

# МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

№2 (221)  
16 ЯНВАРЯ 2012  
ISSN 1992-7975  
<http://emsu.ru>

ГАЗЕТА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В РОССИИ

## Содержание

<b>Тема номера</b> .....	<b>1</b>
<b>Местная и региональная демократия в России</b> .....	<b>1</b>
Европейский клуб экспертов местного самоуправления о выполнении Российской Федерацией рекомендации Конгресса местных и региональных властей Совета Европы .....	1
Рекомендация 297 (2010) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы .....	3
Европейская хартия местного самоуправления. 5	5
Условия проведения мониторинга обязательств и обязанностей, взятых на себя государствами-членами Совета Европы при ратификации ими Европейской хартии местного самоуправления	9
<b>Аналитика, рекомендации, разъяснения</b>	<b>13</b>
<i>Минфин России. Методические рекомендации по порядку отражения в бухгалтерском учете и бухгалтерской отчетности операций с активами, обязательствами и финансовым результатом при принятии решения в течение финансового года о преобразовании государственного (муниципального) учреждения путем изменения его типа.</i> .....	13
Письмо Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина РФ от 21 декабря 2011 г. №03-03-06/1/837 .....	13
<i>Разъяснения Федеральной налоговой службы, обязательные для применения налоговыми органами. "О применении системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход в отношении реализации товаров бюджетным учреждениям"</i> .....	15
<b>Новая диссертация</b> .....	<b>17</b>
<i>А. Чулков. Бюджетирование, ориентированное на результат, в системе планирования муниципальных финансов</i> .....	17
<b>Из судебной практики</b> .....	<b>20</b>
<b>Новый Комитет Государственной Думы РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления</b> ..	<b>22</b>
<b>Новое издание Института муниципального управления</b> .....	<b>23</b>
<i>Приложение к журналу «Муниципальная служба» №4-2011. Решения судов по делам об удалении главы муниципального образования в отставку. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2011. – 100 с. – (Серия «Трудовые споры»). .....</i>	<b>23</b>



<http://kprf-zelenograd.ru/category/agitation/pictures>

## Тема номера

### Местная и региональная демократия в России

**Европейский клуб экспертов местного самоуправления о выполнении Российской Федерацией рекомендации Конгресса местных и региональных властей Совета Европы**

**Президенту РФ Д. Медведеву  
Президенту Конгресса местных и региональных властей Совета Европы К. Витмору  
Председателю Государственной Думы РФ С. Нарышкину**

**Председателю Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека М. Федотову**

**10.01.2012**

28.10.2010 г. Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы была принята [Рекомендация №297 \(2010\)](#), направленная на приведение российского законодательства о местной демократии в соответствие с Европейской хартией местного самоуправления и рядом других общеевропейских документов и принципов, а также на развитие местного самоуправления в России.

Анализ действий органов государственной власти и должностных лиц за истекшие 14 месяцев показывает отсутствие каких-либо серьезных мер, направленных на решение указанных в Рекомендациях проблем, а по ряду позиций состояние местного самоуправления в Российской Федерации в целом, скорее, ухудшилось. Об этом свидетельствуют следующие факты.

1. Сохраняется действие ст. 74-1 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ (к отмене которой призывают пп. а, с п. 5 Рекомендаций), допускающей т.н. «удаление» в отставку всенародно избранных глав муниципальных образований без судебного решения по инициативе государственных чиновников (губернаторов) или представительных органов местного самоуправления. Данная норма активно используется как средство политического давления на критически настроенных руководителей муниципалитетов. Следует отметить, что данная статья противоречит ст. 12 Конституции РФ, правовым позициям Конституционного Суда РФ (далее КС РФ), определившего, что государственный контроль за местным самоуправлением не может допускать возможность не опосредованного судебными процедурами воздействия на органы местного самоуправления. Значение отказа от ликвидации этой нормы усугубляется также непринятием мер по реализации Рекомендации Конгресса в части восстановления прямых выборов губернаторов (пп. е п. 5) и нарастанием волны «добровольных» отставок глав муниципалитетов в 2011 г. Таким образом, федеральные власти всячески блокируют любые значимые действия по демократизации власти и управления.

2. Аналогична судьба рекомендации о принятии мер для избежания того, чтобы на местных и региональных выборах представлялись закрытые партийные списки (пп. г п. 5). Напротив, были приняты поправки в федеральное законодательство (Федеральный закон от 20.03.2011 №38-ФЗ), не только допускающие, но и предписывающие применение пропорциональной избирательной системы на

муниципальном уровне (в городских округах и муниципальных районах с численностью 20 и более депутатов). Хотя де-юре закон этого не требует, де-факто применяются только закрытые списки, поскольку такая система применяется при выборах в Государственную Думу РФ. Так, за 2010–2011 годы в двух регионах (республиках Саха и Тыва) возможность использования открытых списков вообще была исключена.

3. В части рекомендаций, изложенных в пп. h (обеспечивать условия, при которых на всех местных и региональных выборах свои кандидатуры могли выдвигать независимые кандидаты), ситуация также не изменилась. Сохраняется система, при которой принять участие в выборах возможно исключительно в составе списка одной из зарегистрированных партий (небольшое исключение для малых сельских поселений сделал Конституционный суд РФ, который постановлением от 07.07.2011 г. №15-П, в частности, предписал федеральному законодателю в течение 6 месяцев внести соответствующие изменения в Закон, но они до сих пор не внесены). Проблема для граждан, проживающих в более крупных муниципалитетах, сохраняется и обостряется, о чем свидетельствуют события последних недель. По-прежнему сохраняется запрет на участие в выборах общественных объединений.

4. Рекомендации, изложенные в пп. l, m, n п. 5 обращают внимание на необходимость повышения финансовой обеспеченности и финансовой самостоятельности МСУ, в первую очередь – сельских поселений.

Следует отметить, что структура финансовых средств местного самоуправления в 2011 г. не претерпела существенных изменений: доля налоговых и неналоговых поступлений составляет в среднем по всем муниципалитетам только 40% доходов местных бюджетов (не более 55% собственных доходов), при этом доля местных налогов составляет всего 13–14% от общей суммы налоговых доходов (4% от общего объема доходов). Крайне сложным остается финансовое положение поселений (особенно сельских, а их в РФ около 19 тыс.): в их бюджеты поступает менее 10% всех налоговых поступлений, зачисляемых в местные бюджеты всех типов. Количество сельских поселений, в бюджетах которых объем межбюджетных трансфертов менее 10% от общего объема доходов, не превышает 5% общей численности поселений, что характеризует их сильную зависимость от муниципальных районов и субъектов РФ. Какие-либо изменения, расширяющие возможности органов местного самоуправления по сбору местных налогов, ни в Бюджетный кодекс РФ, ни в Налоговый кодекс РФ, ни в ФЗ №131

внесены не были. Не произошло и каких-либо значимых изменений по перераспределению средств между соответствующими бюджетами. 27.06.2011 г. подписано распоряжение Президента РФ №425-рп «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления», а в декабре 2011 г. был подготовлен доклад, в котором отмечается необходимость поэтапной отмены федеральных льгот по региональным и местным налогам. Однако, подобные выводы делались регулярно и ранее, но не привели к фактическому изменению ситуации.

Бюджетный Кодекс РФ содержит нормы, прямо ограничивающие финансовую самостоятельность сельских и городских поселений на территории муниципального района. Так, ч. 2 ст. 173 Бюджетного кодекса РФ позволяет составлять прогноз социально-экономического развития поселений финансовыми органами муниципального района, что противоречит ст. 9 Европейской Хартии местного самоуправления, правовым позициям КС РФ. В нарушение многочисленных решений КС РФ законодательство РФ по-прежнему сохраняет нормы, позволяющие органам государственной власти произвольно определять перечень и состав объектов муниципального имущества (ст. 50 ФЗ-131), а также безвозмездно изымать («передавать») это имущество в пользу государственной власти (последним примером подобного подхода являются нормы ФЗ от 21.11.2011 № 323 «Об основах охраны здоровья граждан в РФ»). Эти положения подрывают саму идею финансовой и хозяйственной самостоятельности муниципалитета, изложенную в ст. 9 Европейской Хартии местного самоуправления.

5. Ограничения финансово-хозяйственной самостоятельности муниципалитетов РФ являются прямым следствием общей организационно-политической несвободы местных сообществ. Так, к примеру, поправки 2010-2011 гг. в ст. 35 ФЗ-131 создали правовые основы для перехода от прямых выборов населением представительного органа муниципального района к формированию его из членов представительных органов поселений и глав муниципальных образований. Субъекты РФ стали активно внедрять эту схему, т.к. она позволяет формировать подконтрольные органам государственной власти представительные органы муниципальных районов. При этом законодатель пренебрегает и правовыми позициями КС РФ, требующими гарантировать населению, как первичному субъекту местного самоуправления, возможность выразить свою позицию в отношении предполагаемых измене-

ний и довести её до сведения представительного органа муниципального образования. Поправки в избирательное законодательство РФ последних лет ограничили свободу политической дискуссии при проведении выборов всех уровней. В итоге действующее избирательное законодательство лишило граждан России возможности самостоятельно (вне системы политических партий) участвовать в выборах и выражать собственную позицию и интересы. После 2008 г. демократия в России рассматривается как форма правления, учреждённая исключительно в интересах политических партий, что нарушает права граждан РФ как носителей активного и пассивного избирательного права (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ).

Данный перечень можно продолжить, поскольку, как отмечено выше, ни одна из рекомендаций КМРВСЕ до настоящего времени не была выполнена российской стороной. По нашему мнению, подобное состояние могло бы стать предметом обсуждения КМРВСЕ и официальных российских властей, поскольку последние нарушают обязательства Российской Федерации как члена Совета Европы и страны, ратифицировавшей Европейскую хартию МСУ, с одной стороны, и причиняют вред развитию института местного самоуправления, с другой стороны. Экспертное сообщество готово принять участие в таком обсуждении.

*С уважением и наилучшими пожеланиями,  
по поручению Европейского клуба экспертов  
местного самоуправления,*

*Президент Клуба д-р Эмиль Маркварт*

*Email: [office@osteuro.ru](mailto:office@osteuro.ru), tel. (495) 7807284*

### **Рекомендация 297 (2010) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы**

1. Конгресс местных и региональных властей, исходя из:

a. подпункта 1.b статьи 2 Уставной резолюции (2007)6, в которой говорится, что одна из функций Конгресса состоит в том, чтобы «вносить в Комитет Министров предложения о содействии местной и региональной демократии»;

b. пункта 3 статьи 2 Уставной резолюции CM/Res(2007)6, в которой предусматривается, что «Конгресс на регулярной основе готовит доклады по странам о положении местной и региональной демократии во всех государствах-членах, а также в государствах-кандидатах на вступление в Совет Европы, и следит, в частности, за эффективным осуществлением принципов Европейской хартии местного самоуправления»;

c. Резолюции 299 (2010) Конгресса, в которой предусматривается, что Конгресс будет