



ПРОЕКТ

РЕЗОЛЮЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЭКСПЕРТНЫХ СЛУШАНИЙ

«Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации»

24 января 2022 г.

г. Москва

Участники Федеральных экспертных слушаний (ФЭС), организованных и проведенных Отделением Российской академии естественных наук по федеративному устройству, местному самоуправлению и местным сообществам, Комиссией Общественной палаты РФ по территориальному развитию и местному самоуправлению, Федеральным экспертным советом по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам при ОАТОС, Российской муниципальной академией при поддержке Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, Общероссийского Конгресса муниципальных образований, Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления (ОАТОС) и при участии целого ряда крупнейших общественных, муниципальных и экспертных объединений нашей страны, ведущих профильных журналов и средств массовой информации, рассмотрев и обсудив вопросы дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации, прежде всего в связи с происходящими процессами, связанными с корректировкой положений Конституции Российской Федерации,

формированием единой системы публичной власти и соответствующим изменением действующего федерального законодательства, в том числе законодательства в сфере местного самоуправления, а также возможные перспективы и содержание проекта Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года (далее – Основы), поручение о разработке которого дано Президентом Российской Федерации В.В. Путиным по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления 30 января 2020 года, отмечают следующее.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – законопроект), внесенный сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом, депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым.

Законопроект подготовлен в развитие обновленных положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти и призван усовершенствовать организацию местного самоуправления в нашей стране.

Участники ФЭС отмечают, что к числу безусловных достоинств законопроекта можно отнести главу 5 – «Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления», а именно ее положения, довольно детально регламентирующие такие важные для местного самоуправления институты как, территориальное общественное самоуправление, инициативные проекты, староста сельского населенного пункта. Особенно важным представляется предложение по закреплению организационно-правовой формы территориального общественного самоуправления в качестве юридического лица в виде некоммерческой организации.

Следует отметить и такой положительный момент, как подробная регламентация в главе 6 законопроекта порядка обнародования муниципальных правовых актов. В частности, законопроектом предусматривается, что официальным опубликованием муниципального правового акта считается первая публикация его полного текста в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем муниципальном образовании, или первое размещение (опубликование) в сетевом издании. При этом в случае, если первое размещение (опубликование) муниципальных правовых актов осуществляется в сетевом издании, в муниципальном образовании обеспечивается создание одного или нескольких пунктов подключения к сети «Интернет», доступных для их использования неограниченным кругом лиц. Указанными нормами законопроекта были полностью учтены требования Конституционного Суда

Российской Федерации по данному вопросу, содержащиеся в Постановлении от 27 мая 2021 г. № 23-П.

Кроме того, важным достоинством проектируемых норм является закрепление обязательности указания в уставе муниципального образования наименования периодического печатного издания, а также наименования сетевого издания (и его адреса в сети «Интернет»), используемых для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов.

Учитывая, что решение большинства вопросов местного значения возможно только при наличии в распоряжении органов местного самоуправления достаточных для этого финансовых и материальных ресурсов, за счет которых можно было бы организовать на территории муниципальных образований предоставление населению соответствующих публичных услуг, заслуживают внимания положения главы 8 законопроекта, посвященной межмуниципальному сотрудничеству, так как предназначением межмуниципального сотрудничества является именно достижение целей социального и экономического развития муниципальных образований посредством межтерриториальной интеграции и кооперации.

В отношении главы 9 законопроекта «Международные и внешнеэкономические связи органов местного самоуправления» следует отметить, что для правового регулирования международной деятельности муниципальных образований и органов местного самоуправления в настоящее время характерны пробелы в части осуществления международного сотрудничества органами местного самоуправления и неопределенность понятийного аппарата, используемого в правовых актах разных уровней, применительно к внешним связям муниципальных образований.

Более того, порядок и условия осуществления органами местного самоуправления международных связей в отношении муниципалитетов, не являющихся приграничными территориями, федеральным законодательством не установлен. Действуют только отдельные нормы отсылочного характера, касающиеся внешних связей муниципальных образований и содержащиеся в нескольких нормативных правовых актах.

В отсутствие надлежащего федерального регулирования субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления самостоятельно принимают соответствующие акты, которые впоследствии зачастую признаются судами противоречащими федеральному законодательству.

Таким образом, существующей правовой базы недостаточно для реализации органами местного самоуправления своих полномочий в сфере осуществления международных, приграничных и внешнеэкономических связей. Законопроект устанавливает полномочия федерального органа исполнительной

власти в сфере международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления. Это позволит обеспечить единый подход и избежать неоднородной практики при осуществлении такой деятельности. Глава 9 законопроекта устанавливает также полномочие органов государственной власти субъектов Российской Федерации по правовому регулированию осуществления органами местного самоуправления международных и внешнеэкономических связей. В ней перечисляются и соответствующие полномочия органов местного самоуправления. Данные полномочия аналогичны тем, которые закреплены в настоящее время за органами местного самоуправления в Федеральном законе от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества», но в случае принятия рассматриваемых положений они будут присущи всем муниципальным образованиям, а не только расположенным на территориях приграничных субъектов Российской Федерации.

Таким образом, следует отметить, что положения главы 9 законопроекта позволят устранить правовые пробелы, о которых говорилось выше, а также унифицировать порядок и условия осуществления международных и внешнеэкономических связей на региональном и местном уровнях.

Вместе с тем участники ФЭС считают необходимым обратить внимание на ряд положений законопроекта, которые требуют глубокого анализа, широкого обсуждения и, как полагаем, существенной доработки или пересмотра.

1. Общим замечанием к главе 1 законопроекта является отсутствие однозначного установления (декларирования) о фундаментальной роли местного самоуправления в жизни граждан Российской Федерации. Если в законопроекте указано, что местное самоуправление – это «форма самоорганизации граждан», то в действующем Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) прямо установлено, что местное самоуправление является формой осуществления народом своей власти, составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. Аналогичная норма закреплена и в Европейской хартии местного самоуправления, в которой подчёркивается, что местное самоуправление является одной из главных основ любого демократического строя.

Понимание местного самоуправления исключительно как формы самоорганизации граждан по месту своего жительства для решения вопросов непосредственного жизнеобеспечения не соответствует политико-правовой природе этого института, конституционным его основам, да и самому названию законопроекта – «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

2. Следующим важным замечанием представляется отсутствие в общих положениях законопроекта, в отличие от Федерального закона № 131-ФЗ, глоссария – понятийного аппарата, отсутствие которого не позволяет выделить и однозначно установить концептуальные основы правового регулирования организации местного самоуправления в контексте последующих положений законопроекта, других федеральных законов, да и в контексте всего муниципального права, что, в свою очередь, может значительно затруднить реализацию норм законодательства и привести к неоднозначной правоприменительной практике, требующей постоянного судебного толкования.

Так, например, в законопроекте нет легального определения таких базовых понятий, как «муниципальное образование» (конституционный термин), «муниципальная должность», «органы местного самоуправления» (конституционный термин), «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» и их соотнесения с «вопросами местного значения» (конституционный термин), «вопросы обеспечения жизнедеятельности населения» «должностное лицо» и «выборное должностное лицо» местного самоуправления, «муниципальный правовой акт», «административный центр» и т.д. При этом важно учитывать тот факт, что определений данных понятий нет нигде в действующем российском законодательстве.

Доработка Федерального закона № 131-ФЗ (в основном «точечная») шла весь период его действия с учетом реалий соответствующих периодов и изменений социально-экономических и общественно-политических отношений в нашей стране, опираясь на широкий анализ правоприменительной практики. Большое значение, прежде всего для законодателей и правоприменителей, имела при этом планомерная работа по упорядочению юридической терминологии и созданию легального понятийного аппарата в сфере местного самоуправления и муниципального права, обязательно закрепленного в базовом федеральном законе. Как показала практика, именно неясность и неточность понятийного аппарата в ситуациях отсутствия легального определения тех или иных терминов в федеральном законе, вызывает целый ряд серьезных проблем в законодательном конструировании и в реализации органами местного самоуправления (и не только) своих полномочий.

Немаловажна также и универсальность (идентичность) терминов и понятий, применяемых в различных законодательных актах, что означает применение во всех правовых актах, регулирующих конкретный вид правоотношений, одинаковых определений и терминов, без неоправданных синонимов и вариаций. А это возможно лишь путем закрепления соответствующих понятий и их определений в базовом федеральном законе, что

исключит (или по крайней мере – минимизирует) необходимость судебных разбирательств, научных разъяснений и доктринальных толкований.

3. В определении местного самоуправления, данном в части 1 статьи 1 законопроекта, понятия «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» и «вопросы местного значения» используются авторам законопроекта как равнозначные.

Однако, согласно части 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации, местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. В указанной норме Конституции понятие «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» отсутствует. В связи с этим представляется необходимым по всему тексту законопроекта слова «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» заменить словами «вопросы местного значения». Тем более, что в части 1 статьи 32 законопроекта, например, определен перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а в части 2 этой же статьи законопроекта – перечень полномочий в целях обеспечения жизнедеятельности населения. Возникает вопрос: чем «непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения» отличается от «обеспечения жизнедеятельности населения» и все ли вопросы, указанные в части 1 статьи 32 законопроекта, являются именно вопросами непосредственного обеспечения жизнедеятельности?

4. Частью 2 статьи 1 законопроекта установлено, что «местное самоуправление осуществляется гражданами непосредственно через формы прямого волеизъявления, а также через органы местного самоуправления». Данная формулировка представляется не вполне точной. Ее следует скорректировать с учетом части 2 статьи 130 Конституции Российской Федерации, согласно которой «местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления». Кстати, из этого конституционного определения видно, что местное самоуправление – это, в основном, публично-властная деятельность.

5. В соответствии с частью 4 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ возложение на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий, не допускается. В законопроекте же в части 7 статьи 4 данная норма дополняется оговоркой: «за исключением случаев,

предусмотренных федеральными законами».

Следует отметить, что указанная выше норма Федерального закона № 131-ФЗ была введена Федеральным законом от 25 июня 2012 г. № 91-ФЗ во исполнение Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 2-П, с тем чтобы исключить вменение в обязанность органов местного самоуправления финансирование дополнительных полномочий, не относящихся к их собственной компетенции, прежде всего в сфере электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, снабжения населения топливом, в том числе по компенсации межтарифной разницы за счет средств местных бюджетов. Данным Постановлением Конституционного Суда было признано, что финансовые обязательства по возмещению теплоснабжающим организациям дополнительных расходов (межтарифной разницы), обусловленных установлением уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации тарифа на их услуги для населения на уровне ниже экономически обоснованного, возникают именно у субъекта Российской Федерации, а не у федеральных органов власти или органов местного самоуправления.

Указанное правило корреспондирует положениям статьи 133 Конституции Российской Федерации и статьи 83 Бюджетного Кодекса Российской Федерации.

Учитывая вышеизложенное, представляется необходимым из части 7 статьи 4 законопроекта исключить слова: «за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами».

Кроме этого, согласно части 8 статьи 4 законопроекта разграничение полномочий между уровнями публичной власти обеспечивается соответствующими финансовыми и материальными ресурсами. Между данной нормой и положением части 7 статьи 4 законопроекта явно усматривается внутреннее противоречие, которое следует устранить.

6. Часть 1 статьи 8 законопроекта закрепляет за муниципальными образованиями право устанавливать официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности.

Следует отметить, что законопроект не содержит перечень муниципальной официальной символики. Соответственно в муниципальных образованиях ее элементный состав будет варьироваться.

В Федеральном законе № 131-ФЗ также не было предусмотрено подобного перечня. В результате этого на практике в муниципальных образованиях состав официальной символики даже в рамках одного субъекта Российской Федерации существенно различается. Так, например, анализ уставов муниципальных образований в Чувашской Республике показал, что в одних муниципальных

образованиях предусмотрен лишь один символ – герб (Батыревский, Чебоксарский, Яльчикский район), в других – герб и флаг (г. Новочебоксарск, Мариинско-Посадский муниципальный район, Мариинско-Посадское городское поселение). В одном городском округе наряду с гербом и флагом имеется и такая символика, как «величальная песня» (г. Чебоксары).

В уставах большинства сельских поселений какие-либо символы вообще не упоминаются.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным в статье 8 законопроекта дать легальное определение понятию «официальные символы муниципальных образований» и предусмотреть перечень возможной муниципальной официальной символики.

7. В отношении главы 2 законопроекта, регулирующей территориальные основы организации местного самоуправления, участники ФЭС полагают необходимым отметить следующее.

Одной из конституционных новелл Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» является закрепление нормы, исключающей обязательность поселенческой основы организации местного самоуправления в Российской Федерации. В прежней редакции Конституции Российской Федерации содержалась норма, предусматривающая, что местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях и на других территориях. В новой редакции часть 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации гласит, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. При этом уточняется, что территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций.

Для обозначения территорий местного самоуправления конституционный законодатель использовал юридическую конструкцию «муниципальное образование». Данная юридическая конструкция требует легального определения. Однако данное определение отсутствует как в тексте самой Конституции Российской Федерации, так и вообще в законодательстве Российской Федерации. Нет его и в Гражданском кодексе Российской Федерации, где этот термин впервые появился в 1994 году и ввел понятие «муниципальное образование» как правовую конструкцию. При этом Федеральный закон № 131-ФЗ дал определение «муниципальному образованию» через перечисление его видов и подробное описание характеристик каждого из них.

В части 2 статья 9 законопроекта предусмотрено, что местное

самоуправление осуществляется в следующих видах муниципальных образований: городской округ, муниципальный округ, внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения.

Таким образом, в законопроекте исключается возможность создания муниципальных районов и входящих в их состав городских и сельских поселений (а также городских округов с внутригородским делением и входящих в их состав внутригородских районов), а по факту – двухуровневой организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Как представляется, муниципальное образование – это юридическое обозначение очерченного границей населенного пункта или населенной территории, на которых осуществляется местное самоуправление (муниципальная публичная власть). Вроде бы схожее определение дается и в законопроекте (часть 1 статьи 9), определяющее, что муниципальным образованием признается территория с постоянно проживающим населением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления. Но не стоит при этом забывать, что естественная, конституционная, если говорить юридическим языком, основа местного самоуправления – это прежде всего населенные пункты и их территориально и исторически обусловленные объединения. А из представленного в законопроекте определения муниципального образования выпала его главная составляющая – населенный пункт (город, поселок, село и т.п.).

Следует отметить, что в части исторических традиций формирования территорий муниципальных образований Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 18 мая 2011 г. № 9-П указал, что действующая в России система местного самоуправления основана на сочетании поселенческого и территориального (районного) самоуправления как исторически сложившихся форм территориального устройства публичной власти и самоорганизации населения.

В советский и ранний постсоветский периоды (Закон Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 6 июля 1991 года) основы территориальной организации и управления также строились на поселенческо-районном и городском принципах, а административно-территориальное и муниципальное деление не разделялось между собой. Данную конструкцию восприняла и Конституция 1993 года. Ее можно и нужно считать исторически сложившейся и конституционно оправданной.

В этой связи стоит отметить, что в соответствии с положениями Стратегии

пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р, основными направлениями пространственного развития Российской Федерации являются, в частности, улучшения условий жизни жителей малых и средних городов и сельских населенных пунктов.

Участники ФЭС полагают, что данную позицию следует учитывать в дальнейшем территориальном муниципальном строительстве, в том числе в части сохранения и развития поселенческого уровня.

В части территориальной организации местного самоуправления важным представляется и вопрос ее соотношения с административно-территориальным устройством. Муниципальная реформа 2003 года разнообразила и усложнила территориальные основы местного самоуправления, переведя понятие «муниципальное образование» из видового в родовое, развернув его в пять видов муниципалитетов (в последующим их число увеличилось до восьми), создав при этом два уровня местного самоуправления, наряду с «одноуровневым» в городском округе (и, в последующем, – в муниципальном округе). Таким образом, понятия «поселение» и «населенный пункт», бывшие до этого синонимами, были концептуально разведены – поселение стало базовым видом муниципального образования, причем родовым для «первого уровня» местного самоуправления, а населенный пункт – основной единицей административно-территориального деления, причем тоже родовой.

Исходя из этого, участники ФЭС полагают, что общие принципы административно-территориального устройства необходимо урегулировать на уровне федерального законодательства. В частности, представляется целесообразным предусмотреть, среди прочего:

- нормативное закрепление понятия «населенный пункт» и его виды (городской и сельский);
- установление понятий «город» и «поселок» как видов городских населенных пунктов;
- закрепление роли субъектов Российской Федерации в определении конкретного административно-территориального устройства на своей территории на основе общих принципов, установленных федеральным законом.

Обсуждение данных вопросов связано и с тем, что указанные понятия и термины широко используются в действующем законодательстве, а легального их определения нет, если не считать Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР», действующий сегодня в части, не противоречащей федеральному законодательству (а эту непротиворечивость уже трудно определить).

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П (т.н. «удмуртское дело») указал, что административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации – это вопрос их исключительного ведения. Но это решение Конституционного Суда имело ввиду осуществление конкретного административно-территориального устройства на территории субъекта федерации, что, конечно, является сферой ответственности региональных властей данного субъекта федерации: создание и упразднение населенных пунктов, изменение их статуса с городского на сельский и обратно, и т.п. Однако базовые понятия, характеризующие административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, должны быть едиными. Например, не могут одинаковые по численности и плотности населения, характеру его занятости, уровню развития инфраструктуры и подобным признакам населенные пункты в разных частях страны иметь разный статус – в одних считаться сельскими, а в других городскими.

Необходимость в определенной унификации понятий и порядка осуществления административно-территориальных преобразований диктуется принципами единства правового, экономического и статистического пространства страны, федеративным (а не конфедеративным) устройством России.

Согласно Конституции Российской Федерации, федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности и единстве системы государственной власти (статья 5). Населенные пункты – не просто единицы управления территорией, это – географические объекты, ключевые элементы экономической географии, единицы системы расселения, социальная, экономическая и демографическая основа местного самоуправления. Населенные пункты возникают и развиваются по объективным законам, и они не могут (не должны) создаваться, изменяться, упраздняться искусственно, произвольно по решению органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Поэтому закономерно, что правовые основы их существования должны быть закреплены в федеральном законе.

Отступление от указанного системного подхода по территориальной организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации может послужить причиной:

- ликвидации поселенческой территориальной организации местного самоуправления, что может кардинально ухудшить перспективы развития территорий упраздненных поселений, малых городов и сельских территорий вообще;

- сокращения числа депутатов представительных органов муниципальных

образований, представляющих интересы населения ликвидируемых поселений. Их присутствие будет возможным исключительно на уровне городских и муниципальных округов, что приведет к ухудшению взаимодействия населения и депутатов представительных органов муниципальных образований, которые должны представлять его интересы. В этой связи, в случае принятия рассматриваемой нормы законопроекта, представляется необходимым увеличение проектируемой частью 6 статьи 15 законопроекта численности депутатов представительного органа городского округа, муниципального округа в полтора – два раза, с установлением «вилки» и возможностью определения конкретной численности депутатов уставом соответствующего муниципального образования;

- возникновения территориальной удаленности населения от исполнительно-распорядительного органа объединенного муниципального образования (местной администрации), что может сократить возможности населения в получении соответствующих услуг и в оказании влияния на местную исполнительно-распорядительную власть в решении жизненно важных для него вопросов;

- включения в состав городского или муниципального округа значительного количества сельских населенных пунктов, что негативно повлияет на эффективность инфраструктурной взаимосвязи между такими населенными пунктами, объединяемыми в городской или муниципальный округ, а также на интеграцию населенных пунктов в общую инфраструктуру городского (муниципального) округа;

- возникновения неопределенности в статусе отдельных категорий сельских жителей и работников, которые получают льготы и выплаты в связи с проживанием и (или) работой в сельской местности.

Указанные негативные для отдаленных территорий обстоятельства с большой вероятностью приведут к нарастающей концентрации населения в административном центре городского (муниципального) округа или около него, и значительному сокращению проживающих граждан в отдаленных от данного центра населенных пунктах. То есть, увеличится диспропорция в расселении граждан на территориях субъектов Российской Федерации и площадь неосвоенных территорий по стране в целом. Такая тенденция чревата обезлюдением и деградацией периферийных зон страны, особенно сельской местности и районов Крайнего Севера и Дальнего Востока, что негативно отразится, среди прочего, на экономике в виде экономических, демографических и территориальных диспропорций. Преодоление этого диктует объективную необходимость учета интересов как городских, так и сельских территорий России, а также интересов субъектов Российской Федерации.

Отсутствие возможности организации предоставления населению городских и сельских поселений определенных жизненно важных услуг может быть связано не только с неэффективной деятельностью органов местного самоуправления соответствующих поселений, но и с недостаточной финансовой базой бюджетов поселений, формирование которой зависит от источников доходов, закрепляемых за поселениями на федеральном и региональном уровнях власти. Представляется, что концентрация всех ресурсов бюджетов поселений в бюджете объединенного муниципального образования (городского или муниципального округа) еще не является достаточным условием для улучшения ситуации с обеспечением жизнедеятельности населения соответствующих территорий (упраздненных поселений).

Полагаем, что в случае поселений, имеющих достаточный потенциал социально-экономического и демографического развития, в том числе при наличии сложившейся на их территориях социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления таких городских и сельских поселений вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, предусмотренных законопроектом, необходимо сохранить их статус городских, сельских поселений как муниципальных образований.

По данным Министерства юстиции Российской Федерации по состоянию на 1 января 2021 года в Российской Федерации количество городских округов составляет – 627, городских поселений – 1327. Основу городских округов и городских поселений сегодня составляют города, в которых концентрируется демографический, экономический, культурный и общественный потенциал, и которые с необходимостью должны иметь статус самостоятельного муниципального образования – городского поселения или городского округа. В противном случае неясно, как может обеспечиваться конституционное право на самостоятельное решение населением вопросов местного значения, если даже далеко не все города будут иметь право на самостоятельную местную публичную власть. Это же касается и успешно развивающихся сельских поселений, составляющих настоящее демографическое и социально-экономическое ядро окружающей сельской территории.

Вместе с тем указанные городские и сельские поселения, очевидно, не могут решать ряд вопросов местного значения, требующих взаимного эффективного и согласованного взаимодействия между собой и соответствующего социально-экономического потенциала. Например, к таким вопросам относятся организация в границах территорий городских и сельских поселений электро- и газоснабжения, организация дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных

пунктов городских и сельских поселений, создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями и т.д. В связи с этим участники ФЭС убеждены, что при сохранении поселенческого уровня муниципальных образований целесообразно сохранить и муниципальные районы для решения вопросов местного значения межпоселенческого (межмуниципального по своей сути) характера, которые должны решаться во всей совокупности городских и сельских поселений данной территории. Такое публичное межмуниципальное сотрудничество и обеспечивающие его механизмы заведомо эффективней для решения многих вопросов местного значения, чем договорное межмуниципальное сотрудничество, что и подкрепляется опытом организации и деятельности «двухуровневой» системы местной власти на протяжении последних ста лет отечественной истории.

В законопроекте возможно предусмотреть обязанность установления законом субъекта Российской Федерации критериев, в соответствии с которыми должен решаться данный вопрос. Например, к таким критериям в законе субъекта Российской Федерации возможно отнести превышение уровня расчетной бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений в субъекте Российской Федерации или части таких поселений на одного жителя в два и более раза от среднероссийского уровня.

Вместе с тем, даже в пределах одного субъекта Российской Федерации уровень социально-экономического развития его территорий может существенно различаться, поэтому в законопроекте возможно предусмотреть установление на территориях субъекта федерации как одноуровневой, так и двухуровневой системы организации местного самоуправления, в том числе одновременно наличие и того, и другого (смешанная система). Например, в настоящее время такая система существует в Свердловской области, в которой наряду с одноуровневыми муниципальными образованиями сохранены 6 муниципальных районов и входящие в их состав поселения.

В связи с изложенным участники ФЭС полагают, что решение вопроса о сохранении или введении одноуровневой, двухуровневой или смешанной системы организации местного самоуправления в конкретном субъекте Российской Федерации должно осуществляться именно органами государственной власти субъектов Российской Федерации путем принятия соответствующего закона субъекта Российской Федерации. Такая возможность в настоящее время предусмотрена в Федеральном законе № 131-ФЗ, согласно которому могут создаваться в соответствии с законами субъектов Российской Федерации городские и муниципальные округа, а также муниципальные районы и поселения.

8. Нормы части 6 статьи 12 законопроекта предусматривают, что объединение городских округов, объединение городского округа с муниципальным округом осуществляются с согласия населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных образований. Вместе с тем в данной норме, по непонятным причинам, не предусмотрено такой формы преобразования муниципальных образований, как объединение муниципальных округов и форма выражения мнения населения на такое преобразование, поэтому положения части 6 статьи 12 законопроекта нуждаются в уточнении.

9. Частью 1 статьи 19 главы 3 «Организационные основы местного самоуправления» законопроекта установлено, что глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с настоящей статьей собственными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Однако при этом законопроектом ему не предоставлено право от имени муниципального образования приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности. Вместе с тем данное право предоставлено главе местной администрации, другим должностным лицам местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования (часть 3 статьи 13 законопроекта). Учитывая статус главы муниципального образования, его следует включить в круг лиц, обладающих указанным правом.

10. Законопроектом предусмотрены различные организационные формы и способы межмуниципального сотрудничества. Это членство в объединениях муниципальных образований, учреждение межмуниципальных хозяйственных обществ, в том числе межмуниципального печатного средства массовой информации, создание некоммерческих организаций муниципальных образований, заключение договоров и соглашений.

При этом не установлено, кто определяет порядок участия муниципального образования в организации межмуниципального сотрудничества. Хотя именно представительные органы муниципальных образований рассматривают и решают вопрос о необходимости кооперации друг с другом и о формах данного объединения.

Представляется, что данный вопрос должен быть отнесен к исключительной компетенции именно представительного органа муниципального образования.

11. Частью 9 статьи 19 законопроекта установлено, что порядок предварительного рассмотрения высшим должностным лицом субъекта

Российской Федерации и представления представительному органу муниципального образования кандидатов на должность главы муниципального образования устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Согласно статье 32 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (часть 2). Не имеют права избирать и быть избранными лишь граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (часть 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации).

Учитывая данные нормы Конституции Российской Федерации, необходимо в части 9 статьи 19 законопроекта обозначить критерии, по которым высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации будет проводиться предварительное рассмотрение кандидатов на должность главы муниципального образования.

Без установления таких критериев конституционные права граждан избирать и быть избранными, в том числе в органы местного самоуправления, могут быть нарушены.

12. В соответствии с принципом единства системы публичной власти глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность (часть 18 статьи 19 законопроекта).

Не ясно, должен ли глава муниципального образования, как лицо, замещающее государственную должность субъекта Российской Федерации, отчитываться перед органами государственной власти о своей деятельности.

Необходимо проработать вопрос о распространении запретов, ограничений и обязанностей, предоставления гарантий (в том числе пенсионных) главе муниципального образования в связи с занятием им двух должностей – государственной должности субъекта Российской Федерации и муниципальной должности.

Более того, вызывает вопрос – как рассматриваемая норма соотносится с положением статьи 12 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (учитывая, что глава муниципального образования – орган местного самоуправления), и частью 6 статьи 1 законопроекта, в которой закрепляется аналогичная норма? Нет ли здесь противоречия Конституции и внутреннего противоречия между самими нормами законопроекта?

Кроме того, следует отметить, что в статье 19 законопроекта определен

статус лица, замещающего государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность, только в отношении главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию. Непонятно, почему глава муниципального образования, исполняющего полномочия председателя представительного органа муниципального образования, не имеет такой совмещенный статус. Появляются, таким образом, главы муниципальных образований с неравным статусом.

13. В соответствии с частью 18 статьи 22 законопроекта при наличии в структуре местной администрации территориальных органов местной администрации местная администрация формируется в виде коллегиального органа.

Данная норма не согласуется с частью 2 статьи 22 законопроекта, предусматривающей, что местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Кроме этого, законопроектом определено, что руководители территориальных и отраслевых (функциональных) (при наличии) органов местной администрации замещают муниципальные должности. Таким образом, они приобретают публичный статус. Непонятно, как это соотносится с непубличностью обретения главами территориальных и функциональных органов местной администрации, которые не являются органами местного самоуправления, своего статуса, а также с их соподчиненностью главе местной администрации. Вызывает вообще сомнение, что лица, не возглавляющие органы местного самоуправления, могут занимать муниципальные должности. Опять же требуется легальное определение понятия «муниципальная должность» и «лицо, замещающее муниципальную должность».

14. Согласно пункту 6 части 3 статьи 21 законопроекта основаниями для удаления главы муниципального образования в отставку является систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления. Неясно, что подразумевается под словом «систематическое». Без точного определения временного периода либо количественного показателя, а также установления точных критериев определения показателей эффективности деятельности возникнут разночтения и проблемы в правоприменительной практике.

В связи с этим необходимо в статье 21 законопроекта указать базовые критерии определения показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Кроме того, требует дополнительного обоснования проектируемая норма части 15 статьи 21 законопроекта, согласно которой вопрос об удалении главы муниципального образования в отставку может быть вынесен на повторное

рассмотрение представительного органа муниципального образования не ранее чем через два месяца со дня проведения заседания представительного органа муниципального образования, на котором рассматривался указанный вопрос. Не ясно, чем обоснован именно двухмесячный срок (в действующем Федеральном законе №131-ФЗ это год).

15. Согласно пункту 11 части 1 статьи 16 законопроекта в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится заслушивание ежегодных отчетов главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

С указанным положением не согласуется пункт 2 части 11 статьи 22 законопроекта, согласно которому глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия по результатам конкурса, представляет представителю органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации.

Таким образом, указанная формулировка пункта 2 части 11 статьи 22 законопроекта допускает, что глава местной администрации может не присутствовать на заседании представительного органа муниципального образования, когда будет рассматриваться его отчет, в свою же очередь пункт 11 части 1 статьи 16 законопроекта предполагает его личное присутствие на указанном заседании. Данную коллизию следует устранить, а также пункт 2 части 11 статьи 22 законопроекта следует дополнить словами «в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования».

16. В части 1 статьи 32 главы 4 «Функциональные основы организации местного самоуправления» законопроекта определен перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а в части 2 этой же статьи законопроекта – перечень полномочий, которые могут закрепляться законом субъекта Российской Федерации за органами местного самоуправления в целях обеспечения жизнедеятельности населения. При этом в соответствии с частью 3 данной статьи законопроекта определено, что предусмотренные частью 2 данной статьи полномочия, не отнесенные в соответствии с указанной частью к полномочиям органов местного самоуправления, являются «перераспределенными полномочиями» и исполняются органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, в законопроекте принципы включения полномочий

органов местного самоуправления в один из указанных перечней не определены, а также не содержатся в пояснительной записке к законопроекту, поэтому механизм формирования указанных перечней непонятен.

В данном перечне содержится ряд полномочий, не имеющих первостепенного значения для непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (например, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, принятие решений и проведение на территории муниципального образования мероприятий по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости, направление сведений о правообладателях данных объектов недвижимости для внесения в Единый государственный реестр недвижимости, осуществление международных и внешнеэкономических связей), а другие полномочия требуют конкретизации (например, обеспечение доступности медицинской помощи, осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального образования).

Кроме того, в части 3 статьи 32 законопроекта установлено, что предусмотренные частью 2 данной статьи полномочия, не отнесенные в соответствии с указанной частью к полномочиям органов местного самоуправления, являются перераспределенными полномочиями и исполняются органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно части 3 статьи 6 Федерального закона № 414-ФЗ законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с данным Федеральным законом и федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления. При этом перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации и такие законы субъекта Российской Федерации должны вступать в силу только с начала очередного финансового года.

Вместе с тем в законопроекте отсутствуют требования о том, что указанные законы субъектов Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года и что такое перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации, что не соответствует положениям части 3 статьи 6 Федерального закона № 414-ФЗ, а также может создать негативную практику перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Федерации ежегодно и/или по несколько раз в течение финансового года. Данное перераспределение полномочий может нарушить стабильность реализации полномочий органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации и ухудшить качество их исполнения на региональном и муниципальном уровнях.

Кроме того, из положений законопроекта не ясно, возможно ли осуществлять перераспределение части полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах одного вопроса обеспечения жизнедеятельности населения из предусмотренных частью 2 статьи 32 законопроекта (как в настоящее время возможно в отношении вопросов местного значения) или необходимо передавать всю совокупность полномочий по соответствующему вопросу? Например, возможно ли осуществить перераспределение законом субъекта Российской Федерации полномочия от органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта Российской Федерации только по организации в границах муниципального образования электроснабжения населения или необходимо передавать субъекту Российской Федерации всё полномочие, предусмотренное пунктом 1 части 2 статьи 32 законопроекта в совокупности, а именно по организации в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом.

В соответствии с частью 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи. При этом органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств.

Таким образом, в соответствии с указанными положениями Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут осуществлять две категории полномочий – полномочия по решению вопросов местного значения и переданные им государственные полномочия.

В Конституции Российской Федерации не упоминается о «перераспределенных полномочиях» (от органов местного самоуправления?), исполняемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом из положений законопроекта не ясно, а за каким вообще

уровнем публичной власти первично закрепляются указанные полномочия в качестве собственных (за субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями).

В соответствии с Конституцией (часть 3 статьи 5) Российская Федерация является федеративным государством, его федеративное устройство основано, в том числе, на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Процедуру перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации следует отличать от конституционной процедуры разграничения полномочий между уровнями публичной власти, которая осуществляется путем отнесения (в соответствии с Конституцией) федеральными законами, и в ряде случаев принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации, к компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления собственных полномочий по решению тех или иных вопросов по предметам их ведения. В результате перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации осуществляется передача уже установленных (разграниченных) федеральными законами полномочий от одного уровня публичной власти другому. При этом природа компетенций по принадлежности к какому-либо уровню публичной власти, установленная в процессе разграничения компетенций между ними, при перераспределении полномочий не должна изменяться.

Таким образом, по общему правилу законами субъекта Российской Федерации возможно осуществлять перераспределение только собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Кроме того, перераспределение полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления по конкретному предмету ведения возможно только в том случае, если такая возможность напрямую установлена в соответствующем отраслевом федеральном законе как нормативном правовом акте более высокой юридической силы, чем закон субъекта Российской Федерации. В настоящее время указанный подход предусмотрен в части 1.2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

Следует отметить, что Комитетом Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению был проведен экспертный анализ отраслевых федеральных законов на предмет выявления в них полномочий (прав

и обязанностей), осуществление которых тем или иным образом возложено на органы местного самоуправления. По итогам проведенной работы было выявлено, что 178 отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие 1766 полномочий и прав органов местного самоуправления. Из них 160 отраслевых федеральных законов содержат полномочия по решению вопросов местного значения, а 18 – полномочия и права за пределами вопросов местного значения.

Таким образом, учитывая, что из законопроекта исчезло само содержание конституционного понятия «вопросы местного значения», а следовательно и понятие «полномочий по решению вопросов местного значения», следует предположить о необходимости значительной корректировки всего указанного массива федерального законодательства.

Так, в частности, представляется необходимой синхронизация положений законопроекта с положениями главы 4 «Основные принципы принятия Государственным Советом решений при осуществлении его функций» Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 394-ФЗ), в которой содержатся нормы материального права, направленные на регулирование разграничения полномочий между органами публичной власти. Положения этой главы, как представляется, во взаимосвязи с положениями законопроекта, касающимися функциональных (компетенционных) основ организации местного самоуправления (глава 4), не в полной мере корреспондируются друг с другом и с теми подходами и той работой по разграничению полномочий между тремя уровнями публичной власти, которая велась в стране и на правительственном, и на законодательном уровне с 2001 года, и которая была одной из существенных компонент реформы региональной и местной власти в 2003 году. Так, норма из Федерального закона № 394-ФЗ о том, что «законами субъектов Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации», невзирая на то, как это разграничено в федеральном законе (под которым, как представляется, следует подразумевать Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»), весьма отодвигает задачу достижения точной определенности компетенции регионального и местного уровней власти.

К этому же, согласно части 4 статьи 17 Федерального закона № 394-ФЗ, органы местного самоуправления принимают участие в осуществлении имеющих государственное значение публичных функций на соответствующей территории как в порядке наделения названных органов отдельными

государственными полномочиями, так и в ином порядке в соответствии с федеральным законом.

При этом в тексте Федерального закона № 394-ФЗ (как и в других нормативных правовых актах и в рассматриваемом законопроекте) не раскрывается понятие «публичных функций, имеющих государственное значение», в том числе в их соотношении с «отдельными государственными полномочиями, передаваемыми органам местного самоуправления», что может вызвать большие затруднения в правоприменительной практике, прежде всего при разграничении и определении объема полномочий между органами, входящими в единую систему публичной власти. Кроме того, непонятна природа «иного порядка» участия органов местного самоуправления в осуществлении публичных функций на соответствующей территории, который закреплен в указанной норме наравне с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, и предполагает регулирование данного вопроса отдельным федеральным законом (что также не нашло отражения в проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»).

В этой связи участники ФЭС полагают, что вышеуказанные различия в подходах изложения полномочий могут привести к неоднозначности их истолкования как правоприменителями, так и контрольно-надзорными органами. В связи с чем, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о более точном наименовании и изложении именно предметов ведения органов местного самоуправления (как это было сделано в отношении органов государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках Федерального закона № 414-ФЗ), в том числе в части возможности их перераспределения на региональный уровень.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно высказывался по вопросу о необходимости компетенционной определенности для каждого уровня публичной власти. В своем Постановлении от 9 июля 2020 г. № 34-П (то есть в постановлении, которое было оглашено уже после вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации) Конституционный Суд, ссылаясь на свои ранее принятые Постановления от 29 марта 2011 г. № 2-П и от 3 июля 2019 г. № 26-П, еще раз напомнил, что «принимаемые законодательные решения должны соотноситься с конституционными основами разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, учитывать конституционную природу местного самоуправления как наиболее приближенного к населению территориального уровня публичной власти и вместе с тем соответствовать вытекающему из конституционного принципа равенства всех перед законом

требованию формальной определенности, что предполагает ясное, четкое и непротиворечивое определение компетенции муниципальных образований, последовательное разграничение вопросов местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросов государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимосогласованную регламентацию полномочий органов местного самоуправления нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности». «Иное означало бы, что законодатель вправе закрепить за местным самоуправлением неопределенные по объему полномочия, а органы местного самоуправления – реализовать их произвольным образом, что приводило бы к нарушению принципа разграничения полномочий между территориальными уровнями публичной власти, ставило бы под сомнение надлежащее финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления, соразмерное его полномочиям, а в результате создавало бы угрозу невыполнения или ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления их конституционных обязанностей, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина» (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 2-П).

Участники ФЭС полагают, что целесообразно следовать этим принципиальным правовым позициям Конституционного Суда в законодательном проектировании, имея в виду, прежде всего, именно соблюдение интересов граждан.

17. Следует отметить, что в законопроекте не предусмотрены требования о необходимости определения законами субъектов Российской Федерации каких-либо обстоятельств или критериев (например, уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований) для отнесения полномочий законом субъекта Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления в целях обеспечения жизнедеятельности населения.

Участники ФЭС полагают, что указанные полномочия путем их перераспределения (но не разграничения) могут передаваться от органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта Российской Федерации (без изменения их статуса и только временно) при наличии объективных (необходимых и достаточных) для этого обстоятельств согласно критериям, уставленным законами субъектов Российской Федерации. В противном случае, нельзя будет избежать субъективизма при принятии соответствующих решений, и связанных с ним негативных последствий, в том числе в долгосрочной перспективе.

Однако в любом случае при перераспределении полномочий между

органами государственной власти и органами местного самоуправления необходимо руководствоваться нормами Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ, и являющейся частью российской правовой системы и нормативным правовым актом более высокой юридической силы, чем федеральный закон (часть 4 статья 15 Конституции), и прежде всего установленным ею принципом subsidiarity (части 3, 4 статьи 4). К таким нормам относятся: осуществление публичных полномочий должно возлагаться преимущественно на органы власти, наиболее близкие к гражданам; передача какой-либо функции другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии; предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными; они могут быть поставлены под сомнение или ограничены иным центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом.

Указанные принципы должны быть заложены в качестве критериев перераспределения полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, в противном случае положения Европейской хартии местного самоуправления будут нарушены.

18. Согласно статьям 65, 84–86 БК РФ бюджеты публично-правовых образований предназначены для исполнения расходных обязательств соответствующего публично-территориального образования, которые обуславливаются установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и в силу которых осуществляется формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (статьи 13–15 и 65 БК РФ).

Следует иметь в виду, что нормами Конституции Российской Федерации и бюджетного законодательства не допускается возможность изъятия доходов из местных бюджетов путем их перераспределения в бюджеты субъектов Российской Федерации для исполнения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, временно перераспределенных для исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Доходы местных бюджетов не предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации, возникающих в связи с исполнением органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, переданным данным органам

государственной власти законом субъекта федерации и по его усмотрению. Статья 65 Федерального закона № 131-ФЗ и статья 140 БК РФ предоставляют возможность субъектам Российской Федерации изымать средства в виде субсидий только из бюджетов наиболее обеспеченных муниципальных образований путем их перечисления в бюджеты субъектов Российской Федерации («отрицательный трансферт») для последующего выравнивания уровня расчетной обеспеченности других муниципальных образований.

В связи с изложенным в настоящее время перераспределенные от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия должны осуществляться последними исключительно за счет собственных доходов бюджетов этих субъектов и материальных средств.

Установление в законопроекте перечня полномочий, которые могут закрепляться законом субъекта Российской Федерации за органами местного самоуправления в целях обеспечения жизнедеятельности населения (а не первично закреплены за ними в рамках федерального регулирования), и введение института «перераспределенных полномочий», исполняемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации, потребует существенного изменения и усложнения порядка разграничения и перераспределения доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, механизма формирования межбюджетных отношений, принципов формирования доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, установленных в Налоговом и Бюджетном кодексах Российской Федерации. При этом указанные принципы и механизмы не определены в законопроекте и даже базовые ориентиры их определения в настоящее время не понятны. В частности, в связи с изменением принципов установления полномочий органов местного самоуправления не ясно, как будет формироваться в Налоговом кодексе Российской Федерации и Бюджетном кодексе Российской Федерации гарантированная часть собственных доходов местных бюджетов, не будет ли она минимизирована (а речь ведь идет о крупных муниципалитетах – городских и муниципальных округах), и не будут ли нарушены положения Европейской хартии местного самоуправления и в этой части? В Хартии (статья 9), в частности, установлено, что:

- органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий (пункт 1);

- финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом

(пункт 2);

- по меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом (пункт 3);

- финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий (пункт 4);

- защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции (пункт 5);

- порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления (пункт 6);

- предоставляемые местным органам самоуправления субсидии по возможности не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции (пункт 7);

- для финансирования инвестиций органы местного самоуправления должны в соответствии с законом иметь доступ к национальному рынку капиталов (пункт 8).

19. Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает, что органы местного самоуправления должны заниматься «созданием условий для оказания медицинской помощи» (пункт 12 части 1 статьи 15, пункт 14 части 1 статьи 16), тогда как в законопроекте используется формулировка «обеспечение доступности медицинской помощи» (пункт 6 части 1 статьи 32 законопроекта), что говорит об ином уровне вовлеченности органов местного самоуправления в данный вопрос. Более того, не понятно, о доступности какого уровня медицинской помощи идет речь.

В этой связи следует учитывать, что согласно пункту 44 части 1 статьи 44 Федерального закона № 414-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской

Федерации и субъектов Российской Федерации, относится решение вопросов организации оказания населению субъекта Российской Федерации первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и др. Таким образом, в указанном Федеральном законе пределы компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации в указанной сфере четко определены.

В представленном законопроекте определить пределы компетенции органов местного самоуправления по обеспечению доступности медицинской помощи не представляется возможным, что допускает, с одной стороны, широкое усмотрение органов местного самоуправления в реализации данного полномочия, а с другой стороны, – возложение на органы местного самоуправления ничем не ограниченных обязанностей в данной сфере, например, по обеспечению доступности высокотехнологической медицинской помощи населению. В связи с этим в законопроекте необходимо детализировать полномочие органов местного самоуправления по обеспечению доступности медицинской помощи.

При этом необходимо учитывать, что в настоящее время в соответствии со статьей 17 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 323-ФЗ) к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных округов, городских округов и муниципальных районов в сфере охраны здоровья относятся: создание условий для оказания медицинской помощи населению в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и законом субъекта Российской Федерации в пределах полномочий, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ, обеспечение организации оказания медицинской помощи в медицинских организациях муниципальной системы здравоохранения в случае передачи соответствующих полномочий в соответствии с частью 2 статьи 16 Федерального закона № 323-ФЗ, информирование населения муниципального образования, в том числе через средства массовой информации, о возможности распространения социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих, на территории муниципального образования, осуществляемое на основе ежегодных статистических данных, а также информирование об угрозе возникновения и о возникновении эпидемий в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, участие в санитарно-гигиеническом просвещении населения и пропаганде донорства крови и (или) ее компонентов, участие в реализации на территории муниципального образования мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение

здоровья людей при чрезвычайных ситуациях, информирование населения о медико-санитарной обстановке в зоне чрезвычайной ситуации и о принимаемых мерах, реализация на территории муниципального образования мероприятий по профилактике заболеваний и формированию здорового образа жизни в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, создание благоприятных условий в целях привлечения медицинских и фармацевтических работников для работы в медицинских организациях.

20. Согласно части 4 статьи 34 законопроекта финансовое обеспечение осуществления переданных полномочий осуществляется за счет субвенций из соответствующего бюджета. При этом органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственное имущество для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Вместе с тем участники ФЭС полагают, что органам местного самоуправления необходимо также предоставить право дополнительно использовать собственные финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования, которое предусмотрено в настоящее время в части 5 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ.

Кроме того, в законопроект следует включить установленное в части 3 статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ положение о том, что органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

21. Нормы части 1 статьи 37 законопроекта предусматривают, что по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Данное положение не согласуется с наименованием указанной статьи 37 законопроекта, которая посвящена регулированию других правоотношений и звучит как «Участие органов местного самоуправления в осуществлении не переданных им государственных полномочий». Таким образом представляется, что осуществление органами местного самоуправления делегированных государственных полномочий, о которых очевидно идет речь в части 1 статьи 37 законопроекта, нельзя отождествлять с участием органов местного

самоуправления в осуществлении не переданных им государственных полномочий.

В части 2 статьи 37 законопроекта определен перечень прав органов местного самоуправления. Необходимо проработать вопрос о включении в указанный перечень таких важных прав органов местного самоуправления, как право на: участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству, создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территориях муниципального округа, городского округа, осуществление мероприятий, предусмотренных Федеральным законом «О донорстве крови и ее компонентов», осуществление мероприятий по защите прав потребителей, предусмотренных Законом Российской Федерации «О защите прав потребителей», предусмотренных в настоящее время в части 1 статьи 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ.

22. В соответствии с частью 1 статьи 41 главы 5 «Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления» законопроекта к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления относятся: местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, территориальное общественное самоуправление. А к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления – опрос, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, инициативные проекты, староста сельского населенного пункта (часть 2 статьи 41 законопроекта).

В этой связи следует отметить, что территориальное общественное самоуправление по своей природе является формой участия населения в осуществлении местного самоуправления, а не формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Соответственно пункт 4 части 1 статьи 41 законопроекта следует перенести в часть 2 статьи 41 законопроекта.

Одновременно в части 2 статьи 41 законопроекта в качестве формы участия населения в осуществлении местного самоуправления не указаны такие важные институты, как конференция граждан (собрание делегатов), обращения граждан в органы местного самоуправления, муниципальные общественные палаты.

Участникам ФЭС представляется целесообразным также дополнить главу 5 законопроекта новыми статьями, регулирующими эти институты.

23. Согласно части 1 статьи 45 законопроекта под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования

для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения посредством осуществления хозяйственной деятельности по благоустройству территории, иной хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории.

Однако, участники ФЭС обращают внимание, что по своей природе территориальное общественное самоуправление является общественно-публичным институтом, поэтому сводить всю деятельность этого института исключительно к хозяйственной деятельности представляется неверным.

Учитывая важность института территориального общественного самоуправления, все вопросы, связанные с его регулированием на муниципальном уровне (порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления, порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета и др.), должны решаться не только нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, но также уставом муниципального образования. Соответственно требуется корректировка частей 6, 9 и 15 статьи 45 законопроекта.

24. Статьей 47 законопроекта регулируются вопросы проведения публичных слушаний и общественных обсуждений.

Указанные институты призваны обеспечить информационную открытость действий и решений органов местного самоуправления и одновременно создать канал обратной связи, позволяющий населению влиять на выработку принимаемых решений. Это институты консультативные, а не прямой демократии. На публичных слушаниях и общественных обсуждениях не принимаются властные решения, их рекомендации не являются обязательными для органов местного самоуправления. Не допустить принятия кулуарных решений по значимым для населения вопросам, выявить общественное мнение и организовать его учет – цели проведения публичных слушаний и общественных обсуждений.

В данной статье законопроекта целесообразно дать определения этих двух институтов, чтобы развести эти два понятия, а также указать, что решения, принимаемые в ходе проведения публичных слушаний и общественных обсуждений, носят для органов местного самоуправления рекомендательный характер.

25. Частью 2 статьи 47 законопроекта установлено, что на публичные слушания должны выноситься:

- 1) проект устава муниципального образования, а также проект

муниципального нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда в устав муниципального образования вносятся изменения в форме точного воспроизведения положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта Российской Федерации в целях приведения данного устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами;

2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

3) вопросы о преобразовании муниципального образования.

К данному перечню следует добавить еще один весьма важный вопрос для муниципального образования – стратегию социально-экономического развития муниципального образования. Ее обсуждение на публичных слушаниях позволит выявить мнение населения по данному вопросу и учесть в дальнейшей работе над этим документом.

26. По мнению участников ФЭС главу 5 законопроекта следует дополнить новой статьей, регулирующей деятельность общественных палат (советов) муниципальных образований.

Общественные палаты (советы) муниципальных образований Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» отнесены к основным субъектам общественного контроля, организующим и обеспечивающим проведение общественного контроля в муниципальных образованиях в формах, установленных указанным федеральным законом. Общественные палаты и общественные советы муниципальных образований уже сформированы и действуют в достаточно большом числе городских округов и муниципальных районов (их ориентировочное число – 475). Проблемы обеспечения деятельности общественных палат муниципальных образований решаются на местном уровне различными способами. Организационная и содержательная деятельность палат в большинстве случаев обеспечивается структурами местной администрации в пределах средств, выделенных в местном бюджете на обеспечение их деятельности.

Вместе с тем, общественные палаты (советы) муниципальных образований являются важным институтом гражданского общества, обеспечивающим взаимодействие жителей муниципальных образований с органами местного самоуправления, способствуя тем самым учету мнения местного сообщества при решении вопросов местного значения и, следовательно, реализации конституционного права на участие населения в осуществлении местного самоуправления. Их деятельность является одной из ключевых форм взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского (солидарного) общества. Особую

значимость их деятельность приобретает на муниципальном уровне, когда необходимо оперативно довести до органов местной власти мотивированную позицию граждан по существу проектируемых или действующих социально значимых решений и получить содержательную обратную связь.

Однако, ввиду несовершенства действующего законодательства Российской Федерации, подходы к созданию, функционированию и к правовому статусу муниципальных общественных палат (советов) не отличаются единообразием и во многом зависят как от позиции руководителей органов местного самоуправления, так и от территориальных особенностей муниципальных образований.

Данные выводы, в частности, подтверждаются результатами онлайн-опросов, проведенных в апреле и мае 2019 года, а также результатами мониторинга создания и функционирования в субъектах Российской Федерации муниципальных общественных палат (советов), проведенного Общественной палатой Российской Федерации в сентябре – ноябре 2019 года в целях выработки предложений по дальнейшему совершенствованию законодательства Российской Федерации о порядке формирования и полномочиях муниципальных общественных палат (советов).

В рамках рассматриваемого законопроекта это особенно актуально с учетом неизбежного высвобождения на территориях вновь образуемых городских и муниципальных округов депутатов представительных органов «упраздняемых» поселений и в целом актива организованных местных сообществ. При этом данный высвобождаемый актив (его большинство) в настоящее время формирует в населенных пунктах порой весьма эффективные и влиятельные институты солидарного (гражданского) общества, как связующие звенья между жителями территории и органами публичной власти.

В этой связи представляется, что для сохранения и развития потенциала местного солидарного (гражданского) общества целесообразно создание муниципальных общественных палат (советов). Данный институт может дать положительный импульс развитию таких объективно необходимых в настоящее время направлений, как общественный контроль и инициативные проекты (инициативное бюджетирование), которые, без сомнений, покажут свою эффективность в таких сферах как благоустройство территорий, создание комфортной среды жизнедеятельности, общественный порядок, ЖКХ, дороги и т.д. на соответствующих территориях.

Кроме того, в целом расширение представительной демократии и ее форм на местном уровне, вовлечение жителей в местное самоуправление в различных его формах – одна из наиболее актуальных сегодняшних задач муниципального и – шире – государственного строительства. Сообразуясь с конституционной

природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что «... в силу присущих ему свойств местное самоуправление открывает более широкие возможности для использования форм непосредственного волеизъявления граждан по сравнению с другими – региональным и федеральным – уровнями публичной власти. В странах, основанных на принципах правовой демократии, непосредственное участие населения муниципального образования (с учетом его небольшой численности) в выборах органов местного самоуправления проявляется не только при голосовании, но и при выдвижении кандидатов в депутаты: на уровне местного самоуправления субъектами избирательного процесса выступают, как правило, функционирующие в рамках местного сообщества территориальные коллективы (общественные организации, профессиональные группы, организации по интересам и т.д.) сообразно их численности, организованности, степени участия в решении вопросов местного самоуправления в данном муниципальном образовании, а также граждане индивидуально. Соответственно, и обратная связь депутатов представительных органов муниципальных образований и избравших их граждан более тесная, чем на других уровнях публичной власти» (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-П).

В данном контексте участникам ФЭС видится особая роль муниципальных общественных палат, которые должны выступать платформой для представления интересов ТОСов и иных форм организованных местных сообществ, к которым относятся, в том числе, добровольческие (волонтерские) организации, молодежные организации, предпринимательское сообщество, старосты сельских населенных пунктов и другие территориальные и функциональные общественные объединения и организованные местные сообщества, пользующиеся доверием населения, действующие на территории муниципального образования и участвующие в решении вопросов местного значения, исполнении иных полномочий и прав местного самоуправления. Данные сообщества следует максимально широко привлекать к формированию и деятельности муниципальных общественных палат с целью сколь возможно полного охвата всех слоев и всех интересов населения соответствующей территории.

Цель данного объединения местных организованных сообществ в структуру муниципальных общественных палат, прежде всего, – выдвижение общественных инициатив, выбор наиболее приоритетных проектов по обеспечению жизнедеятельности и развитию своих территорий, в том числе на основе инициативных проектов, и, что не менее важно, – осуществление

общественного контроля за обеспечением и реализацией данных проектов и деятельностью местной власти в целом.

27. В части 7 статьи 64 главы 7 «Экономическая основа местного самоуправления» законопроекта предусмотрено, что проведение проверки соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального образования квалификационным требованиям осуществляется с участием финансового органа субъекта Российской Федерации в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом согласно действующим положениям части 5 статьи 52 Федерального закона № 131-ФЗ проведение проверки соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального района, муниципального округа, городского округа квалификационным требованиям осуществляется с участием финансового органа субъекта Российской Федерации. Порядок участия финансового органа субъекта Российской Федерации в проведении указанной проверки устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Указанным законом субъекта Российской Федерации должны быть предусмотрены перечень предоставляемых в финансовый орган субъекта Российской Федерации документов, способы проведения проверки соответствия кандидатов квалификационным требованиям, включая проведение собеседования с кандидатами, а также перечень принимаемых по результатам проверки решений и форма заключения о результатах проверки. Законом субъекта Российской Федерации также могут регулироваться иные вопросы порядка участия финансового органа субъекта Российской Федерации в проведении указанной проверки.

Необходимо учитывать, что согласно статье 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. При этом органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Однако указанная самостоятельность местного самоуправления в Российской Федерации не является абсолютной, поскольку местное самоуправление является уровнем местной публичной власти, публичной властью является и государственная власть.

Следует отметить, что согласно подпункту «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом в соответствии с частью 2 статьи 76 Конституции по предметам совместного ведения Российской Федерации и

субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Согласно части 11 статьи 131 Конституции Российской Федерации органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом. Однако нормами законопроекта установление порядка участия финансового органа субъекта Российской Федерации в проведение проверки соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального образования квалификационным требованиям предлагается отнести к исключительной компетенции высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, что не соответствует конституционно-правовой природе регулирования данных вопросов, установленных подпунктом «н» части 1 статьи 72 и части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи со статьей 12 и с частью 11 статьи 131 Конституции Российской Федерации. При этом из указанных положений Конституции следует, что конкретное правовое регулирование указанных вопросов возможно осуществлять только законом субъекта Российской Федерации (а не высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации), право на которое должно быть делегировано ему федеральным законом.

Полагаем, что в силу подпункта «н» части 1 статьи 72 и части 2 статьи 76 Конституции во взаимосвязи со статьей 12 и с частью 11 статьи 131 Конституции участие финансового органа субъекта Российской Федерации в проведении проверки соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального образования квалификационным требованиям (то есть участие в назначении гражданина на должность должностного лица местного самоуправления) возможно в случае, если рамочные требования к порядку и случаям такого участия будут определены в федеральном законе. В связи с этим, законодательные (представительные) органы государственной власти субъекта Российской Федерации своими законами вправе конкретизировать и уточнять данные вопросы не просто в случае, когда такое право им будет предоставлено федеральным законом, но и в пределах рамочных требований по регулированию данных вопросов, установленных указанным федеральным законом.

В противном случае будут нарушены положения Европейской хартии местного самоуправления, предусматривающие, что:

- любой административный контроль за органами местного

самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом (пункт 1 статья 8);

- административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать (пункт 3 статья 8).

28. Учитывая важность координации межмуниципального сотрудничества, а также высокий статус Ассоциации «Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления», заключающийся, среди прочего, в организации взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований, в целях выражения и защиты общих интересов муниципальных образований Российской Федерации, в том числе представления указанных интересов в органах публичной власти, представляется целесообразным более точно определить в законопроекте организационно-правовой статус, порядок создания (формирования) и деятельности данной организации (статья 75 главы 8 «Межмуниципальное сотрудничество» законопроекта).

29. Законопроектом предусмотрено, что межмуниципальное сотрудничество осуществляется, среди прочего, посредством учреждения межмуниципальных хозяйственных обществ, в том числе межмуниципального печатного средства массовой информации; создания некоммерческих организаций муниципальных образований (часть 1 статьи 74 законопроекта).

При этом следует отметить, что межмуниципальные хозяйственные общества, фонды и автономные некоммерческие организации нельзя рассматривать как наиболее приемлемые организационно-правовые формы для осуществления межмуниципального сотрудничества. Муниципальное имущество, передаваемое органами местного самоуправления данным организациям, закрепляется за ними на праве собственности, и муниципальные образования лишаются права собственности на данное имущество.

Таким образом, у органов местного самоуправления значительно сокращаются механизмы контроля за использованием по назначению и сохранностью имущества, переданного в собственность данных организаций.

Основная деятельность хозяйственных обществ направлена на получение прибыли и законодательная конструкция соответствующей организационно-правовой формы ориентирована на решение частных, а не публичных задач, что не характерно для межмуниципального сотрудничества, основной целью которого является совместное решение вопросов местного значения несколькими муниципальными образованиями.

Кроме того, в процессе деятельности указанных организаций у органов местного самоуправления отсутствует возможность изъятия данного имущества в муниципальную собственность. При этом в соответствии с пунктом 7 статьи 63 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) муниципальное образование, являющееся учредителем (участником общества) может получить только оставшееся после удовлетворения требований кредиторов имущество в процессе ликвидации общества.

Необходимо решить вопрос о предоставлении возможности создания муниципальными образованиями межмуниципальных предприятий и учреждений для совместного решения определенных вопросов местного значения. Для этого необходима существенная корректировка институтов права хозяйственного ведения и оперативного управления, установленных в гражданском законодательстве Российской Федерации, в отношении муниципального имущества, которое будет закрепляться собственниками за данными организациями. В частности, потребуются законодательно определить особенности правового положения имущества данных организаций, в том числе порядок и условия его формирования несколькими муниципальными образованиями, полномочия собственников по его владению, пользованию и распоряжению после передачи в хозяйственное ведение и оперативное управление таких предприятий и учреждений, порядок совместного управления этими организациями несколькими собственниками, а также имущественной ответственности по их обязательствам.

Определение такого рода вопросов выходит за пределы предмета правового регулирования рассматриваемого законопроекта. В связи с этим в целях установления указанных особенностей относительно статуса, порядка организации и деятельности межмуниципальных предприятий и учреждений потребуются внесение изменений в ГК РФ, являющимся основополагающим законодательным актом в сфере регулирования имущественных отношений.

30. К положениям главы 9 «Международные и внешнеэкономические связи органов местного самоуправления» законопроекта у участников ФЭС имеется ряд замечаний следующего характера.

Так, участникам ФЭС представляется целесообразным более четко урегулировать вопросы координации между федеральным органом исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления при осуществлении ими международных и внешнеэкономических связей.

При этом для эффективной реализации международного сотрудничества необходимо не только обеспечить совместную системную работу федерального, регионального и муниципального уровней власти, но и участие в этой работе

заинтересованных федеральных и региональных объединений муниципальных образований. Возможно, соответствующие нормы следует также внести в федеральное законодательство.

31. Положения статьи 84 главы 10 «Особенности организации местного самоуправления» законопроекта предусматривают, что данным Федеральным законом, другими федеральными законами могут быть установлены особенности организации местного самоуправления: на федеральных территориях; на территориях городов федерального значения; на территориях административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации; в закрытых административно-территориальных образованиях; в наукоградах; на приграничных территориях; в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции); на территории инновационного центра «Сколково»; на территориях опережающего социально-экономического развития; на территориях инновационных научно-технологических центров; на территории свободного порта Владивосток; в муниципальных образованиях, территории которых относятся к Арктической зоне Российской Федерации.

При этом в законопроекте избирательно установлены особенности организации местного самоуправления только в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения, в закрытых административно-территориальных образованиях, в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции). Применение указанного подхода представляется участникам ФЭС недостаточно обоснованным.

В частности, согласно Федеральному закону от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» под наукоградом Российской Федерации понимается муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом. В законопроекте, в отличие от ЗАТО, не указывается, что наукоград является муниципальным образованием со статусом городского округа.

В статьях 82, 82.3–82.6 Федерального закона № 131-ФЗ содержатся положения, указывающие на конкретные федеральные законы, которыми устанавливаются особенности организации местного самоуправления на конкретных территориях. К таким законам относятся федеральный закон, определяющий режим приграничной территории, Федеральный закон «Об инновационном центре «Сколково», Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» и т.д. Вместе с тем в законопроекте таких отсылочных положений не

предусмотрено.

Кроме того, не понятно, что понимается под территориями административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации – часть территории муниципального образования или вся территория муниципального образования, в том числе с учетом того, что в соответствии с частью 9 статьи 4 законопроекта муниципальное образование не является административно-территориальной единицей, статусом которой могут обладать данные административные центры (столицы).

С учетом того, что административные центры (столицы) субъектов Российской Федерации, являющиеся муниципальными образованиями, обладают в системе организации местного самоуправления значительным социально-экономическим потенциалом, в законопроекте было бы целесообразно предусмотреть базовые особенности организации в них местного самоуправления.

Участники ФЭС обращают особое внимание на то, что в настоящее время, во исполнение поручения Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления (пункт 1.1 перечня поручений от 1 марта 2020 г. № Пр-354), разрабатывается проект Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления на период до 2030 года (далее – проект Основ). Разработка проекта Основ осуществляется с учетом анализа предшествующей практики формирования правовых институтов, составляющих в своей системной взаимосвязи модель местного самоуправления Российской Федерации, включающей территориальные, организационные, компетенционные, финансово-экономические основы местного самоуправления, вопросы взаимодействия с государством и межмуниципального сотрудничества, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, развития институтов солидарного гражданского общества как институтов местного самоуправления и взаимодействия муниципалитетов с ними.

Таким образом, Основы государственной политики в области развития местного самоуправления должны являться стратегическим и основополагающим документом в сфере местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный и долгосрочный периоды.

В связи с этим участники ФЭС полагают, что законопроект, определяющий общие принципы организации местного самоуправления в единой системе публичной власти, должен разрабатываться и вноситься лишь после принятия указанных Основ, либо одновременно (пакетно) с ними, что обеспечило бы концептуальную взаимосвязь между положениями законопроекта

и указанным стратегическим и основополагающим документом в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, а также послужило бы формированию концепции указанного законопроекта, определению его основополагающих положений. Положения Основ и законопроекта должны являться концептуально и содержательно взаимосвязанными нормами в области развития местного самоуправления и определения общих правовых, организационных, территориальных, компетенционных, финансово-экономических и иных принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации, государственных гарантий его осуществления.

При этом, с позиций федеративных отношений, региональной политики и вопросов местного самоуправления участники ФЭС полагают, что к национальным интересам Российской Федерации на средне- и долгосрочную перспективу, в том числе и в сфере муниципального строительства, могут быть отнесены, среди прочего, следующие позиции:

- повышение устойчивости национальной системы расселения путем гармоничного развития городских агломераций и больших городов (без искусственного подстегивания их роста), с одной стороны, малых и средних городов и сельских территорий, с другой, а в целом – сохранение и развитие поселенческого каркаса страны, которое выражается в совершенствовании системы расселения и размещения производительных сил на территории Российской Федерации, преодоление тенденции концентрации субъектов экономической деятельности и населения в столичных агломерациях, обеспечение социально-экономического развития малых и средних городов, а также сельских территорий;

- улучшение условий жизни жителей больших и малых городов и сельских поселений путем устойчивого сокращения доли непригодного для проживания жилищного фонда, повышения уровня благоустройства, обеспечения социальной и коммунальной инфраструктурой, в том числе школой, учреждением здравоохранения (как минимум, фельдшерско-акушерским пунктом для сельских поселений), чему особое внимание уделено и в обновленной редакции Конституции Российской Федерации, информационно-культурно-досуговым центром (современным клубом), многофункциональным центром предоставления услуг, почтой, отделением банка, участковым полицейским, а также водоснабжением и водоотведением, газо-, энергоснабжением; повышение транспортной доступности малых городов и сельских территорий за счет развития и улучшения качества сети региональных и местных дорог, стимулирования развития общественного транспорта; повышение информационно-коммуникационной доступности для малых городов и сельских территорий (современные и качественные интернет-технологии должны прийти

до каждого города и села, с учетом стандартов обеспеченности муниципальных образований минимальным уровнем социальной и коммунальной инфраструктуры в зависимости от вида муниципального образования, количества проживающих в нем граждан и плотности населения);

- развитие малых и средних городов, а также крупных сельских населенных пунктов как межмуниципальных обслуживающих центров для сельских территорий, обеспечивающих население и предпринимателей необходимыми видами услуг; повышение конкурентоспособности экономики малых городов и сельских территорий, в том числе путем продвижения уникальных локальных (местных) брендов; развитие потребительской, кредитной и иных форм кооперации, фермерства, повышение доступности для малых и средних товаропроизводителей рынков сбыта сельскохозяйственной продукции, как в малых, так и в больших городах;

- поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства, самозанятых граждан, социально ориентированных некоммерческих организаций и социальных предприятий, с одновременным определением источников компенсации выпадающих доходов для муниципалитетов, связанных с реализацией органами местного самоуправления мер поддержки указанным субъектам, в том числе с учетом принятия мер, направленных на стабилизацию ситуации, связанной с постпандемийными мероприятиями;

- внедрение эффективных механизмов сотрудничества территориальных и функциональных организованных местных сообществ (муниципальные общественные палаты, ТОСы, старосты сельских населенных пунктов, волонтерские (добровольческие) организации, спортивные, молодежные, ветеранские, родительские и т.п. сообщества) с органами публичной власти всех уровней с целью развития территорий и повышения их человеческого потенциала;

- сохранение природного и культурного наследия, а также содействие сохранению, возрождению и развитию народных художественных промыслов;

- повышение доступности услуг отраслей социальной сферы – здравоохранения (в том числе обеспечения органами местного самоуправления в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи), образования, культуры, физической культуры и спорта, социального обслуживания;

- обеспечение национальной безопасности Российской Федерации за счет социально-экономического развития геостратегических территорий (Север и Дальний Восток, Арктика, акватория Северного морского пути, Калининградская область, Республика Крым, республики Северо-Кавказского федерального округа);

- определение концепции и стратегических направлений развития

приграничных регионов Сибири и Дальнего Востока (Республики Алтай, Тыва, Бурятия, Алтайский, Забайкальский, Приморский и Хабаровский края, Амурская область, Еврейская автономная область);

- развитие стратегического планирования на всех уровнях управления, включая муниципальный, с синхронизацией и взаимоувязкой документов стратегического планирования федерального, регионального и местного уровней;

- совершенствование бюджетно-налоговой системы, в том числе через дальнейшее четкое разграничение полномочий между уровнями единой публичной власти, как следствие, достижение соотношения расходных обязательств регионов и муниципалитетов их доходным источникам и формирование (введение) бюджетов развития на всех уровнях публичной власти (10 – 20% от собственных доходов бюджетов).

Исходя из национальных интересов Российской Федерации в сфере территориального планирования и управления, можно отметить наиболее важные возможные направления, которые, по мнению участников ФЭС, могли бы составить содержательную часть Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года и стать основой для соответствующих положений законопроекта:

1. Точное и недвусмысленное определение принципов организации и функционирования единой системы публичной власти, включая интеграцию местного самоуправления в реализацию национальных проектов и уточнение (определение) механизмов и направлений такого участия;

2. Закрепление принципа стратегического проектирования развития местного самоуправления и совершенствование вопросов стратегического планирования на всех уровнях публичной власти, включая муниципальный;

3. Определение направлений территориальных основ развития местного самоуправления, непосредственно связанных с пространственным развитием регионов и страны в целом, предусматривающих, среди прочего:

- новое по качеству развитие больших городов и городских агломераций как драйверов экономического роста, законодательное установление системы управления городскими агломерациями;

- сохранение и совершенствование поселенческого каркаса страны с особым вниманием сохранению и развитию малых городов, сельских населенных пунктов и сельских территорий, территорий Сибири, Дальнего Востока и Крайнего Севера;

4. Совершенствование бюджетно-налоговой системы, в том числе через замену чисто фискальных бюджетно-налоговых механизмов стимулирующими, дальнейшее четкое разграничение полномочий между уровнями публичной

власти с учетом принципа субсидиарности, соотношение расходных обязательств муниципалитетов их доходным источникам и формирование (введение) бюджетов (фондов) развития в составе бюджетов муниципальных образований (в размере 10 – 20% от общего объема собственных доходов, с особым порядком их формирования и расходования);

5. Дальнейшее совершенствование организационных моделей местной власти, развитие публичной конкуренции, в том числе через расширение представительного звена, совершенствование и развитие выборных механизмов при формировании органов местного самоуправления, развитие организованных местных сообществ и солидарного общества на местном уровне;

6. Формирование особых форм муниципальной экономики и муниципального хозяйствования, прежде всего в малорыночных и нерыночных секторах, характерных для малых и некоторых средних городов, а также большинства сельских территорий и геостратегических районов, через механизмы муниципально-частного партнерства и создаваемых органами местного самоуправления муниципальных и межмуниципальных учреждений и предприятий, – активных субъектов хозяйственной деятельности по решению вопросов местного значения на соответствующих территориях, в том числе с целью минимизации рисков возникновения локальных частных монополий на таких территориях и «частной приватизации» городов и сел, а также для решения наиболее значимых (жизненно необходимых) функций на своих территориях в интересах их жителей;

7. Развитие межмуниципального сотрудничества (прежде всего хозяйственной кооперации) и его механизмов;

8. Развитие муниципальной демократии и форм организации местной власти, включая развитие системы организации и функционирования территориального общественного самоуправления, муниципальных общественных палат, других территориальных и функциональных местных сообществ и форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления;

9. Совершенствование муниципальной службы, подготовки, отбора и расстановки муниципальных кадров, прохождения ими муниципальной службы и возможностей дальнейшего кадрового роста для ответственных и эффективных;

10. Определение новых критериев оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и глав муниципальных образований всех видов;

11. Установление принципа соразмерности ответственности органов местного самоуправления (должностных лиц местного самоуправления) и

органов государственной власти (должностных лиц государственной власти) за неисполнение или ненадлежащее исполнение публичных функций, выполняемых органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти, а также единых ограничений, обязанностей и запретов для лиц, замещающих как государственные, так и муниципальные должности, предусмотрев соразмерные санкции за их неисполнение;

12. Совершенствование системы оказания государственных и муниципальных услуг и качества государственного и муниципального управления;

13. Широкая (но при этом «мудрая», без перегибов и без «отключения» органов местного самоуправления и должностных лиц от непосредственного взаимодействия с населением) цифровизация муниципального управления с использованием таких механизмов как, например, «умный город» (и «умный регион»);

14. Развитие и распространение в муниципальных образованиях технологий проектного управления (создание муниципальных проектных офисов; внедрение в муниципальную практику механизмов межотраслевого и межведомственного планирования, координирования и корректировки действующих программ и проектов);

15. Разработка комплекса дополнительных мероприятий по цифровизации местного самоуправления в целях обеспечения цифровой трансформации и системных изменений в муниципальном управлении;

16. Разработка единой на федеральном, региональном и местном уровнях системы мониторинга процесса цифровой трансформации, включая систему показателей «цифровой зрелости» в ключевых отраслях экономики и социальной сферы, в том числе обеспечение ведения систематического мониторинга следующих целевых показателей в отраслях социальной сферы в разрезе субъектов и муниципальных образований;

17. Обеспечение размещения на доступных для органов публичной власти всех уровней информационных ресурсах необходимой статистической информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по направлениям реализации соответствующих национальных проектов, федеральных и региональных проектов в территориальном разрезе и разрезе видов муниципальных образований.

Кроме того, участники ФЭС отмечают, что в условиях цифровой и функциональной трансформации экономики и социальной сферы регионов и муниципалитетов, формирования нового технологического уклада, усиливается роль университетов как одного из возможных ключевых акторов прорывного

развития территорий. Формирование экосистемы непрерывного образования вокруг университетских центров в регионах и городах видится как одно из направлений интеграции органов власти, бизнеса, банковской сферы, институтов развития, научного, образовательного и экспертного сообществ в достижение национальных целей развития на региональном и местном уровнях. Трансформация и цифровизация экономики и социальной сферы регионов и муниципалитетов находится в тесной зависимости от развития в них аналитической и методической работы и непрерывного образования, в том числе дополнительного профессионального образования. Уровень решения этой проблемы отражается в стратегиях, целевых программах и показателях развития субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Участники ФЭС, основываясь на предложениях субъектов Российской Федерации и муниципалитетов по подготовке управленческих кадров в системе непрерывного образования, в качестве базовых ориентиров в этой работе выделяют:

- подготовку региональных и муниципальных управленческих команд на основе стратегии социально-экономического развития территорий и приоритетов регионального и отраслевого развития, комплексной оценки социально-экономических эффектов;

- обучение эффективному государственному и муниципальному управлению, совершенствование навыков эффективной коммуникации, в том числе с обществом и СМИ;

- подготовку управленческих кадров в сфере привлечения инвестиций и развития малого и среднего предпринимательства на местах;

- внедрение новых форм профессионального совершенствования государственных гражданских служащих, в том числе предусматривающих использование информационно-коммуникационных технологий;

- развитие и распространение медиаторских функций местного самоуправления как института, призванного обеспечивать баланс интересов разных социальных групп населения, субъектов экономики, учреждений и органов власти;

- развитие и распространение технологий социальной медиации (медиации социальных конфликтов), направленной на работу с конфликтами с участием независимого нейтрального лица в качестве медиатора/модератора гражданского диалога сторон, имеющих различные точки зрения на ту или иную конфликтную ситуацию. Данные подходы могут рассматриваться в качестве приоритетной технологии профилактики и разрешения конфликтов, возникающих в местных сообществах, в том числе в сферах градостроительной деятельности, благоустройства, здравоохранения, образования, культуры, реагирования на

девиантное поведение несовершеннолетних и межличностного соседского взаимодействия граждан. Организация служб медиации видится актуальной на базе муниципальных общественных палат, социально ориентированных некоммерческих организаций, соответствующих подразделений ВУЗов, как равноудаленных от органов власти и бизнеса, занимающих подчеркнуто нейтральную позицию в конфликте.

Подводя итоги обсуждаемым вопросам, участники ФЭС отмечают важность и исключительную актуальность позиции, высказанной судьей Конституционного Суда Российской Федерации, профессором А.Н. Кокотовым в Особом мнении к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П:

«Местное самоуправление в его конституционном закреплении – это своеобразный «третий» уровень российского федерализма. Если субъекты Российской Федерации есть форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования в субъектах Российской Федерации – это децентрализация в децентрализации. Такая конституционная конструкция разворачивает вертикаль публичной власти в равнобедренный треугольник, в котором федеральный центр (вершина треугольника) в равной мере может (должен) опираться как на субъекты Российской Федерации, так и на муниципальные образования, в том числе используя муниципальный фактор в качестве средства воздействия на субъекты Российской Федерации с целью удержания последних в русле единой государственной политики, а в конечном итоге – в рамках единого конституционного пространства страны».

* * * * *