

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### **Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по итогам 53-го специального заседания на тему «Право граждан на участие в местном самоуправлении: проблемы и перспективы»**

24 апреля 2017 г. Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет) провел специальное заседание на тему: «Право граждан на участие в местном самоуправлении: проблемы и перспективы».

Заслушав выступления представителей органов государственной власти и местного самоуправления Московской и Нижегородской областей, Ставропольского края, специалистов и ученых, **Совет констатирует следующее.**

Поводом для проведения специального заседания послужили многочисленные обращения в Совет жителей и представителей местного самоуправления (далее – МСУ) из ряда регионов на поспешность и непродуманность административной реформы по преобразованию поселений в городские округа с фактической ликвидацией местного самоуправления на уровне поселений и упразднением самих поселений, что объясняется авторами реформы необходимостью повысить эффективность государственного управления и инвестиционную привлекательность территорий.

По мнению Совета, цели повышения инвестиционной привлекательности территорий и эффективности управления ими не соответствуют предназначению и сущности местного самоуправления как формы осуществления населением своей власти для самостоятельного решения вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, важнейшего института согласования интересов населения и бизнеса во благо именно населения.

Практика укрупнения муниципалитетов с созданием огромных городских округов, включающих обширные сельские территории и лесные массивы, в последние годы имела место в отдельных регионах страны (Магаданской, Калининградской, Свердловской областях, Ставропольском крае). Подобные решения носили характер местного управленческого «творчества» и вызывали в целом отрицательную реакцию в экспертном сообществе. Соответствующие законопроекты не поддерживались Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и Комитетом по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы.

С принятием Федерального закона от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ (далее - Закон № 62-ФЗ), вносящего изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ), практика преобразования муниципальных районов в городские округа фактически легализуется.

Закон № 62-ФЗ устанавливает новый вид преобразования муниципальных образований - объединение всех входящих в муниципальный район поселений в единый городской округ, после чего упраздняются поселенческие органы местного самоуправления, а поселения и сам муниципальный район - утрачивают статус муниципальных образований. Из трех основ системы местного самоуправления у поселений изымаются все три: и территория, и полномочия и бюджет. Для реализации предлагаемого нового вида преобразования обязательность голосования непосредственно населения заменяется на голосование депутатов муниципального представительного органа.

Тем самым Закон № 62-ФЗ фактически упраздняет поселенческий уровень, определенный частью 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации в качестве исторически сложившейся, традиционной основы местного самоуправления, а также противоречит тому, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Кроме того, внесенные Законом № 62-ФЗ изменения приводят к разрушению двухуровневой системы местного самоуправления, являющейся одним из важнейших достижений реформы местного самоуправления 2003 г.

По мнению Совета, модель, предполагающая исключение поселенческого уровня из системы местного самоуправления, является, по существу, фиктивной формой организации местного самоуправления в муниципальном образовании (городском округе), органы которого фактически не будут подотчетны местному населению, а будут полностью подчинены региональным властям через назначаемого главу городского округа, а депутаты – представители поселений ввиду своей малочисленности (по нормам представительства) в составе представительного органа городского округа не смогут оказывать значимого влияния на принятие решений в интересах избирателей, в том числе в части распоряжения средствами окружного бюджета.

Законом № 62-ФЗ предусматривается возможность наделения статусом городского округа любых поселений (в том числе и сельских), не имеющих достаточного уровня урбанизации, утвержденных генеральным планом перспектив развития именно как городского поселения, сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для решения вопросов местного значения. Помимо отсутствия логики неясны и задачи, для решения которых образуется такой городской округ.

Закон № 62-ФЗ является логическим продолжением реформ по полному встраиванию местного самоуправления в систему государственной власти, что не

соответствует его предназначению как форме народовластия (статья 3 Конституции Российской Федерации).

Вопреки требованиям ст. 12 Конституции Российской Федерации о самостоятельности местного самоуправления и его невхождению в систему органов государственной власти, предлагаемая законопроектом одноуровневая модель местного самоуправления, по существу, подменяет местное самоуправление на основном, поселенческом уровне, управленческим придатком государственной власти региона.

При квази-муниципальном характере власти нового городского округа окончательное решение вопросов, затрагивающих судьбу территорий, оказывается сосредоточенным у региональных органов власти.

Совет поддерживает мнение специалистов и представителей научной общественности, что такая реформа фактически превращает МСУ в исполнительную власть.

Кроме того, упразднение поселенческого уровня МСУ несет опасность излишнего усиления и «суверенизации» региональной власти, что представляет угрозу нарушения целостности и единства государства.

Несмотря на то, что содержащиеся в Законе № 62-ФЗ новации предусматривают кардинальное изменение базовых принципов организации российского местного самоуправления, до момента их принятия они не обсуждались ни в Государственной Думе, ни в Правительстве Российской Федерации с участием ученых и специалистов, как не было и их общественного обсуждения.

Правовое управление Аппарата Государственной Думы (письмо от 22 февраля 2017 г.) и Правовое управление Аппарата Совета Федерации (письмо от 27 марта 2017 г.) в своих официальных заключениях обратили внимание на грубые процедурные нарушения при принятии Закона № 62-ФЗ, но при голосовании они тоже не были учтены.

В частности, в процедуру принятия указанного законопроекта на этапе второго чтения были внесены поправки, кардинально меняющие его концепцию, что, к тому же, недопустимо исключило органы государственной власти субъектов Российской Федерации из процедуры участия в его обсуждении (направлении на него официальных отзывов, предложений и замечаний).

По мнению Совета, Закон № 62-ФЗ значительно ослабляет систему местного самоуправления Российской Федерации. Но несмотря на заключение Совета (от 31 марта 2017 г.) с просьбой его отклонить, ни Государственной Думой, ни Президентом Российской Федерации позиция Совета, к сожалению, не была учтена.

С целью обеспечения гарантий местного самоуправления и права граждан на его реализацию Совет рекомендует детально проработать и осуществить дополнительное правовое регулирование следующих важнейших блоков проблем:

## **1. КРИТЕРИИ ФОРМИРОВАНИЯ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ**

Отсутствие в федеральном законодательстве концептуальных основ формирования городских округов влечет неопределенность в территориальном устройстве местного самоуправления, что позволяет подстраивать его под удобство руководства субъектов Российской Федерации.

В частности, отсутствие законодательных критериев преобразования муниципального района в городской округ (городская система расселения и структура хозяйства, протяженность, генеральный план, объективные экономические, социальные, инфраструктурные и другие предпосылки) в ряде субъектов Российской Федерации уже позволили включить в состав городских округов преимущественно сельские, лесные и сельскохозяйственные территории с населенными пунктами, находящимися друг от друга в десятках километров.

Административная ликвидация сельских и городских поселений в освоенной, экономически и демографически продуктивной части страны влечет за собой депопуляцию, утрату уже имеющихся инфраструктурных связей и ухудшение качества жизни населения и в целом не решает проблему неэффективного расселения и содержания дорогой инфраструктуры в малопригодных для жизни местах.

Предусмотренная Законом № 62-ФЗ возможность вхождения в состав городского округа одновременно нескольких городов и поселков сохраняет за этими населенными пунктами лишь формальные наименования, не восстанавливает у них ничего из утраченных элементов местного самоуправления (поселенческие органы МСУ, полномочия и бюджет). На практике это создает угрозу утраты идентичности, истории и самобытности городскими поселениями с богатейшей многовековой историей, включая города воинской доблести и славы.

Определение четких критериев формирования городских округов позволит обеспечить оптимизацию территориальной структуры публичной власти на субрегиональном уровне, достичь синергии государственного управления и местного самоуправления, перейти к развитию систем расселения и инфраструктуры жизнеобеспечения, формированию новых и поддержанию существующих точек экономического роста.

## **2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА ГРАЖДАН НА УЧАСТИЕ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ**

В результате практики укрупнения муниципалитетов выхолащивается содержание права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления. Сдерживание самоуправленческих практик снижает личное участие населения в обустройстве своих поселений, переключает формат отношения к публичной среде и инфраструктуре с формулы «сделаем сами» на «потребует от власти». При этом, местные локальные проблемы вряд ли могут быть эффективно выявлены и решены с регионального или федерального уровня.

Таким образом, по мнению Совета, неизбежно деградирует качество местного

управления, ориентированного не на доказывание своей эффективности перед жителями, а на выполнение команд «сверху».

В настоящее время для изменения границ района предусматривается голосование жителей (часть 2 статьи 12 Закона № 131-ФЗ), а для изменения границ городского округа – лишь решение представительного органа (часть 2.2 статьи 12 Закона № 131-ФЗ), что не соответствует положениям "Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года", утвержденной указом Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13. К тому же, наличие разных стандартов для схожих условий является дискриминацией кого?. Кроме того, Федеральный закон имеет большую юридическую силу по отношению к Указу президента.

На любые территориальные изменения, затрагивающие большинство местных жителей, обязательно требуется непосредственное волеизъявление населения, и такое согласие не может быть выражено представительными органами. Изложенная правовая позиция сформулирована в определении Конституционного Суда РФ от 6 марта 2008 г. № 214-О-П «По жалобе гражданина Севашева А.В. на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Поскольку укрупнение муниципалитетов неизбежно ведет к удалению местной власти от населения и снижению уровня его участия в решении вопросов местного значения, любые решения, связанные с укрупнением муниципалитетов, должны приниматься с обязательным учетом мнения непосредственно населения поселений, а не Советов депутатов.

Более того, поскольку в целом возникает опасность формальной "легализации" решений, принимаемых органами власти без надлежащего участия населения, следует законодательно регламентировать правовые гарантии непосредственного участия последнего в любых территориальных преобразованиях.

Сокращение местного депутатского корпуса уменьшает доступность т.н. системы «социального лифта», что выталкивает из общественной деятельности, прежде всего, молодежь, мотивированную активно действовать во благо жителей.

Также, по мнению Совета, нуждается в детальном обсуждении и проводимая в ходе реформы местного самоуправления замена поселенческих органов МСУ сельскими старостами (с наделением их властными полномочиями), территориальным общественным самоуправлением и прочими непрофессиональными формами самоорганизации населения, т.к. старосты в целом неспособны профессионально решать многие вопросы местного значения и по объективным причинам они могут быть избраны не во всех населенных пунктах, в связи с чем имеются опасения, что такое МСУ превратится в фикцию.

### **3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА ГРАЖДАН НА ПОЛУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ И**

## **ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ОБЕЗЛЮДИВАНИЯ МАЛЫХ ГОРОДОВ И СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ**

Упразднение поселенческого уровня муниципальных образований может повлечь сокращение сети социально-значимых организаций, таких, как фельдшерско-акушерский пункт, школа, отделение почты, полиции и банка. Уменьшение количества и доступности услуг (прежде всего, социальных) ухудшит качество жизни сельских жителей увеличит социальную напряженность на селе.

Кроме того, существует риск снижения предпринимательской активности и увеличения оттока населения с территорий ранее самостоятельных сельских поселений, оказавшихся на периферии городского округа.

В связи с тем, что нормативы оказания услуг в сельской и городской местностях основаны на разных расчетах (стоимость земли и иной недвижимости, коммунальных услуг; время приезда скорой помощи и пожарных и др.), неизбежно возникнут сложности в разработке единых нормативов обеспеченности услугами для жителей урбанизированной части и сельской части территории вновь образованного городского округа.

По мнению Совета, в случае принятия решений по «укрупнению» звеньев системы МСУ необходимо законодательно установить гарантии сохранения, по крайней мере, существующего уровня доступности населению государственных и муниципальных услуг.

Как свидетельствует практика, после включения поселений в состав городского округа и последующей ликвидации поселенческих органов местного самоуправления в значительном числе населенных пунктов ликвидируются и постоянно действующие органы правопорядка, что в ряде случаев влечет рост криминализации указанных поселений, развитие в них неформальной («серой») экономики. Это существенно ущемляет права человека.

В частности, согласно аналитическому докладу Центра стратегических разработок (2016 год), уже сейчас в результате реформы системы органов внутренних дел значительно сократилось количество сотрудников подразделений МВД России, выполняющих функции по охране общественного порядка (участковые уполномоченные, патрульно-постовая служба и др.). В частности, во многих населенных пунктах Российской Федерации отсутствуют на постоянной основе действующие опорные пункты полиции, а участковые уполномоченные появляются лишь наездами несколько раз в месяц.

### **4. НЕОБХОДИМОСТЬ ОБРАЗОВАНИЯ ОТРАСЛЕВОГО ОРГАНА КООРДИНАЦИИ, МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И МЕТОДИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МСУ, А ТАКЖЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА ГРАЖДАН НА ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ**

В настоящее время вопросы обеспечения осуществления местного самоуправления и защиты права населения на МСУ не отнесены к компетенции ни

одного федерального органа исполнительной власти. Кроме того, полностью отсутствует эффективная федеральная система методического и кадрового обеспечения МСУ.

С учетом изложенного, **Совет рекомендует:**

**Администрации Президента Российской Федерации:**

Рассмотреть вопрос организации и проведения Администрацией Президента Российской Федерации рабочего совещания для обсуждения состояния и оценки путей реформирования системы местного самоуправления с участием ученых и специалистов в сфере муниципального права, включая авторов Закона № 131-ФЗ.

**Государственно-правовому управлению и Управлению по внутренней политике Президента Российской Федерации, Комитету по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы и Комитету Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера проработать следующие вопросы:**

1. Для решения проблем территориальной организации местного самоуправления определить в федеральном законе статус (понятие и виды) населенных пунктов как базовых территориальных единиц; критерии их отнесения к городским и сельским населенным пунктам; порядок создания и упразднения населенных пунктов, установления и изменения их границ (с участием населения); понятие городской агломерации и критерии определения ее территории.

2. Проанализировать эффективность решения ключевых вопросов местного значения существующими поселенческими органами МСУ и определить наиболее оптимальную территориальную организацию системы МСУ для разных типов муниципальных образований и критерии ее формирования (состав, выборность, подотчетность населению и др.);

3. Законодательно регламентировать критерии возможности преобразования муниципального района в городской округ (наличие городской системы расселения и структуры хозяйства, объективных экономических, социальных, инфраструктурных и других предпосылок, генерального плана, соответствующей протяженности и др.).

В частности, в целях обеспечения доступности местного самоуправления:

- в местностях с высокой и средней плотностью населения определить территориальный и демографический критерии допустимости преобразования муниципальных районов в городские округа: протяженность территории поселения, например, в 15 - 25 км от населенного пункта до административного центра поселения / округа; вхождение территории города в территорию муниципального образования не менее чем на 1/3, а населения – не менее чем на 1/2.

- в местностях с низкой плотностью населения определить возможность более

гибкого формата территориальной организации местного самоуправления: например, возможность выбора между одно- или двухуровневой системой, частичным разделением территории района на поселения или создания муниципальных районов без муниципальных образований поселенческого уровня;

4. Обеспечить защиту территориальных основ местного самоуправления от «волюнтаристских» изменений органами государственной власти субъектов РФ посредством возвращения обязательности проведения голосования населения по вопросу о преобразовании муниципального образования (упразднении, объединении, разделении) или изменения границ, влияющих на территориальную принадлежность населенных пунктов.

5. Укрепить институт местных референдумов через расширение перечня вопросов, по которым возможно голосование на местном референдуме (в частности, по вопросам принятия, изменения, дополнения устава муниципального образования, утверждения структуры органов местного самоуправления), а также путем снижения предельного количества подписей, необходимых для проведения местного референдума, с 5 до 2 процентов от числа избирателей;

6. В части обеспечения права граждан на благоприятную окружающую природную среду и комфортное проживание не допустить автоматического распространения в городских округах новых градостроительных нормативов, изменившихся в сторону увеличения этажности, плотности застройки, и наоборот - снижения экологических природоохранных нормативов (наличия лесов, общей озеленённости и др.);

7. Разработать гарантии сохранения обеспеченности сельского населения государственными и муниципальными услугами не ниже имеющейся при изменениях территориальной организации местного самоуправления;

8. Законодательно закрепить правовые гарантии сохранения права на бюджетно-финансовую обеспеченность в образуемом городском округе, прежде всего, за бывшими «основными» поселениями в муниципальном районе (помимо «центра» городского округа);

9. Оценить целесообразность замены поселенческих органов МСУ сельскими старостами (с наделением их властными полномочиями), территориальным общественным самоуправлением и прочими непрофессиональными формами самоорганизации населения.

### **Правительству Российской Федерации:**

1. Рассмотреть возможность установления «моратория» на постоянное «точечное» изменение базового законодательства о местном самоуправлении без всесторонней экспертной и общественной оценки специалистами эффективности изменений для населения;

2. Определить федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами обеспечения осуществления местного самоуправления и защиты права



населения на МСУ, а также рассмотреть вопрос целесообразности учреждения должности Уполномоченного по защите прав граждан на местное самоуправление (при Президенте Российской Федерации, при Правительстве Российской Федерации либо ином федеральном органе власти).

**Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:**

Воздерживаться от изменения концепции принятого в первом чтении проекта федерального закона на этапе внесения поправок к нему, что к тому же, недопустимо исключает органы государственной власти субъектов Российской Федерации и другие субъекты права законодательной инициативы из процедуры участия в его обсуждении (направлении на него официальных отзывов, предложений и замечаний).

После оценки перечисленных выше предложений Совет продолжит их обсуждение и дальнейшую проработку с участием представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления, научной общественности, а также заинтересованных специалистов, для чего в составе Совета образована рабочая группа по обеспечению реализации права населения на участие в местном самоуправлении.

Настоящие Рекомендации приняты Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека путем заочного голосования " \_15\_ " июня 2017 г.

Председатель Совета

М.Федотов