



СФ

С О В Е Т
Ф Е Д Е Р А Ц И И

ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Совет по местному самоуправлению
при Совете Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации*

МАТЕРИАЛЫ

к заседанию

"Основные направления
и перспективы развития
местного самоуправления
в Российской Федерации"

МОСКВА • 2024 год

**АППАРАТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

Тел. (495) 692-69-74

**Основные направления и перспективы
развития местного самоуправления
в Российской Федерации**

(информационно-правовой материал)

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" установил, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

В развитие положений обновлённой Конституции Российской Федерации был принят Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации", а 25 января 2022 года – в первом чтении проект федерального закона № 40361-8 "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" (постановление Государственной Думы № 709-8 ГД).

Законопроект во многом сохраняет структуру и содержание действующего Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", предусматривая, тем не менее, существенные новации с учётом

внесённых в Конституцию Российской Федерации изменений и опыта развития института местного самоуправления в современный период российской истории.

Законопроектом определяются общие положения, касающиеся организации публичной власти на местном уровне, в том числе территориальные, организационные, функциональные и экономические основы организации местного самоуправления, полномочия федеральных и региональных органов государственной власти в области местного самоуправления, основы осуществления межмуниципального сотрудничества, международных и внешнеэкономических связей, особенности осуществления местного самоуправления на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях.

Как указано в пояснительной записке к законопроекту, принцип единства системы публичной власти предполагает "согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан". В названных целях законопроектом предусматривается следующее.

Местное самоуправление определяется как признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации форма самоорганизации граждан. Органы местного самоуправления представляют собой одну из форм его осуществления.

В соответствии с конституционными основами единства публичной власти законопроектом выстраивается обновленная модель организации и деятельности органов местного самоуправления. Законопроект предусматривает уточнение вопросов ведения органов местного самоуправления в целях приведения их в соответствие с правовой природой местного самоуправления.

Следует отметить, что законопроектом предусматриваются существенные изменения организации местного самоуправления, в том числе в области территориального устройства местного самоуправления и его компетенции.

В соответствии с законопроектом местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации (статья 1 законопроекта) с теми особенностями, которые предусматриваются законопроектом в отношении федеральных территорий, территорий городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и других территорий (статья 84 законопроекта).

Согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти в Российской Федерации в соответствии со статьёй 1 законопроекта, будет обеспечиваться Президентом Российской Федерации.

В статье 4 законопроекта сохранён действующий в настоящее время принцип самостоятельности в пределах своих полномочий местного самоуправления. При этом статьёй 1 законопроекта предлагается установить, что органы государственной власти участвуют в решении задач местного самоуправления, в том числе, как это предусмотрено статьёй 6 законопроекта, посредством регулирования объёма и содержания вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (данном термином в законопроекте именуются вопросы местного значения)¹.

В статье 9 законопроекта устанавливается одноуровневая модель организации местного самоуправления, при которой на всей территории

¹ В пояснительной записке указано, что существование конструкции, предполагающей закрепление в федеральном законодательстве и вопросов местного значения и полномочий по их решению приводит к путанице при перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Вопросы местного значения являются одним из элементов компетенции органов местного самоуправления, при этом, исходя из действующих формулировок, конкурируют по содержанию с закрепленными в федеральных законах полномочиями. Законопроектом предусматривается закрепление непосредственно полномочий органов местного самоуправления.

Российской Федерации (за исключением территории городов федерального значения) местного самоуправления будет осуществляться в городских округах и муниципальных округах. На территориях городов федерального значения местное самоуправление, как и в настоящее время, будет осуществляться во внутригородских муниципальных образованиях (внутригородских территориях).²

На территориях с высокой долей городского населения (не менее двух третей от общей численности населения муниципального образования), значительной площадью, занимаемой городскими населёнными пунктами (не менее одной трети от общей площади муниципалитета), и высокой плотностью населения (в пять и более раз выше среднероссийской) местное самоуправление, подобно тому, как это предусмотрено в настоящее время, будет осуществляться в городских округах. Остальная часть территории, которая не отвечает названным критериям (за исключением территорий городов федерального значения), будет охвачена муниципальными округами.

По общему правилу, границы городских округов и муниципальных округов, должны устанавливаться с таким расчётом, чтобы жители всех населённых пунктов муниципального образования, в том числе самых отдалённых и труднодоступных, обладали возможностью, используя транспортные средства, добраться до административного центра своего муниципального образования и вернуться обратно в течение рабочего дня (статья 10 законопроекта).

В части 1 статьи 32 законопроекта приведён перечень полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности

² Как указано в пояснительной записке, одноуровневая организация местного самоуправления позволит создать новую систему организации власти на местах, в основе устройства которой будет заложен не территориальный принцип, а принцип привязки к населению. Предлагаемый подход, учитывая высокую дотационность, а также широко применяемую практику перераспределения полномочий с поселенческого уровня на региональный, передачи поселениями своих полномочий органам местного самоуправления муниципальных районов на основе соглашений (в отдельных случаях вплоть до 100%), позволит повысить эффективность органов местного самоуправления, укрепить финансовую основу их деятельности.

населения (в терминологии действующего законодательства – по решению вопросов местного значения), а в части 2 этой же статьи – перечень полномочий, осуществление которых может быть возложено субъектом Российской Федерации на органы местного самоуправления (с финансовой точки зрения эти полномочия наиболее затратные).

За городскими и муниципальными округами закрепляется идентичный объём полномочий. Перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения внутригородских муниципальных образований, источники доходов местных бюджетов определяются законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства (статья 85).

Законопроектом предусматривается три вида преобразования муниципальных образований: объединение, разделение и изменение вида муниципального образования (например, городской округ при несоблюдении установленных для него требований должен быть преобразован в муниципальный округ).

Подобно действующему правовому регулированию, законопроектом предусматривается обязательное наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации.

Под должностным лицом местного самоуправления в законопроекте предлагается понимать лицо, замещающее муниципальную должность, либо заключившее контракт (трудовой договор), наделённое в соответствии с уставом муниципального образования исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления (статья 25). При этом срок полномочий лица,

замещающего муниципальную должность, предлагается ограничить пятью годами.

Законопроектом предусматривается единственный способ формирования представительного органа муниципального образования – муниципальные выборы.

Глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования.

Избрание представительным органом муниципального образования осуществляется из своего состава либо из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Новелла обеспечивает предусмотренную Конституцией Российской Федерации возможность участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления.

Глава муниципального образования, избранный представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, всегда возглавляет местную администрацию.

Усиливается ответственность глав муниципальных образований и глав местных администраций перед высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Одним из оснований для удаления главы муниципального образования в отставку является систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления. С соответствующей инициативой высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе обратиться в представительный орган муниципального образования.

Также высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе вынести предупреждение, объявить выговор главе муниципального образования, главе местной администрации за ненадлежащее исполнение или неисполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъекта Российской Федерации.

Если в течение месяца со дня вынесения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации предупреждения, объявления выговора главе муниципального образования, главе местной администрации указанными должностными лицами не были приняты в пределах своих полномочий меры по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения объявления выговора, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе отрешить от должности главу муниципального образования, главу местной администрации.

Законопроектом обеспечивается синхронизация сроков полномочий главы муниципального образования, избранного представительным органом муниципального образования из своего состава и исполняющего полномочия председателя представительного органа муниципального образования, со сроком полномочий соответствующего представительного органа муниципального образования. Это означает, что в случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования полномочия такого главы муниципального образования также прекращаются досрочно.

Согласно статье 88 законопроекта предусматривается значительный переходный период со дня вступления в силу федерального закона.

Следует обратить внимание на ряд положений законопроекта, которые могут быть доработаны при его дальнейшем рассмотрении.

Концепцией законопроекта не предусматривается осуществление местного самоуправления на поселенческом уровне – в городских и сельских муниципальных образованиях. В то же время в целях обеспечения близости местной власти к населению и, соответственно, обеспечения возможности любого гражданина «дотянуться до нее рукой»³, представляется необходимым закрепить осуществление ряда функций упраздняемых органов местного самоуправления городских и сельских поселений за территориальными органами местных администраций городских и муниципальных округов. Возможность создания данных органов предусмотрена статьёй 22 законопроекта. Однако законопроектом не устанавливаются случаи, когда такие структурные подразделения должны создаваться в обязательном порядке, и не определяет, могут ли эти структурные подразделения находиться вне границ административных центров городских и муниципальных округов, то есть в иных населённых пунктах муниципального образования (по аналогии, например, с образованием постоянного судебного присутствия, расположенного вне места постоянного пребывания суда в целях приближения правосудия к месту нахождения или месту жительства лиц, участвующих в деле, находящихся или проживающих в отдаленных местностях).

Также законопроектом не определено, являются ли органы местной администрации органами местного самоуправления. Как правило, в настоящее время в местных администрациях крупных муниципальных образований имеются территориальные (администрации районов города) и функциональные подразделения (отделы образования, культуры и т.п.).

Кроме того, полагаем, что следует предусмотреть порядок формирования местной администрации в качестве коллегиального органа (часть 18 статьи 22) либо уточнить основные принципы создания и

³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года.

деятельности такого органа, а также указать на принципы соотношения полномочий местной администрации и её органов по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Частью 1 статьи 32 законопроекта устанавливается единый для городских округов и муниципальных округов объём полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, который может быть расширен за счёт полномочий, содержащихся в части 2 данной статьи, законом субъекта Российской Федерации. При этом законопроект не содержит условий закрепления за органами местного самоуправления городских и муниципальных округов полномочий из перечня в части 2 статьи 32 законопроекта (например, объективную способность муниципального образования осуществлять такие полномочия), а также возможность «возвращения» ранее закреплённого за органом местного самоуправления полномочия в ведение субъекта Российской Федерации.

Отмечаем, что в статье 32 законопроекта следует уточнить содержание пункта 11 части 1, поскольку в законодательстве отсутствует понятие «внутридворовых территорий».

Развитие системы открытости и прозрачности общественных финансов, расширение практики вовлечённости граждан в бюджетный процесс и механизмов инициативного бюджетирования является одним из приоритетных направлений повышения эффективности бюджетных расходов.

В настоящее время проводится работа по цифровизации инициативного бюджетирования. В частности, осуществлён запуск пилотной апробации практики инициативных проектов с использованием возможностей Портала «Госуслуги» в трёх субъектах Российской Федерации, а также платформы цифрового мониторинга на портале «МоиФинансы.рф».

На территории 78 регионов реализовано более 33 тыс. проектов инициативного бюджетирования, общая стоимость которых составила порядка 58,5 млрд. рублей.⁴

В дальнейшем планируется расширение инструментов и подходов к участию граждан в бюджетном процессе (цифровизация практик инициативного бюджетирования, организация цифрового мониторинга, расширение сфер и направлений реализации, типологии применяемых практик, определение стратегической концепции развития инструментов участия граждан в бюджетном процессе на среднесрочную перспективу); включение указанных мероприятий в государственные программы субъектов Российской Федерации и муниципальные программы.

Законопроектом закрепляется экономическая основа местного самоуправления; определяются полномочия представительного органа муниципального образования по утверждению местного бюджета и отчёта о его исполнении, по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов; регулируются вопросы формирования и расходования местных бюджетов, предоставления межбюджетных трансфертов.

Основная часть указанных положений по своему содержанию аналогична нормам Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". При этом содержащаяся в части 6 статьи 4 законопроекта формулировка «средства федеральных государственных внебюджетных фондов» не соответствует терминологии действующего законодательства Российской Федерации, в котором используются понятия «средства государственных внебюджетных фондов», «средства территориальных государственных внебюджетных фондов».

⁴ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов.

Положение части 11 статьи 15 законопроекта, касающееся порядка распределения бюджетных ассигнований по целевым статьям классификации расходов бюджетов Российской Федерации, выходит за рамки предмета правового регулирования законопроекта, поскольку указанные вопросы относятся к сфере бюджетного законодательства.

Содержащаяся в части 5 статьи 38 законопроекта формулировка «разрабатывает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования» нуждается в уточнении, поскольку в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в закон (решение) о бюджете вносятся изменения, а не дополнения.

Статья 70 законопроекта регламентирует вопросы предоставления местным бюджетам субвенций за счёт федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации для осуществления органами местного самоуправления переданных государственных полномочий Российской Федерации и государственных полномочий субъектов Российской Федерации.

В связи с этим отмечаем, что согласно статье 138⁵ Бюджетного кодекса Российской Федерации местным бюджетам могут также предоставляться субвенции из бюджета федеральной территории для осуществления переданных полномочий федеральной территории. Однако указанные вопросы не нашли своего отражения в законопроекте.

Предусмотренные законопроектом переход к одноуровневой системе организации местного самоуправления и упразднение отдельных видов муниципальных образований (муниципальных районов, городских и сельских поселений) потребуют внесения комплексных изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части исключения из структуры бюджетной системы Российской Федерации бюджетов муниципальных районов, бюджетов городских округов с внутригородским

делением, бюджетов городских и сельских поселений, перераспределения их налоговых и неналоговых доходов, а также изменения порядка межбюджетного регулирования.

Финансово-экономическое обоснование к законопроекту не содержит необходимых расчётов и каких-либо аналитических данных, позволяющих оценить финансовые последствия реализации его положений для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Статьёй 45 законопроекта регулируются вопросы организации деятельности территориального общественного самоуправления (далее – ТОС) как в гражданско-правовом статусе юридического лица (некоммерческой организации), так и без этого статуса. Представляется необходимым разграничить полномочия ТОС в зависимости от наличия или отсутствия статуса юридического лица.

Согласно части 2 статьи 75 законопроекта организация и деятельность объединений муниципальных образований осуществляются в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о некоммерческих организациях, применяемыми к ассоциациям. В соответствии с частью 3 статьи 75 законопроекта в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации, статус которого в законопроекте не определён. Полагаем необходимым уточнить, является ли названный совет объединением муниципальных образований и если является (а следовательно, образуется как ассоциация), основан ли он на добровольном или обязательном членстве.

Положение части 1 статьи 76 законопроекта, из которого следует, что межмуниципальные хозяйственные общества учреждаются для исполнения полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, некорректно с правовой точки зрения,

поскольку указанные полномочия исполняются органами местного самоуправления, а хозяйственные общества могут обеспечивать исполнение или содействовать исполнению этих полномочий.

В соответствии со статьёй 88 законопроекта в переходный период в границах муниципальных районов будут образовываться муниципальные округа. Полагаем, что в законопроекте следует определить правопреемство вновь образуемых муниципальных образований по отношению к упраздняемым и момент прекращения и возникновения соответствующих прав, в том числе по существующим гражданско-правовым обязательствам муниципальных образований. Пункт 5 части 2 статьи 88, согласно которому "имущество, документы поселений, муниципальных районов, упраздняемых в соответствии с пунктами 1 и 2 настоящей части, передаётся образуемым муниципальным округам в порядке, определённом законом субъекта Российской Федерации" не согласуется с гражданским законодательством, находящимся в ведении Российской Федерации.

На законопроект поступил официальный отзыв Правительства Российской Федерации от 25 января 2022 года № 528п-П16.

В данном документе указано, что законопроект подготовлен в развитие положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти в целях совершенствования правового регулирования организации местного самоуправления в Российской Федерации. Законопроект не противоречит актам более высокой юридической силы, в том числе Договору о ЕАЭС. Правительство Российской Федерации поддерживает законопроект при условии учёта прилагаемых замечаний.

Среди высказанных Правительством Российской Федерации замечаний полагаем необходимым отметить следующие.

Из положений статей 11 и 12 законопроекта следует исключить указание на федеральные территории, поскольку вопросы изменения

границ, а также статуса единственной федеральной территории регулируются Федеральным законом "О федеральной территории "Сириус".

В части 9 статьи 13 законопроекта следует исключить указание на решение суда, поскольку частью 7 статьи 29 и частью 6 статьи 30 законопроекта судебная процедура не предусмотрена.

В статье 19 законопроекта по аналогии с частью 3 статьи 27 Федерального закона "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" целесообразно определить порядок временного исполнения полномочий главы муниципального образования в случае его временного отсутствия (в связи с отпуском, состоянием здоровья, служебной командировкой).

Так как предполагается, что городские округа, за исключением региональных центров, представляют собой достаточно компактные городские муниципалитеты, в части 16 статьи 22 законопроекта рекомендацию по созданию территориальных органов местной администрации предлагается сохранить для городских округов, на территории которых расположен административный центр (столица) субъекта Российской Федерации, и муниципальных округов.

Частью 18 статьи 22 законопроекта при наличии в структуре местной администрации территориальных органов предусматривается формирование местной администрации как коллегиального органа. При этом примерный состав и принципы деятельности такого коллегиального органа неясны.

По аналогии со статьёй 63 Федерального закона "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" и статьёй 77 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в законопроекте, с точки зрения Правительства Российской Федерации, следует предусмотреть отдельную статью, регулиующую вопросы осуществления

государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления.

Частью 1 статьи 32 законопроекта к группе полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения отнесён неполный перечень полномочий, имеющих прямое отношение к вопросам обеспечения жизнедеятельности населения и связанных с обеспечением деятельности муниципалитета.

Кроме того, такие полномочия, как предусмотренные частью 2 статьи 32 законопроекта организация электро-, тепло-, водоснабжения, водоотведения, обеспечения населения топливом (пункт 1), организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях, создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях (пункт 9), осуществления мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья (пункт 10), создание условий для обеспечения населения услугами торговли, связи, общественного питания и бытового обслуживания (пункт 11), организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов муниципальных библиотек (пункт 12), содержание мест захоронения (пункт 14), присвоение адресов (пункт 18), создание, развитие и охрана лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения, осуществление муниципального контроля в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения (пункт 21), которые составляют функциональное ядро местного

самоуправления, частью 3 указанной статьи отнесены к полномочиям, перераспределяемым на уровень субъекта Российской Федерации с возможностью их закрепления за муниципальными образованиями, что требует дальнейшего обсуждения с учётом положений части 3 статьи 6 Федерального закона "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации".

При этом формулировки части 2 статьи 32 законопроекта не позволяют однозначно определить, речь идёт о едином или дифференцированном закреплении полномочий, то есть должно ли закрепление какого-либо из перечисленных полномочий осуществляться в отношении всех муниципальных образований на территории субъекта Российской Федерации или возможно закрепление конкретного полномочия лишь за некоторыми муниципальными образованиями.

В свою очередь, предлагаемое законопроектом регулирование потребует принципиально иного механизма перераспределения доходов между региональными и местными бюджетами исходя из необходимости обеспечения совокупного покрытия расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на осуществление этих полномочий с учётом предварительной оценки стоимости их реализации, объёма поступлений от конкретных источников доходов и достаточности доходных источников для реализации таких полномочий. Потребуется предусмотреть в Бюджетном кодексе Российской Федерации дополнительные механизмы межбюджетного регулирования, включая возможное установление права (или обязанности) субъектов Российской Федерации определять особые нормативы отчислений от отдельных налоговых и неналоговых доходов в целях финансового обеспечения перераспределяемых полномочий.

В законопроекте отсутствуют положения, регламентирующие институт перераспределения полномочий, который установлен частями 3 и 4 статьи 6 Федерального закона "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации". В связи с этим требуется дополнительное обсуждение состава полномочий, указанных в части 2 статьи 32 законопроекта.

Статью 32 законопроекта по аналогии с частью 4 статьи 44 Федерального закона "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" и частью 1 статьи 18 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" целесообразно дополнить положением о том, что установленные указанной статьёй перечни полномочий органов местного самоуправления являются исчерпывающими и не могут быть изменены иначе как путём внесения изменений в указанную статью.

В письме Общественной палаты Российской Федерации от 8 октября 2022 года № 7ОП-1/2295 высказаны предложения и замечания с учётом поступивших мнений, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, членов Научно-консультативного совета при Общественной палате Российской Федерации, общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, общественных экспертов.

Данные предложения и замечания касаются территориальной организации местного самоуправления, полномочий органов местного самоуправления, регулирования вопросов межмуниципального сотрудничества, прекращения полномочий органов местного самоуправления, понятийного аппарата и переходного периода.

Например, отмечается, что при реализации территориальной организации местного самоуправления представляется важным не допустить:

1) возникновения территориальной удалённости населения от исполнительно-распорядительного органа (или его представительств) объединённого муниципального образования (местной администрации), сокращения возможности населения в получении соответствующих услуг и в оказании влияния на местную исполнительно-распорядительную власть в решении жизненно важных для него вопросов;

2) снижения инфраструктурной взаимосвязи между такими населёнными пунктами, объединяемыми в городской или муниципальный округ.

При этом ряд участников обсуждения отметил, что концентрация ресурсов бюджетов поселений в бюджете объединённого муниципального образования (городского или муниципального округа) является важным условием для улучшения ситуации с обеспечением жизнедеятельности населения соответствующих территорий (упразднённых поселений).

Вместе с тем участники общественной экспертизы предложили при доработке законопроекта принять во внимание зависимость территориальных основ организации местного самоуправления от особенностей тех или иных территорий не только в рамках субъектов Российской Федерации, но и отдельных муниципальных образований, а также необходимость обеспечения доступности местной власти для населения.

Правовое управление
Аппарата Совета Федерации

Исполнители:

отдел конституционного и международного права: Ю.В.Андрюкин, Е.И.Россоха;

отдел гражданского права: Е.Д.Михайлова;

отдел социального законодательства и законодательства о государственной службе: Е.Е.Попов, Ю.А.Игонин;

отдел финансового законодательства: М.А.Люляева, Е.К.Караулова, А.Л.Исаева;

№ 3.2-11/3726@

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ МАТЕРИАЛ

к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Основные направления и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации»

1. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹ (далее – Закон о поправке к Конституции) предусмотрел закрепление на конституционном уровне **единой системы публичной власти в стране**². Это предполагает, что органы государственной власти и местного самоуправления образуют единую систему, нацелены на решение общих задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, при этом обеспечивается эффективное взаимодействие, позволяющее им согласованно осуществлять свою деятельность. При этом местное самоуправление не утрачивает качество самостоятельного уровня власти, реализующего полномочия по решению вопросов местного значения и не входящего в систему государственной власти³.

Ранее **Конституционный Суд Российской Федерации** уже формулировал правовые позиции о том, что местное самоуправление и государственная власть являются уровнями единой публичной власти. Это проявляется и в территориальной организации власти, и при осуществлении полномочий соответствующими органами⁴. Но теперь эти подходы получили четкое конституционное закрепление, что потребовало разработки и принятия новых федеральных законов, регламентирующих особенности организации каждого уровня власти⁵.

С 1 января 2023 года вступил в силу в полном объеме **Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»** (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ), устанавливающий, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации участвуют в решении задач местного самоуправления и вправе наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Положениями данного закона также предусмотрено, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления, участвуют в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления. Данные положения Федерального закона № 414-ФЗ корреспондируют Закону о поправке к Конституции. Таким образом, **принятие поправок к Конституции Российской Федерации положило начало новому витку в развитии местного самоуправления**. В связи с этим возникает необходимость выработки такой концепции развития местного самоуправления, которая, с одной стороны, гарантировала бы его устойчивое развитие как полноценного уровня публичной власти, обладающего определенными ресурсами и полномочиями, а с другой – как подлинного института гражданского общества, реализующего различные формы непосредственного народовластия.

Президент Российской Федерации В.В. Путин постоянно акцентирует внимание на важной роли местной власти, которая ближе всего к людям⁶ и которая представляет всю систему публичной

¹ Вступил в силу 4 июля 2020 года после одобрения на общероссийском голосовании.

² Часть 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации. *Андреева О.А.* Местное самоуправление в системе российской публичной власти: механизмы трансформации и легитимации // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 9.

³ Статья 12 Конституции Российской Федерации. *Щелачев В.А.* Конституция Российской Федерации 2020 года: местное самоуправление в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12.

⁴ Например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года № 1-П.

⁵ Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

⁶ В Послании Федеральному Собранию 21 февраля 2023 года Президент отметил большое значение местного самоуправления в укреплении гражданского общества, а также в решении повседневных проблем, подчеркнув, что это самый близкий к людям уровень публичной власти.

власти⁷. Значимым событием 2024 года стало решение главы государства **об использовании действующих мер поддержки регионов, включая инфраструктурные кредиты, для расширения возможностей муниципалитетов**⁸. В Послании Федеральному Собранию 29 февраля 2024 года глава государства подчеркнул, что соавторами планов развития городов и поселков должны стать их жители, чтобы сами люди определяли, на решение каких проблем нужно выделить деньги в первую очередь. На поддержку муниципального уровня власти направлены также введение почетного звания «Заслуженный работник местного самоуправления», учреждение Всероссийской муниципальной премии «Служение», проведение форума «Малая Родина — сила России», и программа кадрового резерва для муниципальной власти⁹.

Вопросы развития местного самоуправления особенно актуальны для **Совета Федерации** как палаты регионов, на площадке которого по данной проблематике выстроен непрерывный диалог сенаторов с представителями региональных органов государственной власти, муниципалитетами, научным и экспертным сообществом.

*За последнее время прошел ряд мероприятий, непосредственно касающихся актуальных вопросов развития местного самоуправления¹⁰, вовлечения населения в решение задач на местном уровне¹¹. А в апреле 2024 года состоялась встреча¹² **Председателя Совета Федерации В.И. Матвиенко** с женщинами – главами муниципальных образований, где она подчеркнула **необходимость учета голоса местного самоуправления в принятии государственных решений**, поскольку со своими заботами, переживаниями граждане, в первую очередь, приходят в органы местной власти. Поднимались ключевые вопросы инвентаризации полномочий муниципалитетов и проведения оценки расходов местных бюджетов на их исполнение; оптимизации контрольно-надзорной деятельности в отношении местных органов власти.*

2. Постоянно идет совершенствование законодательного регулирования вопросов местного самоуправления. Среди новаций следует отметить законы о поддержке местных бюджетов¹³ и о расширении целевого обучения на муниципальной службе¹⁴. Реализованы инициативы сенаторов Российской Федерации о совершенствовании механизмов взаимодействия местных представительных органов и администраций¹⁵. Расширены инструменты защиты интересов органов местного самоуправления при взаимодействии в рамках единой системы публичной власти, установлены дополнительные гарантии прав муниципалитетов при осуществлении переданных

⁷ Выступая на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 года, В.В. Путин отметил, что именно представители местной власти находятся ближе всего к людям и являются для них ключевыми представителями всей системы публичной власти.

⁸ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 29 февраля 2024 года.

⁹ В конце 2023 года по поручению Президента Российской Федерации В.В. Путина на площадке Мастерской управления «Сенеж» началась реализация Программы по развитию муниципального кадрового резерва «Школа мэров». Программа разработана в РАНХиГС по аналогии со «школой губернаторов».

¹⁰ Заседания Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на темы: «Государственная поддержка социально-экономического развития муниципальных образований в современных условиях (актуальные вопросы, механизмы и формы)» (16 июля 2024 года); «Актуальные вопросы совершенствования контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и муниципальных учреждений» (7 ноября 2023 года).

¹¹ Заседание Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Обеспечение комфортной среды и благоприятных условий жизнедеятельности людей на территориях муниципальных образований» (11 января 2024 года); совещание на тему «Актуальные вопросы развития инициативных проектов и иных механизмов вовлечения населения в решение вопросов местного значения» (20 июня 2024 года); Интернет-конференция на тему «Инициативное бюджетирование как механизм вовлечения граждан в осуществление местного самоуправления: лучшие практики и перспективы развития» (с 25 сентября по 10 ноября 2023 года).

¹² Встреча состоялась 18 апреля 2024 года.

¹³ Федеральный закон от 26 февраля 2024 года № 36-ФЗ «О внесении изменений в статью 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

¹⁴ Федеральный закон от 23 марта 2024 года № 54-ФЗ «О внесении изменений в статью 79 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статью 28¹ Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации». Закон устанавливает, что право участвовать в конкурсе на заключение договора о целевом обучении имеют граждане, владеющие государственным языком Российской Федерации, получающие профессиональное образование соответствующего уровня впервые и не имеющие обязательств по ученическому или иному договору, влекущему возникновение трудовых отношений после окончания обучения. Правом на участие в конкурсе на заключение договора о целевом обучении могут воспользоваться граждане, вне зависимости от того, за чей счет осуществляется обучение.

¹⁵ Федеральный закон от 22 июля 2024 года № 229-ФЗ «О внесении изменения в статью 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает возможность закрепления в уставе муниципалитета в соответствии с региональным законом права представительного органа муниципалитета на участие в формировании местной администрации, в том числе в утверждении или согласовании назначения на должность заместителей главы местной администрации, руководителей отраслевых (функциональных) и территориальных органов местной администрации, а также форм и порядка такого участия. Законопроект был внесен в Государственную Думу сенаторами А.А. Шевченко, В.Ф. Городецким, А.И. Роликом совместно с депутатами Государственной Думы.

государственных полномочий. Теперь при определении объема субвенций должны учитываться все затраты, связанные с организацией исполнения таких полномочий. Кроме того, при осуществлении переданных полномочий муниципалитеты будут отвечать исключительно в пределах предоставленных субвенций. Данные правила начнут действовать с 1 января 2025 года.

В настоящее время продолжается работа над **законопроектом № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»** (далее – законопроект № 40361-8)¹⁶.

*По информации депутата Государственной Думы П. Крашенинникова, к законопроекту поступило 744 поправки, а его принятие во 2-м и 3-м чтении планируется в конце ноября – начале декабря этого года¹⁷. Главные цели — упростить систему местного самоуправления и четче определить его компетенции. Одной из главных новаций документа является **обязательный переход от двухуровневой системы местного самоуправления к одноуровневой**. В конце сентября старт обсуждению данного законопроекта был дан на площадке **ВАРМСУ**. В режиме ВКС к муниципальному диалогу были подключены все **89** регионов страны¹⁸. С момента старта сбора предложений по законопроекту № 40361-8 от муниципального сообщества в ВАРМСУ поступило большое количество инициатив, связанных с перераспределением полномочий и организацией эффективной системы управления при переходе на одноуровневую модель¹⁹.*

Данный законопроект, с одной стороны, обладает качеством преемственности по отношению к действующему Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ); с другой стороны, он содержит много новелл, в том числе обусловленных конституционной регламентацией принципа единой системы публичной власти в России²⁰.

*В частности, определение местного самоуправления, предусмотренное законопроектом № 40361-8, на первый взгляд, не претерпело содержательных трансформаций. И ранее, и теперь в основе местного самоуправления лежит самостоятельное решение населением вопросов местного значения, непосредственно связанных с жизнедеятельностью местных сообществ. Однако если ранее делался акцент на том, что это **форма осуществления власти народа**, то теперь местное самоуправление определяется как **форма самоорганизации граждан**. По мнению одних экспертов, данное определение не отрицает саму по себе роль местного самоуправления в качестве способа реализации народовластия, поскольку последняя вытекает из части 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации. Другие эксперты, напротив, полагают, что понимание местного самоуправления исключительно как формы самоорганизации граждан по месту своего жительства для решения вопросов непосредственного жизнеобеспечения не соответствует политико-правовой природе этого института, его конституционным основам²¹.*

Предстоит серьезная работа над законопроектом, параллельно потребуются корректировка большого массива законодательства. Главную цель всех преобразований определил Президент Российской Федерации В.В. Путин - это создание таких условий для каждого муниципалитета, чтобы он мог работать эффективно, с максимальной пользой для людей и активно включаться в достижение национальных целей развития как надежное, а не какое-то слабое или инертное звено во всей системе власти²². В связи с этим магистральный вектор преобразований должен быть направлен на решение ключевых задач, стоящих перед российскими муниципалитетами на современном этапе. А это, прежде всего, оптимизация территориальной структуры местной власти, укрепление финансовой и кадровой основы всех видов муниципалитетов, совершенствование

¹⁶ Проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» внесен сенатором А.А. Клишасом и депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым 16 декабря 2021 года. Принят в 1-м чтении 25 января 2022 года. Согласно решению Совета Государственной Думы (от 20.09.2024), срок представления поправок к законопроекту – до 22 октября 2024 года. В данном материале будут приведены положения текста законопроекта № 40361-8, принятого в 1-м чтении и размещенного в СОЗД.

¹⁷ Ведомости, 23 сентября 2024 года.

¹⁸ Сайт ВАРМСУ, 24 сентября 2024 года.

¹⁹ Сайт ВАРМСУ, 22 октября 2024 года.

²⁰ Диденко А.Н., Бабичев И.В. Федеральный закон от 6 октября 2023 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как национальный проект развития местного самоуправления: история трансформации и прогнозы. // Местное право № 4, 2024.

²¹ Диденко А.Н., Бабичев И.В. Указ. соч.

²² Выступление Президента Российской Федерации на заседании Совета при Президенте России по развитию местного самоуправления 30 января 2020 года.

регулирования полномочий органов местного самоуправления, более четкое определение места муниципального уровня власти в единой системе публичной власти и ее развитие как неотъемлемой части гражданского общества.

3. По мнению экспертов²³, необходим качественно иной подход к созданию **новой территориальной организации муниципальной власти**, нацеленной на реализацию публичных функций, в том числе при взаимодействии с органами государственной власти.

*Федеральный закон № 131-ФЗ унифицировал подходы к территориальной организации местного самоуправления. Он сделал выбор в пользу **двухуровневой модели муниципальной власти**. Данная модель предполагает наличие первичного (базового) уровня организации местного самоуправления в виде городских и сельских поселений, наиболее приближенного к населению, а также территориального уровня в виде муниципальных районов, городских округов, в котором, по мнению экспертов²⁴, степень концентрации публично значимых функций более велика, этот уровень муниципальной власти по своим характеристикам близок к государственной власти (в отличие от поселений, которые можно рассматривать прежде всего как форму самоорганизации жителей соответствующих населенных пунктов). Поселения территориально входят в состав района, но при этом являются самостоятельными муниципальными образованиями. Аналогичным образом выстраиваются взаимоотношения между городскими округами с внутригородским делением и внутригородскими районами.*

В настоящее время обсуждается **переход от двухуровневой системы местного самоуправления к одноуровневой**. Отмечается, что наметившийся тренд на укрупнение муниципалитетов находится в русле конституционных изменений²⁵. Основная задача такой оптимизации

– усовершенствовать работу местных органов власти, чтобы они эффективно решали вопросы, волнующие людей. Только за 2022 год было создано более **120 муниципальных округов** и, соответственно, **упразднено порядка 1 тыс. сельских поселений**²⁶. Всего же в период с 2017 по 2023 годы **количество муниципалитетов уменьшилось почти на 4 тыс. единиц**.

Количество муниципалитетов	на 01.05.2017	на 01.01.2022	на 01.01.2023
муниципальных районов	1765	1531	1416
городских поселений	1555	1298	1200
сельских поселений	17944	15549	14536
муниципальных округов		192	317
городских округов	583	609	593
городских округов с делением	3	3	3
внутригородских районов	19	19	19
внутригородских территорий	267	267	267
Всего	22136	19468	18351

*Согласно законопроекту № 40361-8, **сокращается с 8 до 3 количество видов муниципалитетов**, в которых будет осуществляться местное самоуправление (городские и муниципальные округа, внутригородские территории городов федерального значения); **упраздняется поселенческий уровень управления**. В случае реализации новаций масштабные изменения затронут более 15,7 тыс. городских и сельских поселений, а также более 1,2 тыс. районов, то есть **92% муниципалитетов страны**.*

Вместе с тем, некоторые специалисты отмечают, что укрупнение муниципалитетов, продиктованное необходимостью объединения их небогатых ресурсов, заключается в замене муниципальных районов городскими и муниципальными округами и упразднении поселенческого уровня местного самоуправления. Это может повлечь за собой **диспропорции в развитии территорий**²⁷, **отдаление местной власти от населения, сокращение возможностей получения**

²³ Ларичев А.А. Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года в контексте современных тенденций эволюции муниципальных институтов и динамики их конституционного регулирования // Местное право. 2020. № 2; Кокотов А.Н. Территориальные органы местного самоуправления и укрупнение муниципальных образований // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 1; Брежнев О.В. Законопроект об общих принципах организации местного самоуправления 2022 г.: новеллы и преемственность в правовом регулировании. // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 2.

²⁴ Хлуднев Е.И. Проблема отдаления местной власти от населения в свете тенденции к укрупнению муниципальных образований. // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 1.

²⁵ Ларичев А.А. Указ. соч.

²⁶ За 2022 год количество муниципальных округов возросло на 125 единиц (со 192 на 1 января 2022 года до 317 на 1 января 2023 года). Количество сельских поселений уменьшилось на 1013 единиц (с 15 549 до 14 536). Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации в 2022 году. Минюст России, 2023 год.

²⁷ Например, приведет к депопуляции сельской местности.

услуг населением: преимущество получают в основном центральные населенные пункты²⁸. В связи с этим важно предусмотреть гарантии сохранения близости муниципальной власти к жителям.

*Что касается исторических традиций формирования территорий муниципалитетов, то в **Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 9-П** указано, 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 связи с этим одним из основных направлений пространственного развития страны являются улучшения условий жизни жителей малых и средних городов и сельских населенных пунктов. Данные нормы закреплены положениями **Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года**²⁹. В рамках работы над новой Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года **Председатель Совета Федерации В.И. Матвиенко** сформулировала мнение о недопустимости обезлюдения сельских территорий. По ее словам, **пространственное развитие – это гармоничное, равномерное развитие всей территории страны**. Эта позиция была подтверждена на прошедших 23 октября в Совете Федерации **парламентских слушаниях** «Об основных положениях проектируемой Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года», где внимание было уделено **развитию сельских территорий, малых городов, которые также должны иметь достойный уровень жизни**, что должно найти отражение в документе.*

По мнению экспертов, территориальные органы – одна из действенных гарантий доступности власти³⁰. В определенной мере они способны закрыть ту брешь в структуре муниципальной власти, которая появится там, где будут упразднены городские и сельские поселения.

*В законопроекте № 40361-8 предусмотрено, что **в структуру местной администрации городских и муниципальных округов, как правило, входят территориальные органы местной администрации**. То есть указанная норма не носит императивного характера, а значит создание территориальных органов не является обязательным.*

Специалисты полагают, что улучшение социально-экономического положения муниципалитетов способно обеспечить не только их объединение, но и в частности, **сохранение при упразднении муниципальных районов отдельных экономически благополучных поселений**, которые могли бы существовать вне каких-либо иных муниципалитетов или находиться в ассоциативной связи с сопредельным городским или муниципальным округом³¹. Данная мера потребует изменения действующего регулирования³². Предлагается также создание в городах и крупных поселках, оказавшихся после упразднения поселений, на периферии городского или муниципального округа, **собственных исполнительных территориальных органов**. Это предполагает, в частности, участие местного населения в назначении главы территориального органа в тех или иных формах.

*По мнению экспертов, наделение жителей данных территорий правом избрания главы превратит данные территории в **обособленные образования городского или муниципального округа**³³ с наделением действующих на них территориальных органов общей компетенцией в исполнительно-распорядительной сфере. Чтобы это не привело к действию на одной территории двух исполнительных органов общей компетенции³⁴, важно разграничить их полномочия, а также сохранить подчиненность территориального органа администрации городского, муниципального округа.*

В качестве еще одного способа приближения муниципальной власти к жителям в городских и муниципальных округах специалисты называют формирование на отдельных их территориях помимо исполнительных еще и **представительных (выборных) органов местного самоуправления**. На своей территории они могут осуществлять полномочия, частично совпадающие с полномочиями

²⁸ Хлуднев Е.И. Указ. соч.

²⁹ Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р.

³⁰ Кокотов А.Н. Децентрализация местного самоуправления в Российской Федерации. // Российский юридический журнал. 2015. № 1.

³¹ Комлев Е.Ю. Межмуниципальное сотрудничество: некоторые проблемы и перспективы развития в контексте муниципальной реформы // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 9.

³² Об этом см.: мнение судьи А.Н. Кокотова к Определению Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2019 года N 3578-О.

³³ Кокотов А.Н. Территориальные органы местного самоуправления и укрупнение муниципальных образований. // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 1.

³⁴ Администрации городского, муниципального округа и территориального исполнительного органа.

муниципального представительного органа, осуществляемые последним на всей территории муниципалитета³⁵.

Предлагаемая модель отличается от традиционной схемы двухуровневой организации местного самоуправления, поскольку и на 1-м, и на 2-м уровнях располагаются не муниципалитеты, а разные звенья аппарата власти городского или муниципального округа. Предложенные способы создания территориальных органов требуют правового закрепления. Причем в федеральном законодательстве важно будет установить основы порядка создания, формирования кадрового состава, полномочий территориальных органов, форм их отношений между собой, с органами городских, муниципальных округов. Также необходимо определить критерии, при наличии которых на отдельных территориях муниципалитетов могут или должны создаваться представительные и исполнительные органы общей компетенции³⁶.

4. Важнейшую задачу представляет собой создание более четкого механизма разграничения полномочий между органами публичной власти³⁷.

Федеральный закон № 131-ФЗ определил компетенцию местного самоуправления через понятия «вопросы местного значения» и «полномочия по вопросам местного значения». Установлены исчерпывающие перечни не полномочий, а вопросов местного значения, то есть сфер общественных отношений, на регламентацию и управление которыми направлены полномочия органов местного самоуправления. Кроме того, вопросы местного значения дифференцированы в зависимости от вида муниципалитета. Сами полномочия, направленные на решение вопросов местного значения, определяются в основном отдельными федеральными законами.

В 2022 году по итогам экспертного анализа было выявлено, что 178 отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие 1 766 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 значения³⁸.

За время действия Федерального закона № 131-ФЗ **перечень вопросов местного значения постоянно разрастался**. Для городских поселений количество вопросов местного значения возросло с **22 до 45**, для муниципальных районов – с **20 до 44**, для городских округов – с **27 до 50**. При этом закон позволяет расширять перечни вопросов местного значения сельских поселений с 13 до 25, а внутригородского района — в пределах перечня вопросов местного значения городского округа³⁹. Кроме того, законодательно определены права органов местного самоуправления различных муниципалитетов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. С 2006 года количество прав, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ, у поселений выросло с **7 до 17**, у муниципальных районов – с **5 до 17**, у городских (муниципальных) округов – с **7 до 20** позиций⁴⁰. В отличие от установленного Федеральным законом № 131-ФЗ перечня вопросов местного значения, данный перечень не является исчерпывающим: в иных федеральных законах могут определяться (и определяются) также иные права органов местного самоуправления.

Федеральными законами предусмотрены, в частности, следующие права органов местного самоуправления: рассмотрение жалоб потребителей, консультирование их по вопросам защиты прав потребителей, обращение в суды в защиту прав неопределенного круга потребителей (статья 44 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей»); принятие дополнительных мер по обеспечению чистыми продуктами питания, улучшению материально-бытовых условий, медицинского, торгового и транспортного обслуживания граждан, пострадавших от воздействия радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС

³⁵ Взаимодействие представительных органов данных уровней предполагает разграничение их полномочий и право представительного органа муниципального образования отменять акты территориального представительного органа по соображениям законности. Такой подход применялся в советской модели организации местных государственных органов. *Кокотов А.Н. Указ. соч.*

³⁶ К критериям специалисты предлагают относить: численность жителей соответствующих территорий; наличие у последних статуса города или иного населенного пункта, не являющегося при этом центром соответствующего муниципального образования; удаленность территорий от центра округа.

³⁷ Итоговый документ конференции на тему «Вопросы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления на среднесрочный период». Проведена Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления совместно с Комиссией по территориальному развитию и местному самоуправлению Общественной палаты Российской Федерации 23 ноября 2020 года.

³⁸ Резолюция федеральных экспертных слушаний «Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации», 24 января 2022 года.

³⁹ Такие виды муниципальных образований, как городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, муниципальный округ, были закреплены в Федеральном законе № 131-ФЗ в период с 2014 по 2019 годов.

⁴⁰ Так, например, в конце 2020 года перечни прав всех вышеназванных муниципальных образований, кроме внутригородских районов, пополнились еще 2 позициями: предоставление жилого помещения участковому уполномоченному и членам его семьи; оказание помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения.

(статья 26 Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»).

Как отмечают эксперты⁴¹, **расширение перечня вопросов местного значения привело к недостаточности финансовых средств** для полного и эффективного выполнения возложенных на данный уровень власти полномочий. А расширение прав органов местного самоуправления, как правило, осуществляется без оценки финансовой потребности для их реализации. Необходимо также **более детально прорабатывать вопрос делегирования отдельных государственных полномочий субъектами Российской Федерации муниципалитетам**. Сегодня эта практика получила широкое распространение и охватывает почти все регионы⁴², адресатами делегированных полномочий в том или ином объеме являются около 97% муниципалитетов. При этом ряд делегированных регионам полномочий Российской Федерации могут передаваться ими далее на местный уровень⁴³. Данный механизм крайне усложняет и запутывает распределение и реализацию соответствующих функций. Как отмечают специалисты, органам местного самоуправления зачастую передаются полномочия, требующие большего финансирования, чем предлагают регионы⁴⁴. Ситуацию должен исправить закон⁴⁵, который установил **дополнительные гарантии прав муниципалитетов при осуществлении переданных государственных полномочий**⁴⁶.

Закрепленный механизм перераспределения полномочий между муниципальными и региональными органами власти также нередко приводит к **изъятию с местного уровня доходных видов деятельности**⁴⁷. Сегодня в законодательстве отсутствует норма о том, что такое перераспределение осуществляется по инициативе органов местного самоуправления или с их согласия. Лишь в некоторых региональных законах указывается, что мнение органов местного самоуправления учитывается в порядке, определенном правительством субъекта Российской Федерации⁴⁸. Как полагают специалисты, исправить ситуацию позволит закрепление на федеральном уровне **порядка согласования с муниципальным сообществом** (например, с советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации) **решений о перераспределении полномочий** между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также о делегировании муниципалитетам отдельных государственных полномочий⁴⁹. На региональном уровне можно было бы определить критерии, допускающие возможность перераспределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем их временной передачи органам государственной власти субъекта Российской Федерации⁵⁰.

Чтобы решить накопившиеся в этой сфере проблемы следует: во-первых, продолжить процесс **разграничения полномочий между уровнями публичной власти** с учетом статьи 132 Конституции

⁴¹ Сапко И.В. Интересы местного самоуправления не должны остаться за кадром // Бюджет. 2021. № 9; Ворошилов Н.В. Реформа местного самоуправления: тенденции и перспективы. // Бюджет. 2020. № 12.

⁴² По данным Минюста России за 2022 год, указанная практика действовала в 85 субъектах Российской Федерации, без учета воссоединенных регионов.

⁴³ Такое субделегирование предусмотрено федеральными законами: от 15 ноября 1997 года № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» (статья 4), от 21 июля 2005 года № 108-ФЗ «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи» (статья 9) и рядом других.

⁴⁴ Матулов Б.Н. Делегирование государственных социальных полномочий органам местного самоуправления: возможности и пределы // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 4.

⁴⁵ Федеральный закон от 13 июля 2024 года № 181-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁴⁶ Теперь при определении объема субвенций должны учитываться все затраты, связанные с организацией исполнения таких полномочий. Кроме того, при осуществлении переданных полномочий муниципалитеты будут отвечать исключительно в пределах предоставленных субвенций. Данные правила начнут действовать с 1 января 2025 года.

⁴⁷ Так, в 2020 году законы о перераспределении полномочий действовали в 52 субъектах Российской Федерации, что затронуло более 4 тыс. (4231) муниципалитетов. В основном частично или полностью перераспределялись полномочия в области градостроительства и землепользования, территориального планирования. Масштабные проекты, предусматривающие перераспределение значительного объема полномочий, относящихся к разным сферам государственного управления, действуют в Волгоградской, Липецкой, Московской, Новгородской, Орловской и Тюменской областях, а также в Приморском крае и Ненецком автономном округе.

⁴⁸ Например, Закон Московской области от 24 июля 2014 года № 106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области».

⁴⁹ Диденко А.Н. Эволюция местного самоуправления. Чего ожидать? // Муниципалитеты, 2018. № 5.

⁵⁰ По материалам Всероссийского совещания на тему «Меры поддержки муниципалитетов в условиях современной реальности и существующих вызовов: механизмы и формы», 21 апреля 2022 года.

Российской Федерации⁵¹, а также между «собственными» и «делегированными» полномочиями органов местного самоуправления с определением степени их участия в осуществлении делегированных полномочий; во-вторых, **провести оценку расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, необходимых для исполнения полномочий органов местного самоуправления** по решению вопросов местного значения в полном объеме, с определением полномочий, которые не соответствуют вопросам местного значения⁵².

*В законопроекте № 40361-8 **вопросы местного значения не регламентированы**, но при этом исчерпывающим образом определены: полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (27 полномочий); полномочия органов местного самоуправления, которые могут быть закреплены за ними законом субъекта Российской Федерации⁵³. Эти полномочия сформулированы в виде единых перечней применительно ко всем видам муниципальных образований. По мнению специалистов⁵⁴, подобный порядок призван исключить возложение на органы местного самоуправления финансово не обеспеченных полномочий. Но есть другая точка зрения⁵⁵, согласно которой большая часть из перечня 27 «неотъемлемых» полномочий органов местного самоуправления не связана с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения⁵⁶.*

5. Эффективное решение органами местного самоуправления вопросов местного значения, а также их участие в реализации публичных функций, имеющих государственное значение, предполагает наличие достаточной финансово-экономической базы. Вместе с тем, в настоящее время отмечаются существенные различия в социальном и экономическом развитии муниципалитетов⁵⁷. Такая ситуация привела к необходимости централизации финансовых средств в федеральном бюджете и последующем перераспределении их значительной части между региональными и муниципальными бюджетами в качестве межбюджетных трансфертов. Данный фактор приводит к их дотационности и финансовой зависимости, к отсутствию у муниципалитетов стимулов для развития собственного налогового потенциала. По данным Минфина России, **доля межбюджетных трансфертов в местных бюджетах составляет 67,7%** (на 1,5 п.п. больше, чем в 2021 году)⁵⁸. Причем темпы прироста объемов межбюджетных трансфертов, направляемых в местные бюджеты, повысились (19,6% в 2022 году, 7,8% в 2021 году).

*По данным Минфина России, объем межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям (без учета субвенций и других безвозмездных поступлений) по состоянию на 1 апреля 2022 года увеличился в сравнении с аналогичным периодом 2021 года на **19,8%** (или на 46,3 млрд руб.) и составил **280 млрд руб.** Объем дотаций местным бюджетам увеличился на **8,5%** и составил **126,6 млрд руб.** Объем субсидий местным бюджетам составил **113,8 млрд руб.**, что выше на **34,7%** аналогичного показателя по состоянию на 1 апреля 2021 года. Объем субвенций, предоставленных местным бюджетам, вырос на **7,5%** по сравнению с аналогичным периодом прошлого года и составил **440,1 млрд руб.***

⁵¹ Статьи 132 Конституцию Российской Федерации предусматривает что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

⁵² Пункт 4 Решения Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Государственная поддержка социально-экономического развития муниципальных образований в современных условиях (актуальные вопросы, механизмы и формы)» от 16 июля 2024 года.

⁵³ В законопроекте № 40361-8 сохранен и ранее установленный порядок наделения муниципальных органов отдельными государственными полномочиями. Дополнительно урегулированы возможность участия органов местного самоуправления в осуществлении не переданных им государственных полномочий и, как и ранее, права этих органов на реализацию полномочий, не отнесенных к ведению местного самоуправления.

⁵⁴ Брежнев О.В. Указ. соч.

⁵⁵ Диденко А.Н., Бабичев И.В. Указ. соч.

⁵⁶ Например, принятие устава муниципального образования; издание муниципальных правовых актов; установление официальных символов муниципального образования; исполнение бюджета муниципального образования; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального образования; осуществление муниципального контроля; организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума; осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд и т.п.

⁵⁷ Такое мнение выразил председатель Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению А. Диденко. Совместное заседание Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению с Российской муниципальной академией и Отделением РАЕН по федеративному устройству, местному самоуправлению и местным сообществам на тему «Об актуальных вопросах регионального и муниципального строительства в Российской Федерации с учетом современных геополитических и экономических вызовов и рисков». / Сайт Государственной Думы, 22 марта 2024 года. Ворошилов Н.В. Предпосылки и перспективы реформирования местного самоуправления в России. // Федерализм. 2023. № 4.

⁵⁸ Результаты мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2022 год. // Сайт Минфина России.

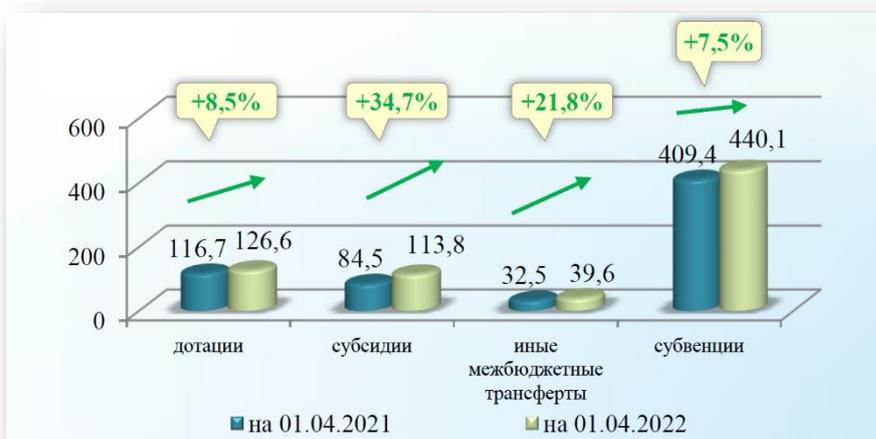
Собственные (налоговые и неналоговые) доходы муниципалитетов составили в 2022 году лишь **37%** от общего объема доходов. Основная часть налоговых доходов местных бюджетов, как и прежде, формируется за счет отчислений от налога на доходы физических лиц (НДФЛ), на администрирование которого органы местного самоуправления не могут оказывать какого-либо влияния. Поступления от местных налогов – земельного налога и налога на имущество физических лиц, которые по сути должны являться основой для формирования доходной базы местных бюджетов, составили в 2022 году всего лишь соответственно **9,3%** и **3,9%** от всех налоговых доходов местных бюджетов⁵⁹. На федеральном уровне некоторым плательщикам земельного налога предоставляются льготы, в результате чего местные органы несут значительные потери, которые никак не компенсируются.

Недостаток собственных средств в местных бюджетах привел и к **росту долговых обязательств муниципальных образований**: почти в 3,6 раза за 10 лет (с **105,2 млрд руб.** в 2006 году до **377,6 млрд руб.** в 2024 году⁶⁰). А на 1 января этого года он вырос более чем на **20 млрд руб.** по сравнению с аналогичным периодом прошлого года и составил **397,8 млрд руб.** Несмотря на то, что на 1 сентября 2024 года объем муниципального долга уменьшился и составил **374,4 млрд руб.**⁶¹, ситуация непростая. Эксперты отмечают, что в структуре муниципального долга растет доля коммерческих кредитов и сокращается доля муниципальных гарантий.

В **Дагестане** муниципальный долг вырос на 20%, в **Белгородской области** и **Чукотском автономном округе** – более чем на 10%, в **Бурятии** – на 5%, в **Ставропольском крае** на 900 млн руб., на **Сахалине** на 800 млн руб. за счет коммерческих кредитов. Одним из лучших примеров погашения муниципального долга стала **Оренбургская область** – она обеспечила почти полное погашение за счет расплаты по бюджетным кредитам более чем на 800 млн руб. Более 10% составило снижение муниципального долга в **Ленинградской области**. Эксперты отмечают, рост муниципального долга еще не критичен, но в целом тенденция к его росту в ряде муниципалитетов может создать риски возврата к ситуации, в которой оказалось большинство регионов и муниципалитетов к 2020 году, когда коммерческие кредиты «съедали» большую часть региональных и муниципальных доходов⁶².

В последние годы приняты законы, направленные на **финансовую поддержку муниципалитетов**: о получении муниципалитетами кредитов для погашения своих долговых обязательств⁶³; о горизонтальных кредитах между муниципалитетами⁶⁴; о смягчении условий предоставления субсидий из региональных бюджетов местным бюджетам⁶⁵. В Бюджетном кодексе

Динамика межбюджетных трансфертов, предоставляемых местным бюджетам из других бюджетов бюджетной системы



⁵⁹ Там же.

⁶⁰ На 1 марта 2024 года.

⁶¹ В 2023 году объем долга составил 397,8 млрд руб.

⁶² Телеграм-канал, 23 октября 2024 года.

⁶³ Федеральный закон от 1 мая 2022 года № 128-ФЗ «О внесении изменений в статьи 9 и 10 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году».

⁶⁴ Федеральный закон от 9 ноября 2020 года № 364-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 2.1 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году».

⁶⁵ По материалам Всероссийского совещания на тему «Меры поддержки муниципалитетов в условиях современной реальности и существующих вызовов: механизмы и формы», 21 апреля 2022 года.

Российской Федерации (далее – БК РФ) для регионов закреплены различные инструменты межбюджетного регулирования, направленные на **повышение доходной базы местных бюджетов**.

По данным Минфина России, БК РФ для регионов предусмотрены различные инструменты межбюджетного регулирования, направленные на повышение доходной базы местных бюджетов: введены возможности установления единых, дополнительных и дифференцированных нормативов отчислений от федеральных и (или) региональных налогов в местные бюджеты; установлены единые нормативы отчислений от отдельных неналоговых доходов. С учетом внесенных в 2021-2022 годах в БК РФ изменений повышены прозрачность, предсказуемость и ускорение предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам из региональных бюджетов⁶⁶. Появились новые механизмы межбюджетного регулирования, введено право региона устанавливать дифференцированные нормативы отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в бюджеты 4 видов муниципальных образований в целях компенсации выпадающих доходов местных бюджетов в связи с отменой ЕНВД с 2021 года, а также введено право региона устанавливать в 2023–2025 годах дифференцированные нормативы отчислений от налога на прибыль организаций в местные бюджеты по ставке, установленной для зачисления указанного налога в бюджеты субъектов Российской Федерации, в связи с отменой с 2023 года режима консолидированных групп налогоплательщиков⁶⁷.

В результате проведенной по поручению главы государства работы по **совершенствованию налоговой системы** должна повыситься самодостаточность муниципалитетов. Они получили право устанавливать свою ставку земельного налога для дорогих земельных участков. Предусматриваются также дополнительные возможности по списанию задолженности органов местного самоуправления⁶⁸. Одобрен закон⁶⁹, которым с 1 января 2025 года устанавливается туристический налог. Доходы от его уплаты будут зачисляться в местные бюджеты (до 2030 года они не будут учитываться при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов).

Из других предлагаемых новаций в части совершенствования налогово-бюджетной политики в отношении муниципалитетов можно отметить: установление дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов и сборов, в том числе уплачиваемых в связи с применением специальных налоговых режимов⁷⁰; установление возможности зачисления поступлений от налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых в местные бюджеты; пересмотр устанавливаемых налоговых льгот на региональном и муниципальном уровне. Данные меры должны способствовать росту поступлений в местные бюджеты.

Рекомендация Правительству Российской Федерации о выработке правовых механизмов, позволяющих отменить установленные льготы по местным налогам и предоставить представительным органам муниципальных образований исключительного права на установление таких льгот, содержится в решении Совета по местному самоуправлению от 24 мая 2022 года⁷¹.

6. Важнейшим фактором поддержки муниципальной власти является развитие форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Регламентируя формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, законопроект № 40361-8, в отличие от Федерального закона № 131-ФЗ, четко их разграничивает: к первым относятся местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС); ко вторым – опрос, публичные слушания, общественные обсуждения, собрания граждан, инициативные проекты, институт старосты сельского

⁶⁶ Например, в 2021 году в 77 регионах в местные бюджеты переданы нормативы отчислений от налогов и сборов, подлежащих зачислению в региональные бюджеты (за исключением НДФЛ и акцизов на нефтепродукты). Так, отчисления от применения упрощенной системы налогообложения переданы местным органам в 67 регионах, от налога на имущество организаций - в 13, от налога на прибыль - в 4, по налогу на добычу полезных ископаемых - в 14, по транспортному налогу - в 12. Интервью журналу «Муниципальная Россия» первого заместителя Министра финансов Российской Федерации Л. Горнина.

⁶⁷ Из материала Минфина России.

⁶⁸ Журавлев Н. Совершенствование налоговой системы должно способствовать самодостаточности регионов и муниципалитетов. // Парламентская газета, 30 мая 2024 года.

⁶⁹ Федеральный закон от 12 июля 2024 года № 176-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

⁷⁰ Решение Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Государственная поддержка социально-экономического развития муниципальных образований в современных условиях (актуальные вопросы, механизмы и формы)», 16 июля 2024 года.

⁷¹ Решение Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Актуальные вопросы финансового обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления».

населенного пункта. Важным представляется предложение по закреплению организационно-правовой формы ТОС в качестве юридического лица. Исключается возможность отзыва депутатов представительных органов и глав муниципалитетов населением. Некоторые формы оптимизированы: вместо правотворческой инициативы граждан и инициативного проекта предусмотрен лишь инициативный проект.

Федеральный закон № 131-ФЗ предусмотрел развернутый перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и его участия в осуществлении местного самоуправления⁷². Вместе с тем имеются правовые ограничения, которые снижают их эффективность и востребованность⁷³. Определенные трудности в деятельности ТОС возникают, в частности, из-за проблем⁷⁴, касающихся **государственной регистрации органов ТОС в качестве юридического лица**⁷⁵. Из-за этого процент таких ТОС в общей массе подобных объединений невелик, всего 8,3%. В этих условиях реализация основного направления деятельности органов ТОС – осуществление хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, в том числе за счет средств местного бюджета, становится затруднительной. Проблематично в этой ситуации получить и финансовую поддержку путем участия в различных конкурсах и грантовых проектах⁷⁶. Проблемы также возникают из-за того, что Федеральный закон № 131-ФЗ **недостаточно полно прописал вопросы взаимодействия ТОС с органами местного самоуправления**. Это внесение органами ТОС проектов муниципальных правовых актов, а также заключение органами ТОС договоров с органами местного самоуправления⁷⁷. В 2020 году органы ТОС получили право выдвигать инициативный проект в качестве его инициаторов⁷⁸.

В то же время спектр сотрудничества может быть шире. Это, например, обеспечение местными органами власти участия представителей органов ТОС при рассмотрении и принятии решений по вопросам, связанным с развитием территорий, на которых действует ТОС; создание совещательных, консультативных и экспертных формирований (советы, комитеты, рабочие группы и др.) с участием органов ТОС; осуществление общественного контроля за санитарно-эпидемиологической обстановкой и пожарной безопасностью, содержанием жилищного фонда, состоянием благоустройства на соответствующей территории. Органы местного самоуправления могли бы оказывать содействие в организации обучения работников органов ТОС.

Публичные слушания (обсуждения)⁷⁹ являются формой обязательного учета мнения граждан по важнейшим вопросам, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления. В 2022 году публичные слушания проводились **63,3 тыс.** раз, а общественные обсуждения – **19,8 тыс.** раз. Публичные слушания (обсуждения) по проектам планировки территории муниципалитетов, муниципальных программ по формированию комфортной городской среды, благоустройству территорий, по проекту бюджета вызывают наибольший общественный интерес и участие граждан. В 2021 году по поручению Президента Российской Федерации был принят закон, обязывающий органы местного самоуправления проводить **общественные обсуждения и публичные слушания для населения через Интернет, в том числе на сайте госуслуг**⁸⁰. Однако Федеральный закон № 131-ФЗ, регулирующий их проведение, предусмотрел подробную регламентацию процедуры публичных

⁷² Это местный референдум, муниципальные выборы, прямая правотворческая инициатива, сходы граждан, территориальное общественное самоуправление, старосты сельских населенных пунктов, публичные слушания, собрания, конференции, собрания делегатов, опросы, обращения граждан в органы местного самоуправления с жалобами, заявлениями и предложениями, инициативные проекты.

⁷³ Ворошилов Н.В. Проблемы и перспективы развития института местного самоуправления в России. // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Том 15. 2022. № 5.

⁷⁴ На необходимость определения четкого определения в законодательстве специальной организационно-правовой формы неоднократно обращал внимание Совет Федерации (Решение Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Актуальные вопросы развития территориального общественного самоуправления», 10 июля 2018 года).

⁷⁵ С отнесением ТОС к общественным организациям ситуация только усугубилась. Минюст констатирует сокращение числа ТОС, поскольку им отказывают в регистрации в качестве юридических лиц на том основании, что они не предусматривают членство. По данным Минюста в 2018 году порядка 2,4 тыс. ТОС были зарегистрированы в качестве НКО.

⁷⁶ Горбуль Ю.А., Юрьева Л.А. Территориальное общественное самоуправление (ТОС): к вопросу о правосубъектности и имущественной основе деятельности. // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 12.

⁷⁷ Пункты 3, 4 части 8 Федерального закона № 131-ФЗ.

⁷⁸ Федеральный закон от 20 июля 2020 года № 236-ФЗ.

⁷⁹ В 2017 году в Федеральный закон № 131-ФЗ Федеральным законом от 29 декабря 2017 года № 455-ФЗ были внесены изменения, которые установили такую форму непосредственной демократии на местном уровне, как общественные обсуждения.

⁸⁰ Федеральный закон от 1 июля 2021 года № 289-ФЗ «О внесении изменений в статью 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

слушаний, не закрепил каких-либо существенных требований к учету их результатов. Для решения проблемы эксперты предлагают внести изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, обязывающие орган местного самоуправления, принимающие решений по проекту правового акта, по которому состоялись публичные слушания, в случае отказа от принятия их рекомендаций, дать мотивированное пояснение своего решения и опубликовать его в средствах массовой информации.

Также специалистами предлагается⁸¹ законодательно закрепить обязанность органов местной власти рассматривать рекомендации общественных слушаний на заседаниях представительных органов, а по вопросам, входящим в компетенцию администраций, - руководителями данных органов. По итогам рассмотрения в месячный срок, а по вопросам, требующим незамедлительного рассмотрения, в кратчайший срок принимать официальные решения по итогам рассмотрения и направлять их организаторам общественных обсуждений. В случае отклонения рекомендаций давать исчерпывающие пояснения, по каким причинам те или иные рекомендации не могут быть приняты к исполнению и реализации⁸².

Еще одной перспективной формой участия населения в осуществлении местного самоуправления является **опрос жителей муниципалитетов**⁸³. Как показывает опыт, опросы касаются выбора наиболее приоритетных проектов инициативного бюджетирования (далее – ИБ), оценки деятельности администраций муниципалитетов. Однако они не являются популярной формой коммуникации жителей с муниципальной властью. Так, в 2021 году опросов было проведено 1,3 тыс., в 2022 году их число незначительно увеличилось и составило 1,6 тыс. Во многом их эффективность снижается из-за рекомендательного характера результатов опросов. Проведение опросов не сопровождается такой широкой информационной кампанией, как проведение муниципального референдума, поэтому значительная часть населения муниципалитета может быть не проинформирована как о самом факте проведения вопроса, так и о сути затрагиваемой им проблемы. Специалисты акцентируют внимание на необходимости активизировать проведение образовательных мероприятий по разъяснению форм и способов участия населения в обсуждении и решении вопросов местного значения⁸⁴.

7. Имеются проблемы также в сфере законодательства, регулирующего контрольно-надзорную деятельность в отношении органов местного самоуправления и их должностных лиц. В Совете Федерации прошел ряд мероприятий, где рассматривался вопрос совершенствования контроля за деятельностью органов местного самоуправления. В ходе заседаний была озвучена проблематика, которая неоднократно поднималась **Председателем Совета Федерации В.И. Матвиенко** в части необходимости **снижения контрольной (надзорной) нагрузки на органы местного самоуправления.**

*На заседании **Совета при Президенте Российской Федерации по местному самоуправлению**, состоявшемся в апреле 2023 года, Правительству Российской Федерации были даны соответствующие поручения, направленные на расширение практики профилактических мер⁸⁵. Тема контроля в сфере местного самоуправления обсуждалась и*

⁸¹ Чеботарев Г.Н. Общественные обсуждения, общественные публичные слушания как форма социального партнерства институтов гражданского общества и органов публичной власти. // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9.

⁸² Как отмечают эксперты, хотя в настоящее время Федеральным законом «Об обращениях граждан» закрепляется обязанность органов публичной власти, их должностных лиц в установленный законом срок давать ответы на поступившие обращения. Закрепление в иных федеральных законах обязанности органов публичной власти реагировать таким образом имеет смысл, поскольку акты (протоколы, резолюции, рекомендации), принятые на общественных обсуждениях, существенным образом отличаются от индивидуальных и коллективных обращений граждан, так как они в большей степени выражают общественные интересы, затрагивают коллективно обсужденные проблемы, требующие рассмотрения органами публичной власти.

⁸³ Местные опросы могут проводиться по вопросам местного значения и вопросу изменения целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

⁸⁴ Каткова Л.В., Телешина Н.Н. Опросы населения как инновационная форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления (на примере округа Муром Владимирской области) // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 6.

⁸⁵ Перечень поручений Президента Российской Федерации от 4 июня 2023 года № Пр-1111 по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, состоявшегося 20 апреля 2023 года. По пункту 1 «а»: по итогам выездного обследования в рамках муниципального контроля в сфере благоустройства в 2023 году можно получить предписание. В постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года № 336 внесены изменения, касающиеся выдачи предписаний по результатам КНМ без взаимодействия с контролируруемыми лицами (постановление Правительства Российской Федерации от 19 июня 2023 года № 1001 «О внесении изменения в пункт 7(2) постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года № 336»). По пункту 10: издан приказ Генпрокуратуры России от 31 августа 2023 года № 583 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления». Минюст России готовит ряд

на Всероссийском форуме «Малая родина - сила России», прошедшем в Москве 15-16 января 2024 года. На встрече **Президента Российской Федерации В.В. Путина** с главами муниципалитетов в рамках форума глава государства акцентировал свое внимание на **проблемной ситуации с контрольно-надзорной деятельностью в сфере местного самоуправления**, подчеркнув, что важно **«не штрафы выкатывать», а предупреждать** чиновников об ошибках и помогать людям на местах их не совершать. Данная проблематика постоянно находится в центре внимания **Комиссии Совета Федерации по мониторингу законодательства Российской Федерации в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля**⁸⁶. Она поднималась и на прошедших в октябре 2023 года в палате парламентских слушаниях «О параметрах проекта федерального бюджета на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов»⁸⁷. 7 ноября 2023 года состоялось совместное заседание **Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации** и **Комиссии Совета Федерации по мониторингу законодательства Российской Федерации в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля** в Российской Федерации на тему «Актуальные вопросы совершенствования контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и муниципальных учреждений». 10 июня 2024 года **Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству** провел «круглый стол» на тему «О совершенствовании законодательства об административной ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц».

В настоящее время исполнение предписаний контрольно-надзорных органов и судебных решений, в том числе предусматривающих выплаты штрафов – это **весомая нагрузка на муниципальные бюджеты**. Как правило, размер задолженностей по ряду муниципалитетов составляет существенную часть доходной части бюджета. Выплатить их порой просто невозможно, поскольку **в местных бюджетах отсутствуют средства**. Нередки ситуации, когда главы муниципалитетов берут кредиты, наращивают долг, чтобы рассчитаться по всем решениям о наложении штрафов⁸⁸.

Председатель Комитета Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности В.С. Тимченко отмечал, что по данным на 1 октября 2023 года, было проведено **8 680 проверок ОМСУ, 96 из них приходится на контрольные органы федерального уровня**.

Нельзя не отметить проблемы, вытекающие непосредственно из Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ). Установленные в нем подходы к осуществлению контрольно-надзорной деятельности фактически дифференцированы. Положения закона применяются к осуществлению контроля за работой органов местного самоуправления, за исключением их деятельности при решении вопросов местного значения. Это означает, что **такие зарекомендовавшие себя инструменты контрольно-надзорной деятельности, как риск-ориентированный подход, профилактика рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, проверочные листы, в ходе публичного контроля не применяются**. Имеются вопросы, касающиеся недостаточной правовой регламентации процедуры осуществления контрольных мероприятий в отношении местных органов власти. Так, в сфере публичного контроля фактически применимы только такие виды контрольных (надзорных) мероприятий, как документарная и выездная проверка. То есть фактически сохраняется старый подход. Профилактические визиты практически не используются⁸⁹. При этом в Федеральном законе № 131-ФЗ⁹⁰ порядок проведения таких проверок урегулирован лишь в общем виде. В связи с этим предлагается⁹¹ рассмотреть предложение о переносе инновационных подходов контрольно-надзорной деятельности,

законодательных инициатив совместно с Минэкономразвития России, Минфином России и Генпрокуратурой по корректировке законодательства об организации контроля (надзора) за деятельностью ОМСУ и их должностных лиц.

⁸⁶ Комиссия Совета Федерации по мониторингу законодательства Российской Федерации в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля совместно с Минэкономразвития России регулярно проводит выездные мероприятия в регионах, где обсуждаются актуальные для них вопросы, анализируются предложения по совершенствованию законодательного обеспечения реформы КНД.

⁸⁷ Парламентские слушания «О параметрах проекта федерального бюджета на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов», 3 октября 2023 года.

⁸⁸ По материалам вебинара «Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления». / Сайт ВАРМСУ, 6 сентября 2022 года.

⁸⁹ Это мнение выразил глава Администрации г. Мурманска Ю.Сердечкин. // Муниципальный вестник ВАРМСУ. 2023. № 19.

⁹⁰ Статья 77 Федерального закона № 131-ФЗ.

⁹¹ Данное предложение озвучено губернатором Тюменской области Р.Н. Кухаруком на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 года.

закрепленных в Федеральном законе № 248-ФЗ, в Федеральный закон № 131-Ф. Это позволит применять широкий спектр превентивных и профилактических мер к муниципалитетам.

Не менее острая проблема – это **сроки исполнения предписаний контрольных органов**, которые не учитывают бюджетных процессов и требований по закупкам, а также реальной загрузки муниципальных служащих. Ряд проблем имеется в сфере взаимодействия надзорных органов и муниципалитетов в ходе проверочных мероприятий. Существует проблема дублирования требований, выявленных нарушений, как со стороны контрольно-надзорных органов, так и со стороны органов прокуратуры⁹². Некоторые требования органов прокуратуры, несмотря на то, что носят законный характер, не учитывают, что органы местного самоуправления не могут их исполнить в связи с разницей между бюджетом муниципальных образований и стоимостью затрат на реализацию соответствующих мероприятий, например, строительство очистных сооружений, мероприятий по ремонту крупных дорожных покрытий в труднодоступных местах, берегоукрепления.

Вопрос снижения контрольной (надзорной) нагрузки на муниципальные органы власти поднимался **Председателем Совета Федерации В.И. Матвиенко** на совещании со статс-секретарями 4 декабря 2023 года, в ходе которого представитель Минюста России проинформировал о готовящемся **законопроекте по оптимизации контроля за деятельностью органов местного самоуправления**. По итогам совещания Минюсту России, Минэкономразвития России и Минфину России поручено с участием Генпрокуратуры при подготовке проекта федерального закона, направленного на комплексное урегулирование отношений по организации и осуществлению контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц, рассмотреть предложения Совета Федерации по обеспечению гарантий защиты их прав и интересов при осуществлении такого контроля (надзора)⁹³.

Суть предложений: предусмотреть при определении размеров штрафов учет реальной возможности их уплаты органами местного самоуправления; предусмотреть механизм досудебного обжалования действий контрольно-надзорного органа в рамках контроля за органами местного самоуправления по аналогии с тем, как это действует сейчас в отношении хозяйствующих субъектов; предусмотреть механизм проведения профилактических мероприятий в отношении органов местного самоуправления; установить минимальные сроки предоставления информации по запросам прокуроров и контрольных органов для случаев, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций или угрозу жизни и здоровью граждан; предусмотреть в качестве обстоятельства, исключающего производство по делу об административном правонарушении, случаи, когда переданные полномочия не были исполнены в силу недостаточного объема субвенций.

В Минюсте России продолжается работа над законопроектом об обеспечении сбалансированного подхода к осуществлению контроля и надзора за органами местного самоуправления. Кроме того, было принято решение о проработке вопроса о совершенствовании административного законодательства, касающегося ответственности должностных лиц местного самоуправления в части **более взвешенного подхода к наложению штрафов и к их размеру**. **Председатель Совета Федерации В.И. Матвиенко** предложила снять с руководителей регионального и муниципального уровней ответственность за то, что они не могут сделать из-за недостатка финансирования.

5 сентября 2024 года Правительством Российской Федерации в Государственную Думу был внесен **законопроект № 713197-8 «О внесении изменений в статью 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»** (о прекращении производства по делу об административном правонарушении о неисполнении или ненадлежащем исполнении должностным лицом органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления имеющихся или переданных данным органам полномочий в случае невыделения (недостаточного выделения) им для осуществления таких полномочий бюджетных ассигнований или субвенций).

Представляется, что в законопроект № 40361-8 следует включить **отдельную главу, регулирующую вопросы государственного контроля (надзора) за органами местного**

⁹² Стенограмма «круглого стола» на тему «О совершенствовании законодательства об административной ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц», 10 июня 2024 года.

⁹³ В срок до 10 июня 2024 года.

самоуправления, в которой отразить применение риск-ориентированного подхода, профилактические мероприятия и процедуры досудебного обжалования - то есть те же подходы, которые установлены для бизнеса.

8. Среди ключевых направлений – решение **проблем кадрового обеспечения органов местного самоуправления**. Здесь, как отметил глава государства, необходима **прочная кадровая основа**⁹⁴, для создания которой необходимо обеспечить **современный комплексный подход**.

На муниципальном уровне наблюдается сильный кадровый дефицит. Особенно это чувствуется в поселениях. Есть примеры того, что именно там не могут найти кандидатов на должность главы муниципалитета⁹⁵. Муниципальная служба ввиду небольшого размера должностных окладов и слабых возможностей карьерного роста объективно проигрывает государственной гражданской службе. Все усугубляется отсутствием конкуренции среди соискателей на муниципальные должности и невозможностью для органов местного самоуправления отбирать кандидатов по их профессиональным и морально-этическим качествам⁹⁶.

*По данным Росстата, в 2022 году среднемесячная заработная плата муниципальных служащих составила **58,3 тыс. руб.**, а средняя зарплата гражданских служащих в государственных органах субъектов Российской Федерации – **91,1 тыс. руб.** Вместе с тем, например, в **Свердловской области** зарплата главы территориального органа исполнительно-распорядительного органа Администрации Тавдинского городского округа составляет от 30 тыс. до 35 тыс. руб., оплата труда ведущего специалиста Администрации Пролетарского района г. Ростов-на-Дону колеблется от 28 тыс. до 30 тыс. руб. В **Пермском крае** зарплата консультанта Администрации Частинского муниципального района варьируется от 25 тыс. до 30 тыс. руб.*

*Должности муниципальной службы на конец 2022 года замещали **289,8 тыс.** человек.*

Возможно, следует вернуться к рассмотрению вопроса о разработке программного документа, предусматривающего предоставление на условиях софинансирования субсидий региональным и местным бюджетам на реализацию программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих⁹⁷.

По итогам состоявшегося 17 января 2022 года заседания Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Актуальные вопросы развития кадрового потенциала органов местного самоуправления» Правительству Российской Федерации было рекомендовано рассмотреть вопрос о включении в государственные программы Российской Федерации: комплексных мероприятий, направленных на развитие кадрового потенциала органов местного самоуправления, в том числе предусматривающих механизмы финансовой поддержки реализации программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих в целях обеспечения слаженной работы органов местного самоуправления и органов государственной власти в рамках единой системы публичной власти.

Не всегда на практике обеспечивается декларируемое **единство государственной гражданской и муниципальной службы**. Это существенно затрудняет переход квалифицированных специалистов с гражданской на муниципальную службу и как следствие не способствует решению кадровых проблем в местных органах власти. Вместе с тем, после принятия конституционных поправок одной из центральных задач является формирование и укрепление единой системы публичной власти. В связи с этим следует подумать о закреплении на законодательном уровне **системы классных чинов муниципальной службы**⁹⁸ по аналогии с гражданской службой. Кроме того, следует проработать механизм соотношения классных чинов муниципальных служащих с классными чинами гражданских служащих, с дипломатическими рангами, воинскими и специальными званиями.

Важно, чтобы **программы подготовки и повышения квалификации муниципальных служащих** были нацелены на развитие лидерских качеств и навыков для успешного управления проектами, а муниципальная служба была престижна для молодежи. На федеральном уровне создана

⁹⁴ Заседание Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, 20 апреля 2023 года.

⁹⁵ Шугрина Е. Новые тренды в местном самоуправлении как поиск баланса между развитием местного самоуправления и развитием территории. // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 1.

⁹⁶ Михеева Т.Н. Служба в органах местного самоуправления: современные тенденции и исторический опыт. // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2023. № 2.

⁹⁷ Решение Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Инструменты повышения качества муниципального управления», 13 ноября 2018 года.

⁹⁸ В настоящее время субъекты Российской Федерации имеют право предусматривать своими законами чины муниципальных служащих. Статья 9.1 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

необходимая инфраструктура подготовки муниципальных управленцев: Российская академия народного хозяйства и государственной службы, Центр знаний «Машук» и другие. Важную роль в подготовке муниципальных управленцев играет **программа кадрового резерва для муниципальной власти «Школа мэров»**, реализация которой началась по поручению Президента Российской Федерации В.В. Путина в 2023 году на площадке Мастерской управления «Сенеж». Программа разработана в РАНХиГС по аналогии со «Школой губернаторов». Цель проекта – подготовка высококвалифицированных компетентных специалистов, способных реализовывать проекты развития муниципалитетов для повышения качества жизни населения.

8 октября 2024 года в Москве стартовал поток обучения по программе «Школа мэров», направленной на развитие кадрового резерва для муниципальной власти. Из 526 поданных заявок отобрано 160 человек. Программа реализуется Высшей школой госуправления РАНХиГС. Среди слушателей 2-го потока – не только главы городов, но и вице-мэры, депутаты и руководители региональных органов власти.

В настоящее время эта работа разворачивается в регионах: внедряются новые обучающие форматы для глав муниципалитетов, реализуются программы поддержки и развития муниципальной службы⁹⁹, проводятся конкурсы на избрание лучшего муниципального служащего¹⁰⁰, реализуются проекты формирования корпуса и поддержки управленческих местных кадров, а также обмена передовым опытом в сфере муниципального управления. Значимым ресурсом пополнения кадрового состава на местах могут стать **участники специальной военной операции**. По поручению главы государства с 1 марта 2024 года реализуется **программа развития для участников СВО «Время героев»**. Ее выпускники смогут работать в структурах власти и занимать высокие руководящие посты.

На данный момент 10 участников¹⁰¹ программы занимают ответственные должности, в том числе в сфере муниципального управления. В частности, З. Гурцеев стал первым заместителем мэра г. Ставрополя, а депутаты городской Думы Нижнего Новгорода выбрали на пост Председателя Думы участника программы «Время героев» Е. Чинцова¹⁰². По итогам прошедших в сентябре выборов 308 участников СВО стали депутатами разных уровней власти¹⁰³. Сенаторами Российской Федерации также стали несколько участников СВО.

Чтобы привлечь новых и удержать специалистов на муниципальной службе необходимо пересмотреть **систему оплаты труда муниципальных служащих**, рассмотреть возможности премирования и стимулирования, а также получения дополнительных гарантий, например, поддержки в форме **предоставления жилья для молодых специалистов**¹⁰⁴.

В настоящее время реализуются программы «Земский учитель» и «Земский доктор», помогающие молодым специалистам при трудоустройстве в сельские школы и ФАПы, позволяющие учителям и медикам получить до 1 млн руб. при переезде в сельскую местность, которую они могут потратить на строительство или покупку собственного жилья. Эксперты предлагают по аналогии с указанными программами разработать механизм привлечения молодых специалистов и специалистов узкого профиля на муниципальную службу, в том числе в сельскую местность. Такая программа могла бы называться «Земский служащий»¹⁰⁵.

9. По мнению экспертов, отсутствие Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления на период до 2030 года¹⁰⁶ (далее – Основы) препятствует целеориентированному и планомерному развитию данного института.

⁹⁹ Постановление Правительства Вологодской области от 7 октября 2019 года № 939 «О государственной программе «Совершенствование государственного управления в Вологодской области на 2021-2025 годы». Данная программа содержит подпрограмму 1 «Развитие системы государственной гражданской службы области и правового регулирования организации и функционирования муниципальной службы в Вологодской области».

¹⁰⁰ В Вологодской области проводится конкурс «Лучший государственный гражданский и муниципальный служащий Вологодской области». В Ханты-Мансийском автономном округе – конкурс «Лучший муниципальный служащий Ханты-Мансийского автономного округа – Югры». Победитель конкурса в каждой категории номинации получает диплом и премию в размере 600 тыс. руб. Призеры конкурса получают диплом и право на дополнительное профессиональное образование за счет средств автономного округа.

¹⁰¹ Ведомости, 2 октября 2024 года.

¹⁰² На прошедших в сентябре 2024 года выборах он победил по одномандатному округу № 30 в Советском районе.

¹⁰³ Сайт партии ЕДИНАЯ РОССИЯ, 9 сентября 2024 года.

¹⁰⁴ Муниципальный вестник. 2023. № 19.

¹⁰⁵ Стенограмма заседания Совета при Президенте Российской Федерации по местному самоуправлению 20 апреля 2023 года.

¹⁰⁶ Совместное заседание Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению с Российской муниципальной академией и Отделением РАЕН по федеративному устройству, местному самоуправлению и местным сообществам на тему «Об актуальных вопросах регионального и муниципального строительства в Российской Федерации с учетом современных геополитических и экономических вызовов и рисков». / Сайт Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, 22 марта 2024 года.

В настоящее время действуют утвержденные в 1999 году «Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления», которые не учитывают существенно изменившихся внешних и внутренних условий развития страны¹⁰⁷. Ключевые тезисы этого документа декларативны и неконкретны¹⁰⁸.

В новом документе могли быть конкретизированы роль, функции и задачи местного самоуправления в достижении общенациональных целей, локальных функций и задач, а также отражены концептуальные направления совершенствования государственной политики в данной сфере с точки зрения развития правовых, организационных, территориальных, компетенционных, финансово-экономических и иных основ функционирования института местного самоуправления на долгосрочную перспективу¹⁰⁹. Таким образом, Основы должны сформировать стратегию государства в сфере местного самоуправления, тесно взаимосвязанную со всеми составляющими системы стратегического планирования и, прежде всего, с разрабатываемой в настоящее время **Стратегией пространственного развития Российской Федерации до 2030 года**, направленной на комплексное развитие различных типов территорий страны, поддержание устойчивости системы расселения, обеспечение сбалансированного социально-экономического развития регионов и муниципалитетов.

Исп.: Лукьянова Н.И., т.: 8 (495) 697-76-40.

¹⁰⁷ Бухвальд Е.М. Проблемы развития муниципальных образований. Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Том 13. 2020. № 4.

¹⁰⁸ Основные положения указывали на необходимость «перераспределения средств федерального бюджета, направляемых в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований для решения вопросов, отнесенных к их компетенции». Однако в ходе осуществления преобразований в системе местного самоуправления изменения в структуре консолидированных бюджетов субъектов Федерации пошли в обратную сторону: доля местных бюджетов в них не увеличивалась, а сокращалась. Скучные финансовые ресурсы местного самоуправления оказались «размазаны» по тысячам новых муниципальных бюджетов. Бухвальд Е.М. Указ. соч.

¹⁰⁹ Ворошилов Н.В. Указ. соч.

УПРАВЛЕНИЕ БИБЛИОТЕЧНЫХ ФОНДОВ
(ПАРЛАМЕНТСКАЯ БИБЛИОТЕКА)



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

БИБЛИОДОСЬЕ

ЗАСЕДАНИЕ СОВЕТА
ПО МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ
ПРИ СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по информационно-библиографическим
ресурсам Управления библиотечных фондов
(Парламентской библиотеки)

Москва,
октябрь, 2024

СОДЕРЖАНИЕ*

ОФИЦИАЛЬНЫЕ МАТЕРИАЛЫ, ИНТЕРВЬЮ

- Из выступления Президента Российской Федерации на церемонии вручения Всероссийской муниципальной премии «Служение» 16 января 2024 г. 3
- Материалы заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 г. 3
- О проекте федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»
(материалы заседания Государственной Думы 25 января 2022 г.) 7
- Крашенинников П.В.* Муниципалитеты опасаются нововведений 22

СТАТИСТИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ

- Количество муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2024 г. (данные Федеральной службы государственной статистики) 24

АКТУАЛЬНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ

- Как появился новый законопроект о МСУ и чем он отличается от действующего закона 31
- Главы муниципалитетов России приняли участие в обсуждении законопроекта о местном самоуправлении 31
- Диденко А.Н., Бабичев И.В.* Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как национальный проект развития местного самоуправления: история трансформации и прогнозы 33
- Чихладзе Л.Т., Ганина О.Ю.* Перспективы территориальной организации местного самоуправления и их воздействие на реформирование системы органов местного самоуправления как элемента публичной власти в России 44
- Гошуляк В.В.* Единая система публичной власти в Российской Федерации 49

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

53

Ответственный за выпуск: *Н.Н. Логинова* (ведущий консультант отдела библиотечно-информационного обслуживания УБФ (ПБ), loginova@duma.gov.ru)

* В соответствии с законодательством Российской Федерации в части, касающейся соблюдения авторских прав, публикации, представленные в библиодосье, не предназначены для тиражирования, размещения в Интернет и распространения.

В материалах, использованных для подготовки библиодосье, сохранены оригинальные тексты источников опубликования.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ МАТЕРИАЛЫ, ИНТЕРВЬЮ

ИЗ ВЫСТУПЛЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ЦЕРЕМОНИИ ВРУЧЕНИЯ ВСЕРОССИЙСКОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПРЕМИИ «СЛУЖЕНИЕ»*

16 января 2024 г.

В.В. Путин, Президент Российской Федерации:

(...) Мы часто говорим, что муниципальная власть ближе всего к людям. Конечно, так оно и есть. От нее напрямую зависит качество повседневной жизни наших граждан. И хочу вновь повторить: именно муниципальный уровень, местное самоуправление определяют образ всей нашей большой страны, так, как люди видят свое настоящее и будущее.

(...) среди тех, кто посвящает себя муниципальной работе, очень много достойных людей, кто на деле возрождает лучшие традиции отечественного местного самоуправления. А его богатейшая история уходит вглубь веков, фактически история становления сильного, единого Российского государства – это и творческое развитие местного самоуправления. И нам очень важно, чтобы эта преемственность не прерывалась, а укреплялась, а голос местного самоуправления был напрямую услышан в процессе принятия решений. Именно поэтому представители муниципальных органов участвуют в работе Государственного Совета.

Важно, чтобы как можно больше людей, в том числе молодых, чувствовали себя востребованными на всех уровнях публичной власти и, конечно же, становились частью муниципального сообщества.

(...) И в целом работа в местном самоуправлении, безусловно, требует особой отзывчивости, умения воспринимать проблемы в сложных ситуациях, причем воспринимать их как свои собственные, понимая, что все мы действуем ради общей цели – счастья и благополучия родной страны, будущего наших детей. В этом и есть смысл служения Родине, согражданам, когда наивысшей ценностью выступает общее благо, сопричастность судьбе Отечества и готовность сплотиться в моменты исторических вызовов.

Дорогие друзья, хочу поздравить всех победителей и лауреатов Всероссийской муниципальной премии «Служение». И буду рад вручить сегодня награду в специальной номинации «Судьба человека – гордость Отечества». Эта премия – дань уважения людям, которые направляют свои силы, энергию и, казалось бы, в простой, обычной ситуации решают очень важные задачи для жителей городов и поселков, способствуют преобразованию этих населенных пунктов. Именно из таких конкретных изменений к лучшему – для жизни людей, для их благополучия – начинается путь к новым большим успехам, а из любви к родным местам – разным, уникальным, неповторимым – рождается наше общее понимание ценности суверенитета, свободного развития России, нашего права самим определять свое будущее. И, безусловно, без всяких сомнений, мы это право гарантируем.(...)

МАТЕРИАЛЫ ЗАСЕДАНИЯ СОВЕТА ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО РАЗВИТИЮ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

20 апреля 2023 г.

В.В. Путин, Президент Российской Федерации:

(...) повышение благополучия и качества жизни граждан – это базовый приоритет нашей с вами общей работы. И как уже сказал, люди часто обращаются именно в органы местного самоуправления, когда сталкиваются с насущными проблемами. Но для них главное, для людей главное, чтобы их вопросы своевременно решались, и, конечно, не имеет никакого значения, какой уровень власти будет при этом задействован: муниципальный, региональный или федеральный.

Знаю, что сейчас продолжается активное обсуждение проекта нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Ключевую роль в этой дискуссии играет Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления.

В ходе обсуждения был выявлен ряд вопросов, имеющих приоритетный характер. Так, необходимо провести детальную инвентаризацию всех расходных полномочий, которыми наделены

* Церемония вручения Всероссийской муниципальной премии «Служение» 16 января 2024 г. // Официальный сайт Президента Российской Федерации - <http://www.kremlin.ru/events/president/news/73274> (дата обращения: 31.10.2024). – Материалы приводятся выборочно.

** Заседание Совета по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 г. // Официальный сайт Президента Российской Федерации - <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70959> (дата обращения: 31.10.2024). – Материалы приводятся выборочно.

муниципалитеты, понять объем выполняемых ими задач, оценить реальную финансовую обеспеченность таких полномочий.

Надо также актуализировать показатели эффективности органов местного самоуправления и на их базе создавать и совершенствовать механизмы поощрения лучших руководителей муниципального звена, поддерживать тех, кто стимулирует экономический рост, привлекает инвестиции, создает благоприятные условия для малого и среднего бизнеса, укрепляет налоговую базу. Знаю, что у ряда регионов есть уже положительный опыт. Конечно, он есть, его можно было бы распространить в масштабах страны.

Очень важно и дальше выстраивать результативную обратную связь с гражданами. Муниципальные власти, безусловно, должны находиться с жителями в постоянном контакте, внимательно слушать и слышать их запросы и чаяния, быстро реагировать на эти запросы.

Опыт показывает, что цифровизация повышает уровень качества и действенности такой обратной связи. Кстати, на прошлом заседании Совета мы говорили о создании центров управления регионами. Сегодня такие центры активно работают во всех субъектах Федерации, получают хорошие отзывы от наших людей.

Этот опыт, конечно же, необходимо распространить и на муниципальный уровень. Но подчеркну, что цифровизация сама по себе не заменит никаких личных контактов и встреч с людьми. Регулярное общение с ними – важнейший фактор повышения взаимопонимания и доверия между гражданами и местной властью.

Очень важно и непосредственное участие жителей в принятии решений. У нас много таких инструментов. Активно идет голосование за определение приоритетных объектов благоустройства. Оно проходит в рамках проекта «Формирование комфортной городской среды». Растет интерес и к проектам инициативного бюджетирования. Сельские жители чувствуют – надеюсь, во всяком случае, что многие сельские жители уже почувствовали результаты реализации госпрограммы «Комплексное развитие сельских территорий». Если этого недостаточно – а в таких вопросах всегда есть над чем работать, – надо продолжать эту работу.

Такие проекты и программы способствуют притяжению талантливых людей, формированию новых точек роста, объединению и самореализации граждан, продвижению их инициатив.

Чтобы эффективно отвечать на запросы людей, нужна прочная кадровая основа местного самоуправления – это еще одно из важнейших направлений нашей работы. Здесь важно обеспечить современный, комплексный подход, актуализировать ключевые образовательные программы и стандарты по направлениям, наиболее востребованным в сфере муниципального управления. Они должны быть сориентированы на практические задачи, отвечать требованиям времени. Так, например, специальность «государственное и муниципальное управление» может быть не только самостоятельным направлением подготовки, но и стать дополнением к отраслевым профессиям.

Крайне важно, чтобы муниципальная служба стала привлекательной для молодых, образованных, современных, инициативных людей. Мы работаем над этим. Например, стартовала программа сопровождения молодых служащих «ГосСтарт». В ее основе – система стажировок, направленная на обмен опытом и развитие профессиональных компетенций. Считаю, что для привлечения молодежи и специалистов узкого профиля нужно подумать и над дополнительными стимулами.

Не менее значима качественная переподготовка, повышение квалификации муниципальных служащих, то есть нужно отвечать на запрос на развитие лидерских компетенций и навыков проектного управления. Для этого на федеральном уровне у нас уже создана необходимая инфраструктура: это в первую очередь Академия народного хозяйства и государственной службы; Всероссийское общество «Знание», которое мы возродили несколько лет назад, и оно эффективно работает; такие образовательные площадки, как Мастерская управления «Сенеж» и Центр знаний «Машук». Подобные структуры должны появляться во всех регионах.

У муниципалитетов огромный опыт решения сложных задач, им можно и нужно обязательно делиться с коллегами, готовыми его внедрять на своих территориях. Как уже говорил в Послании Федеральному Собранию в этом году, необходимо разработать механизмы поддержки инициативных, энергичных команд и практик.

Отмечу также, что в решении кадровых вопросов огромное значение имеет уважительное отношение к тем сотрудникам, кто уже завершил многолетнюю работу на муниципальной службе. Они накопили поистине огромный бесценный опыт, который, конечно же, нужно использовать в повседневной работе.

Еще одна тема, которую вы сами поднимаете, – это сложившаяся практика в области контрольно-надзорной деятельности. Этим мы занимаемся по многим направлениям, в этой сфере

много сделано за последнее время. Упорядочены, например, виды контроля, устранены избыточные требования, введен мораторий на плановые проверки.

Но в то же время мы с вами понимаем, что взыскательность надзорных органов часто оправданна, поскольку муниципалитеты обеспечивают работу организаций высокого риска, а там никакого попустительства быть не может, не должно быть. Мы в ответе за здоровье и безопасность людей.

При этом согласен, что контрольно-надзорным органам, прокурорам нужно расширять практику профилактических мер. Их задача, конечно, не наказывать, а вместе с работниками муниципалитетов устранять проблемы и зоны риска, а еще лучше – предотвращать эти риски, обеспечить гражданам безопасность, комфорт, высокое качество услуг.

Уважаемые коллеги, очень важно оправдывать доверие людей в вашей ежедневной напряженной работе, гарантировать честный, справедливый, участливый подход к каждому человеку.(...)

Р.Н. Кухарук, глава г. Тюмени, сопредседатель Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления:

(...) В настоящее время, когда глобально меняется порядок мироустройства, решающее значение имеет система управления, уровень развития которой должен позволять эффективно справляться с новыми задачами и вызовами. Внесенные в Конституцию Российской Федерации поправки определили вектор формирования развития единой системы публичной власти, которая решает эту важнейшую управленческую задачу, обеспечивая надежное взаимодействие между федеральными, региональными и местными органами власти.

Все вызовы, которые возникли в последние годы, – это пандемия, специальная военная операция, беспрецедентное санкционное давление – показали, насколько это решение было своевременным. Закрепление в Основном законе государства принципа о включении органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти в стране поставило точку в вопросе о месте и роли местного самоуправления. Это позволило нам также уйти от навязанных принципов, заложенных в Европейской хартии местного самоуправления, в рамках которой диктовались, по сути, чуждые нашей традиционной системе построения власти постулаты.

В частности, нужно было по максимуму сокращать взаимодействие, совместные полномочия и сферу регулирования у регионов и муниципалитетов, вносилась нездоровая конкуренция между муниципальными и региональными уровнями власти. Было требование об обязательном согласовании с внешними, европейскими инстанциями тех решений, проектов законов, которые могли войти в противоречие с хартией. И мы понимаем, что это по большому счету нарушало наш суверенитет в части государственно-правового регулирования. И все эти принципы фактически закладывали основу для дробления государства на множество независимых образований. Даже страшно сегодня представить, к чему это могло привести.

У нас свой, суверенный путь развития и построения системы управления власти, основанный на богатой истории местного самоуправления и, конечно, на запросах жителей нашей страны. С учетом именно такого подхода в рамках доработки всего механизма государственного муниципального управления дорабатывался и сейчас находится в разработке проект федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. Ведь главный смысл изменений в системе, формирующей единство публичной власти, – их четкая ориентированность на конкретного жителя нашей страны. Именно с этой целью выстраивалась новая управленческая модель, чтобы проблемы людей были решены тем уровнем власти, который находится к ним ближе всего.

Как Вы уже отметили, Владимир Владимирович, людям нет разницы, какой уровень власти решит проблему, главное, чтобы она действительно решалась. Именно этот принцип стал ключевой особенностью новой управленческой модели.

Как следствие, поменялось сегодня и отношение жителей к взаимодействию с властью. Они теперь не просто обозначают проблемы, которые их заботят, но и принимают участие в их решении, демонстрируют высокую гражданскую активность, а значит, заинтересованно участвуют и в управлении своими населенными пунктами. (...)

А.Н. Диденко, председатель Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению:

(...) Муниципальное сообщество у нас многочисленное – более 500 тысяч человек, которые каждый день на своем рабочем месте общаются с людьми. И они действительно после поправок к Конституции являются той входной группой, первым человеком, первым контактом, через который наши граждане судят в целом о единой системе публичной власти, поэтому на них, конечно, огромная ответственность.

Наша задача как парламентариев – создать необходимые правовые основы на федеральном уровне, с тем чтобы у муниципалитетов, у больших и малых городов, у сельских территорий были все рычаги для того, чтобы свои территории развивать, а население могло быть вовлечено в эти процессы и чувствовать удовлетворение от этой совместной работы.

Как Вы знаете, в развитие поправок к Конституции был внесен в Государственную Думу проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Это произошло параллельно с тем, как мы денонсировали Европейскую хартию местного самоуправления, что, на мой взгляд и как эксперта, и как председателя Комитета, как парламентария, абсолютно справедливо. Мы должны найти свою уникальную модель организации местной власти и своих территориальных основ, системы власти на местах и форматы взаимодействия граждан с этими властными институтами.

На сегодняшний день к принятому в первом чтении проекту закона поступило огромное количество поправок, больше тысячи, что лишний раз заставляет нас удостовериться в том, что законопроект вызвал живой интерес у экспертов, у муниципалитетов, у наших губернаторов. Продолжают поступать поправки.

Мы очень широко обсуждали закон перед принятием в первом чтении и на площадке Общественной палаты, и на площадке Всероссийской ассоциации [развития] местного самоуправления, в ВСМС, в ОКМО, во Всероссийской организации территориального общественного самоуправления – то есть было на самом деле всенародное экспертное и общественное обсуждение. Очень надеюсь, что в ближайшее время нам удастся разрешить все те проблемы, о которых высказались главы местных поселений, муниципальных районов, [которые] предложили свое видение дошлифовки, доусовершенствования нового проекта Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления.

Для нас очень важно, что сегодня были подняты очень острые и важные темы. Я уверен, что в ходе продолжения работы над текстом законопроекта все они будут учтены в тексте, и мы новый этап развития местного самоуправления нашей страны сделаем очень качественным, эффективным и получим новый закон, который станет библией для наших муниципальных служащих, которым на местах применять этот закон и которым необходимо развивать свои территории и делать их такими, чтобы граждане мечтали там родиться, прожить свою жизнь, встретить старость, увидеть, как вырастут их внуки и как будет преобразоваться их муниципалитет, их город, их село и мир вокруг них. (...)

А.А. Шевченко, *председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера:*

(...) Я хотел бы, наверное, в добавление к коллеге сказать, что сегодня мы обсуждаем очень важную тему для всех муниципальных образований.

Когда вносили новый закон, 131-й Федеральный закон, который был принят уже в 2003 году, для своего времени он был, конечно, интересный, прогрессивный. Но пришло время его менять, потому что очень много было принято поправок, и сегодня мы на площадке Совета Федерации – очень важно, что с обратной связью со всеми регионами, – обсуждаем этот закон.

Действительно, очень много поступило поправок, и сегодня затронули одну из тем, Владимир Владимирович, о которой Вы сказали, – это проведение инвентаризации полномочий местного самоуправления. Это очень важный вопрос, на который все обращают внимание.

Мы в порядке подготовки к сегодняшнему заседанию проводили стратегические сессии на площадках ВАРМСУ и там обсуждали с коллегами в том числе и новый федеральный закон. Очень отрадно, что большинство участников сказали: да, закон нужен, закон мы ждем.

Но закон необходимо еще раз, наверное, доработать, тем более с учетом сегодняшнего заседания, для того чтобы этот закон стал действительно той нормой, которая сегодня нам всем очень нужна. (...)

**О ПРОЕКТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 40361-8
«ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ»***

Материалы заседания Государственной Думы
25 января 2022 г.

Председательствующий (*Володин В.В., Председатель Государственной Думы*):

Уважаемые коллеги, переходим к рассмотрению 20-го вопроса. О проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», первое чтение. Доклад Павла Владимировича Крашенинникова. (...)

Крашенинников П.В., *председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, фракция «ЕДИНАЯ РОССИЯ»*:

(...) Полтора года назад, 4 июля 2020 года, вступили в силу поправки к Конституции Российской Федерации, которые получили одобрение граждан в ходе общероссийского голосования. Наряду с другими важными изменениями свое конституционное закрепление получил принцип единства системы публичной власти, который предполагает согласованные действия различных уровней власти как единого целого во благо граждан, общества и государства. На федеральном уровне наряду с Конституцией мы с вами, Государственная Дума приняла целый ряд законов, где есть соответствующие нормы о публичной власти. Это, конечно, в первую очередь Федеральный конституционный закон «О Правительстве...», Федеральный закон «О Государственном Совете...», существенные изменения, в том числе по этим вопросам, были внесены в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». 21 декабря 2021 года Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», и уже с 21 декабря действует часть его положений, например общие положения, определяющие основы взаимодействия органов власти в регионах.

Законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» внесен в Государственную Думу 16 декабря 2021 года сопредседателями рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок к Конституции. Проект, как следует из названия, посвящен организации местного самоуправления и является следующим важнейшим этапом в выстраивании единой системы публичной власти в нашем государстве. Из Конституции (статьи 12, 130—132) следует, что местное самоуправление является неотъемлемой частью системы публичной власти в государстве и участвует в реализации ее задач, функций в рамках своих конституционных полномочий с учетом особенностей своего конституционного правового статуса и специфики. Таким образом, задача местного самоуправления — это решение местных вопросов, то есть обеспечение комфортной жизни людей на уровне населенных пунктов. Именно из этого, коллеги, мы исходили, создавая концепцию законопроекта.

Отмечу — вот это очень важно, — что мы подготовили именно новый закон. Старый, действующий закон менялся неоднократно, он менялся 186 раз, и мы вчера только на заседании Совета некоторые поправки сняли. Поправки продолжают поступать, и фактически ныне действующий закон, так же, кстати, как и предыдущий закон, который был посвящен власти в субъектах Федерации, превратился в лоскутное одеяло, поэтому, конечно же, мы выбрали путь, позволяющий предложить новый. Законопроект состоит из 11 глав и 89 статей. Остановлюсь на ключевых его положениях.

Уважаемые коллеги, одна из новелл данного закона — это переход на полностью одноуровневую систему организации местного самоуправления. Сейчас, напомню, у нас восемь видов муниципальных образований. Есть так называемые матрешечные образования — это муниципальный район, в который входят городские и сельские поселения, и городской округ с внутригородским делением, который делится на внутригородские районы, вы это прекрасно знаете. На основании изучения практики работы в муниципалитетах предлагается оставить три вида муниципальных образований.

(...) Основное деление будет на городские округа и муниципальные округа. С учетом особенностей организации городского хозяйства в городах федерального значения — это Москва, Санкт-Петербург и Севастополь — как вид муниципальных образований сохраняются внутригородские территории. Это тоже очень важно.

Критерии разграничения на городские и муниципальные округа также сохраняются — это действующие в настоящее время требования к доле населения, проживающего в городах, к площади территории городского округа, к общей плотности населения территории муниципального

* Материалы заседания Государственной Думы 25 января 2022 г. // Государственная Дума. Стенограмма заседаний. – 2022. – Бюллетень № 26 (1941). - С. 44-64. – Материалы приводятся выборочно.

образования. Городские округа формируются вокруг крупных городских центров с большой плотностью населения, при этом в состав территории городского округа также могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. В свою очередь муниципальные округа — это территории с меньшей плотностью населения, которое проживает в основном в небольших населенных пунктах. Они в основном поглотят муниципальные районы и, соответственно, поселения.

Хочу подчеркнуть, коллеги: органы местного самоуправления, оказавшиеся внутри другого органа местного самоуправления, объединяются, а не ликвидируются, как мы слышим и даже сегодня слышали при обсуждении повестки дня.

Одноуровневая система организации местного самоуправления закладывает новый подход, в основе которого принцип привязки к населению. При этом новелла, с учетом высокой дотационности небольших муниципалитетов, а также широко применяемой практики перераспределения полномочий с поселенческого уровня на региональный или передачи поселениями своих полномочий органам муниципальных районов, позволит повысить эффективность органов власти, укрепить финансовую основу их деятельности. Мы предполагаем уйти от бесконечного перераспределения полномочий между администрациями поселений и администрациями муниципальных районов и городских округов. Органы местного самоуправления не должны быть вещью в себе, их задача — решать местные вопросы, которых, как мы знаем, бесконечное множество.

Да, совершенно точно, мы не меньше чем в 2 раза предлагаем сократить количество муниципальных образований, впрочем это будет решаться законами субъектов Федерации. Сейчас их более 20 тысяч. При этом мы знаем, что сегодня не хватает не только финансов, но и кадров для эффективного решения вопросов на местах. В подавляющем большинстве случаев администрации поселений все равно переадресуют вопросы на уровень выше, а муниципальный район часто не горит желанием взваливать на себя дополнительные полномочия и дополнительную ответственность. В итоге, мы знаем, часто граждане не знают, куда идти, а местное самоуправление, именно как инструмент решения местных вопросов, работает не всегда удовлетворительно.

В отзывах, поступивших из регионов, обращается внимание на необходимость учета сроков полномочий выборных исполнительных и представительных органов местного самоуправления, на необходимость сохранения территориальных органов в населенных пунктах независимо от их размера. В проекте закона переходные положения уже достаточно подробны, вместе с тем согласен, что нужно более детально проработать эти вопросы ко второму чтению.

Коллеги, общая структура органов местного самоуправления остается неизменной, ее составляют: представительный орган, глава муниципального образования и местная администрация. Ну, понятно, что могут быть созданы, и это в законопроекте есть, контрольно-счетный орган, иные органы, которые предусматриваются уставом муниципального образования. Для всех выборных должностных лиц местного самоуправления устанавливается единый срок полномочий — 5 лет. Корректируются способы избрания главы муниципального образования: в соответствии с законом субъекта Федерации и уставом муниципального образования глава муниципального образования может избираться — вот это важно, — во-первых, на муниципальных выборах, во-вторых, представительным органом муниципального образования из своего состава и, в-третьих, представительным органом из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Глава, избранный из числа кандидатов, предложенных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, всегда возглавляет местную администрацию и исполняет представительские функции и функции сити-менеджера — вот на это тоже, мне представляется, нужно обратить внимание. В остальных случаях — в соответствии с уставом муниципалитета.

Важно, что в соответствии с принципом единства системы публичной власти укрепляется статус главы муниципального образования. Глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает муниципальную должность и государственную должность субъекта Российской Федерации. Укрепляется статус и главы местной администрации. Законопроектом предусматривается, что глава местной администрации замещает муниципальную должность. При этом усиливается ответственность глав муниципальных образований, глав местных администраций перед высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Очевидно, что для людей важно, чтобы власть работала как единый механизм, поэтому в развитие положений закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» устанавливается ответственность глав муниципальных образований и глав местных администраций перед высшим должностным лицом субъекта Федерации. Во-первых, за неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных муниципалитету регионом полномочий высшее должностное лицо может вынести предупреждение, объявить выговор главе муниципального

образования, главе администрации и отрешить их от должности, если в течение одного месяца не были устранены причины, послужившие основанием для предупреждения и выговора. Во-вторых, одним из оснований для удаления главы муниципального образования в отставку является систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления. Такие показатели, как мы знаем, установлены указом Президента Российской Федерации. С соответствующей инициативой глава субъекта вправе обратиться в представительный орган муниципального образования. Важно отметить, что эти меры применяются независимо от способа избрания главы или способа назначения руководителя местной администрации.

Следующий важный вопрос — это полномочия органов местного самоуправления. Действующий закон содержит девять статей, которые закрепляют разные перечни, разные критерии даже, вопросов местного значения, права органов местного самоуправления, а также их полномочия. Вопросы местного значения являются одним из главных элементов компетенции органа местного самоуправления. При этом, если исходить из действующих формулировок, происходит путаница по содержанию с закрепленными в отраслевых федеральных законах полномочиями разных публичных органов власти. Законопроектом предлагается закрепить непосредственные полномочия органов местного самоуправления. Это статья 32, очень важная статья. Мы помним, что именно по полномочиям региональной публичной власти мы очень много дискутировали — и в итоге сделали исчерпывающий перечень полномочий, что, на мой взгляд, огромное достижение, которое скажется еще в будущем. Итак, предложено два перечня полномочий. Первый — неотъемлемые полномочия (неотъемлемые — это значит, что нельзя отменить), направленные на непосредственное решение местных задач. Коллеги, это закрытый перечень, он включает в себя 27 пунктов, он одинаковый как для городских, так и для муниципальных округов. Это, например, вопросы бюджета, благоустройства, развития внутридомовых территорий и так далее. Второй перечень: регион может принять решение о перераспределении ряда полномочий в конкретном муниципальном образовании, за исключением неотъемлемых полномочий, это может касаться, например, вопросов разработки и утверждения программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры и так далее, соответствующий перечень состоит из 28 пунктов.

Проект в целом уточняет компетенции органов местного самоуправления. Конечно, основной критерий — за полномочиями должны следовать соответствующие финансы; если регион понимает, что органы местного самоуправления не в состоянии исполнить эти полномочия в рамках местного бюджета, то и передавать такие полномочия просто нельзя. Для людей не важно, какой уровень власти отвечает за то, что будут построены дома, отремонтированы дороги, обеспечены местами в детских садах дети и так далее, на муниципальном уровне должны осуществляться те полномочия, с которыми органы местного самоуправления могут справляться, на которые у них достаточно средств. Необеспеченных полномочий быть не должно. Этот постулат отражен в Европейской хартии местного самоуправления, которая исходит из того, что финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом.

Коллеги, законопроект содержит и другие, не менее важные новеллы, в том числе обеспечивается целый ряд решений Конституционного Суда Российской Федерации, уточняется перечень форм участия населения в осуществлении местного самоуправления — есть глава 5, которая как раз посвящена непосредственному осуществлению населением местного самоуправления и участию населения в осуществлении местного самоуправления. В законопроекте имеются положения о международных и внешнеэкономических связях органов местного самоуправления: может показаться, что это какая-то несущественная норма, но мы знаем, что муниципалитеты вступают в контакты, в том числе с муниципалитетами других стран; эти контакты, как правило, положительные, но возникали случаи, когда дискуссии доходили до судов, — проект снимает эти вопросы.

Теперь по поводу переходных положений. Предусматривается, что основная часть положений законопроекта вступит в силу с 1 января 2023 года. Отдельные главы, в том числе общие положения, вступают в силу со дня официального опубликования. При этом до 1 января 2028 года — коллеги, до 1 января 2028 года — устанавливается переходный период, в течение которого будет осуществляться переход к одноуровневой организации местного самоуправления. Новые выборы в упраздняемые муниципалитеты не проводятся. Я хочу еще раз обратить внимание на эту дату — 2028 год, — потому что столько можно было прочитать про этот переходный период... Я просто еще раз говорю: прямо сегодня, в первом чтении, в тексте законопроекта все это есть.

Конечно, законопроект большой, сложный, с ним нужно продолжать работать — скрупулезно, внимательно. Депутаты, общество, региональная и местная власть — мы все продолжаем эту работу. При этом мы должны стремиться к тому, чтобы муниципалитеты были в состоянии качественно и эффективно для жителей исполнять свои полномочия.

Поступил 41 отзыв от субъектов права законодательной инициативы, я два слова про них скажу. Самое главное — в отзывах обращается внимание на детализацию полномочий, вот на это я хочу обратить внимание. В подавляющем большинстве отзывов говорится о необходимости более детально проработать переходные положения, мы с этим согласны. И хочу сказать, что после внесения законопроекта мы и в конце прошлого года, и в начале этого года проводили и проводим большое количество обсуждений, в том числе на территориях, и, конечно, нам коллеги подсказывают, какие вещи нужно, может быть, больше обсуждать, какие поправки, может быть, нужно вносить, — всю эту работу мы продолжаем.

Уважаемые коллеги, мы предлагаем принять проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в первом чтении. (...)

Председательствующий. (...) Пожалуйста, вопросы. (...)

Михайлов О.А., фракция КПРФ.

(...) В Республике Коми, которую я имею честь представлять, многие сельские и городские поселения выступили категорически против данной реформы. Представители Союза городов Заполярья и Крайнего Севера также выступили против. В связи с этим у меня два коротких вопроса.

Первый. Вами предлагается использовать в организации местного самоуправления не территориальный принцип, а принцип привязки к населению. Соответственно, муниципалитеты, население которых в несколько раз меньше, чем население соседних, будут укрупнены. Фактически будут, как вы говорите, оптимизированы... не оптимизированы, а объединены, фактически ликвидированы сельские и городские поселения. В Республике Коми, как и во многих других регионах Российской Федерации, расстояние от некоторых поселений до райцентра измеряется сотнями километров. Вот как местная администрация будет решать вопросы местного значения, находясь в сотнях километров от этой местности?

И второй вопрос. В своей статье в 2012 году Владимир Путин сказал, что местное самоуправление — это школа демократии. Ликвидация тысяч сельских и городских поселений — это ликвидация демократии? (...)

Крашенинников П.В. (...) Я в докладе об этом сказал и еще раз хочу подчеркнуть, что здесь ни о какой ликвидации речи нет. Речь идет, может быть, об оптимизации. При этом никто не собирается ликвидировать всю власть, допустим, вот в этих поселковых образованиях, конечно, будут, скажем так, территориальные органы, там будут представители власти, и они, конечно же, будут продолжать работать.

Ну и я обращаюсь к вам: вы, пожалуйста, рассказывайте все как есть, в том числе по поводу переходного периода, в том числе по поводу того, что те, кого избрало население, будут заканчивать свою работу, будут исчерпывать свой срок полномочий. С этой точки зрения, конечно, надо это все детально объяснять. (...)

Марков Е.В., фракция ЛДПР.

(...) несколько прошедших в последние годы в Ханты-Мансийском автономном округе кампаний по выборам глав муниципальных образований представляли собой, ну, практически театр абсурда. Все эти выборы проходили по системе, когда представительный орган муниципального образования выбирал как бы победителей из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. Собственно говоря, такие ситуации очень больно бьют по репутации в целом власти как таковой. В представленном законопроекте вы несколько меняете процедуру и предлагаете в качестве одного из вариантов, чтобы глава избирался представительным органом из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом. Вопрос: скажите, пожалуйста, не считаете ли вы целесообразным, чтобы в такой список автоматически включались представители парламентских партий, то есть автоматически входили в этот список?

Крашенинников П.В. (...) вы знаете, у нас там на самом деле три варианта. Я сказал, что может быть вариант, когда население, избиратели избирают; второй вариант — это когда избирают из своего состава депутаты; третий вариант — когда высшее должностное лицо представляет соответствующих кандидатов, не менее двух. Знаете, я хочу сказать, что мы очень много анализировали, обсуждали, какими должны быть вот эти конкурсные комиссии и так далее. Я не хочу бросать ничего и ни в кого, но все-таки будет более честно, если высшее должностное лицо непосредственно само внесет те кандидатуры, которые посчитает нужным.

Мне кажется, что в данном случае подбор этих кандидатов должен быть все-таки по профессиональному принципу. Я не знаю, как ваши губернаторы, из ЛДПР, будут относиться к этому, как будут относиться другие, но вот, на мой взгляд, лучше бы, конечно, по профессиональному признаку, чтобы человек понимал, что происходит в конкретном муниципальном образовании, и чтобы

за это отвечал — мы говорим о том, что наряду с усилением прав есть те виды ответственности, о которых я сказал, вплоть до отрешения от должности. (...)

Новичков Н.В., фракция «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ — ЗА ПРАВДУ».

(...) Уважаемый Павел Владимирович, вы юрист, я не юрист, но я позволю себе коротко процитировать Конституцию Российской Федерации, две статьи — статью 12 и статью 16. Вы их знаете наизусть, тем не менее я прочитаю, статья 12: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». При этом статья 16 гарантирует нам неизменность данных статей, поскольку это основы конституционного строя. Не кажется ли вам, что предлагаемые новации прямым образом нарушают статью 12 Конституции Российской Федерации, потому что органы местного самоуправления — я позволю себе такой неправомерный термин — инкорпорируются в систему органов государственной власти, что прямым образом противоречит озвученной норме? Прошу ответить.

Крашенинников П.В. (...) эта дискуссия уже давно идет. Совершенно очевидно, что у нас в систему органов государственной власти все-таки входят органы субъектов и федеральные, а органы местного самоуправления — это органы, которые также могут принимать и принимают властные решения, но не входят в систему государственной власти. Дискуссия давно идет: можно или нельзя говорить о публичной власти, что это то же, что и государственная власть? Конечно это не одно и то же. Здесь речь идет исключительно о властных полномочиях, которые осуществляют те или иные должностные лица органов местного самоуправления. (...) Вот я перед этим говорил, что гражданам, которые живут в тех или иных населенных пунктах, проживают на территориях тех или иных муниципалитетов, собственно говоря, абсолютно все равно, чья компетенция, где и кто какие решения принимает. И мы говорим, что в принципе, наверное, было бы важно, чтобы вот эти дополнительные уровни, которые не то что не могут принимать решения, у которых, собственно говоря, на это нет ни средств, ни возможностей... мы говорим, что нужно оптимизировать органы местного самоуправления, чтобы решения были наиболее близки, скажем так, к конкретным гражданам. Вот эта работа ведется уже достаточно давно, как я уже говорил, мы приняли целый ряд законов.

Ну и еще немаловажный факт. Нужно сказать, что у нас абсолютное большинство органов местного самоуправления дотируются, — так ведь? — мы же об этом знаем, и дотируются из бюджетов субъектов. И также нужно понимать... вот мы говорили про 32-ю статью, где есть части, в которых более 20 положений и говорится о неотъемлемых полномочиях и о тех полномочиях, которые, возможно, будут переданы конкретному муниципалитету и при определенных обстоятельствах могут быть, собственно говоря, переданы опять на уровень субъекта Федерации. Это тоже важно, и с этой точки зрения ответственность, вы видите, тоже идет по разным каналам: по переданным полномочиям один вид ответственности, одна процедура, по непосредственно осуществляемым полномочиям того же главы администрации или главы муниципального образования — другой вид ответственности, о котором я тоже сказал. Все это в комплексе, конечно, дает нам возможность, ну, в общем-то, организовывать управление. (...)

Чемерис Р.Б., фракция «НОВЫЕ ЛЮДИ».

(...) Как вы знаете, в нашей стране на данный момент существует более 16 тысяч сельских поселений, несколько тысяч городских поселений. Естественно, согласно реформе все они будут объединены в муниципальные округа, это хорошо для жителей, потому что люди будут четко и точно понимать, к кому нужно обращаться с конкретной проблемой, коих, естественно, множество. Однако необходимо учитывать, что все-таки наша страна крайне разнообразная и плотность населения в регионах разнится.

Планировалось ли в данном законе учесть механизм, согласно которому региональные власти объединяли бы эти сельские поселения? То есть как будет учитываться сама эта региональная специфика? И не получится ли в случае проведения, реализации этой реформы так, что человеку будет необходимо преодолевать сотни километров, для того чтобы добраться в центр своего нового округа и решить вопросы того небольшого округа, к которому он раньше принадлежал? Не будет ли такой коллизии?

Крашенинников П.В. (...) Мы как раз и предлагаем принять этот закон, чтобы таких коллизий не было и чтобы при обращении человек сразу же получал ответ, чтобы не было такого, что он обратился в один совет, в муниципальное образование, его отослали в другой, потом в третий, то есть, собственно говоря, человек не должен страдать из-за того, что люди, которые считают себя большими начальниками, выясняют между собой отношения, конечно же нет. И мы как раз говорим... Вот я использовал термин (пускай, может быть, в кавычках) «территориальные органы» — эти органы, конечно, будут в населенных пунктах, конечно, они будут продолжать работать, будут продолжать решать те вопросы, которые возникают или не возникают, но могут возникнуть. И с этой точки зрения

правовое положение и финансовое положение этих лиц, скорее всего, даже улучшится. Мы убираем вот эту чехарду, которая существует сегодня.

Мы с Владимиром Абдуалиевичем [*Васильев В.А., руководитель фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» - прим.сост.*] обсуждали: в Тверской области и в других регионах мы видим, что часто в таких небольших муниципалитетах, о которых вы в том числе сказали, бюджет муниципального округа ровно такой, сколько в штатном расписании составляет заработная плата конкретных лиц, которые там работают. Там нет денег на развитие, там нет денег на уборку какую-то, вот о чем речь, так ведь? Вот с этой точки зрения эта оптимизация, на мой взгляд, даст только плюсы, минусов здесь нет.

Плюс ко всему, как я уже сказал, сознательно предусмотрен огромный переходный период — до 2028 года. (...)

Панин Г.О., фракция «ЕДИНАЯ РОССИЯ».

(...) вчера я принял участие в федеральных экспертных слушаниях на площадке Общественной палаты Российской Федерации с участием представителей буквально всех субъектов нашей страны и экспертов, где, собственно, поделился своим личным опытом перехода к одноуровневой системе управления муниципальным образованием Московской области, состоящим из четырех городов и 174 сельских населенных пунктов.

В законопроекте, части 18 статьи 19, предусматривается, что глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность. Как рассматриваемая норма соотносится с положениями статьи 12 Конституции, устанавливающей, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти? Нет ли здесь противоречий с Конституцией, ну и внутренних противоречий между самими нормами законопроекта, в частности с частью 6 статьи 1?

Крашенинников П.В. (...) я думаю, что здесь нет противоречий, потому что на самом деле мы повышаем статус человека, который остается муниципальным служащим и при этом включается в том числе в те решения, которые принимает субъект Федерации. Как мы только что говорили, к сожалению, большинство муниципалитетов живет за счет региональных средств, и в данном случае и информационно, и управленчески, и финансово, конечно, было бы важно, чтобы эти люди, работая в конкретном муниципалитете, понимали, что они работают внутри субъекта Федерации, и решали те вопросы, которые, ну, в общем-то, можно решить и с высшим должностным лицом, и с правительством субъекта Федерации и так далее. Мне кажется, это как раз важно. И мы, собственно говоря, эту же конструкцию использовали, если вы помните, в законе о региональной публичной власти, где мы указали, что высшие должностные лица субъектов также замещают государственные должности Российской Федерации, мне кажется, это тоже достаточно важно. (...)

Дмитриева О.Г., депутат Государственной Думы, не входящий во фракцию.

(...) я вижу целый ряд системных противоречий в данном законопроекте.

Первое. Структура муниципальных образований полностью оторвана от административно-территориального деления, об этом прямо сказано в законопроекте.

Второе. В целях пресловутой оптимизации фактически ликвидируются два низовых уровня, которые существовали испокон веков, и последний уровень публичной власти — это городской или муниципальный округ, по-старому уезд, нет ни волостей, ни сел, ни деревень. То есть Россия так никогда не управлялась со времен реформ Александра II, фактически у нас теперь будет меньше местного самоуправления, чем 150 лет назад.

И наконец, третье. Полная чехарда с разделением функций представительной и исполнительной власти в муниципальном образовании. Глава муниципального образования может мигрировать от представительной власти к исполнительной власти и быть или председателем... (*Микрофон отключен.*) (...)

Крашенинников П.В. Вы знаете, я хочу сказать, что мы можем, конечно, разные муниципальные образования брать, но абсолютное большинство вот этих муниципалитетов у нас небольшие, и, конечно, найти... В нынешней ситуации у нас огромная кадровая проблема — найти в муниципалитетах людей, которые были бы профессионально подготовлены в области экономики, права, понимали бы, что происходит в конкретных...

(...) И конечно, мы говорим о том, что, во-первых, это регулирование будет осуществляться этим законом, во-вторых, это регулирование будет осуществляться законами субъектов Федерации, а также оно будет осуществляться уставами конкретных муниципальных образований. И я хочу сказать, что в каждом конкретном случае в зависимости от того, что это за орган местного самоуправления, городской или муниципальный, мы должны получить... Мы не можем здесь всем сказать, чтобы только так делали или так, поэтому мы и говорим, что возможно разделение, что один человек может

представительный орган возглавлять, второй — исполнительную власть, но, если высшее должностное лицо поручается за конкретного человека, возможно, чтобы он объединял и представительную, и исполнительную власть. Здесь вот какую-то рекомендацию из Государственной Думы, с федерального уровня мы вряд ли можем дать. Мы предлагаем соответствующие возможности, чтобы субъекты и конкретные муниципальные образования, принимая устав, принимали правила, которым нужно следовать.

Я с вами согласен, с административным делением это не всегда совпадает, это разные вещи, у нас в законопроекте об этом прямо написано, мы прямо это написали. (...)

Сулейманов Р.И., фракция КПРФ.

(...) На сегодняшний день в Российской Федерации 23 323 муниципальных образования, из них 19 072 являются сельскими поселениями, которые вы предлагаете оптимизировать. Муниципальных районов, которые останутся в результате вот этой реформы (не важно, сколько она будет длиться), 1733, то есть вы не в 2 раза уменьшаете количество муниципальных образований, вы уменьшаете минимум в 10 раз! Предлагается еще и объединение районов, создание округов. Это коснется как минимум 100 тысяч муниципальных депутатов, которые обделяются. Вот о чем идет речь, о каком, так сказать, масштабе преобразований. (...)

Крашенинников П.В. (...) Я об этом сказал, я в докладе сказал, что у нас более 20 тысяч муниципальных образований, и здесь нет вот такого арифметического подхода: мы вот это убираем, а это не убираем, это объединяем, это не объединяем. Еще раз хочу сказать, что это будет в субъекте Федерации решаться. Конечно, я не исключаю, что, например, из нескольких поселенческих муниципальных образований будет создано муниципальное образование, это в принципе нормально, но, еще раз хочу сказать, никто никого не собирается увольнять. Вот мы видим в некоторых источниках, в средствах массовой информации сообщения, что, там, сто тысяч вылетят на улицу завтра-послезавтра, — это, конечно, полная ерунда. Для этого мы и делаем переходные положения, для этого мы и готовим этот закон — для того, чтобы четкие процедуры были в нем записаны. (...)

Сипягин В.В., фракция ЛДПР.

(...) в 2021 году, по официальным данным, в сельской местности в России проживало 36,9 миллиона человека. За пять лет убыль сельского населения составила более миллиона человек. Не приведет ли вот такое укрупнение муниципальных образований к оттоку людей из сельских поселений из-за ухудшения качества оказания услуг?

И еще. Укрупнение высвободит немало достойных и активных людей, готовых вкладывать силы, опыт в развитие своего региона, — конечно, потерять их мы не должны. Не пора ли нам утвердить статус общественных палат городского и муниципального уровней не как советов при органах власти, а как самостоятельных организаций, осуществляющих общественный контроль, и решить вопрос о перегруппировке туда депутатского корпуса?

Крашенинников П.В. Ну, я считаю, что общественные палаты, конечно, нужны — и в городах, и в других муниципальных образованиях. Я не уверен, что нам нужно какой-то переток делать, ну, нет такой задачи. Наша задача — сохранить профессионалов, с тем, чтобы они продолжали работать, и продолжали уже на новом уровне, но и это не самая главная задача. Самая главная задача — чтобы органы местного самоуправления работали на людей. И с этой точки зрения, конечно, мы все должны сделать, чтобы не было вот таких историй, связанных с кувырками, которые происходят внутри органов местного самоуправления, внутри вот этих матрешек, когда начинается подковерная борьба, когда происходит перетягивание каната или еще что-то там, не знаю. Вот наша основная задача.

Что касается общественных палат, их, конечно, нужно всячески поддерживать, в том числе на муниципальном уровне. (...)

Терентьев А.В., фракция «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ — ЗА ПРАВДУ».

(...) выскажу озабоченность сельских поселений, жителей Алтайского края. Не проще ли нам было бы поправками внести в закон № 131-ФЗ как раз принцип единства публичной власти и не городить вот этот огромный ком, который мы сегодня делаем?

Крашенинников П.В. (...) у нас ведь источником данного закона является Конституция, и вот те акты, о которых я сказал, в том числе закон, который посвящен региональной публичной власти, они тоже связаны, и там есть полномочия губернаторов по отношению к руководителям муниципалитетов, это первое. А второе, у нас уже больше 180 поправок внесено в действующий закон: мы их вносим, и чем дальше мы идем, тем больше этих поправок, они все идут и идут — и сам закон стал разбалансированным.

Вот я не говорю, потому что это, как правило, неинтересно, но по нормативным актам мы все-таки приводим ситуацию в порядок, мы приводим ее в порядок в части прав должностных лиц органов муниципальной власти, обязанностей и ответственности — важно, чтобы эта триада работала. И она

будет работать не сама по себе, а для граждан. Мне кажется, что вопрос о том, нужно ли продолжать вносить поправки или все-таки выстроить новый, современный закон, который был бы понятен и в котором были бы нормы исчерпывающего характера, не отсылочного, как вот получилось, а именно чтобы все было указано и урегулировано... Конечно, мы считаем, я лично считаю, что это единственно правильное решение в данном случае. (...)

Гулин М.А., фракция «НОВЫЕ ЛЮДИ».

(...) в законопроекте в перечне оснований для отставки главы органа МСУ значится, цитирую, «систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления». Фактически это означает, что мэр города сейчас должен стать региональным чиновником, чтобы остаться на своем посту. Мы считаем, что это снижает самостоятельность местного самоуправления. И в связи с этим вопрос: зачем предлагается ввести данную норму и как будет обеспечиваться независимость местного самоуправления, которая у нас закреплена в Конституции?

Крашенинников П.В. (...) это критерий из тех, которые устанавливаются указом Президента Российской Федерации, а соответственно, он у нас существует, он у нас действует. И конечно, эти критерии уже на самом деле на сегодняшний день установлены.

Что касается отрешения от должности, то я хочу сказать, что отрешение от должности главы городского или муниципального округа не может произойти просто так, просто из-за того, что кто-то что-то захотел. Существует определенная процедура, существуют определенные основания, которые указаны в законе. Более того, если человек считает, что это неправильно, он может это опротестовать. Я считаю, что как раз плюс в том, что эти процедуры есть. И не надо прибегать к каким-то другим, извините, способам, которые сегодня есть, когда руководители борются между собой и используют другие методы, совсем не правовые. Здесь наша задача была именно в том, чтобы процедура была прозрачной, понятной и правовой, в том числе по этому вопросу. (...)

Морозов С.И., фракция «ЕДИНАЯ РОССИЯ».

(...) вопрос простой, но его задают все — и те, кто за, и те, кто против данного проекта закона. Как одно из оснований для удаления главы муниципального образования в отставку предлагается систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления — непонятно, как это будет работать и о каких показателях идет речь: если про указ президента № 68, где 20 показателей, то это в отношении губернаторов, а в отношении глав муниципальных образований, к сожалению, нет пока таких показателей.

Крашенинников П.В. (...) это примерно тот же вопрос, который прозвучал ранее. Речь идет именно о том указе, который вы назвали. Нужно ли будет туда вносить поправки? Вот в комитете мы вчера обсуждали этот вопрос. Я думаю, что если мы придем к тому, что поправки туда будут необходимы, то мы их будем предлагать. Если мы будем готовы предложить поправки ко второму чтению — пожалуйста, Сергей Иванович, вы опытный человек, у вас богатейший опыт работы. И мы будем, безусловно, с вами обсуждать в том числе эту норму, а если предложите поправки, то будем в том числе их обсуждать. (...)

Куринный А.В., фракция КПРФ.

(...) оптимизация здравоохранения уже прошла, оптимизация образования прошла — с очень нехорошими результатами, теперь идет оптимизация местного самоуправления. Сколько в данном случае вы планируете сэкономить, высвободить чиновников (я имею в виду в рамках всей России)? Это первый момент.

Второй момент: готовы ли вы отвечать за результаты оптимизации лично, как автор законопроекта?

И третье — это теория систем. Вот та система, которую вы выстраиваете, система простая: нет денег, нет кадров — упрощаем. Она работает в военное время, работает в кризисное время при условии надлежащей ответственности: не справился — в тюрьму, навредил — расстреляли. В мирное время работают только сложные системы, равновесные системы, системы саморегулирующиеся, к которым, конечно, пока еще не приблизился наш 131-й закон, но какие-то шаги в этом направлении были. Фактически вы сегодня выдергиваете стержень саморегулирования и переводите все в такую централизованную систему. Как вы к этому относитесь?

И еще раз: все-таки скажите об оптимизации, которую вы рассчитали и которую планируете получить.

Крашенинников П.В. (...) Здесь нет положений, которые говорили бы о том, что мы решили что-то сэкономить и так далее. Мы предлагаем достаточно сложную систему с развилками, с разными путями решения проблем, при решении которых помимо этого закона будут действовать закон субъекта Федерации и соответственно устав конкретного муниципального образования. Я хочу сказать, что это очень сложная... даже не сложная, а очень сложная система; мы ее выстраиваем после того, как были приняты поправки к Конституции. Вы знаете, что больше 160 законов мы уже приняли,

в том числе по публичной власти, я только некоторые назвал, и продолжаем эту работу, и будем это дальше развивать. С этой точки зрения личная ответственность как была, так и остается. Никто не говорит о том, чтобы перекаладывать ее на кого-то. Мы эту работу — вместе с вами или без вас — будем продолжать.

И конечно, нужно сделать так, чтобы закон работал на благо людей, чтобы эта система работала качественно, публично работала, чтобы люди понимали, какие решения, кто и почему принимает, а также какие последствия будут после принятия тех или иных решений.(...)

Наумов С.А., фракция ЛДПР.

(...) большое спасибо за то, что в законопроекте одна из трех возможностей выбрать главу города, главу сельского округа делегируется непосредственно гражданам Российской Федерации. Не так давно граждане принимали участие в голосовании, в прямом голосовании по поправкам к Конституции. Как вы считаете, вот на примере таких городов, как Магнитогорск, можно ли доверить гражданам, магнитогорцам, право сначала принять устав на референдуме и проголосовать за один из трех вариантов, исходя из того, что если они готовы к прямым выборам, то прямым выборам глав городов и сельских округов отдать безусловное предпочтение?

Крашенинников П.В. (...) Я хочу сказать, что, конечно, если не брать конкретные истории, я за то, чтобы у нас в большей степени заработали прямые выборы, от избирателей, чтобы избиратели сами выбирали себе главу. Вот это первое.

Второе, предпосылки уже гораздо большие, чем по действующему закону, — почему? Потому что, во-первых, есть возможность избрать, а во-вторых, есть полномочия, про них здесь достаточно четко сказано, есть права, и есть обязанности, и есть ответственность: в случае если произойдет такая ситуация, все равно человек не будет прикрываться, дескать, меня избрали, вы меня не трогайте и так далее, не будет таких историй, какие массово происходили в 90-х годах, и на Урале в том числе, мы все эти истории помним. Поэтому мне кажется, что все равно вот этот путь будет востребован. Сразу, не сразу — не знаю, но уверен, что постепенно мы также будем его использовать. (...)

Лисицын А.И., фракция «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ — ЗА ПРАВДУ».

(...) вы согласны, что закон о местном самоуправлении, принятый изначально около 20 лет назад и имеющий достаточно благородную цель максимально сблизить интересы власти и народа, провален? Он провален по вполне понятной причине: потому что недостаточно финансировался, недостаточно финансировалась вся система этой власти. Если и сейчас не будем достаточно финансировать регионы, 70 процентов которых закредитовано — под 2,6 триллиона рублей, — провалим и эту новацию.

Крашенинников П.В. (...) Ну, наверное, вот тот закон на данном этапе уже не работает, про другие этапы я не берусь судить, но лет, наверное, десять мы видим, что в него постоянно вносятся поправки, но поправки — я думаю, сегодня еще коллеги скажут — довольно несистемные, поэтому мы пришли к выводу, что нужно в том числе системно изменить подходы к этим нормам.

Теперь что касается финансирования. Вот с Андреем Михайловичем Макаровым мы обсуждали и сегодня, и до этого: ко второму чтению нам нужно вместе посмотреть истории, связанные с бюджетным законодательством, и, конечно же, нужно будет вносить в Бюджетный кодекс соответствующие поправки, с тем чтобы эта система была в том числе финансово обеспечена, чтобы она качественно работала. Здесь у нас, как вы видите, фактически бюджетных норм нет, потому что, ну, это, собственно говоря, не предмет данного закона.

Председательствующий. (...) Переходим к выступлениям. (...)

Камнев Г.П., фракция КПРФ.

(...) Много говорилось в последние годы о необходимости доработки 131-го федерального закона, «Об общих принципах организации местного самоуправления...», того закона, который сегодня регламентирует местное самоуправление в нашей стране. В него вносилось огромное количество поправок — сегодня об этом тоже уже говорилось, — тем не менее худо-бедно закон существовал, и местное самоуправление в нашей стране существовало и работало. Что же мешало эффективной работе местного самоуправления в нашей стране? В общем-то, и экспертами, и самими исполнителями, гражданами, об этом тоже говорилось неоднократно, и проблемы местного самоуправления хорошо известны. Первая — это хроническое недофинансирование, но эта проблема решается, и сегодня об этом уже тоже говорилось, путем внесения соответствующих изменений в том числе в Бюджетный и Налоговый кодексы. Также был вопрос о перераспределении полномочий между уровнями самого местного самоуправления и региональной власти — этот вопрос тоже можно было бы решить (и он решался) путем внесения изменений в 131-й федеральный закон. Также одной из проблем является кадровое насыщение местного самоуправления, вопрос компетенций. Так вот вопрос перед нами стоит такой: а решает ли внесенный законопроект проблемы местного самоуправления, которые сегодня существуют? На наш взгляд, на взгляд нашей фракции, внесенный законопроект эти проблемы не

решает, более того, как раз усугубляет их. Мой коллега, выступая сегодня в начале пленарного заседания, уже сказал о наших общих подходах, я лишь конкретизирую наши претензии к этому законопроекту.

Сфера прав и свобод граждан. Первое, на что хотел бы обратить внимание, — нынешний законопроект, в отличие от 131-го федерального закона, не содержит такого пункта, как правотворческая инициатива граждан, то есть сами граждане на местах не могут внести проект какого-либо решения, которое они считают необходимым, это могут сделать либо депутаты, либо соответствующие чиновники местного уровня. Далее, у людей, по сути, отнимают право на встречу с депутатом, потому что хотя норма закона и содержит положение о том, что депутат имеет право встречаться с населением, но она отсылочная и говорит о том, что вопросы организации и проведения встреч депутата регулируются законом о митингах. Почему так? Почему представителям «ЕДИНОЙ РОССИИ» везде, где собирается больше двух человек, мерещатся протестные акции? Почему депутат не может встретиться с населением и обсудить, например, вопросы обустройства дорог или ремонта водопровода? Это не политические моменты, зачем для этого подавать соответствующие уведомления, обеспечивать проведение митингов? Это неправильно. Также многие предусмотренные законопроектом формы прямого волеизъявления граждан не обязательны для исполнения, то есть люди собираются, обсуждают, принимают какие-то решения, обращаются в органы местного самоуправления, но те их могут даже не рассматривать, ведь они не обязательны для исполнения.

С точки зрения организационных вопросов. Снижается доступность государственных и муниципальных услуг, и будет ухудшаться качество самого управления, потому что, как здесь говорят, будет оптимизирован нижний уровень местного самоуправления, как раз самый близкий к населению. Таким образом, прежде всего это скажется на положении в деревнях, небольших поселках и особенно на отдаленных территориях. Происходит, по сути, огосударствление местного самоуправления, когда самый главный человек в населенном пункте, я имею в виду с точки зрения власти, это глава администрации, является государственным служащим, то есть непосредственно подчиненным руководителя — высшего должностного лица региона. Как получается? Из Москвы приходит команда руководителю региона, руководитель региона отдает команду главе администрации местного самоуправления, тот эту команду выполняет — все прекрасно, только в этой структуре нет мнения населения, у населения не спрашивают, забыли спросить.

Ну, помимо того что также губернатор официально предлагает кандидатуры для назначения мэра, увеличилось количество оснований для снятия мэра с должности. При этом такое основание, как систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления, не имеет никаких пояснений.

На сегодняшний день прямые выборы глав органов местного самоуправления всего в 13 процентах муниципалитетов, при том что, по опросам общественного мнения (вы можете сами это посмотреть и проверить), за прямые выборы глав муниципальных образований выступает 90 процентов населения. Большинство в представительных органах местного самоуправления, понятное дело, депутаты от «ЕДИНОЙ РОССИИ» — почему депутаты от «ЕДИНОЙ РОССИИ» не дают возможности гражданам самим определиться хотя бы на этом минимальном уровне, кто у них будет руководителем и будет решать эти мелкие, небольшие вопросы? Также нет возможности давать оценку деятельности администрации и руководителей.

Экономические основы местного самоуправления. Происходит фактически перекалывание расходов на самих жителей. По всей видимости, по крайней мере закон это предусматривает, основным органом работы на территории будет территориальное общественное самоуправление, но основное финансирование территориального самоуправления — это по договорам с самими жителями, то есть, по сути, жители будут оплачивать решение своих вопросов.

Также в законе мы видим определенные юридико-технические огрехи и недочеты. Так, в статье 22 говорится о том, что при наличии в структуре администраций территориальных органов администрации формируются в виде коллегиального органа. Что это такое — понятия закон не дает. При этом в части 2 той же статьи говорится о том, что местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия — так что же у нас: коллегиальный орган или единоначалие?

Ну и в конце хотел бы отметить, что закон фактически уничтожает местное самоуправление, превращая его в низовой уровень государственной власти, выхолащивая саму суть коллективистского начала общины. Мы видим, что вместо сбалансированного и прогнозируемого нормотворчества нам хотят навязать вредный закон, не способствующий стабильному развитию территорий.

Уважаемые коллеги, Вячеслав Викторович, фракция настаивает на широких слушаниях, широком обсуждении этого законопроекта, конечно, в том числе в зале пленарных заседаний.

Фракция КПрФ не будет поддерживать этот законопроект и остальным тоже предлагает его не поддерживать. (...)

Диденко А.Н., *председатель Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, фракция ЛДПР.*

(...) В первую очередь хотелось бы сказать, что в законопроекте предложены довольно интересные новеллы и написан он в целом очень качественно, хорошим юридическим языком. Есть интересные новации в части инициативных платежей, наконец-то мы зафиксировали опубликование муниципальных правовых актов через сеть «Интернет», обеспечив при этом точки доступа в малых населенных пунктах, чтобы у людей была все-таки связь, возможность ознакомиться. Институту сельских старост уделено много внимания, а также международному межмуниципальному сотрудничеству. Но вместе с тем фракция ЛДПР обращает внимание на то, что есть очень серьезные места, которые не оставляют нам других вариантов, кроме как сформулировать критические предложения.

Ну, первое, наверное, и самое основное — это то, что в законе не отражена существенная, ключевая роль местного самоуправления как общественно-политического института нашей страны, как основы конституционного строя. В 1-й главе Конституции на самом деле дважды, можно сказать, упоминается местное самоуправление — и как самостоятельный уровень публичной власти, власти населения, и как один из срезов демократии, местной демократии. Поэтому если просто дать определение, что местное самоуправление — это форма самоорганизации, то, наверное, это все-таки не будет отражать его важнейшей роли, поскольку местное самоуправление — это право людей, это достижение цивилизации, и оно отличает цивилизованное общество от нецивилизованного и неправового. Это право граждан на комфортную среду вокруг них, право граждан строить свои планы, строить свое будущее, будущее своих детей на своей малой родине, и никто не может на это право посягать.

Общее юридико-техническое замечание касается также отсутствия в тексте проекта глоссария, то есть компактного изложения основных терминов и понятий. С учетом того что действующий закон, 131-й, применяло более 300 тысяч муниципалов, служащих, должностных лиц, нашими усилиями это число сократится не в десятки и не в сотни, а в тысячи раз. И конечно, нужно понимать, что не всегда это люди, которые имеют ученые степени и даже высшее образование, все-таки очень широким спектром знаний нужно обладать. Глоссарий улучшает юридическую технику и дает фундаментальную концептуальную основу для модели местного самоуправления, отечественной модели местного самоуправления.

Конечно, принципиальный вопрос — вопрос отказа от двухуровневой системы организации местного самоуправления. Нам говорят, что это вытекает из текста Конституции, это не совсем так: как действующий, так и необновленный текст Конституции не давал конкретной модели организации местного самоуправления в Российской Федерации. На самом деле история ее развития в плане территориальных основ имеет спиралевидную форму, она была в основном все-таки двухуровневой с хронологической точки зрения, нежели одноуровневой. Ну, она претерпевала, конечно, эволюцию, оставалось неизменным лишь одно — поселенческий каркас нашей страны. И это должно стать принципиальным моментом. Отказ от поселковой системы, от поселковой структуры несет в себе, наверное, основной, главный риск — риск обезлюдения сельских территорий, отдаленных территорий Дальнего Востока, Крайнего Севера, Восточной и Западной Сибири.

Мы в заключениях комитета из года в год говорили о том, что нужно сохранять социальный каркас в каждом населенном пункте, в поселении, оставлять там медицину, культуру, здравоохранение, связь, почту, но ни в одном из заключений... никогда нам в голову не приходило, что придется в этот каркас включить и местную администрацию. Мы говорим, что если школа уйдет из села — село обезлюдет, если здравоохранение уйдет из села — уедут жители, но если власть, публичная власть, авторитетная власть, уйдет из села, вы почему-то полагаете, что у него есть перспективы для развития. Мы — фракция ЛДПР и я лично — в этом очень сомневаемся.

Вопросы сохранения населенных пунктов, на мой взгляд, должны найти отражение в тексте закона в плане наведения наконец порядка в административно-территориальном устройстве страны. У нас сегодня административное устройство, в отличие от территориальных основ местного самоуправления, регулируется актом указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1980 года. Этот акт безнадежно устарел. Мы с вами должны здесь порядок навести. Вот эта развилка и путаница в территориальных основах местного самоуправления и в административных единицах сопровождает нас последние несколько десятилетий, очень часто даже эксперты путаются в этих категориях. Нужно их различать, дать определение первичных единиц — населенный пункт, сельский населенный пункт, городской населенный пункт — и на их основе строить уже весь расселенческий каркас нашей страны. Это вопрос национальной безопасности.

Полномочия. Об этом коротко было сказано. На самом деле это один из наиболее спорных моментов. Мы помним, как уже при принятии 414-го закона мы спорили о том, что простые схемы здесь действительно не работают. Попытка упростить привела нас к тому, что мы еще более детально, предметно разграничили и детально расписали и полномочия Российской Федерации, и полномочия по совместному ведению и исключительному ведению субъектов. Вот яркий пример, уже набивший оскомину, — полномочия по обращению с безнадзорными животными. Ну совершенно очевидно, что по своей природе это местное полномочие, ну отдайте его уже муниципалитету, но соответственно снабдив необходимыми финансовыми источниками. Каждый глава знает, сколько у него собак, каждый глава знает, откуда собака взялась — хозяин умер, выкинули, — где, на какой промплощадке, пилораме, она родилась. Ну уже скажите, что это присуще природе — общественная безопасность внутри поселения. Ну дайте ему источники для того, чтобы оно эту деятельность организовало! Такой путаницы очень много. Например, сегодня у нас муниципалитет должен обеспечивать доступность медицинской помощи — без конкретизации, то есть в том числе высокотехнологичной, санавиации. Но ведь очевидно, что речь идет лишь о первичном уровне. И это положение не конкретизируется. На наш взгляд, нужно с 32-й статьей поработать так же предметно ко второму чтению, как и с 44-й статьей 414-го закона.

Уважаемые коллеги, предложенный текст, конечно, нуждается в существенной доработке. Комитет Государственной Думы по местному самоуправлению концептуально его поддержал, не без дискуссий, не без споров, предложив свои замечания. Фракция ЛДПР также предлагает предметно отдельные положения законопроекта пересмотреть ко второму чтению. (...)

Кузнецов А.А., фракция «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ — ЗА ПРАВДУ».

(...) На наш взгляд, данный законопроект содержит юридические травмы, которые, ну, неубедительно Павел Владимирович объяснил. Привожу пример. В статье 12 главы 1 Конституции, которая, кстати говоря, не может быть подвержена изменению никакими поправками, написано: «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно». Мы с вами рассматриваем законопроект, в котором представителя местного самоуправления снимает губернатор — представитель государственной власти. Какая же здесь самостоятельность? Я не говорю об идеологии сейчас, я говорю только о юридической части. Речь идет о том, что данный законопроект, совершенно очевидно, будет оспорен, и, может быть, даже успешно будет оспорен. И как мы с вами будем выглядеть после этого? Мы будем рассказывать, что люди не хотят разбираться, что они не знают законодательство, что важно, чтобы паровоз ехал, и неважно, по каким законам, да? Но не поедет он по этому закону.

Теперь что касается идеологии непосредственно. Вообще, у каждого законопроекта, ну, всегда есть заказчик. Вот мне, честно говоря, не хватило времени задать вопрос — у меня был вопрос: а кто попросил этот закон принять? Может, кто-то попросил реально, вот кто-то требовал? Подписи собрали, сказали: давайте поменяем, вот именно так поменяем? Да никто не просил. Люди говорят: власть неэффективна, дайте ей денег, чтобы она строила дороги, занималась строительством жилья, решала экологические проблемы. Этого нет. Вместо этого мы снова предлагаем какую-то очередную перестановку. Вы сами говорите, что 131-й закон перedelывают-перedelывают, перedelывают-перedelывают — никак он не работает, тот закон. И этот не будет работать, уважаемые! Дело в том, что... ну, про оптимизацию сегодня уже говорили — какие еще слова приходят на ум? Ликвидация местного самоуправления. Есть еще слово «оккупация» — я тоже могу показать, что этот закон приведет к этому явлению.

Какие цели декларируются, какие являются открытыми и какие будут последствия? То есть у этого законопроекта есть и скрытые цели. Открытая цель такая: в один уровень оптимизируем, все будет более эффективно, люди будут понимать. Вот ровно с этими словами Павел Владимирович предыдущий закон, 131-й, защищал: чтобы люди знали, где, в каком месте, кто и за что им ответит. Сегодня еще больше запутывается система местного самоуправления. Есть скрытые цели. И мы видим, кто является выгодоприобретателем этого закона. Ну, безусловно, региональная власть, губернатор. Мы с вами видим, как политическая вертикаль нанизывается на исполнительную вертикаль.

Что будет дальше? Дальше, коллеги, будет то, от чего мы с вами уходили много лет назад, примерно 30 лет назад. Уходили от чего? От того, что на местном уровне никто не мог сказать нет: нет вот этой свалке, нет вот этому беспределу, нет вот этой коррупции. Не могли сказать нет люди, и им дали возможность самостоятельной организации своей жизни, сказали: вас никто не снимет, управляйте так, как вам удобно, чтобы вас никто здесь не насилывал. Мы сейчас от этого отказываемся. Мы что, хотим на 30 лет назад, что ли, вернуться? Ну посмотрите: представительная власть убирается из поселений — кто туда придет? Ну, свято место пусто не бывает, коллеги, криминальные авторитеты возьмут эту роль на себя, национальные авторитеты, сообщества. Ситуация будет выходить из-под контроля, и вот эта оптимизация — она во что выльется? Она выльется в хаос,

проблемы, которые потом решать будет гораздо сложнее, как показала оптимизация здравоохранения. Тоже цели были благие: а давайте уберем вот этот роддом, а давайте вот эту школу уберем, потому что вас мало здесь... Но к чему это приводит? А сейчас вот давайте уберем власть оттуда.

Но, обратите внимание, момент следующий: власть оттуда не уходит. В законе предусмотрено, что территориальные органы власти могут быть, их просто переименовывают, они просто будут подчинены губернатору и будут выполнять свою роль, декоративную, потому что (ну, вот сказали) про деньги речь не идет, не будет новых финансов в местном самоуправлении. Для чего это делается? Для того, чтобы... Видимо, есть заказчик, который хотел бы избавиться от протестов при реализации тех или иных проектов. Ну, какие это проекты? Я уже называл мусорные полигоны, затем водоемы, захват водоемов будет происходить, вырубка парков, лесов, захват речной и озерной инфраструктуры — вот что будет происходить, когда местное сообщество не будет иметь защищенной депутатами местных советов возможности сопротивляться этим вещам. Вот скрытая цель этого законопроекта. Попутно укрепляется вертикаль партии власти сегодня.

(...) Этот законопроект — один из важнейших законопроектов в этом созыве Государственной Думы, потому что он перекраивает существующую систему и делает это неудачно. И последствия, которые мы потом получим, коснутся наших избирателей, — я не случайно спросил, кто просил принимать такой закон, потому что завтра люди придут и скажут: а зачем вы все поменяли, с кем что решать, с кем договариваться, когда ни депутатов местных нет, ни власти нет? С криминальными авторитетами? Я об этом уже сказал. Поэтому очень важно, чтобы местное самоуправление имело право сказать нет, чтобы глава местного поселения мог сказать чиновнику, государственной власти: вы меня сюда не ставили — не вам меня снимать. Это очень хорошее достижение сложной цивилизации, когда люди решают вопросы не снятием, не дубинками, а контактированием, решением, поиском согласия, дискуссией — все это убирается в соответствии с этим законопроектом.

Уважаемые коллеги, я хочу еще раз напомнить, к чему привела оптимизация здравоохранения, к чему привела оптимизация образования и к чему приведет оптимизация, ликвидация местного самоуправления. Фракция «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ — ЗА ПРАВДУ» предлагает проголосовать против. (...)

Даванков В.А., заместитель Председателя Государственной Думы, фракция «НОВЫЕ ЛЮДИ».

(...) Мы в регионах и во время избирательной кампании, и сейчас, когда работаем в регионах, много говорим о том, что взаимодействие региональных и муниципальных властей зачастую не регламентировано, непонятно и часто непрозрачно. Поэтому о чем мы сейчас говорим? Муниципалитеты должны работать в рамках своих полномочий, и на эти полномочия, безусловно, должны выделяться ресурсы. Если не выделяются ресурсы, значит, эти полномочия должны быть переданы на другие уровни власти. Все мы помним недавнюю трагедию в Забайкалье, и вроде бы кажется, что этот вопрос должны решать муниципалитеты, но вопрос не решается, поэтому его нужно решать на региональном уровне, более того, выделять деньги, в том числе федеральные.

Что хорошо в этом законе, на наш взгляд? Да, уменьшение количества муниципалитетов приведет к экономии, сегодня уже об этом говорилось. У нас были данные, что там до 20 процентов всего бюджета может тратиться собственно на саму власть, а сегодня мы слышали, что и до 100 процентов. Безусловно, и это, наверное, нам тоже нужно учесть в будущем, и хорошо, что принятие закона, его вступление в силу растянуто до 2028 года, то есть не впопыхах, не торопясь, а спокойно можно посмотреть его правоприменение, как это будет работать в будущем.

Но, безусловно, и об этом говорили и коллеги из других фракций, в проекте закона много того, что нужно исправлять, и нам с вами это предстоит, надеюсь, у нас это получится во втором чтении. Например, мы последовательно отстаиваем выборность мэров. Вообще, принцип выборности должен быть сохранен, важно, чтобы этот принцип был и далее реализован. Важно закрепить приоритет прямых выборов перед другими способами избрания, вот прямо так, чтобы был конкретный перечень случаев, когда главу местного самоуправления могут выбирать без участия жителей. Ну и важно, безусловно, ограничить губернаторов в их правах и возможности снимать главу местного самоуправления через депутатов, такие решения, безусловно, нужно принимать с участием жителей, с участием всех людей.

Я уже говорил о том, что проект предусматривает шестилетний переходный период, и хотел бы обратить внимание коллег на то, что как минимум несколько лет, думаю, займет процесс решения того, как правильно разделить округа. Ну, безусловно, есть разница (думаю, все это понимают): одно дело — Краснодарский край, другое дело — Красноярский край. То есть очень важно, чтобы был соблюден принцип единой, равной доступности власти для людей.

Безусловно, при подготовке поправок ко второму чтению мы проведем много встреч, экспертных встреч, для того чтобы внести множество поправок, и думаю, надеюсь, что многие из них

коллеги из других фракций поддержат. Ну и в конце концов, и корпусу муниципальных депутатов требуется обновление, и надеюсь, что те бюджеты, которые будут сэкономлены, пойдут на поддержку благосостояния людей. (...)

Вяткин Д.Ф., фракция «ЕДИНАЯ РОССИЯ».

(...) Конечно, не все было так плохо, без всякого сомнения, и 131-й закон, и 154-й закон свою положительную роль сыграли в том, что в 90-е годы была сохранена публичная власть на местах, это правда. 131-м законом постарались максимально приблизить эту публичную власть, в том числе путем использования таких принципов, как пешеходная, транспортная доступность, это действительно было так, помните? Но страна очень разная, и были места, где критерий пешеходной доступности работал, а вот в таких субъектах Российской Федерации, которые расположены в Сибири, на Дальнем Востоке, там, где расстояние от деревни до деревни исчисляется сотнями, а то и тысячами километров, это не сработало, совершенно очевидно. Ну а когда мы стали заниматься национальными проектами, стало очевидно, что приведение всех уровней власти к единому знаменателю — это главное условие для реализации тех задач, которые поставил перед нами президент, которые мы вместе с вами реализуем.

Я могу точно так же, как при обсуждении закона об органах публичной власти в субъектах, вспомнить три главных принципа, на которых строится и этот закон, — это компетенция, это эффективность и это ответственность. Но что мы наблюдаем в действующем законе? Вот коллеги предлагали внести точечные поправки — не получится. Ну, смотрим: статья 14 «Вопросы местного значения городского, сельского поселения». Что у нас здесь? Электро-, тепло-, газо- и водоснабжение. Ну, вроде все понятно, пускай обеспечивают. Ой, нет, погодите, статья 15, муниципальный район, — и опять электро- и газоснабжение. А еще там транспорт, а еще там библиотеки, культура, ЧС, обеспечение пожарной безопасности и так далее. Кто за что отвечает-то? И вот куда гражданину пойти? Он идет в поселение — ему говорят: погоди, погоди, у нас денег нет, поезжай в район. Район говорит: нет, погоди, это же на уровне поселения должно решаться. Людей гоняют по кругу годами. И вот именно эту проблему в том числе, как и многие другие, призван решить тот закон, который мы с вами рассматриваем.

Без всякого сомнения, разделение полномочий — не вопросов местного значения, куда были натолканы и расходные полномочия, и сферы деятельности, и конкретные права и обязанности органов... Конечно же, неотчуждаемых полномочий 27, может быть, их будет больше, может быть, их надо сделать меньше — давайте посоветуемся все вместе с нашими муниципальными коллегами, но совершенно очевидно, что должна быть дифференциация между различными муниципальными образованиями. И вот вам еще один пример. Два поселения, в одном 10 тысяч человек, в другом — 15 тысяч. Это две разные категории — у нас же везде есть категории, и от этого зависит зарплата, помните? Так вот тот, у кого больше жителей, смеется над деятельным коллегой из небольшого поселка и говорит: ты хоть что делай, у меня все равно зарплата больше. Хотя у него бюджет меньше в разы, хотя у него ничего не сделано, страх и ужас просто. Это уравниловка. Так вот совершенно очевидно, что всех стричь под одну гребенку, как, к сожалению, сейчас происходит, невозможно.

Мы с вами фактически на протяжении десяти лет постепенно запускали — и этот процесс пошел — укрупнение и объединение муниципалитетов. Вспомните муниципальные округа: уже сейчас создано в стране порядка 100 муниципальных округов; некоторые регионы пошли по пути объединения в городские округа, там, где действительно высокая плотность населения, там, где, ну, фактически это один большой город, там, где один населенный пункт фактически переходит в другой. К чему это привело? Прежде всего к сокращению административных расходов, к оптимизации управленческого аппарата. Но власть не ушла из поселков и поселений, как не уйдет она и в случае принятия нашего закона. Это самый главный принцип и самый главный тезис. Эта власть будет основываться на тех принципах, о которых мы говорили, — четко очерченная компетенция, эффективность и ответственность, сквозная для всех.

Наша фракция поддержит указанный законопроект. Конечно же, нам предстоят очень серьезные дебаты и серьезная работа с нашими коллегами из всех фракций, с муниципальным сообществом, с экспертами, специалистами. И я призываю наших коллег обсудить этот законопроект в региональную неделю на своих территориях и предложить поправки, которые мы вместе будем рассматривать уже довольно скоро. (...)

Председательствующий. (...) Заключительное слово Павла Владимировича Крашенинникова. (...)

Крашенинников П.В. (...)

Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемые коллеги! Спасибо за обсуждение. Мне кажется, это здорово, что мы обсуждаем. Что касается выступлений, я хочу разделить сказанное на две части: первая — это, конечно, очень важные предложения, которые нужно обсуждать и учитывать, вторая — вопросы, которые я назвал бы провокационными, о которых я тоже два слова сейчас скажу.

Ну, насчет важных и нужных предложений, которые нужно обсуждать. Коллеги, мы с комитетом по местному самоуправлению уже много обсуждаем данный законопроект, обсуждали и вот этот знаменитый акт Верховного Совета, обсуждали критерии, которые нужны, и, конечно же, нужно сделать так, чтобы муниципальные образования работали лучше, четче и чтобы для граждан это было во благо, а не во вред ни в коем случае. Я думаю, что поправок будет много, и, конечно, мы их будем отрабатывать.

Теперь насчет провокационных вопросов. Знаете, они рассчитаны в основном на тех, кто не читал законопроект. И я хочу просто привести пример, связанный с отрешением от должности. Вот говорят: губернатор может отрешить человека, которого избрали другие люди, — да ничего подобного! Здесь прямо и четко написано (я об этом сказал, между прочим), что он может объявить выговор, внести представление об отрешении от должности только в случае, связанном с переданными полномочиями, — только в тех случаях, когда полномочия были переданы от субъекта Российской Федерации конкретному муниципальному образованию и когда эти полномочия не были выполнены, когда что-то произошло, что, сами понимаете, мы и видим каждый раз. Уголовное или не уголовное это дело, но мы видим, что не выполняются обязанности по этим переданным полномочиям.

Теперь что касается неотъемлемых полномочий, о которых мы тоже здесь говорили. В данном случае норма совершенно другая, есть специальная статья: глава субъекта Федерации вправе обратиться в представительный орган муниципального образования по поводу отрешения от должности с указанием соответствующих причин — невыполнение показателей эффективности и так далее. Согласитесь, это все-таки разные развилки. Кстати говоря, когда обсуждали, мы говорили, что в каждом конкретном случае могут приниматься те или иные решения, это все в законе есть. И в этом смысле я соглашусь с тем, что закон достаточно сложный, но, если выбирается какой-то путь, все критерии четко указаны.

Коллеги, мы, безусловно, ждем поправок, в том числе с учетом обсуждений, с учетом отзывов от субъектов Федерации, и будем вместе их отрабатывать. Сейчас я предлагаю все-таки принять в первом чтении проект важного и нужного для всей страны закона.

Председательствующий. (...) Ставится на голосование законопроект под пунктом 20 повестки дня — проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Первое чтение.

Пожалуйста, включите режим голосования.

Покажите результаты.

Результаты голосования (15 час. 37 мин. 50 сек.)

Проголосовало за	294 чел.	65,3 %
Проголосовало против	77 чел.	17,1 %
Воздержалось	2 чел.	0,4 %
Голосовало	373 чел.	
Не голосовало	77 чел.	17,1 %

Результат: принято

За — 294, против — 77, воздержалось двое. Законопроект в первом чтении принят. (...)

П.В. Крашенинников, председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству

Государственная Дума возвращается к рассмотрению новой редакции закона о местном самоуправлении (МСУ), принятой в первом чтении еще 25 января 2022 года. 22 октября закончился срок подачи поправок ко второму чтению, которых набралось уже более 900. Соавтор законопроекта, председатель думского комитета по государственному строительству и законодательству Павел Крашенинников рассказал корреспонденту “Ъ” Ксении Веретенниковой, почему муниципальная реформа «зависла» в Думе почти на три года, как изменится документ ко второму чтению и пойдут ли депутаты на компромисс по вопросам, вызвавшим наиболее острую дискуссию.

— Почему в 2022 году муниципальная реформа остановилась и почему именно сейчас настал момент к ней вернуться?

— Я бы не сказал, что она остановилась, работа над законопроектом продолжалась. Тогда у нас после первого чтения было уже более 700 поправок. Мы их рассматривали на заседаниях комитета, проводили конференции в федеральных округах, ездили по регионам. Вопросов было много, и первоначально приняли решение отложить рассмотрение законопроекта на полгода. Затем в качестве приоритета вносили поправки в другие законы в связи с обновлением Конституции и, между прочим, внесли изменения в более 100 законов.

Напомню, местное самоуправление по Конституции является неотъемлемой частью публичной власти. Также надо сказать, что в действующий закон о МСУ вносилось огромное количество несистемных поправок. Очевидно, что он отработал свое, поэтому необходимо принимать новый.

— Одной из главных новаций законопроекта стал переход от двухуровневой системы МСУ к одноуровневой с ликвидацией поселений, что вызвало много критики. Поправки ко второму чтению что-то меняют в этом плане?

— Концепция одноуровневой системы муниципальной власти сохраняется. Сложилась любопытная ситуация: законопроект принят только в первом чтении, но уже стал жить собственной жизнью. Когда шло его рассмотрение, была договоренность не вносить поправки в старый закон о МСУ. Но когда поняли, что пауза между первым и вторым чтением затянулась, это ограничение ушло и часть поправок из этого проекта стала вноситься в действующий закон.

Регионы, пользуясь своими полномочиями, стали самостоятельно внедрять одноуровневую систему. 20% субъектов уже ее внедрили: например, Удмуртская и Чувашская республики, Пермский и Ставропольский края, Калининградская, Курганская, Магаданская, Московская, Нижегородская, Сахалинская области и другие регионы. Когда готовились уставы и конституции в новых регионах России (Донецкая и Луганская народные республики, Херсонская и Запорожская области), они также учитывали этот проект.

Понятно, что муниципалитеты опасаются нововведений. Власть по сути своей должна быть консервативна, именно поэтому у нас будет большой переходный период — скорее всего, с 2026-го по 2027 год, а срок перехода на одноуровневую систему — и это самый чувствительный момент — скорее всего, до 2035 года. Кроме того, должен работать принцип исчерпания полномочий, чтобы все избранные главы, члены советов и т. д. отработали свой срок. Мы не можем сказать: принят закон — до свидания, идите, ищите себе работу. Кроме того, мы хотим выстроить структуру так, чтобы люди были востребованы: абсолютное большинство этих граждан — опытные, профессиональные люди, их знают избиратели, они знают местные проблемы.

— Раньше вы говорили о возможности создания органов МСУ на поселенческом уровне даже при одноуровневой системе. Это будет прописано в поправках?

— Да, такая возможность есть. Из «матрешки» (сейчас поселения, являясь самостоятельными муниципалитетами, входят в состав муниципальных и городских округов. — “Ъ”) можно будет сделать несколько муниципальных образований. Это компетенция субъектов федерации. Они при принятии решения должны будут учитывать различные нюансы. Например, есть населенные пункты небольшие, но исторически очень важные как для региона, так и для страны, — может быть, на их базе нужно создавать муниципальные образования. Плюс, важно соблюсти принцип пешей доступности власти. Необходимо организовать территориальные органы и МСУ, и региональных властей. Попытаемся все это указать в законе. Гражданам по большому счету все равно, муниципальная, региональная или федеральная власть, они должны иметь возможность решать свои проблемы.

* Крашенинников П.В. «Муниципалитеты опасаются нововведений» / П.В. Крашенинников; беседовала К. Веретенникова // Коммерсантъ. — 2024. — 28 окт. — № 198/П. — С. 3. — электронная публикация <https://www.kommersant.ru/doc/7264925> (дата обращения: 28.10.2024)

— Какие полномочия останутся за регионами, а какие — за муниципалитетами? Будут ли вопросы совместного ведения?

— В 2021 году у нас получилось создать свод полномочий в законе о публичной власти в субъектах федерации, стараемся так же сделать и в законе о МСУ. Сейчас вопросы полномочий отражены в сотнях законов, в которых сложно разобраться как самим должностным лицам, так и контрольно-надзорным органам. Из-за этого муниципалитеты «дрессируют» постоянными предписаниями, штрафами, многие запутались с конфликтом интересов. В итоге мало кто хочет идти туда работать.

Предлагается, чтобы все полномочия были в этом новом законе. При этом будут полномочия непередаваемые — те, которые являются компетенцией исключительно муниципального образования. Будет часть полномочий, которые в принципе муниципальные, но их сможет забрать субъект, если органы МСУ не справляются. И также полномочия субъекта, которые он, наоборот, сможет отдать муниципалитету. Каждый блок из этих трех видов полномочий мы должны отдельно четко указать. И главное, что мы должны предусмотреть в законе, — если муниципалитетам передаются полномочия, то должны передаваться и деньги. Нам надо сделать эту систему простой, прозрачной и понятной и на бумаге, и в исполнении.

— А какие полномочия муниципалитетов будут неотъемлемыми?

— Те, которые направлены на решение именно местных задач: вопросы бюджета, благоустройства, развития внутридворовых территорий, обеспечения доступности медицинской помощи. Это те полномочия, которые прямо вытекают из Основного закона. Я считаю, для муниципалитетов выгодно, что объем неотчуждаемых полномочий, во-первых, небольшой, во-вторых, понятный.

— Еще один важный и многих интересующий вопрос: как будут выглядеть выборы глав муниципалитетов?

— Есть четыре способа. Первый — прямые муниципальные выборы, второй — выборы из числа депутатов представительного органа, третий — выборы из числа кандидатов, предложенных представительному органу конкурсной комиссией, четвертый — выборы из числа кандидатур, предложенных представительному органу главой региона. В законе субъекта федерации и, соответственно, в уставе муниципального образования будет указано, какой именно способ там будет применяться. Порядок выдвижения кандидатур главой региона определяется законом субъекта. При этом предложения о таких кандидатурах высшему должностному лицу может давать широкий круг субъектов — это и советы муниципальных образований, и региональные общественные палаты, и политические партии. В случае с конкурсной комиссией законом субъекта могут определяться требования к кандидатам.

— А как вы относитесь к недавней инициативе якутских депутатов избирать глав региональных столиц исключительно депутатами из числа кандидатов, предложенных губернатором?

— Они могут сами в своем законе выбрать такой способ.

— Сохранятся ли экзотические конструкции, когда, например, глава муниципалитета избирается из числа депутатов, но после этого автоматически теряет мандат и становится главой администрации?

— Такая возможность сохранится. В данном случае решение о том, использовать ли такую конструкцию, будут принимать регионы. На основании закона субъекта будут нормы в уставе муниципалитета. Кстати, по действующим нормам глава муниципалитета может возглавлять и представительный орган, а по новому проекту — уже нет. Он либо возглавляет исполнительно-распорядительный орган, либо выступает как самостоятельное должностное лицо, не относясь ни к представительному органу, ни к местной администрации.

— Много споров вызвала и норма о праве губернатора отправлять мэров в отставку.

— Такие нормы сохранятся. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения переданных муниципалитету от региона полномочий губернатор может вынести мэру предупреждение, объявить выговор и отрешить от должности, если не было устранено нарушение. Еще одно основание для отправления главы в отставку — систематический срыв показателей эффективности деятельности органа МСУ, которые закреплены указом президента.

— Но так можно многих отправить в отставку...

— Это более честная и прозрачная история, чем случаи, когда вызывают правоохранителей, происходят обыски и так далее. Здесь все просто и понятно. Такая поправка уже принята в закон о публичной власти в субъектах федерации.

— Когда ожидается принятие закона о местном самоуправлении в целом?

— Мы хотим принять его в начале декабря, но жизнь покажет.

СТАТИСТИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ



КОЛИЧЕСТВО МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ПО СУБЪЕКТАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ на 1 января 2024 г.^{1*}

	Муниципальные образования								
	всего	в том числе							
		Муниципальные районы	Муниципальные округа	Городские округа	Городские округа с внутригородским делением	Внутригородские районы	Внутригородские территории (внутригородские муниципальные образования) города федерального значения	Городские поселения	Сельские поселения
A	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Российская Федерация	17747	1346	399	579	3	19	267	1142	13992
Центральный федеральный округ	3454	295	69	135			146	291	2518
Белгородская область	212	13		9				16	174
Брянская область	236	24	2	5				29	176
Владимирская область	127	16		5				27	79
Воронежская область	476	31		3				28	414
Ивановская область	143	21		6				24	92
Калужская область	304	24		2				26	252
Костромская область	114	14	10	5				8	77
Курская область	347	28		5				27	287
Липецкая область	312	18		2				6	286
Московская область	59			59					

* Количество муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2024 года // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики - rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1-adm_2024.xlsx; <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/munst.html> (дата обращения: 31.10.2024).

	Муниципальные образования								
	всего	в том числе							
		Муниципальные районы	Муниципальные округа	Городские округа	Городские округа с внутригородским делением	Внутригородские районы	Внутригородские территории (внутригородские муниципальные образования) города федерального значения	Городские поселения	Сельские поселения
А	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Орловская область	250	23	1	3				16	207
Рязанская область	262	22	3	3				28	206
Смоленская область	183	25		2				23	133
Тамбовская область	30		23	7					
Тверская область	54	1	30	9					14
Тульская область	103	19		7				23	54
Ярославская область	96	16		3				10	67
г. Москва	146						146		
Северо-Западный федеральный округ	998	84	79	36			111	147	541
Республика Карелия	104	12	4	2				16	70
Республика Коми	177	14	2	4				14	143
Архангельская область	88	5	15	8				7	53
в том числе:									
Ненецкий автономный округ	21	1		1				1	18
Архангельская область без автономного округа	67	4	15	7				6	35
Вологодская область	58	3	23	2				2	28

	Муниципальные образования								
	всего	в том числе							
		Муниципальные районы	Муниципальные округа	Городские округа	Городские округа с внутригородским делением	Внутригородские районы	Внутригородские территории (внутригородские муниципальные образования) города федерального значения	Городские поселения	Сельские поселения
А	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Калининградская область	22		12	10					
Ленинградская область	205	17		1				67	120
Мурманская область	36	4	7	6				10	9
Новгородская область	94	13	8	1				14	58
Псковская область	103	16	8	2				17	60
г. Санкт-Петербург	111						111		
Южный федеральный округ	1971	157		42			10	96	1666
Республика Адыгея	60	7		2				3	48
Республика Калмыкия	127	13		1				2	111
Республика Крым	279	14		11				4	250
Краснодарский край	426	37		8				30	351
Астраханская область	140	11		2				11	116
Волгоградская область	466	32		6				29	399
Ростовская область	463	43		12				17	391
г. Севастополь	10						10		
Северо-Кавказский федеральный округ	1417	88	26	29	1	3		29	1241
Республика Дагестан	762	41		9	1	3		7	701

	Муниципальные образования								
	всего	в том числе							
		Муниципальные районы	Муниципальные округа	Городские округа	Городские округа с внутригородским делением	Внутригородские районы	Внутригородские территории (внутригородские муниципальные образования) города федерального значения	Городские поселения	Сельские поселения
А	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Республика Ингушетия	45	4		5					36
Кабардино-Балкарская Республика	132	10		3				7	112
Карачаево-Черкесская Республика	100	10		2				5	83
Республика Северная Осетия - Алания	111	8		1				5	97
Чеченская Республика	234	15		2				5	212
Ставропольский край	33		26	7					
Приволжский федеральный округ	4341	298	118	100	1	9		222	3593
Республика Башкортостан	895	54		9				14	818
Республика Марий Эл	135	14		3				16	102
Республика Мордовия	272	22		1				16	233
Республика Татарстан	956	43		2				39	872
Удмуртская Республика	30		25	5					
Чувашская Республика	26		21	5					
Пермский край	43		21	22					

	Муниципальные образования								
	всего	в том числе							
		Муниципальные районы	Муниципальные округа	Городские округа	Городские округа с внутригородским делением	Внутригородские районы	Внутригородские территории (внутригородские муниципальные образования) города федерального значения	Городские поселения	Сельские поселения
А	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Кировская область	286	24	15	6				33	208
Нижегородская область	51		36	15					
Оренбургская область	486	29		13					444
Пензенская область	318	27		3				24	264
Самарская область	342	27		9	1	9		12	284
Саратовская область	334	37		4				37	256
Ульяновская область	167	21		3				31	112
Уральский федеральный округ	853	60	32	110	1	7		55	588
Курганская область	26		24	2					
Свердловская область	94	5		68				5	16
Тюменская область	417	29	7	25				26	330
в том числе:									
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	105	9		13				26	57
Ямало-Ненецкий автономный округ	13		7	6					
Тюменская область без автономных округов	299	20		6					273
Челябинская область	316	26	1	15	1	7		24	242

	Муниципальные образования								
	всего	в том числе							
		Муниципальные районы	Муниципальные округа	Городские округа	Городские округа с внутригородским делением	Внутригородские районы	Внутригородские территории (внутригородские муниципальные образования) города федерального значения	Городские поселения	Сельские поселения
А	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Сибирский федеральный округ	3122	243	24	69				158	2628
Республика Алтай	102	10		1					91
Республика Тыва	143	17		2				4	120
Республика Хакасия	99	8		5				4	82
Алтайский край	694	56	4	9				7	618
Красноярский край	544	41	3	17				26	457
Иркутская область	452	32		10				56	354
Кемеровская область	43	1	17	15				6	4
Новосибирская область	488	30		5				26	427
Омская область	422	32		1				26	363
Томская область	135	16		4				3	112
Дальневосточный федеральный округ	1591	121	51	58				144	1217
Республика Бурятия	286	21		2				16	247
Республика Саха (Якутия)	445	34		2				48	361
Забайкальский край	308	21	10	4				33	240
Камчатский край	62	9	2	3				4	44
Приморский край	64	5	17	12				3	27

	Муниципальные образования								
	всего	в том числе							
		Муниципальные районы	Муниципальные округа	Городские округа	Городские округа с внутригородским делением	Внутригородские районы	Внутригородские территории (внутригородские муниципальные образования) города федерального значения	Городские поселения	Сельские поселения
А	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Хабаровский край	224	16	1	2				21	184
Амурская область	112	7	13	9				6	77
Магаданская область	9		8	1					
Сахалинская область	18			18					
Еврейская автономная область	33	5		1				10	17
Чукотский автономный округ	30	3		4				3	20

¹ Без учета статистической информации по Донецкой Народной Республике (ДНР), Луганской Народной Республике (ЛНР), Запорожской и Херсонской областям

КАК ПОЯВИЛСЯ НОВЫЙ ЗАКОНОПРОЕКТ О МСУ И ЧЕМ ОН ОТЛИЧАЕТСЯ ОТ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНА*

История вопроса

Законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» был внесен в Госдуму 16 декабря 2021 года председателями комитетов Совета Федерации и Думы по госстроительству Андреем Клишасом и Павлом Крашенинниковым. Он был разработан в развитие положений обновленной в 2020 году Конституции по аналогии с принятым в декабре 2021-го законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ» и должен заменить действующий федеральный закон о местном самоуправлении (МСУ), принятый в 2003 году.

Главной задачей реформы является включение МСУ в единую систему публичной власти. С этой целью в документе предусмотрен целый ряд существенных новаций, в том числе:

- переход с двухуровневой системы МСУ (городские и сельские поселения — городские и муниципальные округа) на одноуровневую с ликвидацией поселенческого уровня. При этом в отдельных населенных пунктах могут работать территориальные органы местной администрации. Для внедрения этих норм устанавливается переходный период до 1 января 2028 года;
- закрепление исчерпывающего перечня обязательных полномочий органов МСУ, в числе которых — обеспечение доступности медицинской помощи, утверждение правил благоустройства территории, развитие внутридворовых территорий, обеспечение первичных мер пожарной безопасности;
- избрание глав муниципалитетов (как один из вариантов) представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных главой региона;
- право губернатора объявить мэру выговор (за ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению отдельных государственных полномочий) и отрешить главу муниципалитета от должности в случае непринятия им мер по устранению причин, ставших поводом для наказания.

Законопроект о реформе МСУ был принят в первом чтении 25 января 2022 года, а обсуждение его во втором чтении планировалось на конец февраля — начало марта. Затем срок представления в профильный комитет поправок ко второму чтению продлили до 20 мая 2022 года, но рассмотрение проекта вновь не состоялось. В сентябре 2024 года Совет Думы продлил срок подачи поправок до 22 октября, законопроект включен в план работы нижней палаты на осеннюю сессию.

ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ РОССИИ ПРИНЯЛИ УЧАСТИЕ В ОБСУЖДЕНИИ ЗАКОНОПРОЕКТА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ**

Проектно-аналитическая сессия по итогам обсуждения поправок в новый федеральный законопроект о местном самоуправлении прошла в рамках «Муниципального диалога» ВАРМСУ на площадке РАНХиГС.

Вместе с главами муниципалитетов из 89 регионов страны в мероприятии приняли участие представители Администрации Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, федеральных министерств и ведомств, органов законодательной власти субъектов, заместители губернаторов, а также отраслевые эксперты. К онлайн-трансляции подключились более 3 тысяч человек.

По словам автора законопроекта, председателя комитета Государственной Думы РФ по государственному строительству и законодательству Павла Крашенинникова, для законодателей было принципиально важным участие муниципального сообщества в обсуждении готовящегося

* Как появился новый законопроект о МСУ и чем он отличается от действующего закона // Коммерсантъ. – 2024. – 28 окт. - № 198/П. – С. 3. – электронная публикация - <https://www.kommersant.ru/doc/7264989> (дата обращения: 29.10.2024)

** Главы муниципалитетов России приняли участие в обсуждении законопроекта о местном самоуправлении // Портал МУНИЦИПАЛИТЕТЫ.РФ, 22 октября 2024 г. - <https://муниципалитеты.рф/news/glavy-municipalitetov-rossii-prinjali-uchastie-v-obsuzhdenii-zakonoproekta-o-mestnom-samoupravlenii> (дата обращения: 29.10.2024)

законопроекта. Поскольку именно местные власти станут непосредственными исполнителями норм нового закона.

«Перед тем, как принимать поправки, нужно обязательно посоветоваться. Эта работа ведется в партнерстве с ВАРМСУ. Обсудили вопросы полномочий, структуры органов местного самоуправления, переходный период. Сейчас полномочия глав регулируются разными законами. Мы хотим все аккумулировать в одном законе, унифицировать его. Кроме того, переход на одноуровневую систему подразумевает, чтобы власть была максимально приближена к гражданам, поэтому для больших муниципальных округов будут предлагаться территориальные органы местного самоуправления», — сказал Павел Крашенинников.

Сбор инициатив в базовый для муниципального сообщества страны законопроект Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления (ВАРМСУ) запустила 24 сентября. Почти месяц в регионах страны продолжалось обсуждение и выработка предложений.

«На муниципальной власти сегодня лежит колоссальная ответственность за качество жизни и комфорт наших граждан, поэтому очень важно, что основной закон, который будет регулировать работу местного самоуправления разрабатывается не за закрытыми дверями на федеральном уровне, а совместно со всем муниципальным сообществом страны», — сказал заместитель начальника Управления Президента РФ по внутренней политике Евгений Грачев.

С момента старта сбора предложений по законопроекту о местном самоуправлении от муниципального сообщества в ВАРМСУ поступило большое количество инициатив. Они связаны с перераспределением полномочий, организацией эффективной системы управления при переходе на одноуровневую модель. Главы активно включились в процесс и стали не просто исполнителями, а акторами законотворческого процесса, отметила Сопредседатель ВАРМСУ Ирина Гусева.

В рамках круглых столов проектно-аналитической сессии участники смогли детально обсудить собранные со всей страны инициативы, которые были разбиты на три тематических блока. Один из них — переход к одноуровневой системе местного самоуправления. Как отметила модератор круглого стола, руководитель департамента региональных программ АНО ЭИСИ Дарья Кислицына, участники единогласно пришли к выводу, что перестраивать систему нужно постепенно. В частности, сообщество предлагает подумать над длительным переходным периодом и отложенным вступлением положения о полномочиях и компетенциях МСУ.

«Важно предложить возможность сохранения переходного периода. А также обязательное создание территориальных органов местной администрации на территориях бывших поселений. Обеспечить депутатское представительство ликвидированных поселений в совете депутатов преобразованного муниципального округа», — сказала Дарья Кислицына.

Предпосылками перехода к одноуровневой системе является апробирование подхода и его практическая эффективность. Например, 20 регионов уже полностью перешли на одноуровневую систему.

Законопроект при этом предполагает следующие виды муниципальных образований: городские округа, муниципальные округа и внутригородские территории городов федерального значения. Создание городских округов с внутригородским делением с входящими в их состав внутригородскими районами, а также муниципальных образований «второго уровня» (городских и сельских поселений в составе муниципальных районов) не предусмотрено.

К примеру, представители Московской области рассказали о своем опыте реформирования местного самоуправления.

«Муниципалитеты страны не просто наблюдают за изменениями в законе, регулирующем их жизнь, а участвуют в его совершенствовании. Под руководством губернатора Андрея Воробьева наш регион прошел крупную муниципальную реформу, мы перешли на одноуровневую систему власти, ведем открытый диалог с жителями, в работу органов местного самоуправления внедрены передовые технологии. Уверен, что изменения сделают местное самоуправление более эффективным и открытым», — отметил Николай Ханин, исполнительный директор Совета муниципальных образований Московской области.

Также участники встречи обсудили функции и полномочия органов местного самоуправления, формирование структуры органов МСУ и их должностных лиц.

Исполнительный директор Совета муниципальных образований ЛНР, депутат Народного Совета Владимир Поляков:

«Этот закон позволяет формировать на долгие годы вперед все развитие местного самоуправления, его вид, его традиции для будущих поколений жителей и муниципалов Российской Федерации».

Ожидается, что ключевые инициативы муниципалов найдут отражение и в итоговом варианте федерального закона.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 6 ОКТЯБРЯ 2003 Г. № 131-ФЗ
«ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» КАК НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ РАЗВИТИЯ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ИСТОРИЯ ТРАНСФОРМАЦИИ И ПРОГНОЗЫ*

А.Н. Диденко, председатель Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению

И.В. Бабичев, председатель Отделения РАЕН по федеративному устройству, местному самоуправлению и местным сообществам, доктор юридических наук, академик РАЕН

Начиная с 2003 года начался новый период муниципального строительства, связанный с разработкой, принятием и реализацией Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Основными направлениями, связанными с принятием и реализацией положений Федерального закона № 131-ФЗ, стали:

- совершенствование компетенции местного самоуправления;
- совершенствование принципов территориальной организации местного самоуправления;
- повышение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;
- совершенствование структуры органов местного самоуправления.

Следующий этап муниципального строительства был заложен в Федеральном законе от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ) и Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым была расширена компетенция органов государственной власти субъектов РФ в сфере правового регулирования организации местного самоуправления.

Принятие столь радикальных законодательных изменений в системе организации местной публичной власти стало возможным благодаря тому, что за годы стабилизации системы публичной власти региональная власть стала более эффективной и ответственной за принимаемые решения в целях развития не только соответствующих субъектов РФ, но и нашей страны в целом. На очередном этапе муниципального строительства федеральный законодатель вновь передал региональной власти присущие ей в федеративном государстве права и обязанности в сфере организации местного самоуправления.

Федеральным законом № 136-ФЗ значительное число вопросов местного значения передано от сельских поселений муниципальным районам. Кроме того, предусмотрена возможность создания законами субъектов Российской Федерации (далее – субъект РФ) двух новых видов муниципальных образований – городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов. В целях учета особенностей организации структуры органов местного самоуправления в разных субъектах РФ федеральный законодатель предоставил законами этих субъектов РФ способы формирования и (или) избрания представительных органов муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением, а также способы избрания глав муниципальных образований.

Важнейшей новацией Федерального закона 136-ФЗ стало предоставление субъектам РФ права своими законами осуществлять перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти соответствующих субъектов РФ.

При этом 29 декабря 2014 года был подписан Федеральный закон № 485-ФЗ, который конкретизировал в федеральном законодательстве случаи, когда возможно такое перераспределение полномочий законом субъекта РФ: это стало возможно лишь в том случае, когда такое перераспределение допускает федеральный закон, регулирующий соответствующую группу компетенций (например, теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение и др.).

* Диденко А.Н. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как национальный проект развития местного самоуправления: история трансформации и прогнозы / А.Н. Диденко, И.В. Бабичев // Местное право. – 2024. - № 2. – С. 3-18. – электронная публикация - <http://www.mestnoepravo.com/docs/2024-2-01.pdf> (дата обращения: 29.10.2024)

Трансформации в сфере местного самоуправления потребовали внесения изменений и в структуру бюджетной системы Российской Федерации; перераспределения доходов между муниципальными районами и сельскими поселениями; разграничения доходов между городскими округами с внутригородским делением и внутригородскими районами; изменения принципов формирования межбюджетных отношений между субъектами РФ, муниципальными районами, городскими округами, городскими округами с внутригородским делением, городскими, сельскими поселениями; установления принципов бюджетных отношений между субъектами РФ и городскими округами с внутригородским делением, между городскими округами с внутригородским делением и внутригородскими районами.

Доработка Федерального закона № 131-ФЗ (в основном «точечная») шла весь период его действия с учетом реалий соответствующих периодов формирования федеративных отношений и местного самоуправления в Российской Федерации и изменений социально-экономических и общественно-политических отношений в нашей стране, опираясь на широкий анализ правоприменительной практики применения данного Федерального закона. За период, прошедший с момента принятия названного Федерального закона по настоящее время, в него были внесены изменения путем принятия 245 федеральных законов.

После 2014 года можно отметить принятие нескольких важных законодательных актов в сфере организации местного самоуправления, внесших существенные поправки в Федеральный закон № 131-ФЗ. К ним, в частности, относятся такие Федеральные законы:

- от 03.02.2015 № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающий возможность избрания глав муниципальных образований представительными органами муниципальных образований из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса;

- от 30.10.2017 № 299-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающий установление единого порядка правового регулирования вопросов в сфере стратегического планирования, в том числе отнесение к исключительной компетенции представительных органов муниципальных образований утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

- от 18 апреля 2018 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления», закрепивший правовой статус старост сельских населенных пунктов;

- от 27 декабря 2018 г. № 556-ФЗ «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусмотревший включение расположенных на межселенной территории населенных пунктов в состав территории, на которой может осуществляться территориальное общественное самоуправление;

- от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающий введение института инициативного бюджетирования;

- другие федеральные законы.

Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 87-ФЗ), введен новый вид муниципального образования – муниципальный округ.

В силу части 3.1-1 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, осуществляется с согласия населения, выраженного представительными органами соответствующих поселений и муниципального района, и влечет наделение вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа. При этом, если население двух и более поселений не выразило в установленной форме своего согласия на объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, такое объединение не осуществляется. Муниципальный район, в котором все поселения, входившие в его состав, объединились, а также указанные поселения утрачивают статус муниципального образования.

В связи с этим особо важно отметить, что решение вопроса о преобразовании «двухуровневых» муниципальных районов в «одноуровневые» муниципальные округа – это право населения и представительных органов местного самоуправления, выражающих соответствующее мнение населения. Поэтому в настоящее время в тех территориях, где устоялась система муниципальных районов и поселений, местное сообщество может продолжить работу в рамках привычной «двухуровневой» системы организации местного самоуправления.

Федеральный закон № 87-ФЗ закрепил механизм, обеспечивающий сохранение доступа жителей к местной власти в муниципальных округах путем создания территориальных органов местной администрации в населенных пунктах в составе муниципального округа. Это принципиально важное положение необходимое для того, чтобы граждане, проживающие вдали от административных центров муниципальных округов, не оказались в ситуации, при которой местная власть, призванная быть самой близкой к людям, стала бы от них отдаляться.

В 2023-2024 годах можно выделить принятие Государственной Думой двух важных федеральных законов.

Во-первых, Федеральный закон от 4 августа 2023 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статью 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 420-ФЗ), который направлен на совершенствование правового регулирования осуществления органами местного самоуправления международных и внешнеэкономических связей. В соответствии с подпунктом 8 пункта 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления отнесено осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами.

Федеральным законом от 26 июля 2017 года № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества» закреплены полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований приграничных субъектов Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества и порядок заключения соглашений о приграничном сотрудничестве муниципальных образований. Вместе с тем у иных муниципальных образований, которые находятся на территории субъектов РФ, не являющихся приграничными, отсутствует столь же четкая правовая основа для осуществления международных и внешнеэкономических связей с иностранными партнерами.

В связи с этим для обеспечения правового регулирования отношений, связанных с осуществлением органами местного самоуправления международных и внешнеэкономических связей, Федеральным законом № 420-ФЗ, в том числе, предусматривается закрепление полномочий:

- федерального органа исполнительной власти в сфере международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления по разработке, реализации и обеспечению проведения единой государственной политики в сфере международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления, определению приоритетных направлений международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления, представлению интересов Российской Федерации в отношениях с иностранными государствами и международными организациями по вопросам международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления;

- полномочий органов государственной власти субъектов РФ по правовому регулированию осуществления органами местного самоуправления международных и внешнеэкономических связей, а также по предоставлению правовой, организационной и методической поддержки органам местного самоуправления при осуществлении ими международных и внешнеэкономических связей;

- полномочий органов местного самоуправления в сфере международных и внешнеэкономических связей.

Федеральным законом № 420-ФЗ устанавливается открытый перечень полномочий указанных органов, предусматривающий, в том числе, полномочия по проведению встреч, консультаций и иных мероприятий в сфере международных и внешнеэкономических связей с представителями государственно-территориальных, административно-территориальных и муниципальных образований иностранных государств, а также заключение соглашений в указанной сфере с органами местного самоуправления иностранных государств.

Во-вторых, Федеральным законом от 2 ноября 2023 г. № 517-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 517-ФЗ), положениями которого внесены изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривающие, в том числе уточнение вопросов местного значения в сфере молодежной политики.

Ранее положения Федерального закона № 131-ФЗ к таким вопросам местного значения относятся организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью.

Федеральный закон № 517-ФЗ направлен на гармонизацию норм Федерального закона № 131-ФЗ с положениями Федерального закона от 30 декабря 2020 года № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» и предусматривает, что к вопросам местного значения, помимо организации и осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью, относятся: участие в реализации молодежной политики, разработка и реализация мер по обеспечению и защите прав и законных

интересов молодежи, разработка и реализация муниципальных программ по основным направлениям реализации молодежной политики, организация и осуществление мониторинга реализации молодежной политики.

Данным Федеральным законом также предусматривается новый вид преобразования муниципальных образований – объединение муниципальных округов. Ранее в Федеральном законе № 131-ФЗ такой вид преобразования не был предусмотрен.

Федеральным законом № 517-ФЗ устанавливается полномочие органов местного самоуправления учреждать не только печатное средство массовой информации, но и сетевое издание для обнародования муниципальных правовых актов, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации. Кроме того, Федеральным законом № 517-ФЗ раскрывается понятие «обнародование муниципального правового акта», под которым понимается:

- официальное опубликование муниципального правового акта;
- размещение муниципального правового акта в местах, доступных для неограниченного круга лиц (в помещениях государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных библиотек, других доступных для посещения местах);
- размещение на официальном сайте муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;
- иной предусмотренный уставом муниципального образования способ обеспечения возможности ознакомления граждан с муниципальным правовым актом.

Официальным опубликованием муниципального правового акта, в том числе соглашения, заключенного между органами местного самоуправления, считается первая публикация его полного текста в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем муниципальном образовании, или первое размещение его полного текста в сетевом издании.

Наименование периодического печатного издания и (или) наименование сетевого издания с указанием доменного имени соответствующего сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сведений о его регистрации в качестве средства массовой информации, в которых осуществляется официальное опубликование муниципальных правовых актов, в том числе соглашений, заключенных между органами местного самоуправления, указываются в уставе муниципального образования.

В случае, если официальное опубликование муниципального правового акта, в том числе соглашения, заключенного между органами местного самоуправления, осуществляется в сетевом издании, в муниципальном образовании в соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» обеспечивается создание одного или нескольких пунктов подключения к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в местах, доступных для их использования неограниченным кругом лиц (в помещениях государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных библиотек, других доступных для посещения местах) без использования ими дополнительных технических средств.

Таким образом, необходимо отметить, что на сегодняшний день, несмотря на значительные корректировки принципов участия субъектов РФ в сфере правового регулирования организации местного самоуправления, можно с уверенностью констатировать: основные институциональные подходы к организации местного самоуправления в целом остались неизменными, при этом правовое регулирование достаточно разработано и позволяет решать практически все вопросы организации местного самоуправления в разных субъектах РФ, в том числе территориальную организацию местного самоуправления.

Необходимо учитывать, что Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению (далее – Комитет) в своих заключениях на законопроекты, рекомендациях парламентских слушаний и круглых столов, проводимых Комитетом или с его участием, неоднократно указывал на необходимость укрепления доходной базы местных бюджетов и расширение их финансовой самостоятельности. С рекомендациями и дополнительными материалами относительно проведения «круглых столов» можно ознакомиться на официальной странице Комитета в сети «Интернет» по адресу: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/>.

Согласно преамбуле Федерального закона № 131-ФЗ, данный Федеральный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации (далее – Конституция РФ) устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления. При этом необходимо учитывать, что в силу положений статьи 55 указанного Федерального закона формирование доходов местных бюджетов осуществляется в соответствии с бюджетным

законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах.

Таким образом, положения Федерального закона № 131-ФЗ устанавливают общие принципы формирования финансовой основы местного самоуправления, но не определяют уровень доходной базы местных бюджетов, которая формируется в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах. При этом необходимо учитывать, что законодательство в сфере правового регулирования бюджетных и налоговых отношений находится в ведении Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам.

В соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) финансовая поддержка местных бюджетов осуществляется из бюджетов субъектов РФ.

Следует отметить, что положения БК РФ предоставляют субъектам РФ значительные полномочия по распределению налоговых доходов между региональными и местными бюджетами и предоставлению из бюджетов субъектов РФ бюджетам муниципальных образований межбюджетных трансфертов, которые позволяют органам государственной власти субъектов РФ устанавливать механизмы финансовых взаимоотношений бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, обеспечивающие наиболее эффективное использование средств бюджетов субъектов РФ для оказания финансовой поддержки муниципальным образованиям.

Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ) в своем Постановлении от 15.05.2006 № 5-П указал, что «бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно – они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации. Недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований влечет обязанность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, что обеспечивается, в частности, посредством использования правовых механизмов, закрепленных в Бюджетном кодексе Российской Федерации».

Необходимо учитывать, что 4 июля 2020 года вступили в силу обновленные нормы Конституции РФ, предусмотренные Законом 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» (далее - Закон о поправке к Конституции РФ № 1-ФКЗ). В части, касающейся местного самоуправления и муниципального строительства, поправки внесены в статьи 131-133 главы 8 Конституции РФ, посвященной организации местного самоуправления. Ряд из них фиксируют уже сложившуюся правоприменительную практику и правовые позиции КС РФ, а некоторые же содержат правовые новеллы, которые не только требуют анализа и осмысления, но и законодательного регулирования на федеральном уровне, без которого реализация соответствующих вопросов представляется невозможной.

Кроме того, поправками в статью 133 Конституции РФ введена новелла, которая устанавливает понятие «публичных функций, выполняемых органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти».

Данные новеллы позволили, с одной стороны, более четко определять статус органов местного самоуправления в системе государственного устройства Российской Федерации и системе органов публичной власти в Российской Федерации, а с другой, – создать правовые основания для наиболее эффективного взаимодействия всех уровней публичной власти в Российской Федерации в целях решения общегосударственных и местных публичных задач для обеспечения жизнедеятельности населения, комплексного и устойчивого социального-экономического развития муниципальных образований, укрепления федеративных отношений, формирование которых должно осуществляться на всех уровнях публичной власти, в том числе на местном уровне, предназначенном для удовлетворения основных жизненных потребностей граждан.

Таким образом, принятие поправок к Конституции РФ положило начало новому этапу муниципального строительства в нашей стране. В связи с этим предстоит серьезная и кропотливая работа по корректировке большого массива законодательства Российской Федерации в сфере местного самоуправления и смежных отраслей права.

Речь прежде всего идет об организации и функционировании единой системы публичной власти, об осуществлении взаимодействия всех уровней власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, как того требует обновленная редакция соответствующих положений Конституции РФ (статья 132).

Данная законопроектная работа к настоящему времени началась и активно набирает обороты. Следует отметить, что 8 декабря 2020 года подписан Федеральный закон № 394-ФЗ

«О Государственном Совете Российской Федерации», который направлен на конкретизацию отдельных положений Закона № 1-ФКЗ (далее – Федеральный закон № 394-ФЗ).

В положениях части 1 статьи 2 Федерального закона № 394-ФЗ содержится определение понятия единой системы публичной власти, под которой понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции РФ и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

Следует также учитывать, что с 1 января 2023 года вступил в силу в полном объеме Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ), устанавливающий, что органы государственной власти субъекта РФ участвуют в решении задач местного самоуправления и вправе наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Положениями Федерального закона № 414-ФЗ также предусмотрено, что органы государственной власти субъекта РФ в пределах своих полномочий обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления, участвуют в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления. Данные положения указанного Федерального закона корреспондируются с Законом о поправке к Конституции № 1-ФКЗ.

Согласно Федеральному закону от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» под муниципальным управлением понимается деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития. При этом в силу его положений к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относятся определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов РФ.

В связи с изложенным, деятельность органов местного самоуправления по осуществлению муниципального управления не только непосредственно связана с полномочиями органов местного самоуправления, но и пределы осуществления данной деятельности, ее цели и задачи определяются содержанием указанных полномочий.

Определение механизмов решения основной задачи муниципального управления, которая заключается в обеспечении жизнедеятельности населения муниципальных образований, повышение уровня и качества жизни граждан, также непосредственно зависит от перечня и содержания полномочий органов местного самоуправления.

Таким образом, в связи с указанными изменениями Конституции РФ, процессы государственного стратегического, как федерального, так и регионального, планирования, и муниципального стратегического планирования должны быть четко и детально скоординированы, согласованы и взаимосвязаны между собой, что требует совершенствования правовых основ стратегического планирования в Российской Федерации на муниципальном уровне. При этом система муниципального стратегического планирования должна предусматривать ясные, однозначные и понятные цели и задачи устойчивого социально-экономического развития не только отдельного муниципального образования, но и обеспечивать их согласование и взаимосвязь с государственными документами стратегического планирования Российской Федерации и ее субъектов в целях осуществления гармоничного устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации в целом, и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, что должно учитываться органами местного самоуправления при разработке и реализации документов муниципального стратегического планирования.

При этом муниципальное стратегическое планирование не может эффективно осуществляться без учета документов государственного стратегического планирования и во взаимосвязи с данными документами.

25 января 2022 года в первом чтении Государственной Думой был принят законопроект № 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, ответственным по которому назначен Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, а соисполнителем – Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению.

Следует отметить, что замечания и предложения относительно необходимости концептуальной доработки положений законопроекта изложены в заключении Комитета на данный законопроект, утвержденном решением Комитета от 18.01.2022 № 14/1, и резолюции Федеральных экспертных слушаний на тему: «Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации» (размещена на официальном сайта Комитета в информационно-телекоммуникационной сети Интернет по адресу: <http://komitetregpol.duma.gov.ru/meropriyatiya/meropriyatiya-s-uchastiem-komiteta/70f77aca-6cf7-49dda1ac2bfa972e1a92>, в разделе «Мероприятия с участием Комитета»), в организации и проведении которых принимал непосредственное участие Комитет.

Относительно заключения Комитета по законопроекту следует отметить следующие концептуальные замечания, указывающие на необходимость существенной доработке данного законопроекта.

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 № 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.

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», которое должно соответствовать основополагающим конституционным положениям.

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

Однако согласно части 1 статьи 130 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. В указанной норме Конституции РФ 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», дабы не плодить юридические термины, не несущие дополнительную смысловую нагрузку к тем терминам, которые конституционно установлены и прочно вошли в практический и научный обиход.

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?

3. Одной из конституционных новелл Закона о поправке к Конституции РФ № 1-ФКЗ является закрепление нормы, исключаящей обязательность поселенческой основы организации местного самоуправления в Российской Федерации. В прежней редакции Конституции РФ содержалась норма, предусматривающая, что местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях и на других территориях. В новой редакции часть 1 статьи 131 Конституции РФ 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. Одной из конституционных новелл Закона о поправке к Конституции Российской Федерации № 1-ФКЗ является закрепление нормы, исключаящей

обязательность поселенческой основы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Следует отметить, что в части исторических традиций формирования территорий муниципальных образований КС РФ 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 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.

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

Изменение территориальной организации местного самоуправления в субъектах РФ 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 РФ и площадь неосвоенных территорий по стране в целом. Такая тенденции чревата обезлюдением и деградацией периферийных зон страны, особенно сельской местности и районов Крайнего Севера и Дальнего Востока, что негативно повлияет, среди прочего, на увеличение экономических, демографических и территориальных диспропорций разных территорий нашей страны. Преодоление этого диктует объективную необходимость учета интересов как городских, так и сельских территорий России, а также интересов разных субъектов РФ.

Недостаток возможностей организации предоставления населению городских и сельских поселений определенных жизненно важных услуг может быть связан не только (и не столько) 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 после упразднения поселений как муниципальных единиц.

Полагаем, что в поселениях, 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 местного значения, в том числе вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, необходимо сохранить их статус городских, сельских поселений как муниципальных образований.

4. 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 РФ 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 РФ.

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 соответствии с частью 1 статьи 132 Конституции РФ 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 в силу части 2 этой же статьи Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта РФ отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств.

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

В Конституции РФ не упоминается о «перераспределенных полномочиях» (от органов местного самоуправления?), исполняемых органами государственной власти субъекта РФ. При этом из положений законопроекта не ясно, а за каким вообще уровнем публичной власти первично закрепляются указанные полномочия в качестве собственных (за субъектами РФ или муниципальными образованиями).

Законопроектом устанавливаются всего 27 «неотъемлемых» полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Большая часть таких полномочий относится к формально-правовой стороне и с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения как раз не связана (например, принятие устава муниципального образования; издание муниципальных правовых актов; установление официальных символов муниципального образования; исполнение бюджета муниципального образования; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального образования; осуществление муниципального контроля; организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума; осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд и т.п.).

Таким образом, можно говорить о существенном сокращении не только объема полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, но и финансирования на решение вопросов местного значения.

Кроме того, необходимо учитывать, что принятие указанных положений законопроекта потребует внесения изменений в отраслевые федеральные законы, в которых полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения устанавливаются непосредственно без возможности применения института «перераспределенных полномочий» между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

5. Следует иметь в виду, что нормами Конституции РФ и бюджетного законодательства не допускается возможность изъятия доходов из местных бюджетов путем их перераспределения в бюджеты субъектов РФ для исполнения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, временно перераспределенных для исполнения органами государственной власти субъектов РФ.

Доходы местных бюджетов не предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта РФ, возникающих в связи с исполнением органами государственной власти субъекта РФ полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, переданным данным органам государственной власти законом субъекта РФ и по его усмотрению.

Статья 65 Федерального закона № 131-ФЗ и статья 140 БК РФ предоставляют возможность субъектам РФ изымать средства в виде субсидий только из бюджетов наиболее обеспеченных муниципальных образований путем их перечисления в бюджеты субъектов РФ («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 РФ полномочия должны осуществляться последними исключительно за счет собственных доходов бюджетов этих субъектов и материальных средств, что несет существенные риски нарушения сбалансированности бюджетов субъектов РФ.

Установление в законопроекте перечня полномочий, которые могут закрепляться законом субъекта РФ 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 РФ, 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 РФ 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 до тех пределов, когда местное самоуправление фактически лишится какой-либо реальной финансовой базы.

Надеемся, что указанные предложения и иной опыт законопроектной и правоприменительной практики, который имеется в Комитете Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, будет использован при доработке законопроекта № 40361-8 в рамках законодательной процедуры.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации. – Официальный текст Конституции Российской Федерации с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001?ysclid=lu18174w3u456053011> (дата обращения 04.04.2024).
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/?ysclid=lu180291qz202954829 (дата обращения 04.04.2024).
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/?ysclid=lu182zmgmh635593093 (дата обращения 04.04.2024).
4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/?ysclid=lu183rm189962283310 (дата обращения 04.04.2024).
5. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84602/?ysclid=lu18kni7na396670468 (дата обращения 04.04.2024).
6. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/?ysclid=lu188abu14832382242 (дата обращения 04.04.2024).
7. Федеральный закон от 23.06.2014 № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164503/?ysclid=lu1898bqui560830327 (дата обращения 04.04.2024).
8. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/?ysclid=lu18ppls1b21681521 (дата обращения 04.04.2024).
9. Федеральный закон от 29.12.2014 № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172947/?ysclid=lu189rmkej192437027 (дата обращения 04.04.2024).
10. Федеральный закон от 03.02.2015 № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174852/?ysclid=lul8a8q0w136885193 (дата обращения 04.04.2024).

11. Федеральный закон от 26.07.2017 № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_220884/?ysclid=lul8izq8hj692738920 (дата обращения 04.04.2024).

12. Федеральный закон от 30.10.2017 № 299-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_281713/?ysclid=lul8c7ehtj231095207 (дата обращения 04.04.2024).

13. Федеральный закон от 18.04.2018 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_296071/?ysclid=lul8e0bw3h198373405 (дата обращения 04.04.2024).

14. Федеральный закон от 27.12.2018 № 556-ФЗ «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314691/?ysclid=lul8h3zl4a487326259 (дата обращения 04.04.2024).

15. Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323814/?ysclid=lul8i0bdnd514895689 (дата обращения 04.04.2024).

16. Федеральный закон от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357767/?ysclid=lul8hj75lu918367098 (дата обращения 04.04.2024).

17. Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370105/?ysclid=lul8oihzj291580701 (дата обращения 04.04.2024).

18. Федеральный закон от 30.12.2020 № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372649/?ysclid=lul8jxjj8963352843 (дата обращения 04.04.2024).

19. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/?ysclid=lul8oz4one762569938 (дата обращения 04.04.2024).

20. Федеральный закон от 04.08.2023 № 420-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статью 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_453879/?ysclid=lul8ihw365689825842 (дата обращения 04.04.2024).

21. Федеральной закон от 02.11.2023 № 517-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_461024/?ysclid=lul8jhhq8bt764399592 (дата обращения 04.04.2024).

22. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.05.2006 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60405/?ysclid=lul8nepqoh417802807 (дата обращения 04.04.2024).

23. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова», «Собрание законодательства РФ», 30.05.2011, № 22, ст. 3239 (Постановление). – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_114208/?ysclid=ul8ra2yb901012476 (дата обращения 04.04.2024).

24. Проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8?ysclid=lul8q2xjoe723733640> (дата обращения 04.04.2024).

25. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» – Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72074066/?ysclid=lul8rtqqud386430702> (дата обращения 04.04.2024).

26. Заключение Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению на проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», утвержденное решением Комитета от 18.01.2022 № 14/1. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8?ysclid=lul8q2xjoe723733640> (дата обращения 04.04.2024).

27. Резолюция Федеральных экспертных слушаний на тему: «Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации». – Режим доступа: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/meropriyatya/meropriyatya-s-uchastiem-komiteta/70f77aca-6cf7-49dd-a1ac-2bfa972e1a92> (дата обращения 04.04.2024).

28. Рекомендации и материалы «круглых столов» в разделе «Мероприятия» на официальном сайте Комитета государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. – Режим доступа: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/> (дата обращения 04.04.2024).

ПЕРСПЕКТИВЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИХ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ЭЛЕМЕНТА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ*

Л.Т. Чихладзе, заведующий кафедрой муниципального права Юридического института Российского университета дружбы народов; профессор кафедры юриспруденции Московского городского университета управления Правительства Москвы имени Ю.М. Лужкова, доктор юридических наук, профессор

О.Ю. Ганина, доцент кафедры юриспруденции Московского городского университета управления Правительства Москвы имени Ю.М. Лужкова, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат исторических наук, доцент, магистр юриспруденции

Конституционное реформирование, развернутое в 2020 г. и затронувшее федеральный и региональный уровни власти, продолжается по сей день. На повестке дня стоит вопрос о преобразовании системы местного самоуправления, внесение изменений в саму его организацию и функционирование как института в целом.

Местное самоуправление в ст. 12 Конституции Российской Федерации устанавливается как одна из основ конституционного строя государства¹. Оно отличается самостоятельностью в пределах своих полномочий, обеспечивается через систему муниципальных образований и органов местного самоуправления, которые действуют вне системы органов государственной власти Российской Федерации.

Первоочередной задачей конституционного реформирования стала выработка механизма повышения эффективности деятельности органов публичной власти всех уровней, дальнейшего разграничения между ними полномочий и ответственности. Особое значение в этой связи приобрело определение места органов местного самоуправления с учетом новых тенденций государственного развития. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в настоящее время не учитывает в полной мере эти тенденции, что требует принятия нового нормативного правового акта, в котором найдет воплощение законодательное закрепление механизма решения вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления с учетом приоритетных направлений политической жизни, что в свою очередь позволит органам местного самоуправления эффективнее влиять на решение вопросов местного значения и предоставлять населению многообразный перечень услуг. При этом муниципальные образования должны реализовывать одинаковый перечень предметов ведения вне зависимости от своего вида.

Определяющим фактором в организации и функционировании системы местного самоуправления продолжает оставаться территориальный признак, поскольку органы местного самоуправления реализуют установленные российским законодательством полномочия по предметам ведения муниципальных образований в границах четко определенной территории.

Вынесенный на обсуждение законопроект о местном самоуправлении предлагает по-новому взглянуть на уже устоявшуюся модель территориальной организации местного самоуправления. Итогом его принятия должна стать усовершенствованная модель, вобравшая в себя положительные моменты прошлых вариантов территориальной организации местного самоуправления, действовавших в Российской Федерации начиная с середины 1990-х гг. Дело в том, что Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривал одноуровневую модель местного самоуправления (поселенческую). Согласно ч. 1 ст. 12 местное самоуправление реализовывалось на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и на иных территориях². При этом территории муниципальных образований, также как и предметы их ведения, устанавливались в соответствии с федеральными и региональными законами с учетом исторических и иных местных традиций.

С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» федеральный законодатель пошел по пути юридического закрепления единообразной модели территориальной организации местного самоуправления³. Российская Федерация осуществила переход к одинаковой на территории всего

* Чихладзе Л.Т. Перспективы территориальной организации местного самоуправления и их воздействие на реформирование системы органов местного самоуправления как элемента публичной власти в России / Л.Т. Чихладзе, О.Ю. Ганина // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации. Местное самоуправление как ресурс комплексного развития территорий. - М., 2023. – https://cmokhv.ru/media/cms_page_media/2024/1/18/Doklad-territorii_2023%20fin.pdf?ysclid=m2vub67ww5396869884 (дата обращения: 30.10.2024)

государства двухуровневой модели местного самоуправления. Все муниципальные образования делились на две части: муниципальные образования низового уровня, к которым относились сельские и городские поселения, и муниципальные образования более высокого уровня, к которым были отнесены муниципальные районы и городские округа. Полный перечень муниципальных образований устанавливался ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴. Предусматривалось, что территории городских и сельских поселений, которые были самостоятельными муниципальными образованиями, должны были входить в состав территории муниципального района, что и раскрывало двухуровневый характер местного самоуправления. Что касается территории городских округов, то они не входили территориально в муниципальные районы, функционируя параллельно с ними. Тем не менее, город или поселок, которые располагались на территории городского округа, имеющего с таким муниципальным районом общую границу, могли стать административным центром муниципального района, что закреплял п. 10 ч. 1 ст. 11 анализируемого Федерального закона.

Оформленная Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» двухуровневая система местного самоуправления не решала ряд проблем сельских поселений, в частности, в экономической сфере. Недостаток собственных финансовых средств и невозможность удовлетворить в полном объеме экономические потребности из бюджета субъекта Российской Федерации ставили сельские поселения в весьма сложное положение. Оптимальным вариантом решения проблемы виделось укрупнение муниципальных образований, которое активно стало внедряться с 2006 г. Предполагалось, что сильные в экономическом плане муниципальные образования, объединившись со слабыми муниципальными образованиями, смогут вытянуть последние из числа отстающих. В результате принятых мер к концу 2013 г. число муниципальных образований, которые имели статус сельского поселения, снизилось более чем на 1800 (10%)⁵. Наибольшее сокращение сельских поселений наблюдалось в 2009–2010 гг.⁶

В дальнейшем общее количество этого вида муниципальных образований продолжало сокращаться со скоростью 100–200 поселений в год. Массово укрупнялись сельские поселения, например, в Костромской области, в результате чего их численность снизилась почти в два раза⁷. Как отмечает А. А. Позаненко, в Буйском районе 18 сельских поселений из 19 были объединены в одно, площадь которого составила около 3 тыс. квадратных км, что было сопоставимо с площадью всего района⁸. Указанное явно нарушало принцип пешеходной доступности административного центра за один день, предусмотренный п. 11 ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы муниципального округа, городского округа, муниципального района — с учетом транспортной доступности до их административных центров и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов (поселений), входящих в их состав»⁹. Кроме того, нерешенным оставался вопрос экономического благополучия вновь образованных муниципальных образований, поскольку финансово сильные территории получали в нагрузку слабые в экономическом плане земли, в которые необходимо было вкладывать бюджетные средства.

Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ предоставил субъектам Российской Федерации право организовывать своим законом два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район¹⁰. В результате статус городского округа с внутригородским делением получил город Челябинск, у которого насчитывалось семь внутригородских районов (2014 г.), город Махачкала с тремя внутригородскими районами (2015 г.) и город Самара, где было образовано девять внутригородских районов¹¹. Следовательно, в указанных городах к 2018 г. действовало двухуровневое местное самоуправление.

Несмотря на введение новых видов муниципальных образований, которые должны были способствовать развитию двухуровневой модели местного самоуправления в Российской Федерации, тенденцией времени, начиная с 2015 г., стал постепенный переход к одноуровневой системе местного самоуправления. Это выразилось в активном создании городских округов, а с 2019 г. — введении муниципальных округов. Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» предусмотрел организацию городских округов на базе муниципальных районов. В результате отдельные субъекты Российской Федерации, стремясь упростить систему местного самоуправления и перейти к его одноуровневой модели, пошли по пути образования городских округов, ликвидируя другие виды муниципальных образований. По замыслу инициаторов это должно было повлечь оптимизацию управления территориями и достижение экономии бюджетных средств. Однако укрупнение не всегда учитывало интересы территорий с большим количеством сельского населения и тех, кто проживал в малонаселенных местностях. К примеру, преобразование муниципальных образований в Магаданской и Сахалинской областях привело к тому, что все

территории стали городскими округами, однако при этом включали преимущественно сельские населенные пункты. В частности, в составе Сахалинской области все 18 муниципальных образований стали городскими округами, в Магаданской области лишь два населенных пункта обрели статус города, в то время как вся область в целом была разделена на девять городских округов¹².

Интересная ситуация складывалась с образованием городских округов в Московской области. В 2017 г. был организован Рузский городской округ на базе одноименного муниципального района, куда наряду с сельскими поселениями вошел только один город и один рабочий поселок. Лотошинский муниципальный район в 2019 г. стал городским округом, хотя статус рабочего поселка здесь имело только Лотошино; Шаховский городской округ также не включал ни одного города, сохранился только один рабочий поселок¹³.

Решить вопрос с перекосами в административно-территориальном устройстве субъектов Российской Федерации, где укрупненные муниципальные образования вошли в состав городских округов, будучи преимущественно сельскими по своему назначению, был призван Федеральный закон от 1 мая 2019 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»¹⁴, в соответствии с которым предусматривался новый вид муниципальных образований — муниципальный округ. Пояснительная записка к данному закону раскрывала цель создания нового вида муниципального образования — обеспечение вариативности подходов к реализации местного самоуправления с учетом особенностей конкретных территорий. Муниципальный округ должен был обеспечить возможность консолидировать представительские и административные возможности, в том числе на сельских территориях, и оптимизировать расходы на содержание органов местного самоуправления через организацию одноуровневой системы местного самоуправления в тех ситуациях, когда это целесообразно¹⁵.

Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под муниципальным округом следует понимать несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление реализуется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации¹⁶. Развести понятия «городской округ» и «муниципальный округ» помогают критерии для наделения территорий статусом городских округов, установленные Федеральным законом от 1 мая 2019 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»». К таким критериям следует отнести: обязательность проживания двух третей населения в городских населенных пунктах, недопустимость преобладания сельских территорий над городскими поселениями. Территории, не соответствующие критериям, которые применяются для образования городских округов, должны быть переданы в состав муниципальных округов. Это предусматривает п. 10 ст. 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: городские округа, которые в результате преобразований муниципальных образований перестают соответствовать требованиям к доле населения, проживающего в городах и (или) иных городских населенных пунктах, и площади территории городского округа, либо к плотности населения на территории городского округа, которые предусмотрены ст. 11 анализируемого федерального закона, подлежат наделению законом субъекта Российской Федерации статусом муниципального округа.

Федеральный законодатель предусмотрел переходный период до 1 января 2025 г. в отношении подобных шагов, тем не менее, субъекты Российской Федерации уже начали создавать муниципальные округа на своей территории. На 1 января 2021 г. по данным Федеральной службы государственной статистики было сформировано 100 муниципальных округов: в Нижегородской области образовали Балахнинский, Богородский, Лысковский, Павловский, Починковский, Уренский муниципальные округа; в Ставропольском крае — Александровский, Андроповский, Апанасенковский, Буденновский, Грачевский, Кочубеевский, Красногвардейский, Курский, Ловкумский, Предгорный, Труновский, Шпаковский муниципальные округа; в Калининградской области — Багратионовский, Гвардейский, Гурьевский, Зеленоградский, Черняховский муниципальные округа; в Кемеровской области — Гурьевский, Кемеровский, Промышленновский, Топкинский муниципальные округа и др. Как следует из данных Федеральной службы государственной статистики лидерами в данном направлении стали Ставропольский край (16 муниципальных округов), Нижегородская область (11 муниципальных округов), Калининградская область (11 муниципальных округов)¹⁷.

На 1 января 2023 г. по данным Федеральной службы государственной статистики в Российской Федерации созданы 311 муниципальных округов и 588 городских округов. К этому времени, например, 20 муниципальных районов Вологодской области преобразовали в муниципальные округа. В качестве аргументов создания одноуровневой системы местного самоуправления, где глава муниципального округа стоит во главе окружной администрации, приводилась возможность не только войти в единую систему публичной власти в Российской Федерации, но и наиболее эффективно решать задачи с учетом интересов населения конкретной территории.

В целом тенденция образования муниципальных округов набирает обороты, однако реализуется не во всех субъектах Российской Федерации. Например, в Оренбургской области в настоящее время нет ни одного муниципального округа, но сформированы 13 городских округов, 29 муниципальных районов, 445 сельских поселений¹⁸. В Хабаровском крае в мае 2023 г. организовали только один Охотский муниципальный округ¹⁹.

Как показывает анализ действующего законодательства, вопросы местного значения муниципальных и городских округов в целом совпадают, а полномочия органов местного самоуправления муниципального округа строятся по аналогии с полномочиями органов местного самоуправления городского округа. Это можно проследить, в частности, по положениям Федерального закона от 13 июня 2023 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁰.

В настоящее время на обсуждении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации находится законопроект о местном самоуправлении. Он знаменует собой очередной этап конституционной реформы, ориентированный на совершенствование местного самоуправления в России, его территориальной организации и функционирования органов местного самоуправления.

Проект закона был представлен сопредседателями рабочей группы по подготовке предложений А.А. Клишасом и П.В. Крашенинниковым 16 декабря 2021 г. Основная идея — синхронизация положений уже действующего в настоящее время Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», законов о публичной власти в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне.

Ключевыми новеллами должны стать:

1) организация одноуровневой системы местного самоуправления, базирующейся на территориальном принципе, что должно было логически унифицировать существующую в современных реалиях разногласию одноуровневой и двухуровневой систем местного самоуправления, предусмотренную Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

2) укрепление четкой привязки ответственности главы муниципального образования к показателям эффективности функционирования органов местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании;

3) внедрение обновленных способов избрания главы муниципального образования. С позиции инициаторов законопроекта местное самоуправление должно реализовываться в городских и муниципальных округах, которые повсеместно создавались на протяжении последних лет в субъектах Российской Федерации, а также во внутригородских территориях городов федерального значения. Речь идет об оформлении в законе одноуровневой системы местного самоуправления, которая позволит перераспределить и, как следствие, оптимизировать полномочия органов местного самоуправления, повысить эффективность их деятельности и стабилизировать финансовую сторону жизни муниципальных образований. Для этого необходимо произвести укрупнение территорий муниципалитетов и сократить их общую численность, что и так происходит в связи с образованием городских и муниципальных округов в субъектах Российской Федерации. Кроме того, такой вариант организации местного самоуправления позволит усовершенствовать структуру органов местного самоуправления, сократить их общее количество ввиду упразднения мелких муниципальных образований, создав эффективные управленческие центры в границах больших по площади административно-территориальных единиц.

Действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет восемь вариантов муниципальных образований, причем, их назначение раскрывает сочетание в законе как одноуровневой, так двухуровневой систем местного самоуправления. Законопроектом о местном самоуправлении предлагается сохранить только три варианта муниципальных образований, которые по территории действия в современных реалиях являются самыми большими территориально. Прежде всего, в проект закона переключаются такие виды муниципальных образований, как городские и муниципальные округа, которые с момента введения в действие соответствующих законов, предусматривавших их организацию, активно создаются в Российской Федерации. В качестве критерия разделения территорий на городские и муниципальные округа законодатель оставляет долю населения, проживающую в городах и (или) иных городских населенных пунктах, к площади территории самого городского округа и к плотности населения на территории городского округа. Такая же норма касается и образования муниципальных округов²¹.

Положения законопроекта о местном самоуправлении принципиально не меняют позицию в части объема полномочий городских и муниципальных округов. Такой объем остается одинаковым. Основное же внимание инициаторов проекта закона сосредоточивается на структурных изменениях территориальной и организационной составляющих местного самоуправления. Экономическая основа местного самоуправления закрепляется в уже устоявшемся русле. Лишь для внутригородских

муниципальных образований предлагается обновить положения в части полномочий органов местного самоуправления и финансовой сферы муниципального образования.

Таким образом, конституционное реформирование затронуло все уровни власти в Российской Федерации. Новеллы главы 8 Конституции Российской Федерации уже реализованы на федеральном и региональном уровнях, но вопрос о дальнейшем совершенствовании местного самоуправления в русле конституционной реформы продолжает оставаться открытым. Тем не менее, основными тенденциями законотворческой деятельности в настоящее время являются идеи нормативного закрепления только одноуровневой системы местного самоуправления, укрупнения территорий муниципальных образований и уменьшения их видового разнообразия. При этом акцент делается на образовании территориально обширных муниципальных и городских округов, которые получают весь объем полномочий ранее действовавших небольших муниципальных образований.

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек. (№ 237); Российская газета. 2020. 4 июля (№ 144).

² Федеральный закон от 28 марта 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ) (утратил силу). URL: <http://pravo.gov.ru/>

³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 4 августа 2023 г. № 420-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/>

⁴ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 4 августа 2023 г. № 420-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/>

⁵ Баженова О.И. Преобразование муниципальных образований — условие выхода из экономического кризиса сельских территорий: заблуждение или реальность? // Муниципальная экономика. 2013. № 2. С. 2–10.

⁶ Позаненко А.А. Последствия укрупнения сельских поселений: взгляд снизу // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 169.

⁷ Вертакова Ю.В., Федорова С.Н. Оптимизация территориальной структуры на основе реорганизации муниципальных образований // Экономический анализ: теория и практика. 2010. № 17. С. 11–16.

⁸ Позаненко А.А. Последствия укрупнения сельских поселений: взгляд снизу // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 169.

⁹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 4 августа 2023 г. № 420-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/>

¹⁰ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26-3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/>

¹¹ Сафронова А.М. Организационно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации. Екатеринбург, 2019. С. 39.

¹² Гацко М. В России появятся муниципальные округа. Последствия для местного самоуправления. URL: <http://cmokhv.ru/materials/mat20190801/?ysclid=ln7qoilj9m524592830>

¹³ Там же.

¹⁴ Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»». URL: <http://pravo.gov.ru/>

¹⁵ Сибилева А.Ю. Муниципальный округ — новый вид муниципального образования: проблемы и перспективы реформы территориальной организации местного самоуправления // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2020. Т. 6 (72). № 2. С. 87.

¹⁶ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 4 августа 2023 г. № 420-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/>

¹⁷ Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/>

¹⁸ Муниципальные образования Оренбургской области. URL: <http://smo56.ru/>

¹⁹ Закон Хабаровского края от 26 мая 2023 г. № 399 «О преобразовании поселений, входящих в состав Охотского муниципального района Хабаровского края, путем их объединения во вновь образованное муниципальное образование Хабаровского края и наделении его статусом муниципального округа». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/>

²⁰ Федеральный закон от 13 июня 2023 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <http://pravo.gov.ru/>

²¹ Законопроект № 40361–8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8?ysclid=ln8s6bdp9t323377224>

*В.В. Гошуляк, директор Юридического института, доктор юридических наук,
доктор исторических наук, профессор (Пензенский государственный университет)*

В ходе конституционной реформы 2020 г. в российское законодательство были введены термины «публичная власть» и «единая система публичной власти». Так, ст. 71 Конституции РФ организацию публичной власти отнесла к ведению Российской Федерации; в ст. 67 говорится об установлении публичной власти на федеральных территориях; ст. 80 на Президента РФ возложила обязанность обеспечения взаимодействия органов, которые входят в единую систему публичной власти; ст. 83 в числе полномочий Государственного Совета РФ закрепила обеспечение согласованного взаимодействия и функционирования органов публичной власти; ст. 131 установила требование, согласно которому особенности осуществления публичной власти в городах федерального значения, административных центрах (столицах) субъектов РФ и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом.

Указанными поправками публичная власть была отнесена к категориям конституционного права, в которых, как подчеркивал Н.С. Бондарь, «воплощаются фундаментальные конституционные идеалы» и которые «имеют не только юридическое, высшее нормативно-правовое значение, но и являются политико-правовыми величинами»¹.

Главной причиной появления категорий «публичная власть» и «единая система публичной власти» в Конституции РФ разработчики поправок назвали «недостаточную скоординированность в деятельности государственного и муниципального уровней власти», что «в течение многих лет негативно сказывалось на реализации прав граждан»².

Категория «публичная власть» в юридической науке использовалась и до ее появления в Конституции РФ. Это было «родовое обозначение» совокупности органов государственной и муниципальной власти³. Следовательно, публичная власть не равняется отдельно государственной и отдельно муниципальной власти.

Впервые на законодательном уровне понятие публичной власти было сформулировано в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». В нем под публичной властью понимаются органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления⁴. Отсюда публичную власть вполне правомерно делят на три уровня: федеральный, региональный и муниципальный. В науке конституционного права даже появилась формула: «публичная власть = государственная власть + местное самоуправление»⁵. Отсюда можно сделать вывод о том, что в Российской Федерации органы публичной власти специально не создаются. Этот термин используется на доктринальном уровне как обобщающий по отношению к органам государственной власти и органам местного самоуправления⁶.

Корни единства публичной власти следует искать в основах конституционного строя Российской Федерации. В них многонациональный народ декларируется как носитель суверенитета и единственный источник власти в Российской Федерации. Народ осуществляет свою власть как непосредственно через выборы и референдумы, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Следовательно, народ никому не передает свою власть, а передает только право на ее осуществление. Также необходимо обратить внимание и на то, что организация публичной власти должна соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации и прямо вытекать из их принципов. Все это вместе взятое указывает на конституционные начала единства публичной власти в Российской Федерации.

Единство системы публичной власти должно служить также конституционно значимым целям государственного, социально-экономического, национального и культурного развития Российской Федерации. Сюда же следует отнести соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина.

Об этих принципах и целях единой системы публичной власти неоднократно в своих правовых позициях высказывался Конституционный Суд РФ. Их обобщенный анализ показывает, что именно Конституционный Суд РФ сформулировал определение единой публичной власти, куда входят органы государственной власти и органы местного самоуправления; что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно; что органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении и освобождении от должностей их должностных лиц и т.п. Эти правовые позиции во многом предопределили поправки в Конституцию РФ в части, касающейся организации единой системы публичной власти в Российской Федерации и ее функционального единства.

В современной юридической науке находят свое распространение идеи о подсистемах единой публичной власти. Так, В.А. Лебедев пишет о том, что «федеральный уровень и уровень субъектов РФ

* Гошуляк В.В. Единая система публичной власти в Российской Федерации / В.В. Гошуляк // Государственная власть и местное самоуправление. - 2024. - № 4. - С. 7-12

составляют подсистему публичной власти - государственную власть. Другая подсистема местного уровня осуществляется органами местного самоуправления, расположенными на его территории»⁷. А.Н. Чертков, опираясь на нормы Конституции РФ, подчеркивает, что подсистемами публичной власти являются государственная власть и местное самоуправление, которые входят, но не образуют систему публичной власти⁸. А.А. Югов выделяет три уровня институтов публичной власти: институты федерального уровня, институты регионального уровня, институты муниципального уровня⁹.

Как видно, приведенные точки зрения основываются только на организационном единстве публичной власти, в то время как за его рамками остались согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти из разных подсистем.

В юридической науке неоднократно высказывались опасения, что включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти может привести к их замене местными органами государственной власти. Так, Е.В. Гриценко по этому поводу совершенно справедливо писала, что «перспективы развития института местного самоуправления после поправок воспринимаются по-разному: оптимистические прогнозы, связанные с обеспечением слаженного взаимодействия всех уровней публичной власти, согласованного решения муниципальными и государственными органами публичных задач, имеющих государственное значение, сочетаются с опасениями относительно новых угроз существованию местного самоуправления как такового и признанием его окончательного огосударствления»¹⁰. В другой своей работе она утверждает, что «буквальное толкование конституционных новелл о единстве системы публичной власти вступает в противоречие с содержащимся в первой главе Конституции РФ принципом организационной самостоятельности местного самоуправления» и ссылается на мнение известного политолога А. Рапа о том, что Россия возрождается как «другая Европа» с другими традициями и ценностями¹¹.

Н.М. Добрынин по этому поводу пишет, что институт местного самоуправления в России «все больше превращается в конституционно зафиксированную декорацию»¹². В этом случае, отмечает Н.Л. Пешин, «местное самоуправление все больше и больше встраивается в систему государственной власти и все больше отдаляется от местных жителей, населения муниципальных образований»¹³.

Разделяя в целом озабоченность ученых-конституционалистов о судьбе местного самоуправления в России, мы бы не стали столь драматизировать ситуацию. Институт местного самоуправления, закрепленный в основах конституционного строя Российской Федерации, относится к конституционным ценностям, как и демократия, правовое государство, права и свободы человека и гражданина, суверенитет и т.п., приобретает высший конституционный статус и защиту со стороны государства. Поэтому вести речь о преобразовании муниципальной власти в государственную по крайней мере преждевременно.

Корни современной дискуссии о местном самоуправлении уходят в его историю. Еще с момента образования земских учреждений в России исследователи выделяли в них общественную и государственную природу. Так, В.Н. Лешков во второй половине XIX в., после образования земских учреждений в России, раскрыл общественный характер местного самоуправления и высказал идею о независимости местного самоуправления от государства¹⁴. В это же время появилась «государственная» теория местного самоуправления. К числу ее сторонников принадлежали А.Д. Градовский и Н.М. Коркунов¹⁵. Они были убеждены в том, что государство, передавая часть своих функций в руки выборных учреждений, должно предоставлять им возможность действовать на правах государственной власти. В этом они опирались на идеи русского историка-государственника С.М. Соловьева, который выявил роль природного фактора в развитии российской государственности и показал, что в условиях равнинной местности и неблагоприятных пригородных условий Россия как государство могла сохранить только при сильной государственной власти и централизации государственного управления¹⁶.

В разные исторические периоды в России общественная и государственная теории местного самоуправления менялись местами, оказывая влияние на развитие законодательства. В годы преобладания либеральных идей в обществе и политической жизни проявлялся общественный характер местного самоуправления. В периоды консерватизма в большей степени преобладала государственная теория местного самоуправления, что и происходит на нынешнем этапе развития российской государственности.

Обосновывая необходимость включения в Конституцию РФ поправок, связанных с единством публичной власти, Т.Я. Хабриева и А.А. Клишас вполне правомерно указали на то, что закрепление в Основном Законе РФ единства системы публичной власти направлено на повышение эффективности ее функционирования, что не меняет конституционную норму ст. 12 Конституции РФ, касающуюся самостоятельности местного самоуправления¹⁷.

Конституционный Суд РФ в своем заключении по Закону о поправке к Конституции РФ подчеркнул, что предложенные изменения Конституции РФ «не предполагают искажения конституционной природы местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению, умаления его самостоятельности по отношению к другим уровням публичной власти в пределах его полномочий»¹⁸. Поэтому единство системы публичной власти должно рассматриваться в сочетании с принципом самостоятельности местного самоуправления.

Усиление государственных начал в природе местного самоуправления находит свое выражение в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», в соответствии с которым представительные органы муниципального образования обладают административной властью над главами муниципальных образований и главами местных администраций, могут отрешать их от должностей за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления переданных государственных полномочий¹⁹. В проекте федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность²⁰.

Местное самоуправление как одна из форм выражения единой публичной власти, по нашему мнению, представляет собой не ее подсистему, как отмечается в научной литературе²¹, а целостную систему, состоящую из элементов, находящихся в единстве и выражающих ее содержание, предназначение, цели и принципы. Подсистема местного самоуправления действует на основе тех же принципов, что и система публичной власти. Система же местного самоуправления строится на собственных принципах и целях.

Местное самоуправление как система представляет собой совокупность органов местного самоуправления, находящихся между собой в функциональной и институциональной связи.

Целью системы местного самоуправления является организация деятельности населения и органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Принципы системы местного самоуправления: самостоятельность в пределах своих полномочий, отсутствие вертикали муниципальной власти, самостоятельность решения населением вопросов местного значения, организационная обособленность и многообразие форм местного самоуправления.

Самостоятельную систему, состоящую из двух подсистем, представляют собой органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов РФ.

Данная система состоит из совокупности органов государственной власти двух уровней - федерального и регионального. Ее целью является обеспечение в Российской Федерации закрепленных в Конституции РФ конституционных ценностей демократического правового социального государства, верховенства прав и свобод человека и гражданина, федерализма, суверенитета, территориальной целостности государства.

Система государственной власти в Российской Федерации строится на основе принципов разделения властей, федерализма, централизма, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического и культурного развития государства. Указанные принципы являются едиными для двух уровней государственной власти. Поэтому мы не считаем возможным выделение в единой системе государственной власти, подобно местному самоуправлению, двух отдельных систем - органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ.

Система государственной власти и система местного самоуправления образуют единую систему публичной власти, которую можно рассматривать как совокупность органов государственной власти и органов местного самоуправления, находящихся между собой в функциональной связи и взаимодействии.

Цель единой системы публичной власти состоит в реализации тех задач, которые являются системообразующими в системах государственной и муниципальной властей. Именно единство этих задач служит исходным материалом для единства системы публичной власти.

Объединяющими принципами единой системы публичной власти являются принципы демократизма, легитимного порядка создания и функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, законности, гласности, сотрудничества и взаимодействия.

Таким образом, единая система публичной власти в Российской Федерации представляет собой совокупность системы государственной власти и системы муниципальной власти. Она представляется как система систем, имеющая свои цель, задачи, составные части, принципы. Выделение муниципальной власти в качестве самостоятельной системы, а не подсистемы будет служить дополнительной гарантией обеспечения в условиях усиления государственного контроля самостоятельности местного самоуправления над ним.

¹ Бондарь Н.С. «Вечные» конституционные идеалы: насколько они неизменны в меняющемся мире? // Государство и право. 2020. N 6. С. 21.

² Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020. С. 207.

³ Чертков А.Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 10. С. 19.

- ⁴ Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. N 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. N 50 (часть 3). Ст. 8039.
- ⁵ Лебедев В.В. Народовластие и публичная власть // Конституционное и муниципальное право. 2021. N 3. С. 4.
- ⁶ Андриченко Л.В. Эволюция принципов федерализма в России в свете конституционных преобразований 2020 года // Журнал российского права. 2022. N 3. С. 50.
- ⁷ Лебедев В.А. Публичная власть в субъектах РФ: понятие, принципы, система // Конституционное и муниципальное право. 2022. N 6. С. 36.
- ⁸ Чертков А.Н. «Симфония властей» как доктринальная основа триумvirата подсистем публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. N 9. С. 41.
- ⁹ Югов А.А. Единая система публичной власти: понятие и общая характеристика // Конституционное и муниципальное право. 2022. N 2. С. 19.
- ¹⁰ Гриценко Е.В. Что же останется от местного самоуправления в единой системе публичной власти? (Проблемы законодательной интерпретации конституционных поправок) // Конституционное и муниципальное право. 2022. N 5. С. 50.
- ¹¹ Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. N 4. С. 80 - 97.
- ¹² Добрынин Н.М. Конституционный принцип единства системы публичной власти: к вопросу об эволюции муниципального управления в России // Конституционное и муниципальное право. 2022. N 11. С. 14.
- ¹³ Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 11. С. 24.
- ¹⁴ Лешков В.Н. О праве самостоятельности как основе для самоуправления. М., 1872.
- ¹⁵ Градовский А.Д. История местного управления в России // Собрание сочинений. В 9 т. Т. 2. История местного управления в России. Уезд Московского государства. СПб., 1899; Коркунов Н.М. Русское государственное право. В 2 т. Т. 2. СПб., 1877.
- ¹⁶ Соловьев С.М. История России с древнейших времен // Сочинения. В 10 кн. Кн. 1. М., 1988. С. 56 - 63.
- ¹⁷ Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Указ. соч. С. 208.
- ¹⁸ Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. N 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Российская газета. 2020. 17 марта.
- ¹⁹ Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. N 52 (часть 1). Ст. 8973.
- ²⁰ Проект федерального закона N 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 10.02.2023).
- ²¹ Лебедев В.А. Указ. соч. С. 36.

Литература

1. Андриченко Л.В. Эволюция принципов федерализма в России в свете конституционных преобразований 2020 г. / Л.В. Андриченко // Журнал российского права. 2022 N 3. С. 48 - 59.
2. Бондарь Н.С. «Вечные» конституционные идеалы: насколько они неизменны в меняющемся мире? / Н.С. Бондарь // Государство и право. 2020. N 6. С. 20 - 34.
3. Градовский А.Д. История местного управления в России // Градовский А.Д. Собрание сочинений. В 9 томах. Т. 2. История местного управления в России. Уезд Московского государства / А.Д. Градовский. Санкт-Петербург: тип. М.М. Стасюлевича, 1899. 492 с.
4. Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года / Е.В. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. N 4. С. 80 - 97.
5. Гриценко Е.В. Что же останется от местного самоуправления в единой системе публичной власти? (Проблемы законодательной интерпретации конституционных поправок) / Е.В. Гриценко // Конституционное и муниципальное право. 2022. N 5. С. 50 - 57.
6. Добрынин Н.М. Конституционный принцип единства системы публичной власти: к вопросу об эволюции муниципального управления в России / Н.М. Добрынин // Конституционное и муниципальное право. 2022. N 11. С. 13 - 20.
7. Коркунов Н.М. Русское государственное право. В 2 томах. Т. 2 / Н.М. Коркунов. Санкт-Петербург, 1877. 750 с.
8. Лебедев В.А. Публичная власть в субъектах РФ: понятие, принципы, система / В.А. Лебедев // Конституционное и муниципальное право. 2022. N 6. С. 31 - 36.
9. Лебедев В.В. Народовластие и публичная власть / В.В. Лебедев // Конституционное и муниципальное право. 2021. N 3. С. 3 - 6.
10. Лешков В.Н. О праве самостоятельности как основе для самоуправления / В.Н. Лешков. Москва: Университетская типография (Катков и К°), 1872. 25 с.
11. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 11. С. 24 - 29.
12. Соловьев С.М. История России с древнейших времен // С.М. Соловьев. Сочинения. В 10 книгах. Кн. 1 / С.М. Соловьев. Москва: Мысль, 1988. 798 с.
13. Хабриева Т.Я. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. Москва: Норма; ИНФРА-М, 2020. 240 с.
14. Чертков А.Н. «Симфония властей» как доктринальная основа триумvirата подсистем публичной власти / А.Н. Чертков // Конституционное и муниципальное право. 2022. N 9. С. 41 - 45.
15. Чертков А.Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия / А.Н. Чертков // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 10. С. 19 - 23.
16. Югов А.А. Единая система публичной власти: понятие и общая характеристика / А.А. Югов // Конституционное и муниципальное право. 2022. N 2. С. 16 - 22.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

2024 г.

[Алехин А.Е. О системе органов местного самоуправления как неотъемлемой части единой системы публичной власти](#) / А.Е. Алехин, И.А. Ромайкин // Государственная власть и местное самоуправление. - 2024. - № 1. - С. 36-39

[Андреева О.А. Институт местного самоуправления в теоретико-правовой науке: постановка проблемы исследования](#) / О.А. Андреева // Государственная власть и местное самоуправление. - 2024. - № 1. - С. 32-35

[Баженова О.И. Местное сообщество как субъект местного самоуправления: между социальным и конституционно-правовым](#) / О.И. Баженова // Местное право. - 2024. - № 4. - С. 3-14

[Васильев С.А. Ценность местного самоуправления в процессе его соотношения с государством: конституционно-правовой аспект](#) / С.А. Васильев // Lex Russica. - 2024. - № 4. - С. 86-97

Власова Е.Л. К вопросу о реформе органов местного самоуправления / Е.Л. Власова, И.И. Зедгенизова // Право и государство: теория и практика. - 2024. - № 3. - С. 230-232. - <https://elibrary.ru/item.asp?id=65794177> (дата обращения: 16.10.2024)

[Гаджиев А.Ш. Перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации](#) / А.Ш. Гаджиев, М.С. Гаджидадаева // Закон и право. - 2024. - № 8. - С. 52-56

[Григонис В.П. Местное самоуправление в России: развитие законодательства и вопросы соотношения полномочий с государственными органами публичной власти](#) / В.П. Григонис, Н.Ю. Немова, Е.Ю. Одинокова // Государственная власть и местное самоуправление. - 2024. - № 1. - С. 27-31

[Диденко А.Н. Новые федеральные законы для МСУ](#) / А.Н. Диденко // Бюджет. - 2024. - № 5. - С. 54-58

[Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления \(федеральная часть\)](#) // Муниципальная Россия. - 2024. - № 1. - С. 4-23

[Ежукова О.А. Участие субъектов Российской Федерации в решении задач местного самоуправления](#) / О.А. Ежукова // Конституционное и муниципальное право. - 2024. - № 2. - С. 39-50

[Камилова Д.В. Современная конституционно-правовая концепция развития местного самоуправления](#) / Д.В. Камилова, З.Х. Бутаева // Закон и право. - 2024. - № 7. - С. 51-55

[Кидяев В.Б. Требование времени к муниципальным сообществам](#) / В.Б. Кидяев // Глава местной администрации. - 2024. - № 2. - С. 4-8

Кожевников О.А. Местное самоуправление и единая система публичной власти: приглашение к дискуссии / О.А. Кожевников // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. - 2024. - № 3. - С. 4-9. - https://elibrary.ru/download/elibrary_68921512_17312447.pdf (дата обращения: 16.10.2024)

[Кожевников О.А. Право граждан на местное самоуправление: проблемы толкования и реализации на современном этапе исторического развития России](#) / О.А. Кожевников, К.И. Корсун // Конституционное и муниципальное право. - 2024. - № 2. - С. 30-38

[Кожевников О.А. Трансформация местного самоуправления в России: от рассвета до...](#) / О.А. Кожевников // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. - 2024. - № 1. - С. 20-22

[Майборода В.А. Оценка органов местного самоуправления как органов публичной власти](#) / В.А. Майборода // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2024. - № 2. - С. 11-14

Мартынов М.Ю. Местное самоуправление в системе публичной власти / М.Ю. Мартынов // Вестник Пермского университета. Политология. - 2024. - Т. 18 № 2. - С. 15-24. - <https://press.psu.ru/index.php/polit/article/view/9240/5826> (дата обращения: 16.10.2024)

Михеева Т.Н. К вопросу о реформировании модели местного самоуправления / Т.Н. Михеева, Г.А. Гаджиева // Право и государственность. - 2024. - № 2. - С. 26-31. - <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-reformirovanii-modeli-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 16.10.2024)

[Никовская Л.И. Муниципальная публичная политика в контексте муниципальных преобразований \(по результатам социологического исследования Вологодского муниципального округа\)](#) / Л.И. Никовская, В.Н. Якимец // Местное право. - 2024. - № 1. - С. 3-18

[Никовская Л.И. Муниципальная публичная политика в контексте реформы местного самоуправления](#) / Л.И. Никовская, В.Н. Якимец // ПОЛИТЭКС: Политическая экспертиза. - 2024. - Т. 20 № 1. - С. 4–22

Никовская Л.И. Муниципальная публичная политика: кейс Вологодской области / Л.И. Никовская, В.Н. Якимец // Социально-политические исследования. - 2024. - № 1. - С. 51-67. - <https://cyberleninka.ru/article/n/munitsipalnaya-publichnaya-politika-keys-vologodskoy-oblasti> (дата обращения: 16.10.2024)

Овчаренко Р.К. Трансформация системы целей и ценностей местного самоуправления в контексте формирования публичной власти в Российской Федерации / Р.К. Овчаренко, Н.А. Гречушкин // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. - 2024. - № 2. - С. 50–57. - <http://upravlenie.uriu.ranepa.ru/wp-content/uploads/2024/06/50-57.pdf> (дата обращения: 08.10.2024)

[Писарев А.Н. Местное сообщество как институт гражданского общества и субъект местного самоуправления: публично-правовые аспекты](#) / А.Н. Писарев // Государственная власть и местное самоуправление. - 2024. - № 2. - С. 29-34

Саркарова Д.С. Местное самоуправление как элемент механизма публичной власти в Российской Федерации / Д.С. Саркарова, Ш.М. Меджидов // Закон и право. - 2024. - № 6. - С. 95-98. - <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-kak-element-mehanizma-publichnoy-vlasti-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 16.10.2024)

[Сираждинов Р.Ж. Анализ изменений полномочий органов местного самоуправления в России в рамках проводимой реформы системы местного самоуправления](#)/ Р.Ж. Сираждинов // Муниципальная академия. - 2024. - № 2. - С. 556-562