

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

№7 (336)
ИЮЛЬ 2018

ISSN 1992-7975

<http://emsu.ru>

Г А З Е Т А О М Е С Т Н О М С А М О У П Р А В Л Е Н И И В Р О С С И И



Что-то это мне напоминает...

Художник Игорь Смирнов-Сардановский. «Ложка»
<http://ccra.ru/Pcoc>

Содержание

Событие месяца	1
Ловите момент, граждане!	1
Ю. Кириллов: А я за пенсионную реформу!	1
Новый этап реформирования муниципальной власти	3
Р. Бабун. Куда идём?	3
МСУ в июле 2018-го	6
Twitter-хроника	6
Избранное за июль 2018-го	12
Деньги есть, желания – нет	12
«Кому я буду нужен?»	15
«Вы навсегда рушите путинское большинство» .	18
ЦИК отказала в проведении пенсионного референдума	20
Новые диссертации	20
По тематике журнала «Муниципальная экономика»	20
Новые федеральные акты	21
Президент РФ	21
Правительство РФ	22
Министерства РФ	23
Законопроекты в Госдуме РФ	24
От внесения до принятия	24

Судебная практика	30
Конституционный Суд РФ	30
Постановление от 10 июля 2018 года № 30-П... ..	30
Постановление от 18 июля 2018 года № 33-П... ..	39
Извлечения из практики за июнь и июль 2018 года	44
Верховный Суд РФ	47
Извлечения из практики за май и июнь 2018 года	47

Стоимость подписки на год – **1200** рублей,
стоимость полугодовой подписки – **800** руб-
лей (для подписчиков 2017 года – 1000/600
рублей за год/полгода). Доставка газеты на
E-mail адрес подписчика, сообщаемый при
оплате на admin@emsu.ru

Подписаться можно только в редакции и
через наш сайт «Энциклопедия местного са-
моуправления» emsu.ru

Событие месяца

Ловите момент, граждане!

Ю. Кириллов:

А я за пенсионную реформу!

Как же мало надо нынче нашим людям!
Только бы пенсионный возраст не повысили.
Это страстное желание добавилось к класси-
ческому «Лишь бы не было войны!»

То есть, **верхи уже добились хорошего для
себя результата: если не повышать пенсион-
ный возраст, то низы готовы и дальше полу-
чать низкие пенсии.**

А ведь низам стоит использовать эту по-
пытку верхов провести омолаживающий и
трудостимулирующий вариант пенсионной
реформы для радикального реформирования
российской пенсионной системы.

Целью этого реформирования должно быть
обеспечение достойной жизни российских
граждан в пенсионном возрасте, а основными
принципами реформирования, на мой взгляд,
должны быть следующие:

1. Выплата российским гражданам ежемесячной государственной пенсии по возрасту является федеральным бюджетным обязательством.

2. Государственная пенсия состоит из двух частей: общей и персональной.

3. Общая часть государственной пенсии является суммой двух слагаемых. Размер первого слагаемого устанавливается для всех пенсионеров одинаковым и равным 50% от размера средней заработной платы в Российской Федерации в прошлом году. Размер второго слагаемого зависит от стажа работы пенсионера: если стаж работы превышает 25 лет, то размер общей части пенсии увеличивается на 1% от размера средней заработной платы в Российской Федерации в прошлом году за каждый год превышения 25-летнего стажа; если стаж работы меньше 25 лет, то второе слагаемое становится отрицательным и размер общей части пенсии уменьшается на 1% от размера средней заработной платы в Российской Федерации в прошлом году за каждый год, недостающий до 25-летнего стажа.

4. Источниками необходимых доходов федерального бюджета для выплаты общей части пенсии являются федеральные налоги на юридических лиц, использующих в своей деятельности для извлечения прибыли природные ресурсы Российской Федерации.

5. Расчёт размера общей части государственной пенсии по указанным выше правилам производится с 1 января 2020 года. Если гражданин, вышедший на пенсию до 1 января 2020 года получает пенсию, размер которой выше таким образом устанавливаемого размера общей части пенсии, то ему сохраняется прежний размер пенсии. Если гражданин, вышедший на пенсию до 1 января 2020 года получает пенсию, размер которой ниже таким образом устанавливаемого размера общей части пенсии, то ему повышается соответствующим образом прежний размер пенсии.

6. Персональная часть государственной пенсии зависит от объёма денежных средств, накопленных пенсионером как плательщиком налога на доходы физических лиц до достижения им пенсионного возраста, и ежемесячного графика выплаты этого объёма после достижения им пенсионного возраста.

7. С 1 января 2020 года граждане Российской Федерации обязаны платить налог на доходы физических лиц, включая заработную плату, самостоятельно.

8. Граждане Российской Федерации, чей возраст на 1 января 2020 года не превышает 35 лет, обязаны при самостоятельной уплате

налога на доходы физических лиц одновременно дополнительно перечислять не менее 2%, но не более 10%, от суммы дохода на свой персональный накопительный пенсионный счёт в Центральном банке России.

9. Центральный банк России средства, хранящиеся на накопительных пенсионных счетах граждан, размещает в высоконадёжные финансовые инструменты и страхует их. Доходы Центрального банка России от управления средствами, хранящимися на накопительном пенсионном счете каждого гражданина, являются собственностью гражданина и подлежат выплате ему вместе с основной накопленной суммой по установленному графику выплаты персональной части пенсии.

10. График выплаты персональной части пенсии устанавливается путём выбора пенсионером общего срока в месяцах выплаты ему суммы с его накопительного пенсионного счёта. Общий срок не может быть менее 120 месяцев. Ежемесячный размер персональной части пенсии устанавливается как частное от деления суммы на накопительном пенсионном счёте на общий срок в месяцах. В случае смерти пенсионера до истечения общего срока выплаты ему персональной части пенсии, остаток суммы на его накопительном пенсионном счёте выплачивается наследникам пенсионера и не подлежит налогообложению.

11. Выплаты таким образом определяемой персональной части пенсии начинаются с 2045 года гражданам, чей возраст на 1 января 2020 года не превышал 35 лет.

12. Отсутствие персональной части пенсии пенсионерам, чей возраст на 1 января 2020 года превышал 35 лет, компенсируется за счёт федерального бюджета следующими дополнениями к общей части пенсии:

- бесплатная выдача полиса добровольного медицинского страхования на ежегодную сумму медицинских услуг в размере двух средних заработных плат в Российской Федерации за прошлый год;
- бесплатный отпуск медикаментов в аптеках по рецептам лечащих врачей на ежегодную сумму в размере двух средних заработных плат в Российской Федерации за прошлый год;
- бесплатное предоставление социальных услуг на дому (по заявкам одиноко проживающих пенсионеров);
- бесплатное проживание в государственных пансионатах для пожилых граждан (по пожеланиям одиноких пенсионеров).

13. При реформировании системы государственной поддержки российских граждан в пенсионном возрасте для обеспечения объёма доходов федерального бюджета, необхо-

димого для выплаты общей части пенсии и финансирования дополнений к ней, могут быть повышены ставки соответствующих действующих федеральных налогов на юридических лиц или (и) введены соответствующие новые федеральные налоги на юридических лиц.

14. Возраст выхода женщин на пенсию увеличивается до 60 лет следующим образом:

- в 2020 году – с 56 лет;
- в 2021 году – с 57 лет;
- в 2022 году – с 58 лет;
- в 2023 году – с 59 лет;
- с 2024 года – с 60 лет.

15. Пенсионный возраст в дальнейшем может увеличиваться не чаще чем один раз в 10 лет в зависимости от роста средней продолжительности жизни в Российской Федерации: пенсионный возраст повышается на 1 год, если средняя продолжительность жизни выросла не менее чем на 5 лет (учёт ведётся раздельно по мужчинам и женщинам).

16. Пенсионный фонд РФ ликвидируется с 1 января 2020 года, а его функции передаются Министерству труда и социальной защиты РФ.

Но верхи не смогут провести такую реформу, если низы не захотят её проведения.

Новый этап реформирования муниципальной власти

**Р. Бабун.
Куда идём?**

Система местного самоуправления в постсоветской России находится в состоянии непрерывного реформирования.

В СССР местного самоуправления как такового не существовало, а местные органы считались низовыми органами государственной власти. В современной России согласно статье 12 Конституции местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В начальный период становления местного самоуправления государство оказало ему значительную поддержку. Были приняты и в основном реализованы две федеральные программы государственной поддержки местного самоуправления. При Президенте России был образован Совет по местному самоуправлению. В Администрации Президента было создано крупное управление по вопросам местного самоуправления, а на базе существовавших в то время разнообразных со-

юзов и ассоциаций муниципальных образований была создана единая общероссийская организация — Конгресс муниципальных образований.

Указом Президента России от 15.10. 1999 г. № 1370, были утверждены «Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации».

Распоряжением Правительства от 31.01.2000 г. № 162-р федеральным органам исполнительной власти было предложено информировать Конгресс о текущей деятельности по вопросам местного самоуправления, учитывать его позицию при рассмотрении предложений по планам законопроектной деятельности Правительства, включать представителей Конгресса в состав соответствующих комиссий, рабочих групп и иных органов, обеспечивать его данными федерального статистического наблюдения за ходом реформы местного самоуправления, оказывать в пределах своей компетенции содействие его деятельности.

Следует однако отметить, что эта политика сформировалась в период, когда федеральный центр был слабым, а экономическая ситуация в стране кризисной, Крайне напряженной была ситуация в социальной сфере. Не было сформировавшейся «правлящей» политической партии, а в субъектах Федерации, особенно в республиках, были сильны сепаратистские тенденции. В сложившихся тогда условиях органы местного самоуправления приняли на себя основной груз проблем по текущему жизнеобеспечению населения и одновременно выполняли множество нефинансируемых государственных функций (мандатов), что обеспечивало им надежную поддержку населения.

По некоторым опросам, проведенным в конце 1990-х годов, по степени доверия населения местная власть занимала второе место после церкви и опережала как федеральную, так и региональную власти. И что особенно важно, органы местного самоуправления в тот период служили, особенно в крупных городах, своеобразным «противовесом» региональному сепаратизму. Поэтому развитие местного самоуправления было одним из приоритетов государственной политики России. Конечно, и тогда у местного самоуправления были мощные противники в лице значительной части губернаторского корпуса и чиновников государственного аппарата, но в целом политика государства по отношению к местному самоуправлению была такой, как отмечено выше.

В двухтысячные годы ситуация в стране существенно изменилась. Возросла экономи-

ческая мощь государства. Усилилась централизация в системе государственного управления. Сформировалась сильная правящая партия, влияние которой стало все активнее распространяться на муниципальный уровень. В этих новых условиях развитие местного самоуправления фактически исчезло из приоритетов государственной политики, хотя никто этого публично не заявлял и время от времени на самом высоком уровне произносились слова о важности и необходимости местного самоуправления.

В настоящее время деятельность местного самоуправления в России регулируется базовым Федеральным законом от 6.10. 2003 г. № 131-ФЗ. За период до 2014 г в него было внесено несколько сот изменений и дополнений. Однако концепция и важнейшие базовые положения закона оставались стабильными. К числу этих положений можно отнести такие, как типология муниципальных образований (городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа, внутригородские территории в городах федерального значения), их двухуровневая система, установление на федеральном уровне перечней вопросов местного значения для каждого типа муниципальных образований, самостоятельный выбор населением структуры органов местного самоуправления, в т.ч. статуса главы муниципального образования и др.

Однако в 2014-2017 гг.. эта система была по сути разрушена и заменена на качественно иную. В прессе это было характеризовано как «новый этап муниципального строительства». Целью настоящей работы является исследование причин появления нового этапа, сущности и возможных последствий его внедрения для местного самоуправления и для общества в целом.

Предвестниками нового этапа стали Послание Президента России Федеральному Собранию от 12.12. 2013 г. и его выступление на заседании Совета при Президенте по развитию местного самоуправления, Иваново, 26.05. 2014 г. Президент четко высказался за развитие **сильной, независимой, финансово самостоятельной** власти на местах, за **свободу выбора** населением системы местной власти, за диалог с муниципальным сообществом, за усиление участия граждан в принятии касающихся их решений. Эти высказывания явно расходились с подходами большинства руководителей субъектов РФ и чиновничьего аппарата федеральных органов власти, ориентированных на привычные административно-командные методы управления. Результатом их усилий и стали мероприятия нового этапа муниципальной реформы,

воплощенные в федеральные законы № 136-ФЗ от 27.05.2014 г. № 8-ФЗ от 03.02.2015 г. и № 62-ФЗ от 03.04.2017 г. При этом закон № 136-ФЗ, существенно ограничивающий компетенции местного самоуправления, был подписан Президентом всего через сутки после его выступления в Иваново, провозглашавшего прямо противоположные принципы и подходы. Объяснить такое невозможно.

Федеральным законом № 136-ФЗ субъектам РФ было предоставлено право осуществлять перераспределение (а фактически принудительное изъятие) у органов местного самоуправления крупного массива полномочий по вопросам местного значения и их передаче субъектам РФ. Охотнее всего изымались полномочия не у слабых, нуждающихся в государственной поддержке, а у крупных, экономически состоятельных городов, особенно в сферах градостроительства и землепользования, за которыми стоит финансирование. Был также резко сокращен перечень вопросов местного значения для сельских поселений

Федеральным законом № 8-ФЗ субъектам РФ было предоставлено право установления единственного варианта структуры органов местного самоуправления городских округов, муниципальных районов и некоторых крупных поселений, тогда как по Конституции России структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Федеральным законом № 62-ФЗ была полностью изменена система территориальной организации местного самоуправления. Если ранее в состав городского округа мог входить только один город с прилегающими к нему сельскими населенными пунктами, то теперь появились так называемые «укрупненные» городские округа, в состав которых стали входить территории, на которых ранее располагалось множество городских, сельских поселений, некоторых городских округов и даже муниципальных районов, подлежащих упразднению.

Законы № 136-ФЗ и 8-ФЗ были приняты в беспрецедентно короткие сроки и практически без обсуждения с муниципальным сообществом. О существовании Федерального закона № 8-ФЗ муниципалы вообще узнали только после его подписания, поскольку в первом чтении он принимался под другим названием и с иным содержанием. Принятая редакция данного закона является явно противоправной.

Принятие Федерального закона № 62-ФЗ вызвало резкую критику муниципального сообщества. еще на стадии его обсуждения. Впервые в истории против законопроекта вы-

ступил Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. Тем не менее, закон был подписан.

Крайне отрицательную роль в формировании концепции нового этапа сыграло упразднение Министерства регионального развития, после чего в системе федеральных органов исполнительной власти не осталось структуры, комплексно отвечающей за развитие местного самоуправления в России.

В результате реализации названных трех законов общее количество правовых позиций, по которым субъекты РФ получили право регулировать деятельность местного самоуправления, увеличилось с 32 до 56. Органы местного самоуправления стали менее свободными, менее зависимыми от воли населения, более зависимыми от органов власти субъектов РФ, а их финансовое положение ухудшилось. Особенно важно то, что значительный круг вопросов, требующих по 131-му закону непосредственного участия населения, был передан на решение органов местного самоуправления.

Реформа вызвала резко негативную реакцию основной части муниципального и экспертного сообществ {1}, {2}. Можно согласиться с формулировкой С. Вобленко о новом этапе как о проявлении правового и экономического беспредела на фоне непрофессионализма

Однако в научной среде нашлись и сторонники распространения на муниципальный уровень жесткой вертикали власти. Так Е.Л. Ющук {3} считает, что любой центр власти, не вписанный в государственную вертикаль, объективно становится оппозиционным и превращается в потенциальную точку распада страны. По его мнению, Кремль начал реформу местного самоуправления, как только стало понятно, что крупные города России могут относительно легко превратиться в точки, полыхающие майданами. От проводимой реформы выиграют все, кроме мэрий крупных городов и структур Госдепартамента США, ответственных за цветные революции в других странах.

По мнению автора этих строк, местное самоуправление в России после реализации перечисленных новаций практически исчезает как автономная система публичной власти и превращается в неподотчетный гражданам нижний уровень государственной власти.

На фоне таких результатов «нового этапа» неожиданно происходит очередной крутой поворот в государственной политике в области местного самоуправления, на сей раз в его сторону. Он был провозглашен в Послании Президента России Федеральному Собранию от 12.12.2017 г.

В Послании были поставлены задачи укреплять институты демократии, местного самоуправления, структуры гражданского общества. Создать современную среду для жизни, преобразить наши города и поселки, сохраняя своё лицо и историческое наследие. Развернуть масштабную программу пространственного развития городов и других населённых пунктов, и как минимум удвоить расходы на эти цели в предстоящие шесть лет. Обеспечить комплексное решение проблем: здравоохранения, образования, экологии, транспорта, широкое внедрение передовых технологий и материалов в строительстве, современных архитектурных решениях, на использовании цифровых технологий в работе социальных объектов, общественного транспорта, коммунального хозяйства, что в том числе позволит обеспечить прозрачность и эффективность системы ЖКХ, чтобы гражданам получали качественные услуги и не переплачивали за них. Такой масштабный проект – это новые экономические и социальные перспективы для людей, современная среда для жизни, для культурных и гражданских инициатив, для малого бизнеса и стартапов.

В Послании отмечено, что многое здесь будет зависеть от местных властей, от их открытости передовым идеям. От готовности откликаться на запросы жителей разных поколений. Мнение людей, каким быть их городу или посёлку, должно быть решающим..

Как можно оценить новые шаги Президента России в свете предыдущего опыта? В какой мере они будут воплощены в конкретные правовые акты и какими ресурсами подкреплены. И что смогут сделать сами органы местного самоуправления, встроенные в вертикаль государственной власти.

Следующий шаг. Указом Президента России от 25.12.2017 г. № 623 был назначен помощник Президента по вопросам местного самоуправления. То есть в руководстве страны впервые появилось должностное лицо, персонально ответственное за практическую реализацию государственной политики в области местного самоуправления. Им стал Н. Н. Цуканов – кандидат психологических наук, бывший губернатор Калининградской области и член Совета безопасности при Президенте России

Что в итоге?

Очевидно, что современная политика государства по отношению к местному самоуправлению характеризуется крайней нестабильностью и многочисленными зигзагами. Интерес государства к реальному местному самоуправлению, возрастал в периоды слабости государственной власти и ослабевал в периоды быстрого развития и модернизации.

Наиболее полная оценка современного состояния местного самоуправления в России представлена в докладе {4}.

Возможности и условия практической реализации положений, содержащихся в последних выступлениях Президента России, пока неясны.

Общий итог: реального местного самоуправления в современной России сегодня нет, а есть нижний уровень государственной власти, слегка прикрытый демократическими одеждами.

Но надежда на лучшее будущее все же сохраняется.

Список литературы

1. Васильев В. И. Куда идет местное самоуправление // Муниципальное право. – 2015. – № 2.

2. Вобленко С. В. Правовой и экономической беспредел на фоне непрофессионализма // Муниципальное право. – 2016. № 3.

3. Ющук Е. Л. Зачем Путин затеял реформу местного самоуправления и почему США ее не хотят. URL: <http://politrussia.com/control/zachemputin-zateyal-660/>

4. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е. С. Шугриной. – М.: Проспект, 2016.

МСУ в июле 2018-го

Twitter-хроника

Сайт «Энциклопедия местного самоуправления» отслеживает все основные события и публикации о местном самоуправлении.

Чтобы быть в тренде, читайте наш Твиттер (<https://twitter.com/emsuru>) или Фейсбук (<https://www.facebook.com/emsuru>), либо следите за их трансляцией на главной странице сайта «ЭМС» (<http://emsu.ru/>).

13.07.2018

68-й день: 13 июля 2018 06:00 Президент РФ Ю. Корнилов прилетел из Салехарда в Норильск. http://emsu.ru/agenda/105_dney_prezidenta_kornilova.pdf

Бюджеты. Минфин: параметры исполнения федерального бюджета РФ в 1-м полугодии 2018 года (по предварительной оценке) <http://www.finmarket.ru/news/4811930>

Фильтр. Москва: кандидата М.Балакина не зарегистрировали, хотя ИКМ прямо запрещает депутатам отзывать свои подписи <https://www.golosinfo.org/ru/articles/142768>

ВМО. Кунцево: управа, неск. месяцев потратив на анализ плана благоустройства депутатов, так и не внесла его в Совет <http://federalcity.ru/index.php?newsid=3669>

Среда. Владимир: объявленные "вне закона" резиновые покрышки в виде цветников и прочего, ликвидируют по всему городу <https://www.province.ru/vladimir/situatsiya/vovladimire-likvidiruyut-vse-tsvetniki-i-ukrasheniya-iz-avtopokryshek.html>

Дороги. Красноярский: на рынке дорожного ремонта усилилась конкуренция, интерес к экспансии проявляют крупные игроки <https://wek.ru/fsb-kak-regulyator-dorozhnyx-vojn>

Моногорода. Каспийск: "Академия развития моногородов", участвовали более 100 представителей 9 моногородов СКФО и ЮФО http://yoldash.ru/articles/v-dagestane/Komandy_Respubliki_Dagestan_uchilis_privlekat_investorov_na_Akademii_razvitiya_monogorodov_v_Dagesta/

Парки. Киров: в Заречном парке открыли обновленную экологическую тропу - памятник природы с 1962 года, 230 гектаров <http://navigator-kirov.ru/novosti/v-zarecnom-parke-kirova-otkryli-obnovlennuu-ekotropu>

14.07.2018

69-й день: 14 июля 2018 14:00 Президент РФ Ю. Корнилов вылетел из Тикси в Москву.

http://emsu.ru/agenda/105_dney_prezidenta_kornilova.pdf

Борщевик. Московская: с опасным сорняком подмосковные власти решили бороться штрафами, законопроект уже подготовлен <https://www.msk.kp.ru/daily/26854/3896707/>

Экономика. Что происходит с частным сектором экономики России. На госсектор в 2017 году приходилось уже до 70% ВВП <https://www.kp.ru/daily/26854/3896706/>

15.07.2018

70-й день: 15 июля 2018 Президент РФ Ю. Корнилов принял участие в церемонии закрытия чемпионата мира по футболу и посмотрел финальный матч чемпионата. http://emsu.ru/agenda/105_dney_prezidenta_kornilova.pdf

Назначения. Свободный: В.Константинов, первый заммэра Благовещенска, согласился(?) занять пост мэра города Свободный <https://www.gzt-sv.ru/news/94708-eks-zammera-blagoveshhenska-vozglavit-administratsiyu>