайского сельского поселения в объединении поселений Верещагинского муниципального района принято представительным органом поселения, что соответствует ч. 3 ст. 13 ФЗ № 131-ФЗ.

**2.** Граждане обратились в Конституционный суд Российской Федерации с жалобой на нарушение их конституционных прав, предусмотренных ч. 3 ст. 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений. По мнению заявителей, оспари-

ваемое законоположение не соответствует ст. 130 и 131 (ч. 1) Конституции РФ, поскольку позволяет наделять городское поселение статусом городского округа без согласия населения, а также допускает объединение всех поселений, входящих в муниципальный район, в отсутствие закрепленных законом оснований и без учета сложившихся исторических и иных местных традиций.

Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не нашел оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

В Определении Конституционного суда РФ от 25 ноября 2020 г. № 2851-О подчеркивается, что, оспаривая ч. 3 ст. 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в связи с тем, что она допускает объединение всех поселений муниципального района в отсутствие закрепленных законом оснований и без учета сложившихся исторических и иных местных традиций, заявители фактически ставят вопрос о допустимости укрупнения муниципальных образований. Между тем в соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом, а изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий в порядке, установленном федеральным законом (ст. 131, ч. 1 и 2). Это означает, что конституционное регулирование местного самоуправления не исключает возможности объединения муниципальных образований, основанного на объективных социально-экономических параметрах, при необходимости соблюдения конституционных требований организации местного самоуправления и с учетом мнения населения соответствующих муниципальных образований. Следовательно, в данном аспекте оспариваемое заявителями законоположение также не может рассматриваться как нарушающее их конституционные права.

**3.** Граждане обратились в Пермский краевой суд с административным иском о признании недействующим Закона Пермского края от 25 марта 2019 г. № 369-ПК «Об образовании нового муниципального образования Добрянский городской округ», ссылаясь на нарушение оспариваемым нормативным правовым актом их прав, в том числе права на участие в местном самоуправлении, а также на несоответствие процедуры принятия Закона № 369-ПК Федеральному закону № 131-ФЗ.

Решением Пермского краевого суда от 14 июня 2019 г. по делу № 3а-407/2019 в удовлетворении административного иска отказано. Оценивая имеющиеся в деле доказательства, суд пришел к выводу, что Закон Пермского края № 369-ПК принят в рамках компетенции Законодательного Собрания Пермского края, процедура принятия закона и порядок вступления его в силу соблюдены, в связи с чем основания для признания оспариваемого регионального нормативного правового акта недействующим отсутствуют.

Доводы административных истцов в обоснование административного иска о допущенных нарушениях при проведении на территории Полазненского городского поселения публичных слушаний по вопросу преобразования поселений, входящих в состав Добрянского муниципального района, путем их объединения, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований, являются несостоятельными, поскольку они опровергаются представленными в материалы дела административными ответчиками письменными доказательствами, в том числе копией решения Думы Полазненского городского поселения «О назначении публичных слушаний по вопросу преобразования поселений, входящих в состав Добрянско-

го муниципального района, путем их объединения, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований» с приложениями протокола публичных слушаний по теме «Преобразование поселений, входящих в состав Добрянского муниципального района, путем их объединения, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований» и приложениями к этому протоколу, копией заключения о результатах публичных слушаний, копией решения Думы Полазненского городского поселения «О выражении согласия депутатов Думы Полазненского городского поселения на преобразование поселений, входящих в состав Добрянского муниципального района, путем их объединения, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований».

В решении констатируется, что итоги публичных слушаний истцами не оспаривались, как не оспаривалось и решение Думы Полазненского городского поселения. Тот факт, что в наименовании решения, а также в тексте этого решения указано о выражении согласия именно депутатов Думы Полазненского городского поселения, а не населения Полазненского городского поселения, не свидетельствует о наличии обстоятельств, влекущих удовлетворение заявленного административными истцами требования, поскольку депутаты представительного органа поселения избраны избирателями соответствующего избирательного округа и представляют интересы своих избирателей, то есть населения соответствующего избирательного округа. Кроме того, согласно решению Дума Полазненского городского поселения направляет в Земское Собрание Добрянского муниципального района данное решение с обращением о внесении в Законодательное Собрание Пермского края проекта закона Пермского края «Об образовании нового муниципального образования Добрянский городской округ», то есть, учитывая текст законопроекта, представительный орган поселения выражает согласие на преобразование поселений, входящих в состав Добрянского муниципального района, путем их объединения, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований. Иное решение Дума Полазненского городского поселения по итогам проведения публичных слушаний не принимала.

Утверждения административных истцов о том, что Закон № 369-ПК нарушает их право на осуществление местного самоуправления в Полазненском городском поселении, являются ошибочными. Положениями оспариваемого закона установлены правовые, территориальные, организационные и финансовые особенности образования нового муниципального образования Добрянский городской округ. В том числе решены вопросы, связанные с правопреемством, с переходным периодом образования Добрянского городского округа, с порядком формирования органов местного самоуправления нового муниципального образования в переходный период, с полномочиями органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения на соответствующей территории до формирования органов местного самоуправления Добрянского городского округа, а также иные вопросы. Правовые нормы, устанавливающие ограничения или запрет права административных истцов на осуществление местного самоуправления, Закон № 369-ПК не содержит.

4. Гражданка П. обратилась в Пермский краевой суд с административным иском о признании недействующим Закона Пермского края от 28 мая 2018 г. № 235-ПК «О преобразовании поселений, входящих в состав Оханского муниципального района, путем объединения с Оханским городским округом и о внесении изменений в Закон Пермского края “О преобразовании Оханского городского поселения в Оханский городской округ”», ссылаясь на нарушение оспариваемым нормативным правовым актом ее прав, в том числе права на участие в местном

самоуправлении, а также на несоответствие процедуры принятия Закона № 235-ПК Федеральному закону № 131-ФЗ, Уставу Таборского сельского поселения Оханского муниципального района и Положению о порядке организации публичных слушаний в Таборском сельском поселении, утвержденному решением Совета депутатов Таборского сельского поселения.

Решением Пермского краевого суда от 5 сентября 2018 г. по делу № За-249/2018 в удовлетворении административного иска отказано. Оценивая имеющиеся в деле доказательства, суд приходит к выводу, что Закон Пермского края № 235-ПК принят в рамках компетенции Законодательного Собрания Пермского края, процедура принятия закона и порядок вступления его в силу соблюдены, в связи с чем основания для признания оспариваемого регионального нормативного правового акта недействующим отсутствуют.

Доводы административного истца в обоснование заявленных исковых требований на допущенные нарушения при проведении публичных слушаний в Таборском сельском поселении опровергаются вступившим в законную силу решением Нытвенского районного суда Пермского края, в соответствии с которым гражданке П. отказано в удовлетворении административного иска о признании незаконным решения Совета депутатов Таборского сельского поселения Оханского муниципального района Пермского края «О выражении согласия населения Таборского сельского поселения на преобразование Таборского сельского поселения, входящего в состав Оханского муниципального района, путем объединения с Оханским городским округом». Также в материалах дела имеется копия вступившего в законную силу решения этого же суда, согласно которому гражданке Е. отказано в удовлетворении административного иска о признании недействительным протокола публичных слушаний по вопросу преобразования Острожского сельского поселения, входящего в состав Оханского муниципального района, путем объединения с Оханским городским округом, публичных слушаний несоответствия, признания незаконными заключения по результатам публичных слушаний и решения Совета депутатов Острожского сельского поселения Оханского муниципального района Пермского края «О выражении согласия населения Острожского сельского поселения на преобразование Острожского сельского поселения, входящего в состав Оханского муниципального района, путем объединения с Оханским городским округом».

Помимо этого, вступившим в законную силу решением Нытвенского районного суда Пермского края гражданке П. отказано в удовлетворении административного искового заявления о признании недействительным протокола публичных слушаний по вопросу преобразования поселений, входящих в состав Оханского муниципального района, путем объединения с Оханским городским округом, решения организационного комитета по подготовке и проведению публичных слушаний о результатах публичных слушаний, решения Земского Собрания Оханского муниципального района Пермского края «О выражении согласия населения Оханского муниципального района на преобразование поселений, входящих в состав Оханского муниципального района, путем объединения с Оханским городским округом».

Утверждения административного истца о том, что Закон № 235-ПК нарушает ее право на участие в местном самоуправлении, являются надуманными. Положениями оспариваемого закона урегулированы вопросы правопреемства, решены вопросы, связанные с переходным периодом преобразования поселений, входивших в состав Оханского муниципального района, путем объединения с Оханским городским округом, с формированием

органов местного самоуправления Оханского городского округа в переходный период, с полномочиями органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения на соответствующей территории до формирования органов местного самоуправления Оханского городского округа, а также иные вопросы.

Гражданка П., как следует из представленных представителем губернатора Пермского края документов, является зарегистрированным кандидатом в депутаты Оханской городской Думы первого созыва. Учитывая основания, цели преобразования поселений, входящих в состав Оханского муниципального района, путем объединения с Оханским городским округом, а также гарантии такого объединения, перечисленные в ст. 1 Закона № 235-ПК, право административного истца на участие в местном самоуправлении оспариваемым региональным нормативным правовым актом не нарушено.

5. Гражданка П. обратилась в Чердынский районный суд Пермского края с административным иском об обжаловании действий должностных лиц, выражающихся в фальсификации результатов публичных слушаний. В обоснование заявленных требований указала, что публичные слушания прошли по вопросу о выражении согласия населения на преобразование поселений, входящих в состав Чердынского муниципального района, путем их объединения, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований. В решении Совет депутатов Рябининского сельского поселения выражает согласие на преобразование, что противоречит действительным результатам публичных слушаний, на которых жители п. Рябинино высказались против предлагаемого образования, что подтвердило открытое голосование. Результаты публичных слушаний были сфальсифицированы должностными лицами. Просит дать правовую оценку действиям должностных лиц, совершивших указанную фальсификацию.

Решением Чердынского районного суда Пермского края от 14 мая 2019 г. по делу № 2а-154/2019 в удовлетворе-

нии административного иска отказано. В судебном заседании установлено, что собрание участников публичных слушаний состоялось в клубе п. Рябинино Чердынского района. Факт заблаговременного оповещения о проведении публичных слушаний административным истцом не оспаривается. В собрании приняли участие жители поселка, председатель и члены Совета депутатов, глава муниципального района, председатель Земского Собрания, заместитель главы муниципального района. Предложения, замечания и вопросы лиц, выступивших на собрании, зафиксированы в протоколе публичных слушаний. Согласно указанному протоколу вопросы, обсуждаемые в ходе публичных слушаний, на голосование не выносились.

Исходя из смысла положений Устава Рябининского сельского поселения, следует, что вопросы о преобразовании сельского поселения выносятся на публичные слушания для их обсуждения с участием жителей Рябининского сельского поселения. При этом нормы, которые бы предусматривали обязанность должностных лиц принимать решения по итогам обсуждения вопросов местного значения в ходе проведения публичных слушаний путем голосования, отсутствуют.

В рассматриваемом случае публичные слушания являются составным элементом самоуправления. Их проведение учитывается компетентным органом при принятии того или иного решения по вопросам местного значения, относящимся к полномочиям сельского поселения. Результаты публичных слушаний носят рекомендательный характер и не являются обязательными. Проведение публичных слушаний рассматривается как действие, предшествующее принятию решения по вопросам о преобразовании сельского поселения, и не является непосредственным основанием для возникновения, изменения, прекращения прав либо обязанностей какого-либо субъекта. В этой связи не ограничиваются права и законные интересы административного истца.

## Правовая помощь и судебная защита муниципалитетов: лучшие практики ассоциации «Совет муниципальных образований Ульяновской области»

**Седов Денис Константинович**, исполнительный директор ассоциации «Совет муниципальных образований Ульяновской области», заместитель председателя Ульяновской городской Думы  
denisedoff@mail.ru

Приводится описание лучших муниципальных практик оказания правовой помощи и судебной защиты муниципалитетов Ульяновской области.

**Ключевые слова:** правовая помощь, судебная защита, муниципальные образования, сельские старосты, субсидиарная ответственность.

### Legal Assistance and Judicial Protection of Municipalities: The Best Practices of the Association The Council of Municipal Structures of the Ulyanovsk Region

**Sedov Denis K.**, Chief Executive Officer of the Association The Council of Municipal Structures of the Ulyanovsk Region, Deputy Chairman of the Ulyanovsk City Duma

The article describes the best municipal practices of rendering legal assistance and judicial protection of municipalities of the Ulyanovsk region.

**Keywords:** legal assistance, judicial protection, municipal structures, village elders, subsidiary liability.

Совет муниципальных образований Ульяновской области (далее — Совет) учрежден 10 марта 2005 г. во исполнение Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Учредителями Совета выступили 25 муниципальных образований — районов и городов Ульяновской области.

28 января 2006 г. в члены Совета были приняты 4 муниципальных образования — поселения Ульяновской области, 20 марта 2006 г. — еще 138 муниципаль-

ных образований — поселений сельского и городского типа. Таким образом, в настоящее время Совет объединяет все 167 муниципальных образований на территории Ульяновской области.

Цели и предметы деятельности Совета:

- организация взаимодействия органов местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области;

- координация деятельности муниципальных образований Ульяновской области;

- выражение и защита общих интересов муниципальных образований Ульяновской области, в том числе представление указанных интересов в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти Ульяновской области, органах местного самоуправления и иных организациях;

- организация сотрудничества с муниципальными образованиями и советами муниципальных образований других субъектов Российской Федерации, с межрегиональными и общероссийскими объединениями муниципальных образований, с иными объединениями муниципальных образований, а также с зарубежными партнерами.

Предметом деятельности совета является:

1. Оказание информационно-аналитической поддержки муниципальным образованиям Ульяновской области.

2. Подготовка экспертных заключений по вопросам правоприменительной практики.

3. Правовая защита интересов муниципальных образований Ульяновской области.

4. Сбор, изучение и анализ информации (мониторинг) по вопросам организации и осуществления местного самоуправления в муниципальных образованиях Ульяновской области, обмен опытом.

5. Сбор, изучение и распространение лучшей практики по вопросам организации местного самоуправления в Российской Федерации.

6. Оказание методической, организационной, юридической помощи муниципальным образованиям Ульяновской области в вопросах организации и деятельности местного самоуправления.

7. Содействие развитию межмуниципального сотрудничества.

8. Содействие подготовке и переподготовке кадров муниципальных служащих и выборных лиц местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области.

9. Консультирование органов местного самоуправления по вопросам издания нормативно-правовых актов муниципальных образований.

10. Проведение устных и письменных консультаций органов местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области.

11. Разработка проектов нормативно-правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области.

12. Организация и проведение практических семинаров для руководителей и специалистов органов местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области по вопросам местного самоуправления и работников муниципальных учреждений.

13. Выступление с инициативами по различным вопросам, затрагивающим уставную деятельность, внесение предложений в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

14. В рамках содействия развитию местного самоуправления: правовое просвещение населения, оказание юридической помощи на безвозмездной основе гражда-

нам, некоммерческим организациям, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина.

15. Деятельность в области просвещения и содействии указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности.

16. Развитие институтов гражданского общества, общественного и местного самоуправления.

17. Осуществление на безвозмездной основе деятельности, направленной на получение молодежью профессиональных знаний и навыков.

18. Поддержка общественно значимых молодежных инициатив и молодежных организаций.

Методы работы Совета:

- оказание органам местного самоуправления организационной, методической и юридической помощи;

- налаживание обмена опытом по эффективному решению органами местного самоуправления вопросов местного значения и оптимизации структур управления;

- содействие подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров муниципальной службы;

- внесение в органы местного самоуправления муниципальных образований предложений по вопросам координации их деятельности в решении общих задач;

- участие в разработке и экспертизе правовых актов органов государственной власти, относящихся к сфере деятельности органов местного самоуправления, и др.

Советом заключены соглашения о сотрудничестве с Губернатором Ульяновской области С.И. Морозовым, Правительством Ульяновской области, главным федеральным инспектором по Ульяновской области, Законодательным Собранием Ульяновской области, Избирательной комиссией Ульяновской области, с Управлением Министерства юстиции РФ по Приволжскому федеральному округу и Управлением Министерства юстиции РФ по Ульяновской области, Прокуратурой Ульяновской области, Ульяновским региональным отделением общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», саморегулируемой организацией по совершенствованию системы управления жилищно-коммунальным хозяйством «Симбирский дом», автономной некоммерческой организацией «Ульяновский центр развития предпринимательства». Заключено соглашение о стратегическом партнерстве с государственным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Ульяновской государственной университет» и мн. др.

Совет муниципальных образований Ульяновской области наделен правом законодательной инициативы в регионе.

Каждый новый год, новое время ставит перед всем муниципальным сообществом новые задачи, которые Совет вместе с муниципалитетами старается решать.

Совет старается максимально эффективно и качественно подойти к вопросам поддержки муниципальных образований.

Подробнее остановимся на наиболее значимых направлениях оказания практической помощи муниципальным образованиям и защиты их интересов.

**1. Прежде всего необходимо остановиться на наиболее трудоемкой задаче — судебной защите муниципальных образований.**

**1.1. Большим пластом защиты муниципалитетов и их должностных лиц является представление интересов последних по делам об административных правонарушениях.**

Несмотря на известные огрехи судебной отечественной судебной системы, а именно:

- зачастую игнорирование судами принципа презумпции невиновности, установленного ст. 1.5 Кодекса Рос-

сийской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ);

— «заведомое» доверие должностным лицам контрольно-надзорных органов, нивелирующее процесс доказывания по делу;

— в целом отсутствие единообразия судебной практики по многим категориям дел, даже на территории одного региона, —

Совету удастся переломить подобную «порочную» практику, используя следующие основания:

— неверное определение субъекта административного правонарушения влечет прекращение дела об административном правонарушении на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с отсутствием состава административного правонарушения (дело по ч. 1 ст. 15.11 КоАП РФ)<sup>1</sup>;

— отсутствие вины должностного лица в совершении административного правонарушения влечет прекращение дела об административном правонарушении на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с отсутствием состава административного правонарушения (дело по ч. 1 ст. 7.32.5 КоАП РФ)<sup>2</sup>;

— заключение договорных отношений при отсутствии средств на дату их заключения в случае крайней необходимости в целях обеспечения безопасности жизни и здоровья людей может служить основанием для освобождения должностного лица от ответственности по делу об административном правонарушении на основании ст. 2.9 КоАП в связи с малозначительностью совершенного административного правонарушения (дела по ст. 15.15.10 КоАП РФ и по ч. 1 ст. 12.34 КоАП РФ)<sup>3</sup>;

— не всестороннее и не полное выяснение обстоятельств дела, а также существенное нарушение процессуальных требований может служить основанием для прекращения производства по делу об административном правонарушении (дела по ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ и по ч. 1 ст. 12.34 КоАП РФ)<sup>4</sup>.

На последнем составе административного правонарушения (ч. 1 ст. 12.34 КоАП РФ), предусматривающем ответственность за различные формы нарушений органами местного самоуправления требований по содержанию дорог, хотелось бы остановиться подробнее и привести интересные примеры.

Как известно, ответственность по данному составу административного правонарушения предусмотрена в виде административного штрафа на должностных лиц в размере от 20 тыс. до 30 тыс. руб.; на юридических лиц — от 200 тыс. до 300 тыс. руб.

<sup>1</sup> Постановление мирового судьи Новоспасского района Ульяновской области от 4 сентября 2019 г. по делу № 5-472/2019 // Архив Новоспасского районного суда Ульяновской области.

<sup>2</sup> Постановление мирового судьи Сенгилеевского района Ульяновской области от 6 августа 2019 г. по делу № 12-1027/2019 // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Sb6bXiqs5xbh/>

<sup>3</sup> Постановление мирового судьи Сенгилеевского района Ульяновской области от 5 июня 2019 г. № 5-321/2019 // Архив Сенгилеевского районного суда Ульяновской области; Постановление мирового судьи судебного участка Сурского района Ульяновской области от 23 апреля 2020 г. по делу № 5-175/2020 // Архив Судебного участка Сурского района Ульяновской области.

<sup>4</sup> Постановление мирового судьи судебного участка № 2 Майнского района Майнского судебного района Ульяновской области от 27 мая 2019 г. по делу № 5-76/2019; Постановление мирового судьи судебного участка № 2 Майнского района Майнского судебного района Ульяновской области от 24 января 2020 г. по делу № 5-1/2020; Решение Майнского районного суда Ульяновской области от 23 апреля 2020 г. по делу № 12-1-4/2020 // Архив Майнского районного суда Ульяновской области; Решение Ульяновского областного суда от 2 июля 2020 г. по делу № 12-171/2020 // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Ie0cPIf3AMLr/>

Необходимо отметить, что назначение судами наказаний в пределах данных санкций ложится непомерным бременем на местные бюджеты и глав администраций. Более того, зачастую сотрудники органов ГИБДД при возбуждении дел об административных правонарушениях по рассматриваемой статье допускают формальный подход и недобросовестность, действуя по принципу: «Проще один раз составить протокол на муниципалов на 200 тыс. руб., чем 200 протоколов на граждан».

И, несмотря на процессуальные ошибки при проведении административного расследования, наличие оснований для применения норм о презумпции невиновности, малозначительности и других, в одних районах суды привлекают муниципалитеты к ответственности, а в других прекращают производства по делам об административных правонарушениях.

Так, к примеру, в одном из последних удачных (во второй инстанции) кейсов акты выявленных недостатков в эксплуатационном состоянии автомобильных дорог в деле и их копии (почему-то рукописные), направленные инспекторами ГИБДД администрации, сильно различались между собой (как по форме, так и по содержанию). В протоколе об административном правонарушении была отражена третья версия дефектов дорог. И при таких «фальсификациях» суд первой инстанции привлёк муниципалитет к административной ответственности за совершение правонарушения.

И только во второй инстанции районный суд прекратил дело, правда используя конструкцию малозначительности, «найдя», таким образом, компромисс между надзорным ведомством и органом местного самоуправления<sup>5</sup>.

**1.2. Говоря о значительности объемов денежных споров, необходимо упомянуть и самую болезненную (но весьма продуктивную) в деятельности Совета последних лет серию кейсов в ряду судебной защиты муниципалитетов. Речь идет о делах о привлечении органов местного самоуправления и бывших руководителей муниципальных унитарных предприятий к субсидиарной ответственности (солидарно) по долгам данных юридических лиц в рамках дел о банкротстве последних (либо вне дел о банкротстве).**

В настоящее время в Арбитражном суде Ульяновской области и вышестоящих судебных инстанциях находится около 30 подобных дел и иницируются новые.

Речь идет о долгах перед энергосбытовыми компаниями около миллиарда рублей. Удовлетворение требований в рассматриваемых делах ляжет непомерным бременем на местные бюджеты и бывших руководителей МУПов, по сути приведет к фактической финансовой несостоятельности и тех и других.

Работники Совета по обращениям органов местного самоуправления осуществляют подготовку необходимых документов и личное представительство интересов администраций и бывших руководителей МУПов в судебных разбирательствах.

Представителям муниципалитетов и Совету удалось выиграть несколько дел с суммарным размером ответственности около 400 млн руб.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Решение Ульяновского районного суда Ульяновской области от 10 февраля 2020 г. по делу № 12-3-3/2020; Решение Ульяновского районного суда Ульяновской области от 7 февраля 2020 г. по делу № 12-3-4/2020; Решение Ульяновского районного суда Ульяновской области от 12 февраля 2020 г. по делу № 12-3-9/2020; Решение Ульяновского районного суда Ульяновской области от 13 февраля 2020 г. по делу № 12-3-10/2020; Решение Ульяновского районного суда Ульяновской области от 26 февраля 2020 г. по делу № 12-3-20/2020 // Архив Ульяновского районного суда.

<sup>6</sup> Определение Арбитражного суда Ульяновской области от 14 мая 2019 г. по делу № А72-2489-13/2014; Постановление

Необходимо отметить, что побудителем указанных судебных, а также внесудебных разбирательств является одна из энергосбытовых компаний (ПАО «Ульяновск-энерго») (в большинстве случаев заявителями в судах являются либо последнее, либо «формально» арбитражные управляющие).

Кроме того, указанный кредитор и последние обращаются в суд с исками (заявлениями) к МУПам и муниципалитетам по другим предметам и основаниям, а именно:

- о расторжении договоров энергоснабжения (в связи с задолженностью);

- о признании недействительными сделок по отчуждению имущества МУПов и взыскании стоимости указанного имущества за счет казны муниципальных образований;

- об обязанности принять те или иные объекты (инженерные системы, жилищный фонд социального использования) в муниципальную собственность и взыскании компенсации уменьшения конкурсной массы и т.д.

Следует отметить, что по некоторым из данных арбитражных дел о привлечении к субсидиарной ответственности судом по ходатайству заявителей были приняты обеспечительные меры в виде арестов на банковские счета и личное имущество бывших руководителей МУПов, следов последних уже на этапе рассмотрения «заложниками» сложившейся ситуации.

При этом если по указанным (положительным для муниципалов) кейсам ключевым основанием привлечения к субсидиарной ответственности была неподача заявления о банкротстве (ст. 61.12 закона о банкротстве), то по остальным делам основаниями для заявлений стали иные многочисленные «нарушения», по мнению конкурсных управляющих МУПов и кредиторов усугубившие положение предприятий и приведшие к неплатежеспособности последних (п. 1 ст. 61.11 закона о банкротстве).

Хотя очевидно, что причинами банкротств и огромных долгов являются не действия (бездействие) учредителей и руководителей, а иные причины:

- устаревшее оборудование и низкая загруженность систем;

- неплатежи населения и организаций;

- а главное, заведомо заниженный региональными структурами тариф и отсутствие субсидирования из регионального бюджета.

Пока муниципалитетам и Совету удается сдерживать натиск и аппетиты конкурсных управляющих и энергосбытовых компаний.

**1.3. В части судебной защиты местных органов власти необходимо обозначить еще одну болевую точку. Речь идет о прецедентах расширительного толкования полномочий (предметов ведения) органов местного самоуправления со стороны контрольно-надзорных органов и попытках вменить органам местного самоуправления обязанность регламентации и осуществления некоторых видов деятельности при практически полном отсутствии правового регулирования на федеральном уровне.**

В первую очередь это деятельность по выдаче разрешений на использование воздушного пространства.

На федеральном уровне данная деятельность регулирована крайне слабо двумя подзаконными актами. Не установлены даже уровни муниципальных образований, к полномочиям органов которых отнесена данная деятельность.

Советом и муниципалитетами на всех уровнях отстаивались следующие позиции о данной деятельности:

- рассматриваемый вид деятельности по выдаче разрешений на использование воздушного пространства является не чем иным, как исключительным полномочием органов государственной власти;

- возложение на органы местного самоуправления обязанности по ведению разрешительной деятельности в рассматриваемой сфере подзаконными актами в обход процедур, предусмотренных гл. 4 Закона № 131-ФЗ (на основании отдельного закона с выделением материальных ресурсов и финансовых средств, последующим государственным контролем и т.д.), противоречит Конституции и федеральному законодательству;

- у органов местного самоуправления при существующем правовом регулировании отсутствуют материальные и кадровые ресурсы для полноценной контрольно-разрешительной деятельности в сфере использования воздушного пространства, что превращает ее в обычную бюрократическую формальность и никоим образом не способствует безопасности осуществления полетов.

Советом муниципальных образований и муниципалитетами на всех уровнях отстаивалась позиция о данной деятельности как исключительном полномочии федеральных органов государственной власти и о том, что возложение на органы местного самоуправления обязанности по ведению разрешительной деятельности в рассматриваемой сфере противоречит Конституции РФ и федеральному законодательству.

Для защиты указанной позиции был проделан колоссальный объем работы:

- 1) советом были подготовлены и направлены запросы по рассматриваемой проблематике с предложениями от имени губернатора Ульяновской области С.И. Морозова и председателя Совета С.С. Панчина в:

- Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления;

- Аппарат Правительства Российской Федерации;

- Аппарат полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе;

- Департамент государственного управления Министерства экономического развития Российской Федерации;

- Департамент государственной политики в области гражданской авиации Министерства транспорта Российской Федерации;

- Федеральное агентство воздушного транспорта;

- ФГУП «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации»;

- Общероссийский Конгресс муниципальных образований;

- Центр местного самоуправления института управления и регионального развития Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

- 2) в рамках деятельности созданной рабочей группы по проблематике регламентации органами местного самоуправления деятельности по выдаче разрешений на использование воздушного пространства с участием представителей Совета ОГКУ «Корпорация развития интернет-технологий — многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг в Ульяновской области» (ОГКУ «Правительство для

Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 15 июля 2019 г. по делу № А72-2489/2014; Определение Арбитражного суда Ульяновской области от 25 сентября 2019 г. по делу № А72-15991-14/2015; Определение Арбитражного суда Ульяновской области от 20 июля 2020 г. по делу № А72-695-7/2016; Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 26 октября 2020 г. по делу № А72-695/2016; Определение Арбитражного суда Ульяновской области от 28 января 2020 г. по делу № А72-18325-9/2015; Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 мая 2020 г. по делу № А72-18325/2015; Определение Арбитражного суда Ульяновской области от 2 декабря 2019 г. по делу № А72-15656-11/2015. URL: <https://sudact.ru/>

граждан»), государственного управления Администрации губернатора Ульяновской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области был проведен анализ рассматриваемой проблематики в целом, а также разработанного органами транспортной прокуратуры модельного проекта административного регламента предоставления муниципальной услуги по выдаче разрешений на использование воздушного пространства в частности.

По итогам анализа последнего выявлены множественные недочеты, информация о которых была направлена в адрес вышеуказанных органов, а также в адрес ульяновского транспортного прокурора.

В целом же рабочая группа пришла к заключению о бесосновательности и утопичности любых попыток администрирования деятельности по выдаче разрешений на использование воздушного пространства на местном уровне при отсутствии какой-либо детализации последней в федеральном законодательстве;

3) вопросы деятельности органов местного самоуправления по выдаче разрешений на использование воздушного пространства были комплексно рассмотрены в рамках XVIII открытой сессии Совета региональных, местных властей и сообществ Ульяновской области, объединившей представителей исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, контрольно-надзорных органов, а также экспертного сообщества и общественности (г. Ульяновск, 22–23 апреля 2019 г.);

4) что касается обращения ульяновского транспортного прокурора в суд с административным иском о признании незаконным бездействия администрации и обязанности разработать и принять административный регламент предоставления муниципальной услуги по выдаче разрешений на использование воздушного пространства, то работники Совета осуществили подготовку необходимых документов и личное представительство интересов администрации в суде. В итоге суд, приняв во внимание доводы, представленные Советом, вынес решение об отказе в исковых требованиях прокурора<sup>7</sup>.

В этой же области проблематики, то есть вменения органам местного самоуправления не свойственной им деятельности со стороны контрольно-надзорных органов, находится и следующий вопрос.

Речь идет об обязанности муниципалитетов принять нормативные правовые акты, устанавливающие порядок осуществления такого вида контроля, как «контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых», и определить орган местного самоуправления, уполномоченный на проведение муниципального контроля в данной сфере.

Однако данный вид контроля установлен в отраслевом законодательстве и не имеет нормативных оснований среди вопросов местного значения.

Указанное свидетельствует о существовании коллизии норм федерального законодательства.

Таким образом, назрела необходимость устранить коллизию норм федерального законодательства, а не понуждать органы местного самоуправления осуществлять деятельность, не связанную с вопросами местного значения.

Однако Арбитражным судом Ульяновской области было принято шестнадцать исковых заявлений Волжской межрегиональной природоохранной прокурату-

ры к муниципалитетам области, объединенных судом в три дела.

В итоге, несмотря на казусность сложившейся ситуации и неоднозначность существующей судебной практики (к примеру, определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 января 2020 г. № 309-ЭС19-25889), Арбитражный суд Ульяновской области, приняв во внимание контрдоводы, представленные Советом, прекратил производство пока по одному из указанных дел<sup>8</sup>. Остальные дела приостановлены до вынесения судебного акта в апелляционной инстанции по первому делу.

#### **1.4. В ряду необоснованных требований контролирующих органов не последнее место в настоящее время занимает правомерность (неправомерность) обложения страховыми взносами ежемесячной денежной выплаты старостам сельских населенных пунктов.**

До настоящего времени на территории области (и по стране в целом) отсутствует единый подход территориальных органов ФНС России по вопросу обложения страховыми взносами ежемесячных денежных выплат старостам сельских населенных пунктов.

Совет четко придерживается позиции, согласно которой трудовые отношения между старостами сельских населенных пунктов и органами местного самоуправления не возникают. То есть отсутствуют основания для обложения ежемесячной денежной выплаты страховыми взносами.

Летом текущего года в адрес многих сельских поселений поступило 17 решений территориальных органов УФНС России по Ульяновской области о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения.

При участии представителей Совета данные решения были обжалованы в апелляционном порядке в УФНС России по Ульяновской области, 3 — отменены; а затем Совет обратился в Арбитражный суд Ульяновской области о признании указанных решений недействительными.

Арбитражный суд Ульяновской области, приняв во внимание доводы, представленные Советом, удовлетворил требование Совета<sup>9</sup>. Остальные дела, как и в предыдущем примере, приостановлены до вступления данного решения в законную силу.

#### **1.5. Большим пластом судебной работы Совета в 2020 году стало представление интересов муниципалитетов в административных делах по искам органов прокуратуры об обязанности органов местного самоуправления обеспечить горячим двухразовым питанием либо денежной компенсацией несовершеннолетних с ограниченными возможностями здоровья, обучающихся в муниципальных бюджетных образовательных учреждениях, получающих образование по основным общеобразовательным программам на дому.**

Речь идет о мерах социальной поддержки, которые не входят в перечень вопросов местного значения и предоставление которых является правом, а не обязанностью органов местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Не выступая против указанных мер в принципе, Совет настаивает на том, что их предоставление должно являться расходным обязательством субъектов РФ.

<sup>7</sup> Решение Чердаклинского районного суда Ульяновской области от 4 июля 2019 г. по делу № 2а-552/2019 // Архив Чердаклинского районного суда Ульяновской области.

<sup>8</sup> Определение Арбитражного суда Ульяновской области от 23 октября 2020 г. по делу № А72-7018/2020 // URL: <http://xn--32-7lcn.xn--plai/upload/iblock/10c/10ca33cfe9d8a1b66cf4cf50ba132f98.pdf>

<sup>9</sup> Решение Арбитражного суда Ульяновской области от 10 декабря 2020 г. по делу № А72-11512/2020 // Архив Арбитражного суда Ульяновской области.

В сложившейся ситуации Совет и муниципалитеты продолжают обжаловать решения по данной категории дел, вынесенные не в пользу органов местного самоуправления в вышестоящих инстанциях.

**2. Следующее направление в работе Совета в рамках представления интересов муниципалов — это сбор, обобщение и доведение до федеральных органов и должностных лиц, ответственных за осуществление государственной политики в различных отраслях, мнения муниципальных образований.**

Не секрет, что Совет практически с момента начала своей работы интенсивно взаимодействует с различными всероссийскими организациями межмуниципального сотрудничества. Первое место здесь занимают, конечно, Общероссийский Конгресс муниципальных образований, Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления и Всероссийский Совет местного самоуправления. В рамках данной работы Совет регулярно доводит до сведения этих органов консолидированную позицию муниципальных образований по многим вопросам местного значения и проблемам муниципальной тематики. Заметим, что указанные федеральные организации весьма активно используют практику муниципалитетов Ульяновской области, о чем свидетельствуют и получаемые Советом муниципальных образований ответы от федеральных министерств и профильных комитетов Государственной Думы, и количество обращений за информацией в наш Совет.

**3. Защита позиций муниципальных образований нашего региона осуществляется Советом еще по одному важному направлению.** Это непосредственное участие специалистов Совета в рабочих группах, создаваемых при органах государственной власти, доведение до сведения профильных ведомств проблем, с которыми сталкивается муниципальное сообщество. Здесь прежде всего необходимо отметить, что наши специалисты вошли в состав рабочих групп по вопросам совершенствования законодательства о местном самоуправлении и сбалансированности местных бюджетов.

**4. Также Советом осуществляется работа по направлению экспертизы проектов региональных нормативно-правовых актов.** Ни один закон Ульяновской области, указ Губернатора, постановление регионального правительства и т.д., касающиеся деятельности органов местного самоуправления, не «выходят в свет» без заключения Совета.

Это касается и модельных муниципальных правовых актов, разрабатываемых органами государственной власти для муниципалитетов.

**5. Ежедневная деятельность аппарата Совета** — консультирование (устное и письменное) глав, депутатов, специалистов администраций муниципальных образований по текущим вопросам правоприменения. Совет готовит аналитические обзоры и информацию по вновь принятым и измененным нормативным правовым актам федерального и регионального уровня, проводит экспертизу правовых актов муниципальных органов власти, проектов областных законов.

**6. Одна из форм деятельности Совета, отлично себя зарекомендовавшая,** — выездные семинары в районах и поселениях Ульяновской области по различным вопросам, возникающим в ходе работы администраций муниципальных образований. Зачастую они происходят совместно с представителями контрольно-надзор-

ных органов (прокуратуры, ГИБДД, пожарного надзора и т.д.) для оперативного решения вопросов в той или иной сфере на месте.

**7. Для муниципальных образований Ульяновской области Советом регулярно разрабатываются модельные нормативно-правовые акты.** Причем Совет самостоятельно проводит всю процедуру согласования последних.

**8. В 2011 году по инициативе Совета совместно с Правительством Ульяновской области, Законодательным Собранием Ульяновской области, Общественной палатой Ульяновской области и главами муниципальных администраций был создан Совет региональных и местных властей и сообществ в Ульяновской области (СРиМВиС).**

СРиМВиС объединил на равных руководителей представительных и исполнительных органов всех муниципальных образований Ульяновской области, руководителей исполнительной власти Ульяновской области, членов правительства и руководителей Законодательного Собрания, а также региональной Общественной палаты.

Цель создания СРиМВиС — максимальное использование ресурсов местного самоуправления, привлечение широкого круга общественности к обсуждению наиболее важных направлений социально-экономического развития Ульяновской области, придание системного характера правотворческому процессу в регионе.

СРиМВиС является единственной и уникальной площадкой, которая обеспечивает регламентированное взаимодействие всех без исключения структур, имеющих отношение к выработке управленческих решений в области социального и экономического развития региона, включая как институты гражданского общества, так и органы власти Ульяновской области всех уровней.

При СРиМВиС создано 16 рабочих групп по направлениям, аналогичным Государственному Совету, также 2 региональные — по развитию агломераций, по противодействию распространению COVID-19.

Также функционируют 5 комиссий по направлению национальных целей.

За 9 лет работы СРиМВиС рассмотрен широкий круг вопросов, касающихся реализации полномочий всех уровней власти, обеспечения функционирования и развития инфраструктуры муниципалитетов, их социального и экономического развития, а также вопросов, касающихся совершенствования законодательного регулирования отдельных отраслей хозяйства.

В 2017 году в рамках сессии Совета рассмотрена и окончательно утверждена Доктрина развития муниципальных образований в Ульяновской области. Данный документ является уникальным и содержит в себе весь комплекс стратегических задач, стоящих перед органами управления отраслями, решение которых должно обеспечить дальнейшее устойчивое развитие муниципального сектора экономики, инфраструктуры муниципальных образований, социальные потребности их населения.

Кадровое обеспечение организационной работы осуществляется за счет штатных сотрудников Совета муниципальных образований Ульяновской области.

Усилиями штатных сотрудников Совета муниципальных образований Ульяновской области осуществляется подготовка и издание методических, информационных, справочных материалов по текущим актуальным вопросам.

Совет показал свою эффективность, стал узнаваемым как внутри Ульяновской области, так и за ее пределами.

## Судебная защита местного самоуправления: опыт Совета муниципальных образований Удмуртской Республики

**Лепихин Олег Владимирович**, руководитель службы правового обеспечения Совета муниципальных образований Удмуртской Республики  
smo.udmurt@mail.ru

В статье приводится опыт судебной защиты местного самоуправления в Удмуртской Республике. Приводятся позиции судов по наиболее интересным делам. Отдельное внимание уделяется работе Совета муниципальных образований Удмуртской Республики по защите интересов глав муниципальных образований в случае возбуждения против них уголовных дел.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальные образования, глава муниципального образования, уголовная ответственность, судебная защита, служба правового обеспечения.

### Judicial Protection of Local Self-Government: The Experience of the Council of Municipal Structures of the Udmurt Republic

**Lepikhin Oleg V.**, Head of the Legal Support Service of the Council of Municipal Structures of the Udmurt Republic

The article describes the experience of judicial protection of local self-government in the Udmurt Republic. The author provides opinions of the courts on the most interesting cases. Special attention is paid to the work of the Council of Municipal Structures of the Udmurt Republic aimed at protection of interests of the heads of municipal structures in the event of criminal charges brought against them.

**Keywords:** local self-government, municipal structures, head of a municipal structure, criminal liability, judicial protection, legal support service.

Совет муниципальных образований Удмуртской Республики создан 5 мая 2006 г.; служба правового обеспечения создана 1 июля 2015 г. — сейчас в ней работают два сотрудника:

— Олег Владимирович Лепихин, руководитель службы правового обеспечения Совета муниципальных образований Удмуртской Республики;

— Владимир Александрович Санников, главный специалист службы правового обеспечения Совета муниципальных образований Удмуртской Республики.

Одним из наиболее значимых, но не единственным направлением работы юридической службы правового обеспечения Совета муниципальных образований Удмуртской Республики является судебная защита интересов органов местного самоуправления и их должностных лиц. Ниже приводятся наиболее яркие примеры судебных дел.

**I. Уголовная ответственность за неправильно оформленные премии главам муниципальных образований.** Юристы Совета муниципальных образований Удмуртской Республики придерживались и придерживаются четкой правовой позиции, что главы муниципальных образований, как орган местного самоуправления, вправе принимать решение о своем премировании, основываясь на материальных нормах Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также на выводах Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в Постановлении Конституционного суда от 27 июня 2013 г. № 15-П.

В результате непосредственного участия юристов Совета в судах общей юрисдикции было прекращено уголовное преследование в отношении четырех глав сельских муниципальных образований Балезинского района Удмуртской Республики, что предусмотрено ч. 1 ст. 292 (внесение заведомо ложных сведений в решения советов муниципальных образований) и ч. 2

ст. 286 Уголовного кодекса РФ (далее — УК РФ) (превышение полномочий должностным лицом местного самоуправления), с последующей переквалификацией последнего состава преступления на ч. 1 ст. 160 УК РФ (присвоение и растрата). За истечением срока давности привлечения лиц к уголовной ответственности уголовные дела были прекращены. Вынесением оправдательного приговора (вступившего в законную силу, но обжалуемого в настоящее время стороной обвинения в кассационной инстанции) в отношении бывшего главы муниципального образования МО «Балезинский район» Рашида Шахразиевича Мухгалимова по ч. 2 ст. 285 УК РФ закончилось рассмотрение уголовного дела в Балезинском районном суде Удмуртской Республики.

Краткое содержание уголовных дел по выплатам премий главам муниципальных образований:

1. В отношении Л. (глава сельского поселения «Воегуртское» Балезинского района Удмуртской Республики) был вынесен приговор 27 января 2017 г. (дело № 1-11-2017 (25/68) и назначено наказание в виде штрафа в размере 23 000 руб. по ч. 2 ст. 286 УК РФ и 5000 руб. по ч. 1 ст. 292 УК РФ) за выплату премии в размере 38 150 руб. Гражданский иск в уголовном процессе не заявлялся. По данному делу юристы СМО УР не участвовали в судебных заседаниях. Приговор вступил в законную силу после рассмотрения уголовного дела в первой инстанции. Далее юристы Совета подготовили кассационную жалобу в Верховный Суд Удмуртской Республики, которая осталась без рассмотрения, так как суд не нашел оснований для рассмотрения в кассационной инстанции (Постановление ВС УР от 18 октября 2017 г. № 4-у-948). Затем была подготовлена кассационная жалоба в Верховный Суд Российской Федерации, которая была рассмотрена. Приговор был отменен, а дело направлено на рассмотрение в апелляционную инстанцию Верховного суда Удмуртской Республики (дело № 43-УД18-13, постановление от 15 августа 2018 г.). Постановлением

ВС УР от 15 октября 2018 г. приговор в отношении Л. отменен и направлен на новое рассмотрение в Бале-зинский районный суд Удмуртской Республики, который 20 апреля 2019 г. года прекратил дело в отношении Л. за истечением срока давности, исключив из обвинения ч. 2 ст. 286 УК РФ (дело № 1-42/2019), переквалифицировав на ч.1 ст. 160 УК РФ и оставив ч. 1 ст. 292 УК РФ.

Кроме того, в отношении Л. прокуратурой Бале-зинского района Удмуртской Республики был заявлен иск о взыскании с ранее осужденной сумм причиненного ею ущерба. Мировой судья судебного участка № 2 Балезинского района удовлетворил иски требования прокуратуры в полном объеме. Юристы Совета муниципальных образований Удмуртской Республики обжаловали данное решение в Балезинском районном суде Удмуртской Республики. Решение мирового судьи было отменено Решением Балезинского районного суда Удмуртской Республики от 23 марта 2018 г. (дело № 11-4-2018) вследствие отказа материального истца (Администрация сельского поселения «Воегуртское») от гражданского иска, поскольку правомерно был сделан вывод, что никакого ущерба нет, выплата премии главе МО «Воегуртское» законная и обоснованная, произведена в пределах фонда оплаты труда муниципального образования. В ходе судебного заседания мы указывали и на тот факт, что никакой преюдиции в данном деле, в части установления размера материального ущерба, не возникло, так как ст. 286 УК РФ является формальным составом преступления, а не материальным, и поэтому материальный ущерб необходимо доказать заинтересованной стороне в гражданском процессе по правилам Гражданского процессуального кодекса РФ и представить доказательства наличия такого ущерба. Таких доказательств у прокуратуры не было, поэтому прокурор в судебном процессе не возражал против удовлетворения отказа материального истца от исковых требований к Л.

Ранее уплаченные денежные средства Л. по оплате назначенного приговором суда штрафа были ей возвращены в полном объеме.

2. В отношении К. (глава сельского поселения «Кестымское» Балезинского района Удмуртской Республики) был вынесен приговор 6 июня 2017 г. (дело № 1-23-2017 (25/76)) и назначено наказание в виде штрафа в размере 140 тыс. руб. по ч. 2 ст. 286 УК РФ и 20 тыс. руб. по ч. 1 ст. 292 УК РФ, по совокупности преступлений назначено наказание в виде штрафа 150 тыс. руб. с рассрочкой платежа (по 5 тыс. руб.) ежемесячно. Ей было вменены выплаты в виде премий на сумму 24 350 руб. за период с марта 2015 г. по июнь 2016 г. Гражданский иск по делу в уголовном процессе не заявлялся.

К этому делу юристы Совета муниципальных образований Удмуртской Республики присоединились уже в ходе рассмотрения уголовного дела в суде, где изложили свою правовую позицию относительно полномочий главы муниципального образования по порядку выплаты премий и просили суд оправдать К.

Данный приговор был обжалован юристами Совета муниципальных образований Удмуртской Республики в Верховный Суд Удмуртской Республики. Апелляционным определением Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Удмуртской Республики от 17 августа 2017 г. (дело № 22-1504) приговор был частично изменен. Из него убрали такой

диспозитивный признак, как существенное нарушение прав и законных интересов граждан. В остальной части приговор суда был оставлен без изменений.

Постановлением Верховного Суда РФ от 9 июня 2018 г. было отказано К. в передаче ее кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции (дело № 43-укс18-113).

После чего была составлена жалоба на имя Председателя Верховного Суда РФ и вышеуказанное постановление кассационной инстанции Верховного Суда РФ отменено, жалобу направили на рассмотрение кассационной инстанции Верховного Суда РФ. Результатом рассмотрения жалобы стало отмена апелляционного определения Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Удмуртской Республики от 12 ноября 2018 г., а само уголовное дело направлено на рассмотрение апелляционной инстанции Верховного Суда Удмуртской Республики. Приговор в отношении К. апелляционной инстанцией Верховного Суда Удмуртской Республики был отменен и дело направлено на новое рассмотрение в Балезинский районный суд Удмуртской Республики, где 25 апреля 2019 г. Постановлением Балезинского районного суда Удмуртской Республики дело № 1-57-2019 было прекращено за истечением срока давности привлечения лица к уголовной ответственности. Суд переквалифицировал действия осужденной с ч. 2 ст. 286 УК РФ на ч. 1 ст. 160 УК РФ и оставил ч. 1 ст. 292 УК РФ.

Основаниями для отмены вышеупомянутых приговоров суда были грубые нарушения норм уголовно-процессуального закона, а именно: данные уголовные дела были возбуждены следователем следственного отдела Балезинского района Следственного комитета РФ по Удмуртской Республике, а не руководителем территориального органа Следственного комитета, как это требует уголовно-процессуальный закон. Главы сельских поселений относятся к специальным субъектам — категории лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам (ст. 447 Уголовно-процессуального кодекса РФ; далее — УПК РФ). Уголовные дела были возбуждены в период нахождения обвиняемых при исполнении ими обязанностей глав местного самоуправления, и не по факту обнаружения события преступления, а в отношении конкретного должностного лица местного самоуправления. Председатель Верховного Суда РФ, кассационная инстанция Верховного Суда РФ согласились с мнением юристов Совета муниципальных образований Удмуртской Республики, что данное уголовно-процессуальное нарушение является грубым и влечет за собой безусловную отмену постановленного Балезинским районным судом Удмуртской Республики приговора.

Кроме того, в отношении К. прокуратурой Бале-зинского района Удмуртской Республики был заявлен иск о взыскании с ранее осужденной сумм причиненного ею ущерба в размере 24 350 руб. Мировой судья судебного участка № 2 Балезинского района удовлетворил иски требования прокуратуры в полном объеме. Юристы Совета муниципальных образований Удмуртской Республики обжаловали данное решение в Балезинском районном суде Удмуртской Республики. Решение мирового судьи было отменено Решением Балезинского районного суда Удмуртской Республики от 10 июля 2018 г. (дело № 11-16-2018)

вследствие отказа материального истца от гражданского иска, поскольку правомерно сделан вывод, что никакого ущерба нет, выплата премии главе муниципального образования «Кестымское» законная и обоснованная, произведена в пределах фонда оплаты труда муниципального образования.

3. Аналогичные дела в период обжалования вышеупомянутых приговоров суда были возбуждены и рассмотрены при участии юристов Совета муниципальных образований Удмуртской Республики в Балезинском районном суде Удмуртской Республики в отношении глав сельских поселений «Верх-Люкинское» и «Большеварыжское» Балезинского района Удмуртской Республики, которых также обвиняли по ч. 1 ст. 292 и ч. 2 ст. 286 УК РФ. В отношении этих глав также были допущены грубейшие нарушения уголовно-процессуального закона, уголовные дела возбуждены не уполномоченным на то лицом. По итогам рассмотрения этих дел в суде первой инстанции обвинение было переквалифицировано с ч. 2 ст. 286 УК РФ на ч. 1 ст. 160 УК РФ, а сами уголовные дела прекращены в суде за истечением срока давности привлечения лица к уголовной ответственности.

4. Эпилогом стало уголовное дело в отношении главы муниципального образования «Балезинский район» М., обвиняемого по ч. 2 ст. 285 УК РФ (злоупотребление служебным положением). Глава района обвинялся в том, что в период с 2011 по 2018 г., издавая распоряжения о премировании сотрудников администрации, включал себя в соответствующие списки премируемых. М. вменялось присвоение денежных средств на сумму 253 970 руб. 50 коп.

6 ноября 2019 г. Балезинским районным судом Удмуртской Республики вынесен оправдательный приговор (дело № 1-45/2020); Апелляционным определением Судебной коллегии по уголовным делам Верховного суда Удмуртской Республики от 8 сентября 2020 г. (дело № 22-1424/2020) оправдательный приговор Балезинского районного суда Удмуртской Республики вступил в законную силу (в настоящее время обжалуется стороной обвинения в Шестом кассационном суде общей юрисдикции).

На странице 43 оправдательного приговора суд не соглашается с позицией стороны обвинения, что премия главе муниципального образования должна быть одобрена решением совета муниципальных депутатов, основывая свою правовую позицию на решении Конституционного Суда РФ, изложенной в Постановлении от 27 июня 2013 г. № 15-П.

Суд отмечает, «что, несмотря на наличие трудового договора между Советом депутатов муниципального образования “Балезинский район” и М., выводы государственного обвинителя о наличии между ними трудовых отношений на основании трудового договора и определении этим договором правового статуса М. как работника, а Совета депутатов муниципального образования “Балезинский район” как работодателя ошибочны» (абз. 2, с. 44 приговора).

«Доводы государственного обвинителя о необходимости одобрения указанных премий Советом депутатов суд отвергает также и в связи с тем, что исходя из норм закона об общих принципах самоуправления, в соответствии с п. 15 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, управление и (или) распоряжение пред-

ставительным органом муниципального образования или отдельными депутатами (группами депутатов) в какой бы то ни было форме средствами местного бюджета в процессе его исполнения не допускаются, за исключением средств местного бюджета, направляемых на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования и депутатов» (посл. абз., с. 44 оправдательного приговора).

Суд полагает, что издание локального акта Советом муниципальных депутатов о награждении премией конкретного лица или одобрение решения о премировании являются действиями по исполнению бюджета, что прямо запрещено законом (с. 45 оправдательного приговора).

Такая правовая позиция Совета муниципальных образований Удмуртской Республики последовательно отстаивалась во всех судебных заседаниях в отношении всех вышеуказанных уголовных дел.

К сожалению, в ряде случаев главы сельских поселений либо соглашались с предъявленным к ним обвинением по ч. 2 ст. 286 УК РФ (данная статья УК РФ является коррупционной, что является основанием для увольнения работника с муниципальной службы), либо не обращаются за правовой поддержкой к юристам Совета муниципальных образований Удмуртской Республики (в соответствии с приговором по делу № 1-148/2019 Глазовского районного суда УР от 17 июля 2019 г. в отношении главы сельского поселения Б. назначен штраф в размере 120 тыс. руб., приговор устоял во всех инстанциях).

**II. Следующая проблемная группа вопросов — это проблема отбывтия наказания лицами, привлеченными к уголовному либо административному наказанию в виде обязательных работ и направляемыми в администрации сельских поселений.**

В Кизнерском районном суде Удмуртской Республики рассматривалось уголовное дело (№ 1-5/2020) по обвинению главы сельского поселения «Кизнерское» Я. по ч. 2 ст. 286 УК РФ (превышение должностных полномочий) при участии юристов Совета муниципальных образований Удмуртской Республики в качестве защитников, наряду с адвокатами, в порядке ст. 49 Уголовно-процессуального кодекса РФ (далее — УПК РФ). Дело рассматривалось в суде с 30 апреля 2019 г. по 30 ноября 2020 г.

Главе сельского поселения вменялось, что в разные периоды 2018 г., «действуя вопреки интересам службы...» он «включил заведомо ложные сведения о выполнении» осужденными обязательных работ, которые их не выполняли.

Правовая позиция юристов Совета муниципальных образований Удмуртской Республики такова, что органы местного самоуправления, их должностные лица не могут подменять собой государственные органы, в функциональные обязанности которых входит исполнение решения судов ФСИН РФ и ФССП РФ. Вся фабула этого дела такова, что глава сельского поселения якобы освободил осужденных от выполнения ими обязательных работ, тем самым он, как должностное лицо, превысил свои должностные полномочия.

Защита донесла до суда, что такая квалификация в корне не верна, поскольку исполнение наказания и контроль за его исполнением не входят в полномочия органов местного самоуправления. Решение об исполнении осужденными этого вида наказания лежит на органах исполнения решения судов, как и его контроль.

Иная трактовка законодательства, регулирующего вопросы исполнения решения судов, позволяет незаконно переложить часть их функций на органы местного самоуправления.

В результате длительного судебного процесса сторона обвинения заявила ходатайство о переквалификации действий Я. на ч. 1 ст. 293 УК РФ (халатность), выразившихся в отсутствии надлежащего контроля за осужденными с его стороны. Я. признал себя виновным в совершении им данного преступления, и ему был назначен судебный штраф в размере 20 тыс. руб. с прекращением уголовного дела на основании ст. 76.2 УПК РФ, что позволяет ему и в дальнейшем занимать должности в муниципальных органах власти.

Мы полагаем, что направление осужденных в органы муниципальной власти для отбывания наказания в виде обязательных работ является неправильным, а заключаемые соглашения между органами ФСИН РФ и администрациями муниципальных образований не соответствуют целям, установленным УПК РФ. Считаем, что поскольку в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления организуют работы по благоустройству путем заключения соответствующих договоров с подрядными организациями, то и местом отработки осужденными обязательных работ должны быть эти предприятия, а не органы местного самоуправления поселений, так как непосредственно эти работы органы местного самоуправления не выполняют.

**III. Вопросы сбора твердых коммунальных отходов.** В июне 2019 г. прокурор Киясовского района Удмуртской Республики обратился с исковыми заявлениями в Малопургинский районный суд Удмуртской Республики (в порядке ст. 45 Гражданского процессуального кодекса РФ) о возложении обязанности по надлежащему сбору твердых коммунальных отходов на территории муниципальных образований «Ильдибаевское», «Ермолаевское», «Карамас-Пельгинское», «Лухотинское», «Киясовское» (дело № 2-1000/2019), «Мушаковское» (дело № 2-1006/2019), «Первомайское» (дело № 2-1008/2019). Прокурор района просил суд обязать администрации сельских поселений «в течение одного года со дня вступления решения в законную силу организовать сбор твердых коммунальных отходов на территории...» поселений «путем установки контейнеров для сбора твердых бытовых отходов на специально оборудованных контейнерных площадках с твердым покрытием в необходимом количестве в соответствии с нормами накопления».

Администрация сельских поселений обратилась за юридической поддержкой в юридическую службу Совета муниципальных образований Удмуртской Республики. Юристы совета не нашли правовых оснований для удовлетворения в полном объеме требований прокуратуры района и приняли участие в судебных заседаниях в качестве представителей администраций сельских поселений.

Юристами Совета муниципальных образований Удмуртской Республики была занята следующая правовая позиция по данному вопросу. В соответствии со ст. 7.4 Закона Удмуртской Республики от 13 июля 2005 г. № 42-РЗ к вопросам местного значения сельских поселений Удмуртской Республики относится участие в организации деятельности по накоплению

(в том числе разделному накоплению) и транспортированию ТКО (п. 18 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

В соответствии с п. 4 ст. 13.4 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», Правилами обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведения их реестра, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2018 г. № 1039, руководствуясь уставами муниципальных образований приняты постановления администраций муниципальных образований «Об утверждении мест (площадок) накопления и графика вывоза твердых коммунальных отходов».

На основании ст. 24.6 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации обеспечиваются одним или несколькими региональными операторами в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами. Накопление, сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов осуществляются в соответствии с правилами обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденными Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства РФ от 12 ноября 2016 г. № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641» (далее — Постановление) определяются порядок заключения договоров с региональным оператором и порядок осуществления транспортировки твердых коммунальных отходов.

В ходе судебных заседаний представитель прокурора Киясовского района дважды изменял исковые требования, по которым прокуратура района отказалась от требования о наложении обязанности на администрации сельских поселений по установке контейнеров для сбора мусора. Суд возложил обязанность на сельские администрации муниципальных образований Киясовского района УР «в течение 3 лет со дня вступления решения суда в законную силу, исходя из разработанной схемы размещения мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, оборудовать на территории муниципальных образований контейнерные площадки для сбора твердых коммунальных отходов в соответствии с санитарно-эпидемиологическими требованиями».

Данное решение позволило сельским поселениям иметь значительный временной промежуток для исполнения решения суда по обустройству таких площадок, без обременения бюджетов муниципальных образований на приобретение контейнеров, так как в силу законодательства по обращению твердых бытовых отходов такая обязанность возложена на регионального оператора.

**IV.** В настоящее время юристы Совета муниципальных образований Удмуртской Республики участвуют в двух сложных и объемных уголовных делах по обвинению глав местного самоуправления.

В Кезском районном суде Удмуртской Республики рассматривалось дело по обвинению Г. — действующего главы сельского поселения по ч. 2 ст. 286 УК РФ. Ему вменяется то, что он дал устное согласие строительной подрядной организации на добычу общераспространенных полезных ископаемых (песок, торф, суглинок), расположенных в границах населенного пункта — с. Кезское, и использовать их при строительстве социальных объектов, а также при благоустройстве села. У юристов Совета муниципальных образований Удмуртской Республики имеется убежденность, что в действиях Г. отсутствует состав преступления, поскольку отсутствуют какие-либо нарушения действующего законодательства об охране недр, а также Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Иная ситуация сложилась у действующего главы района К. по обвинению в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 262 (Нарушение режима особо охраняемых территорий и природных объектов) и ч. 2 ст. 286 УК РФ. Ему вменяется причинение вреда окружающей природной среде путем издания распоряжения, разрешающего использование земельно-

го участка, принадлежащего на праве собственности муниципальному образованию, для добычи общераспространенных полезных ископаемых (песка), расположенного на территории природного заказника. Строительный материал (песок) использовался для строительства спортивных сооружений, на которых в августе 2020 г. были проведены региональные спортивные сельские игры, а также при благоустройстве села.

У юристов Совета муниципальных образований Удмуртской Республики есть определенные основания полагать, что создание природного заказника и распространение его режима на спорный земельный участок противоречат действующему законодательству об особо охраняемых территориях. Юристы Совета муниципальных образований оказали содействие юристам района по подготовке обжалования Постановления Правительства РФ от 18 ноября 2018 г., по которому устанавливался правовой режим данного заказника, и приняли непосредственное участие в судебных заседаниях.

Данные результаты работы мы считаем основными. Но это далеко не все, чем мы могли бы поделиться со своими коллегами из других регионов страны.

## О нормотворческой работе Ассоциации (Совета) муниципальных образований Иркутской области

**Масловская Зоя Андреевна**, член Совета, исполнительный директор некоммерческой организации «Ассоциация (Совет) муниципальных образований Иркутской области»  
amioirk@list.ru

В статье рассказывается об опыте нормотворческой работы Ассоциации (Совета) муниципальных образований Иркутской области.

**Ключевые слова:** нормотворчество, защита прав и интересов, законодательная инициатива, бюджетный процесс, заключение, ассоциация, совет муниципальных образований.

### On Law Making Activities of the Association (Council) of Municipal Structures of the Irkutsk Region

**Maslovskaya Zoya A.**, Council Member, Chief Executive Officer of the Non-Profit-Making Organization Association (Council) of Municipal Structures of the Irkutsk Region

The article describes the experience of law making activities of the Association (Council) of Municipal Structures of the Irkutsk Region.

**Keywords:** law making, protection of rights and interests, legislative initiative, budgeting, conclusion, association, council of municipal structures.

Ассоциация муниципальных образований Иркутской области (далее — Ассоциация) является Советом муниципальных образований субъекта РФ, создание которого предусмотрено ст. 8 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ассоциация в Совет была преобразована 26 февраля 2003 г. (в период разработки и принятия Федерального закона № 131-ФЗ). Ранее, с 4 апреля 1996 г. это была некоммерческая общественная организация «Ассоциация мэров городов и районов Иркутской области».

Оказание органам местного самоуправления, юридическим и физическим лицам юридической по-

моши на безвозмездной основе является одной из непосредственных целей Ассоциации, что сформулировано в Уставе организации отдельным положением. Вместе с тем ни одна из целей и задач, предусмотренных уставными документами, не может быть реализована без постоянного юридического участия. Все сферы деятельности Ассоциации муниципальных образований Иркутской области, от нормотворчества до организации административно-хозяйственной деятельности некоммерческой организации, требуют применения специальных юридических знаний.

Один из способов реализации основной цели Ассоциации как Совета муниципальных образований —

защита прав и интересов органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, осуществление нормотворческой деятельности.

Законом Иркутской области от 8 декабря 2009 г. № 93/59-ОЗ «О полномочиях органов государственной власти Иркутской области по взаимодействию с Советом муниципальных образований Иркутской области» установлено, что проекты законов, регулирующие правоотношения, связанные с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Иркутской области, связанные с межбюджетными трансфертами, предоставляемыми из областного бюджета местным бюджетам, нормативами отчислений доходов в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, в обязательном порядке направляются Законодательным Собранием Иркутской области в Ассоциацию для подготовки письменного заключения. По решению председателя Законодательного Собрания Иркутской области в Ассоциацию направляются проекты иных законов Иркутской области, затрагивающие интересы муниципальных образований Иркутской области.

В результате сложившегося взаимодействия между органами государственной власти Иркутской области и Ассоциацией муниципальных образований Иркутской области для подготовки заключения направляется около 60% от всех рассматриваемых в Законодательном Собрании Иркутской области проектов законов, а также ряд нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъекта РФ.

Например, в 2019 г. из 193 проектов законов, рассматриваемых Законодательным Собранием Иркутской области, в Ассоциацию было направлено 116 законопроектов; в 2020 г. — из 159 законопроектов направлено 96.

Поступившие в Ассоциацию проекты законов Иркутской области проходят экспертизу в органах местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области. Порядок и сроки рассмотрения предусмотрены регламентами, утвержденными Общим собранием членов Ассоциации муниципальных образований Иркутской области. Мэрами, главами, председателями дум муниципальных образований направляются предложения и замечания к проекту закона в Исполнительную дирекцию Ассоциации, где осуществляются сбор, анализ полученной информации и подготовка общего заключения от Ассоциации муниципальных образований Иркутской области в Законодательное Собрание, учитывающее мнение всех участвующих в рассмотрении членов Ассоциации. На основании предложений органов местного самоуправления могут быть подготовлены поправки к проекту закона.

При работе над проектами законов в комитетах и рабочих группах Законодательного Собрания Иркутской области участвуют представители Ассоциации (как правило, Исполнительная дирекция), в исключительных случаях привлекаются также представители муниципальных образований.

Заключение на проекты нормативных правовых актов органов исполнительной власти Иркутской обла-

сти, проекты федеральных законов, законодательная инициатива самой Ассоциации рассматриваются аналогичным образом. В 80% случаев проекты законов Иркутской области принимаются с учетом заключения Ассоциации (в 2019 г. из 116 рассматриваемых проектов законов учтены предложения и замечания Ассоциации в 95 случаях, в 2020 г. из 96 законопроектов — в 75 случаях).

Согласно Закону Иркутской области от 23 июля 2008 г. № 55-оз «О бюджетном процессе в Иркутской области», Ассоциация является участником бюджетного процесса, в связи с чем все проекты нормативных правовых актов в бюджетной сфере подлежат согласованию. Кроме установленной процедуры рассмотрения членами ассоциации данных проектов, как правило, организуются совещания секции «Бюджетный процесс и социально-экономическое развитие территорий», куда входят представители финансовых органов администраций муниципалитетов, с представителями Министерства финансов Иркутской области, Правительства Иркутской области, Законодательного Собрания Иркутской области.

Совместно с депутатским корпусом Законодательного Собрания Иркутской области, депутатами Государственной Думы Российской Федерации от Иркутской области осуществляется работа по подготовке предложений в проекты федеральных законов и внесению изменений в федеральные законы.

Результатом совместной работы Ассоциации и депутатов Государственной думы стало:

— принятие в 2018 г. Государственной Думой РФ Федерального закона от 11 ноября 2018 г. № 359-ФЗ «О внесении изменения в статью 333.38 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», инициированного Законодательным Собранием Иркутской области по обращению Ассоциации. Закон освобождает физические лица от уплаты государственной пошлины за нотариальное удостоверение сделок по отчуждению недвижимого имущества, подлежащих в соответствии с законодательством Российской Федерации обязательному нотариальному удостоверению, которое расположено в аварийном и подлежащем сносу доме;

— по обращению Ассоциации при поддержке депутата Государственной думы РФ С.Ю. Тена проект Закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения объектов государственной экологической экспертизы на Байкальской природной территории в целях упрощения строительства и реконструкции объектов социального назначения» принят 4 декабря 2019 г. в третьем чтении.

Законом уточняются объекты государственной экологической экспертизы федерального уровня, исключив из них проектную документацию объектов социального назначения, которые не относятся в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды к объектам I и II категорий, строительство и реконструкцию которых предполагается осуществлять в границах населенных пунктов, находящихся в границах буферной экологической зоны и экологической зоны атмосферного влияния БПТ, за пределами особо охраняемых природных территорий.

Ежегодно Ассоциация формирует и направляет в Законодательное Собрание Иркутской области пред-

ложения по совершенствованию законодательной базы субъекта РФ и федерального законодательства. Кроме того, Правительству Иркутской области направляются предложения по совершенствованию подзаконных актов.

Согласно п. 2.1 ч. 1 ст. 53 Устава Иркутской области Ассоциация наделена правом законодательной инициативы. Подготовка проектов законов осуществляется Исполнительной дирекцией Ассоциации по обращению органов местного самоуправления. Решение о внесении проекта закона принимается общим собранием членов Ассоциации. Члены Ассоциации после рассмотрения проекта закона направляют в Исполнительную дирекцию заполненный лист голосования.

После установленной процедуры согласования проект закона вносится в Законодательное Собрание Иркутской области. Проект закона в комитетах Законодательного Собрания, на сессии Законодательного Собрания представляет исполнительный директор Ассоциации.

В 2019 году Ассоциацией муниципальных образований Иркутской области внесено 3 проекта закона Иркутской области, которые были приняты единогласно депутатами Законодательного Собрания Иркутской области:

1. «О внесении изменений в Закон Иркутской области “О закреплении за сельскими поселениями Иркутской области вопросов местного значения”». Проект закона был подготовлен по обращению администрации муниципального образования «Качутский район», глав поселений Эхирит-Булагатского района, администрации муниципального образования «Боханский район». Изменения касались перераспределения ряда полномочий между муниципальными образованиями поселений и районов.

2. «О внесении изменений в Закон Иркутской области “Об отдельных вопросах оборота земель сельскохозяйственного назначения в Иркутской области”». Подготовлен по обращению Администрации Казачинско-Ленского района. Изменения касались дополнения перечня печатных средств массовой информации районными СМИ, публикующими извещения правообладателя о приеме возражений при выделении доли из общедолевой собственности земель сельскохозяйственного назначения.

3. «О внесении изменения в пункт 2 статьи 2 Закона Иркутской области “О признании утратившими силу пунктов 2 и 3 части 1 статьи 2 Закона Иркутской области “О налоге на имущество организаций”». Подготовлен по обращению органов местного самоуправления. Проектом закона внесено изменение, предусматривающее отсрочку отмены налоговой льготы по налогу на имущество организаций для казенных учреждений, финансируемых из местного бюджета, и бюджетных, автономных учреждений, созданных муниципальными образованиями Иркутской области до 1 января 2020 г.

В 2020 году Ассоциацией муниципальных образований Иркутской области внесено 2 проекта закона Иркутской области, приняты депутатами Законодательного Собрания Иркутской области единогласно:

1. «О внесении изменений в Закон Иркутской области “О закреплении за сельскими поселениями

Иркутской области вопросов местного значения”». По обращению глав поселений Эхирит-Булагатского района изменения касались перераспределения полномочий в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами с уровня поселений на уровень района.

2. «О внесении изменения в пункт 2 статьи 2 Закона Иркутской области “О признании утратившими силу пунктов 2 и 3 части 1 статьи 2 Закона Иркутской области “О налоге на имущество организаций”». По обращению органов местного самоуправления. Проектом закона внесено изменение, предусматривающее отсрочку отмены льготы по налогу на имущество организаций для казенных учреждений, финансируемых из местного бюджета, и бюджетных, автономных учреждений, созданных муниципальными образованиями Иркутской области до 1 января 2022 г.

Работа над проектами нормативных правовых актов, проводимая юристами Ассоциации, имеет ряд особенностей.

Заключение Ассоциации муниципальных образований Иркутской области должно содержать консолидированное единое решение. Вместе с тем в нем должна быть учтена позиция каждого члена Ассоциации, участвующего в обсуждении. Далеко не всегда мнения органов местного самоуправления муниципальных образований даже одного уровня по одному и тому же проекту нормативного правового акта совпадают.

Специфика муниципальных образований Иркутской области настолько различна, что применение единых правовых норм невозможно, даже для муниципальных образований одного вида. Законодатели, в свою очередь, при принятии решений стремятся к единообразному подходу действия правовых норм на всей территории субъекта.

При принятии любых решений Ассоциация руководствуется принципом равенства силы голоса муниципального образования независимо от его уровня и вида. В условиях кадрового голода в муниципальных образованиях первого уровня зачастую нет специалистов должной квалификации для подготовки качественного заключения на проект нормативного правового акта.

Нормативное регулирование исполнения органами местного самоуправления вопросов местного значения, переданных отдельными государственными полномочиями субъекта осуществляется как муниципальным, так и отраслевым законодательством. В результате одновременного правоприменения муниципальных и отраслевых норм обнаруживаются многочисленные пробелы и коллизии, которые можно устранить только на уровне законодательства Российской Федерации.

Для эффективного решения поставленных задач юристы АМО ИО должны иметь разностороннюю эрудированность в правовых нормах различных сфер общественных правоотношений. Кроме того, обладать ораторским искусством и даром убеждения для того, чтобы защитить интересы органов местного самоуправления вопреки всему, терпением и оптимизмом, для того чтобы вдохновляться малой долей успешного результата по сравнению с огромным объемом проделанной работы.

## Юридическая служба и секция по нормотворчеству и правовым вопросам ассоциации «Совет муниципальных образований Кемеровской области — Кузбасса»

Мурашкинцева Арина Николаевна, юрисконсульт ассоциации «Совет муниципальных образований Кемеровской области — Кузбасса»  
smoko@ako.ru

В статье приводится описание работы юридической службы и секции по нормотворчеству и правовым вопросам ассоциации «Совет муниципальных образований Кемеровской области — Кузбасса».

**Ключевые слова:** правовая работа, нормотворчество, модельные документы, соглашения о сотрудничестве.

### The Legal Service and the Department of Law Making and Legal Affairs of the Association The Council of Municipal Structures of the Kemerovo Region – Kuzbass

Murashkintseva Arina N., Legal Counsel of the Association The Council of Municipal Structures of the Kemerovo Region – Kuzbass

The article describes the activities of the legal service and the department of law making and legal affairs of the Association The Council of Municipal Structures of the Kemerovo Region – Kuzbass.

**Keywords:** legal work, law making, model documents, cooperation agreements.

Ассоциация «Совет муниципальных образований Кемеровской области — Кузбасса» была создана 5 апреля 2006 г.

Одним из важнейших направлений деятельности Ассоциации «Совет муниципальных образований Кемеровской области — Кузбасса» является правовая работа.

В Совете муниципальных образований Кузбасса с 2007 г. действует секция по нормотворчеству и правовым вопросам (далее — правовая секция), в которую входят юристы всех муниципальных образований региона. Руководит работой секции — первый заместитель главы Осинниковского городского округа по правовым вопросам В.В. Кауров. Правовая секция является площадкой для общения и обмена опытом специалистов юридических служб и иных структурных подразделений органов местного самоуправления с приглашением специалистов органов государственной власти, правоохранительных и надзорных органов.

Уже в самом начале работы правовой секции в 2007 г. Советом муниципальных образований Кузбасса был издан сборник модельных документов по реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В своей деятельности Совет муниципальных образований Кузбасса стремится выстраивать тесное взаимодействие с органами государственной власти, как региональными, так и федеральными. Этому способствует заключение соглашений о сотрудничестве, а также принятие в 2010 г. Закона Кемеровской области № 135-ОЗ «О взаимодействии органов государственной власти Кемеровской области с Советом муниципальных образований Кемеровской области». На сегодняшний день соглашения о взаимодействии заключены с ключевыми государственными органами: Управлением Министерства юстиции по Кемеровской области — Кузбассу, Управлением Росреестра

по Кемеровской области — Кузбассу; Прокуратурой Кузбасса; с исполнительными органами государственной власти Кузбасса и др.

Подчеркнем, что органы власти, с которыми заключены соглашения о сотрудничестве, принимают участие в разработке плана работы Совета муниципальных образований, проводят экспертизы модельных документов, оказывают содействие при подготовке методических материалов для органов местного самоуправления.

Характеризуя правовую работу совета, следует особо отметить сотрудничество с Управлением Минюста по Кузбассу. На регулярной основе с управлением проводятся совместные мероприятия, направленные на приведение уставов муниципальных образований в соответствие с действующим законодательством, а также систематически рассматривается вопрос о совершении нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления (с участием представителей областной нотариальной палаты).

Отметим, что опыт взаимодействия Совета муниципальных образований Кузбасса и Управления Министерства юстиции по Кемеровской области рассматривался в 2011 г. на заседании Координационного совета при Главном управлении Минюста России по Новосибирской области.

С целью привлечения к работе с муниципальными юристами представителей научного сообщества Советом муниципальных образований Кузбасса также заключено соглашение с Кемеровским государственным университетом. Представители КемГУ принимают участие в мероприятиях, организованных советом, что позволяет рассматривать многие сложные вопросы, связанные с деятельностью органов местного самоуправления, не только с практической, но и научной точки зрения. В частности, с привлечением представителей научного сообщества на заседаниях секции рассматривались вопросы применения земельного и антикоррупционного законодательства.

Основная работа правовой секции совета заключается в проведении регулярных заседаний по актуальным, наиболее проблемным правовым вопросам для органов местного самоуправления, что позволяет своевременно регулировать нормотворческую деятельность муниципальных образований, практику представления интересов муниципальных образований в судебных инстанциях, контролирурующих и иных органах.

В 2020 году в рамках правовой секции совета было проведено 10 заседаний, часть из них совместно с секцией Совета по ЖКХ, экономической секцией и секцией по социальным вопросам. Особый интерес у муниципальных юристов традиционно вызывают такие темы, как осуществление муниципального контроля (разных видов), организация деятельности административных комиссий, актуальные требования к уставам муниципальных образований и др.

На заседания секции приглашаются представители профильных структур администрации региона, прокуратуры области, управления Минюста, управления Росреестра и других органов государственной власти. На этих мероприятиях сотрудники органов местного самоуправления имеют возможность напрямую задать интересующие вопросы представителям органов государственной власти, что невозможно осуществить в их текущей работе. На этих мероприятиях муниципальные юристы обмениваются опытом, расширяют свою компетенцию.

Помимо докладов ответственных структур на заседаниях секции по ряду вопросов делаются обзоры судебной практики по региону, даются рекомендации по улучшению качества работы органов местного самоуправления.

К примеру, в августе 2020 г. на заседании секции по нормотворчеству и правовым вопросам по теме «Об актуальных вопросах организации деятельности административных комиссий» по итогам анализа судебных решений были выявлены основания для отмены постановлений административных комиссий в Кемеровской области — Кузбассе в первом полугодии 2020 г. Юристы совета в своем докладе обратили внимание муниципалов на важность недопущения в работе административных комиссий типичных ошибок, влекущих за собой отмену постановлений в судебном порядке.

По итогам заседаний секции с учетом мнения муниципальных образований зачастую формируются предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты различных уровней. Работу над проектами изменений ведет юридическая служба совета.

Так, например, в 2020 г. по итогам совместного заседания с Управлением Росреестра по Кемеровской области — Кузбассу по теме «Взаимодействие органов муниципального земельного контроля с органами государственного земельного надзора» Совет муниципальных образований обратился к заместителю губернатора Кузбасса по строительству с предложением о внесении изменений в Порядок осуществления муниципального земельного контроля на территории Кемеровской области. Суть предлагаемых изменений заключалась в увеличении срока (с 3 до 6 месяцев) для устранения нарушений земельного законодательства, за нарушение которых предусмотрена администра-

тивная и иная ответственность. При этом в Административном регламенте осуществления Росреестром государственного земельного надзора именно такой «увеличенный» срок и установлен. Предложенные изменения были внесены в Порядок и позволили уравнивать в этом вопросе положение органов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля.

Повседневная правовая работа совета ведется юридической службой, представленной одной штатной единицей юриста. Вместе с тем юристконсульт Совета муниципальных образований организует большой блок правовой работы. В том числе дает устные и письменные консультации муниципальным образованиям области, участвует в разработке модельных правовых актов, методических материалов.

На постоянной основе Совет муниципальных образований участвует в заседаниях рабочих групп в парламенте Кузбасса при рассмотрении законопроектов, затрагивающих интересы муниципалитетов.

Юристы совета оказывают помощь сотрудникам органов местного самоуправления при подготовке ответов в контрольно-надзорные органы, процессуальных документов при рассмотрении дел в судах. В отдельных случаях участвует в судебных заседаниях, представляя интересы органов местного самоуправления по доверенности.

После внесения изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», касающихся введения нового вида муниципальных образований — муниципального округа, на территории Кемеровской области — Кузбасса в 2019 г. началось преобразование муниципальных районов в муниципальные округа (на сегодняшний день из 18 муниципальных районов в муниципальные округа преобразовано 14).

Юридическая служба совета также принимала участие в работе по содействию в проведении преобразований в муниципальные округа: был подготовлен модельный устав муниципального округа, который прошел согласование с прокуратурой области и был разослан во все преобразуемые муниципалитеты. Также юристом совета проводились консультации муниципальных служащих по правовым вопросам, возникшим при преобразовании.

В последние годы в связи с возрастанием роли работы в онлайн-пространстве, а также повышением значимости социальных сетей советом были созданы аккаунты в Instagram и Facebook. В группе Совета муниципальных образований Кузбасса в Facebook регулярно публикуются дайджесты правовых новостей, обзоры изменений законодательства и судебной практики. В 2020 году совет запустил в работу новый официальный сайт: [smoko42.ru](http://smoko42.ru), на котором размещаются материалы всех проведенных мероприятий: видеозаписи, презентации, документы.

Работа правовой секции и юридической службы совета постоянно совершенствуется. В планах на 2021 г. — создание общего чата юристов муниципальных образований области, где в режиме онлайн будет возможно обмениваться опытом, получить ответы на интересующие вопросы и просто пообщаться.

## Из опыта правовой работы Совета муниципальных образований Красноярского края: подготовка предложений по совершенствованию законодательства

**Коновальцев Александр Николаевич**, исполнительный директор Совета муниципальных образований Красноярского края  
kksov@mail.ru

В материале содержится описание правовой работы Совета муниципальных образований Красноярского края по подготовке предложений по совершенствованию законодательства. Приводятся конкретные примеры наиболее значимых законодательных инициатив.

**Ключевые слова:** совет муниципальных образований, правовая работа, совершенствование законодательства, законодательная инициатива, контрольно-надзорная деятельность.

### From the Practical Legal Experience of the Council of Municipal Structures of the Krasnoyarsk Territory: Preparation of Proposals for the Improvement of Laws

**Konovaltsev Aleksandr N.**, Chief Executive Officer of the Council of Municipal Structures of the Krasnoyarsk Territory

The publication describes the legal work of the Council of Municipal Structures of the Krasnoyarsk Territory aimed at preparation of proposals for the improvement of laws. The author gives specific examples of the most significant legislative initiatives.

**Keywords:** council of municipal structures, legal work, law improvement, legislative initiative, control and supervisory activities.

Ассоциация «Совет муниципальных образований Красноярского края» (далее — Совет) образована в 2006 г. и является одной из крупнейших ассоциаций в Российской Федерации, которая включает в себя 544 муниципалитета.

В 2003 году было организовано Красноярское краевое государственное учреждение «Консультационно-методический центр» (Красноярское краевое государственное бюджетное учреждение дополнительного профессионального образования «Институт государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края»), главной целью которого стало содействие органам местного самоуправления в реализации Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации». Институт осуществляет разработку и экспертизу муниципальных нормативных правовых актов, работает с уставами муниципальных образований, представляет муниципалитеты в суде. Таким образом, Совет муниципальных образований Красноярского края имеет возможность сосредоточиться на правовой работе с федеральным центром и организовать взаимодействие с органами государственной власти.

Правовая работа Совета муниципальных образований осуществляется в разных формах и по разным направлениям, но особое значение имеют подготовка предложений по совершенствованию законодательства и совершенствование контрольно-надзорной деятельности.

**1. Подготовка предложений по совершенствованию законодательства.** Закладывая принципы работы в начале своей деятельности, Совет определил подготовку предложений по совершенствованию законодательства, затрагивающего вопросы местного самоуправления, в качестве приоритетного направления. Много внимания в повседневной работе Совет уделяет вопросам развития экономики, повышению качества жизни населения, организации и совершенствованию межмуниципального и межведомственного взаимодействия.

В Совете сложилась практика коллективной разработки предложений с муниципалитетами и экспертами по выявлению проблем в сфере местного самоуправления.

Совет получил дополнительную возможность транслировать свои предложения непосредственно на федеральный уровень — председатель Совета глава города Красноярска Сергей Васильевич Еремин избран председателем палаты городов — административных центров российских регионов и членом Президиума Общероссийского Конгресса муниципальных образований (ОКМО).

Работа Совета с Всероссийской ассоциацией развития местного самоуправления дает положительный эффект «обратной связи», позволяет донести с мест в кратчайшие сроки до Федерального Собрания и Правительства России предложения по совершенствованию законодательства и реализации национальных проектов. За последние годы Совет стал связующим звеном для муниципалитетов края по взаимодействию с внешним миром, «голосом» местной власти на всех уровнях государственной власти.

В 2020 году Советом направлено 35 предложений по совершенствованию федерального законодательства. Однако в качестве иллюстрации ниже приводятся лишь некоторые наиболее значимые предложения.

**Содержание и эксплуатация водонапорных башен.** В собственности городских и сельских поселений Красноярского края находится 1347 источников водоснабжения населения, в основном это подземные скважины, подающие воду через водонапорные башни.

Проблема в организации централизованного водоснабжения в сельских поселениях заключается в сложности применения действующей нормативно-правовой базы в практике сельских и городских поселений.

Значительное количество объектов водоснабжения эксплуатируются муниципальными образованиями самостоятельно, поскольку эти объекты не интересны бизнесу по причине малого количества водопотребителей, удаленности объектов водоснабжения, износа оборудования и больших финансовых затрат в эксплуатации и убыточности данного вида деятельности.

В соответствии с действующим законодательством сельские и городские поселения должны передать объекты водоснабжения в концессию на конкурсной основе хозяйствующим субъектам (ООО или ИП), которые, в свою очередь, заключив концессионное соглашение с сельским и городским поселением, разработав и утвердив тариф, будут оказывать услуги водоснабжения населению. Кроме этого, одним из основных условий участия муниципалитета в региональных программах, позволяющих направлять деньги на ремонт объектов водоснабжения, является наличие эксплуатирующей организации, т.е. концессионера. Законодатель рассматривает водоснабжение как конкурентный рынок, в сельских поселениях он таковым не является. Здесь нет возможности для зарабатывания денег коммерческими структурами, поэтому потенциальные концессионеры отсутствуют.

Проблема могла бы быть разрешена, если в роли такого концессионера, пусть даже на конкурсной основе,

выступило бы МУП, созданное таким поселением, поскольку ответственности за вопросы водоснабжения с сельского поселения никто не снимет. Но и здесь сельские и городские поселения такой возможности лишены законодателем. Сегодня создание МУПов (кроме северных территорий — обеспечение жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях) запрещено, а действующие будут ликвидированы или самостоятельно, или в судебном порядке по иску антимонопольного органа до 1 января 2025 г. (в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственных и муниципальных унитарных предприятиях” и Федеральный закон “О защите конкуренции”»).

Совет обратился с предложением войти в Правительство РФ по внесению изменения в законодательство, позволяющее муниципальным образованиям сельских поселений создавать и содержать МУПы. Полагаем необходимым расширить перечень исключительных условий, закрепленных Федеральным законом от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», которые позволили бы оказывать услуги населению, включив в них и вопросы водоснабжения.

**О развитии сельских территорий и организации строительной отрасли на селе.** В настоящее время реализуются программы, направленные на решение задач, поставленных Президентом РФ В.В. Путиным в майском указе о национальных целях и стратегических задачах на период до 2024 г., с учетом корректировки их структуры и содержания.

По Всероссийской переписи населения 2010 г. населенных пунктов в стране сократилось на 12,7%. Сельские населенные пункты с населением свыше 51 человека составляют всего 42,9% (например, в Тверской области 13%, Вологодской области 12%). Идет обезлюдивание территорий, выбытие земель из оборота.

Постановлением Правительства РФ в мае 2018 г. утверждена Программа комплексного развития сельских территорий на 2020–2025 гг. Программой предусмотрено сохранение доли сельского населения в общей численности населения России на уровне не менее 25,3% и повышение доли общей площади благоустроенных жилых помещений в сельских населенных пунктах до 50% в 2025 г.

Одной из главных причин серьезного сдерживания реализации этих и других программ является отсутствие «сельской строительной отрасли».

Необходимо иметь в виду, что существующие в настоящее время строительные организации дислоцируются в крупных городах. Из-за рассредоточенности сельских строительных объектов в субъекте по районам они не ведут работы в сельской местности. В связи с этим требуется создать целую отрасль строительства в сельской местности — малые и средние подрядные строительные организации, предприятия стройиндустрии по производству основных строительных материалов и конструкций, которые должны дислоцироваться в основном в районных центрах, крупных сельских и городских поселениях.

Учитывая передвижной характер организации строительных работ на селе, длительный цикл производства строительных объектов, оборотные средства которых замораживаются, возникающие дополнительные затраты, предлагается Правительству РФ принять законодательные акты о предоставлении сельским строительным организациям постоянных финансовых налоговых льгот (кроме налога на доходы физических лиц (НДФЛ)), а социальные фонды: Пенсионный, социального и медицинского страхования — установить на уровне 50%.

Это решение позволит организовать около 1,0 млн рабочих мест, закрепить кадры на селе, способствовать развитию села, обеспечить заказами отрасли промышленности: металлургию, лесную, химическую, цементную, машиностроение и др. Одно рабочее место в строительстве создает шесть в других отраслях экономики.

**2. Предложения в сфере контрольно-надзорной деятельности.** Совет на основании заключенных соглашений находится в постоянном диалоге с территориальными управлениями федеральных контрольно-надзорных органов, с которыми сложились рабочие отношения (с прокуратурой, с главными управлениями МВД и МЧС и др.).

С 2013 года Совет по разработанной методике проводит ежегодный мониторинг, сбор и анализ финансовых потребностей муниципалитетов, необходимых для устранения предписаний органов контроля и надзора, исполнения судебных решений (инвентаризация предписаний). Эта работа позволяет выявить реальное положение дел на местах, обосновать необходимые расходы местных органов власти, выявить проблемы правоприменения и осуществления контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления. Итоги мониторинга совет направляет губернатору и правительству Красноярского края, органам контроля и надзора для рассмотрения и принятия необходимых решений.

Такая практика получила высокую оценку профильных комитетов Федерального Собрания РФ и была рекомендована к применению в других российских регионах.

Совет муниципальных образований еще в 2019 г. предложил рассмотреть новую оценку эффективности контроля и надзора в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности:

- определить критерии оценки выявленных нарушений с учетом их реальной общественной опасности;
- разработать механизм учета правовых и бюджетных условий муниципальной работы при проведении контрольно-надзорных мероприятий. Предусмотреть возможность переноса исполнения предписаний контрольно-надзорных органов на следующий финансовый год (за исключением тех, которые направлены на устранение реальных угроз жизни и здоровью граждан). Разработать и внедрить в практику государственного контроля и надзора элементы риск-ориентированного подхода. В рамках этой работы провести категоризацию правовых требований к муниципалитетам исходя из уровня потенциального ущерба в связи с невыполнением установленных требований. Предложено проработать вопрос создания и применения механизма «регуляторной гильотины» для надзора в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления, одновременно предусмотрев категоризацию правонарушений по профилям риска.

Некоторые из озвученных предложений взяты для изучения и подготовки законодательного регулирования Правительством РФ в рамках подготовки реформы контрольно-надзорной деятельности.

Совет проводит юридическую работу в рамках подготовки ежегодного доклада о состоянии местного самоуправления, активно участвует в проводимых мониторингах, опросах, обсуждениях предложений по внесению изменений в законодательство, в том числе и по запросам советов других субъектов Российской Федерации. Перечисленные в статье предложения, подготовленные Советом муниципальных образований Красноярского края по внесению изменений в действующее законодательство, не отражают всего спектра проблематики местного самоуправления и тем, которые разрабатывает Совет, но являются значимыми для муниципального общества.

## Реализация права законодательной инициативы и информационно-правовая поддержка муниципалитетов: опыт работы Совета муниципальных образований Тамбовской области

**Миронов Валентин Николаевич**, председатель ассоциации «Совет муниципальных образований Тамбовской области»  
avtor@lawinfo.ru

**Колодина Татьяна Ивановна**, юрист ассоциации «Совет муниципальных образований Тамбовской области»  
kti68@asmo.tambov.gov.ru

Приводится описание опыта работы Совета муниципальных образований Тамбовской области по реализации права законодательной инициативы и информационно-правовой поддержки муниципалитетов.

**Ключевые слова:** законодательная инициатива, правовая поддержка, правотворческая деятельность, совет муниципальных образований, местное самоуправление, муниципальные образования.

### Exercising of the Right to Legislative Initiative and Informational and Legal Support of Municipalities: The Practical Experience of the Council of Municipal Structures of the Tambov Region

**Mironov Valentin N.**, Chairman of the Association The Council of Municipal Structures of the Tambov Region

**Kolodina Tatyana I.**, Lawyer of the Council of Municipal Structures of the Tambov Region

The article describes the experience of activities of the Council of Municipal Structures of the Tambov Region aimed at exercising of the right to legislative initiative and informational and legal support of municipalities.

**Keywords:** legislative initiative, legal support, law making activities, council of municipal structures, local self-government, municipal structures.

Ассоциация «Совет муниципальных образований Тамбовской области» была образована 25 марта 2006 г. на Съезде муниципальных образований Тамбовской области по решению представителей всех муниципалитетов Тамбовской области. 29 июня 2006 г. запись о создании некоммерческой организации внесена в Единый государственный реестр юридических лиц Управлением Федеральной налоговой службы по Тамбовской области.

Одним из ключевых направлений деятельности ассоциации «Совет муниципальных образований Тамбовской области» является реализация права законодательной инициативы.

Реализацию законодательной инициативы в настоящее время Совет осуществляет в соответствии с Уставом Тамбовской области и Законом Тамбовской области от 25 февраля 2017 г. № 86-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления Тамбовской области».

Законодательную инициативу Совет реализует по нескольким направлениям, главными из которых являются внесение проектов законов области, внесение законопроектов о внесении изменений в действующее законодательство и внесение предложений и дополнений в законопроекты, представленные в Тамбовскую областную Думу.

Наиболее используемая форма — это внесение предложений в проекты законов области непосредственно через работу комиссии по правовым вопросам, которая создана с целью выработки позиции членов ассоциации по вопросам развития и совершенствования регионального и федерального законодательства, а также защиты интересов муниципальных образований.

В состав комиссии входят представители всех городов и районов области. Это главы городских округов и муниципальных районов, председатели городских и районных Советов народных депутатов, главы городских и сельских поселений, юристы из муниципалитетов.

Для более эффективной и результативной работы состав комиссии ежегодно обновляется и в соответствии с соглашениями о взаимодействии с различными структурами федеральных и региональных органов государственной власти в заседаниях комиссии постоянно принимают участие представители органов власти, прокуратуры Тамбовской области, правового управления областной Думы и администрации

области, Тамбовского регионального отделения Ассоциации юристов России и представители заинтересованных структурных подразделений администрации области — разработчики рассматриваемых законопроектов.

За время работы комиссия по правовым вопросам показала свою эффективность. Вопросы, выносимые на рассмотрение комиссии, формируются в соответствии с Примерной программой законотворческой деятельности Тамбовской областной Думы, а также по обращению администрации области, различных комитетов областной думы и разработчиков законопроектов. Множество вопросов, рассматриваемых на заседаниях правовой комиссии, вносится по инициативе муниципалитетов области.

Для более оперативного рассмотрения законопроектов предусмотрена и заочная форма заседаний комиссии. Такая форма работы стала особенно востребована в условиях пандемии. При заочном обсуждении актуальных вопросов все предложения от членов комиссии и муниципалитетов области аккумулируются в исполнительный дирекции совета. Далее эти предложения обобщаются, анализируются и направляются в областную думу и инициаторам рассмотрения.

Основная часть проектов законов правовая комиссия рассматривает после принятия Тамбовской областной Думой в первом чтении. На заседании правовой комиссии, как правило, проходит бурное обсуждение предложений от членов комиссии и муниципалитетов области. Отбираются рациональные предложения и дополнения, которые направляются в профильные комитеты областной думы и разработчикам для подготовки законопроекта ко второму чтению.

Иногда бывает и так, что после внесения многочисленных предложений от ассоциации по итогам работы комиссии по правовым вопросам и рассмотрения комитетами Тамбовской областной Думы законопроекты направляются разработчикам на доработку. Так было с новой редакцией Закона «Об административных правонарушениях в Тамбовской области».

Часто разработчики обращаются в совет на стадии разработки того или иного проекта закона, до внесения в областную думу, с целью учета мнения муниципалитетов области.

Правотворческая деятельность и правоприменение — это непрерывные и переходящие друг в друга процессы.

Как показывает анализ правоприменительной практики, продолжается тенденция передачи полномочий от поселений муниципальным районам и от муниципальных районов поселениям на основании соглашений. Данный механизм предназначен для учета интересов и особенностей территорий каждого отдельно взятого муниципалитета и способствует оптимизации местных бюджетов на уровне поселений.

В рамках правовой работы совета исполнительная дирекция проводит мониторинги правоприменения, по результатам которых вносятся предложения по внесению изменений в действующее законодательство области. Например, после проведения мониторинга исполнения законодательства по муниципальному земельному контролю совет вышел с законодательной инициативой по внесению изменений сразу в два областных закона: в Закон Тамбовской области «О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Тамбовской области» и статью 12 Закона Тамбовской области «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления», в соответствии с которыми полномочия по муниципальному земельному контролю (осуществляемые ранее сельскими поселениями) закреплены за муниципальными районами. Эти изменения инициированы были по согласию и желанию сельских поселений из-за отсутствия квалифицированных кадров на поселенческом уровне.

В результате изменений в региональном законодательстве полномочия по осуществлению муниципального земельного контроля переданы с уровня сельских поселений на уровень муниципального района, что существенно снизило нагрузку на сельские поселения и позволило более качественно осуществлять данный вид муниципального контроля муниципальными районами.

Сложно дать исчерпывающий перечень законов, в которые вошли предложения Совета муниципальных образований Тамбовской области. Спектр поправок обширен и касается не только отдельных вопросов деятельности органов местного самоуправления (Закон Тамбовской области от 1 марта 2013 г. № 246-3 «Об организации, осуществлении регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и порядке взаимодействия органов муниципального жилищного контроля с органом регионального государственного жилищного надзора»), но и законов, напрямую затрагивающих интересы граждан, проживающих на территории области (Закон Тамбовской области от 4 июля 2012 г. № 166-3 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг в Тамбовской области»; Закон Тамбовской области от 5 декабря 2007 г. № 316-3 «О регулировании земельных отношений в Тамбовской области»).

При выполнении данного вида правотворчества на первом этапе при подготовке проектов законов Совет муниципальных образований Тамбовской области проводит анализ правоприменительной практики действующего законодательства по определенному направлению. Когда уже утверждена сама концепция проекта, принимается решение о формировании рабочей группы и подготовке текста проекта закона. Перед официальным внесением в думу проект закона проходит обсуждение с муниципальными образованиями и согласование с прокуратурой и заинтересованными управлениями органов государственной власти области.

И лишь после прохождения первого этапа официально советом вносится в Тамбовскую областную Думу полный пакет документов (проект закона, пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование и т.д.), где и проходит второй этап правотворчества в соответствии с законодательством (принятие на рассмотрение, обсуждение на профильном комитете, принятие и подписание нормативного акта).

После принятия законов, которые муниципалитетам области кажутся сложными для реализации, исполнительная дирекция совета проводит мониторинги правоприменения.

Итоги мониторинга представляются в профильные комитеты Тамбовской областной Думы.

Законом Тамбовской области, регламентирующим взаимодействие органов государственной власти с Советом муниципальных образований, предусмотрены и такие немаловажные направления деятельности, как обеспечение участия представителей ассоциации в создаваемых органами государственной власти Тамбовской области экспертных органах, координационных советах и иных коллегиальных органах, рассматривающих вопросы, связанные с деятельностью органов местного самоуправления и развитием местного самоуправления на территории Тамбовской области, и обеспечение возможности участия представителей ассоциации «Совет муниципальных образований Тамбовской области» в подготовке и обсуждении проектов законов Тамбовской области по вопросам наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Тамбовской области.

Например, при работе над проектом Закона области «О внесении изменений в Закон области “О регулировании земельных отношений в Тамбовской области”» в составе рабочей группы представителями совета разработан порядок предоставления гражданам земельных участков в собственность бесплатно. В этом законе также учтены предложения по предоставлению земельных участков в собственность бесплатно гражданам, имеющим трех и более детей, для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности и другие предложения.

В составе рабочей группы председатели палат совета принимают участие в экспертизе законодательных актов органов государственной власти области, относящихся к сфере деятельности органов местного самоуправления. При разработке проектов законов области «О закреплении за сельскими поселениями вопросов местного значения» и «О порядке формирования органов местного самоуправления в Тамбовской области» учитывались мнения палат всех типов муниципальных образований, входящих в состав совета.

В условиях пандемии COVID-19 Совет муниципальных образований активизировал работу по оказанию информационной помощи органам местного самоуправления и жителям области по ориентиру в стремительно меняющемся законодательстве. Ежедневно проводилась выборка изменений в законодательстве, связанных с COVID-19, и направлялась с текстами новых нормативных правовых актов главам администраций муниципалитетов области для использования в работе и распространения по подведомственным учреждениям.

Совет использовал всевозможные эффективные способы доведения достоверной информации об изменениях в законодательстве в период пандемии для широкого круга жителей области посредством размещения в социальных сетях на странице председателя Совета — Валентина Миронова в Фейсбуке и в популярных группах.

Еще одним из видов реализации законодательных инициатив является участие представителей совета в заседаниях каждого комитета областной думы, а председателя совета в заседании Тамбовской областной Думы, где и озвучиваются поправки к законопроектам от совета.

Регулярно в состав рабочих групп при областной думе по работе над проектами законов области по вопросам местного самоуправления входят члены совета и председатель Совета муниципальных образований Тамбовской области.

Совет реализует право законодательной инициативы в тесном взаимодействии с федеральными органами власти и органами государственной власти Тамбовской области, прокуратурой области.

Только при совместном конструктивном диалоге органов государственной власти и местного самоуправления можно разрешить самые проблемные вопросы местного значения и добиться повышения качества жизни населения.

## Школа муниципальных юристов: из опыта работы ассоциации «Совет муниципальных образований Забайкальского края»

Ушакова Маргарита Карловна, юрист ассоциации «Совет муниципальных образований Забайкальского края»  
m.k.ushakova@mail.ru

Приводится опыт работы ассоциации «Совет муниципальных образований Забайкальского края» по организации и проведению школы муниципальных юристов.

**Ключевые слова:** школа муниципальных юристов, право законодательной инициативы, представительные органы, главы муниципальных образований, местные администрации.

### School of Municipal Lawyers: From the Practical Experience of the Association The Council of Municipal Structures of the Transbaikal Territory

Ushakova Margarita K., Lawyer of the Association The Council of Municipal Structures of the Transbaikal Territory

The article describes the experience of activities of the Association The Council of Municipal Structures of the Transbaikal Territory aimed at the organization and implementation of a school of municipal lawyers.

**Keywords:** school of municipal lawyers, right to legislative initiative, representative authorities, heads of municipal structures, local administrations.

27 июня 2006 г. была зарегистрирована ассоциация «Совет муниципальных образований Читинской области». Объединенный краевой совет муниципальных образований — ассоциация «Совет муниципальных образований Забайкальского края» — создан 20 ноября 2008 г. на базе ликвидированных советов Читинской области и Агинского Бурятского округа.

В Забайкальском крае накоплен определенный опыт обучения муниципальных юристов. Начало было положено в 2017 г. обновленным составом Исполнительной дирекции Совета муниципальных образований Забайкальского края.

По нашему мнению, одним из важных направлений деятельности ассоциации является оказание помощи главам, специалистам администраций муниципалитетов в правовых вопросах, ведь им приходится решать много задач в условиях быстро меняющегося федерального законодательства. Очень широк и региональный спектр права. И в этих обстоятельствах очень важно помогать муниципальным юристам в урегулировании проблем, возникающих в повседневной практике, обобщать нарабатываемый опыт.

Поэтому ассоциация увидела необходимость регулярных встреч юристов-муниципалов и выступила инициатором создания постоянно действующей школы юристов. Первое занятие состоялось в ноябре 2017 г. Стоит сказать, что ранее отдельно для муниципальных юристов Забайкальского края никто таких мероприятий не проводил. Подготовительным этапом обучающего семинара стал опрос юристов, в котором они высказывали пожелания, вносили предложения в программу, задавали интересующие вопросы. Исходя из полученных ответов и была составлена программа семинара. Мы признательны Администрации губернатора Забайкальского края, государственно-правовому управлению Законодательного Собрания Забайкальского края, Управлению Минюста России по Забайкальскому краю, которые поддержали инициативу ассоциации. На наше предложение об участии в семинаре также активно откликнулись представители органов исполнительной власти Забайкальского края и других государственных ведомств.

В программу первого семинара вошли вопросы реализации права законодательной инициативы представительными органами муниципальных образований Забайкальского края, регистрации уставов муниципальных образований Забайкальского края, осуществления нотариальных действий должностными лицами местного самоуправления. Были рассмотрены типичные нарушения, допускаемые органами местного самоуправления в ходе осуществления нормотворчества. В целях ознакомления с практикой работы юридических служб муниципалитетов слушатели побывали в администрации городского округа «Город Чита» и муниципального района «Читинский район».

Организуя школу, мы стремились к тому, чтобы слушатели стали проводниками знаний, которые они получают, трансляторами тех вопросов, которые интересуют их коллег на местах.

Тестирование по итогам семинара показало, что востребованность в обучении этой категории специалистов муниципальных администраций велика. Сложилась периодичность проведения занятий школы: не менее 2 раз в год.

Традиционно программа обучения включает актуальный обзор изменений в федеральном законодательстве и регио-

нальном, регулирующих вопросы местного самоуправления. Темы, обсуждаемые на занятиях школы, включают юридические аспекты различных сфер деятельности органов местного самоуправления.

Например, вопросы взаимодействия органов местного самоуправления с органами прокуратуры при подготовке и принятии нормативных правовых актов и их проектов, тонкости осуществления антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов, противодействия коррупционным правонарушениям, урегулирования конфликта интересов, нюансы регистрации уставов муниципальных образований, проблемы трудового законодательства и др.

В занятиях школы всегда принимают участие руководители и специалисты региональных органов исполнительной власти. Так, представители регионального Министерства финансов разъяснили муниципальным юристам нормы законодательства, связанные с административным правонарушением, — «Невыполнение государственного (муниципального) задания». Представителем Управления по развитию местного самоуправления администрации губернатора был дан обзор законопроекта Забайкальского края «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Забайкальском крае». Руководители Департамента по обеспечению деятельности мировых судей Забайкальского края рассказали о порядке оказания бесплатной юридической помощи в муниципальных образованиях Забайкальского края и др.

В ответ на поступающие от глав муниципальных образований обращения на занятиях был поднят вопрос о работе административных комиссий. Опыт работы делились специалисты административной комиссии городского округа «Город Чита». На одном из семинаров школы большой интерес вызвало практическое занятие «Эффективная навигация в информационных потоках и обеспечение доступа к найденной информации независимо от местоположения информационного ресурса», которое состоялось в Забайкальском региональном центре Президентской библиотеки им. Б. Н. Ельцина.

Неоднократно специалистами муниципальных администраций поднималась проблема осуществления муниципального контроля. В профессиональном сообществе обсуждались дискуссионные вопросы проекта Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Мониторинг, проведенный исполнительной дирекцией, выявил, что деятельность органов местного самоуправления Забайкальского края по осуществлению собственного муниципального контроля носит пока ограниченный и несистемный характер. Поэтому на одном из последних занятий школы предметно рассматривалась тема различных видов муниципального контроля.

Каждое занятие школы заканчивается обязательным обменом мнениями, предложениями по проблемным правовым вопросам, которые могут быть рассмотрены в дальнейшем.

Такую форму работы с муниципальными юристами активно поддерживают главы муниципальных образований, которые нередко сами принимают участие в занятиях школы.

Какой бы ни была тема обучающего мероприятия, участники всегда признают эффективность таких встреч для своей дальнейшей профессиональной работы и острую необходимость продолжения работы школы муниципальных юристов.

## Исполнительные директора Советов муниципальных образований субъектов РФ, выполняющие функции юристов



**Седов Д.К.,**  
исполнительный директор СМО Ульяновской области



**Лиманская Н.В.,**  
исполнительный директор СМО Томской области



**Русанов А.А.,**  
исполнительный директор СМО Пермского края



**Климова М.А.,**  
исполнительный директор СМО Ивановской области



**Славецкий Д.В.,**  
исполнительный директор СМО Самарской области



**Масловская З.А.,**  
исполнительный директор СМО Иркутской области



**Быстров Е.В.,**  
управляющий делами СМО Тюменской области



**Бочарова Т.А.,**  
исполнительный директор СМО Белгородской области



**Чамаев Р.Р.,**  
исполнительный директор СМО Чеченской Республики



**Миронов В.Н.,**  
председатель СМО Тамбовской области

## Юристы Советов муниципальных образований субъектов РФ



**Сомова Ю.А.,**  
руководитель юридической службы СМО Волгоградской области



**Коськин М.С.,**  
заместитель исполнительного директора по правовым вопросам СМО Московской области



**Татаринцева Н.С.,**  
начальник отдела правовой работы Исполнительной дирекции СМО Саратовской области



**Образцова С.В.,**  
юрист Дукинского сельского поселения Солнечного муниципального района, эксперт СМО Хабаровского края



**Попов Р.Г.,**  
заместитель исполнительного директора — советник по правовым вопросам СМО Новгородской области



**Мурашкинцева А.Н.,**  
юрисконсульт СМО Кемеровской области — Кузбасса



**Сошнева Н.В.,**  
заместитель исполнительного директора СМО Красноярского края



**Лепихин О.В.,**  
руководитель правовой службы СМО Удмуртской Республики



**Ушакова М.К.,**  
юрист СМО Забайкальского края