*Утверждено решением Комитета
Государственной Думы по региональной политике
и местному самоуправлению
от 18 января 2022 г. № 14/1*

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**на проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенный сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом, депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым**

Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению рассмотрел проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенный сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом, депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым, и отмечает следующее.

Проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – законопроект) подготовлен в развитие положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти и направлен на совершенствование организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Комитет отмечает, что в целом текст законопроекта отличает хорошая юридическая техника, определенный учет предшествующей практики формирования правовых институтов, составляющих в своей системной взаимосвязи модель местного самоуправления Российской Федерации.

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

Следует отметить и такой положительный момент, как подробная регламентация в главе 6 законопроекта порядка обнародования муниципальных правовых актов. В частности, законопроектом предусматривается, что официальным опубликованием муниципального правового акта считается первая публикация его полного текста в периодическом печатном издании, распространяемом
в соответствующем муниципальном образовании, или первое размещение (опубликование) в сетевом издании. При этом в случае, если первое размещение (опубликование) муниципальных правовых актов осуществляется в сетевом издании, в муниципальном образовании обеспечивается создание одного или нескольких пунктов подключения к сети «Интернет», доступных для
их использования неограниченным кругом лиц. Указанными нормами законопроекта были полностью учтены требования Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу, содержащиеся в Постановлении
от 27 мая 2021 г. № 23-П.

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

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

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

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

В отсутствие надлежащего федерального регулирования субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления самостоятельно принимают соответствующие акты, которые впоследствии зачастую признаются судами противоречащими федеральному законодательству. Таким образом, существующей правовой базы недостаточно для реализации органами местного самоуправления своих полномочий в сфере осуществления международных, приграничных
и внешнеэкономических связей.

Законопроект устанавливает полномочия федерального органа исполнительной власти в сфере международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления, что позволит обеспечить единый подход
и избежать неоднородной практики при их осуществлении. Глава 9 законопроекта устанавливает также полномочие органов государственной власти субъектов Российской Федерации по правовому регулированию осуществления органами местного самоуправления международных и внешнеэкономических связей. В ней перечисляются полномочия органов местного самоуправления в сфере международных и внешнеэкономических связей (проведение встреч, консультаций
и иных мероприятий в сфере международных и внешнеэкономических связей
с представителями государственно-территориальных, административно-территориальных и муниципальных образований иностранных государств
и пр.). Данные полномочия аналогичны тем, которые закреплены за органами местного самоуправления в Федеральном законе от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ
«Об основах приграничного сотрудничества», но в случае принятия рассматриваемых положений они будут присущи всем муниципальным образованиям, а не только для расположенных на территориях приграничных субъектов Российской Федерации.

Помимо этого, законопроект определяет порядок информирования
об осуществлении международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления, а также порядок ведения перечня соглашений
об осуществлении указанных связей.

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

Вместе с тем Комитет Государственной Думы по региональной политике
и местному самоуправлению полагает необходимым обратить внимание
на следующие замечания и предложения к ряду положений законопроекта.

1. Важным замечанием представляется отсутствие в общих положениях законопроекта (главе 1), в отличии от Федерального закона от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления
в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), глоссария – понятийного аппарата, отсутствие которого не позволяет выделить и однозначно установить концептуальные основы правового регулирования организации местного самоуправления в контексте последующих положений законопроекта, что, в свою очередь, может значительно затруднить реализацию норм закона и привести
к неоднозначной правоприменительной практике.

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

2. Следует отметить, что в части 1 статьи 1 законопроекта дано определение местного самоуправления, в котором понятия «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» и «вопросы местного значения» используются авторами законопроекта как равнозначные.

Однако, согласно части 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование
и распоряжение муниципальной собственностью. В указанной норме Конституции Российской Федерации 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».

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

С тем, чтобы исключить вменение в обязанность органов местного самоуправления финансирование дополнительных полномочий, не относящихся
к их собственной компетенции, предлагается из части 7 статьи 4 законопроекта исключить слова: «за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами».

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

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

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

5. В отношении главы 2 законопроекта, регулирующей территориальные основы организации местного самоуправления, Комитет полагает необходимым отметить следующее.

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

Таким образом, согласно указанной норме, виды муниципальных образований устанавливаются федеральным законом, но при этом их территории определяются
с учетом исторических и иных местных традиций.

В этой связи следует 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 сельских населенных пунктов, в том числе путем обеспечения устойчивого сокращения доли непригодного для проживания жилищного фонда, повышения уровня благоустройства сельских населенных пунктов, обеспечения коммунальной инфраструктурой, в том числе центральным водоснабжением и водоотведением, газо-, энергоснабжением, содействия развитию малых и средних городов и крупных сельских населенных пунктов как межмуниципальных обслуживающих центров для сельских территорий, обеспечивающих население и предпринимателей различными видами услуг (отраслей социальной сферы, сервисного обслуживания сельскохозяйственной техники и оборудования, информационно-консультационных услуг, услуг в области хранения и переработки местного сельскохозяйственного сырья и других услуг).

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

При этом Комитет отмечает, что отсутствие возможности организации предоставления населению городских и сельских поселений определенных жизненно важных услуг в настоящее время связано не только с неэффективной
(в отдельных случаях) деятельностью органов местного самоуправления соответствующих поселений, но в большей степени с недостаточной финансовой базой бюджетов поселений, формирование которой зависит от источников доходов, закрепляемых за поселениями на федеральном и региональном уровнях власти. Полагаем, 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.

При обратной же ситуации (самодостаточности поселений) полагаем, что наряду с муниципальными, городскими округами необходимо сохранить статус муниципальных образований для городских и сельских поселений, имеющих перспективы социально-экономического развития (и имеющих риск утратить эти перспективы при лишении их статуса муниципального образования), в том числе при наличии сложившейся на их территориях социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления таких городских и сельских поселений вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, предусмотренных законопроектом.

Одновременно важным моментом является то, что если городские и сельские поселения по сути предназначены для организации предоставления населению основных жизненно важных услуг, то муниципальные районы – для решения тех вопросов местного значения, которые каждое из поселений не может решить самостоятельно, даже обладая значительным социально-экономическим потенциалом, или которые не могут решаться эффективно всеми поселениями сообща с точки зрения управленческого и экономического взаимодействия, что говорит об объективной необходимости сохранения в определенных случаях
и муниципальных районов.

В этой связи в законопроекте возможно предусмотреть обязанность установления законом субъекта Российской Федерации критериев, в соответствии
с которыми должен решаться вопрос о возможности сохранения на территории соответствующего субъекта Российской Федерации муниципальных образований
в границах городских, сельских поселений и муниципальных районов. Например,
к таким критериям в законе субъекта Российской Федерации возможно отнести превышение уровня расчетной бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений в субъекте Российской Федерации или части таких поселений на одного жителя в два и более раза от среднероссийского уровня.

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

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

7. Законопроектом предусмотрены различные организационные формы
и способы межмуниципального сотрудничества. При этом не установлено, кто определяет порядок участия муниципального образования в организации межмуниципального сотрудничества. Представляется, что данный вопрос должен быть отнесен к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

8. В соответствии с частью 2 статьи 18 законопроекта порядок деятельности фракций устанавливается регламентом либо иным актом представительного органа муниципального образования. В целях единообразного подхода к данному вопросу представляется целесообразным закрепить это право также за субъектом Российской Федерации.

9. По тексту законопроекта не понятно, что подразумевается под «торжественной обстановкой», понятие которой прописано в положениях пункта 7 статьи 25 законопроекта, а также используется в пункте 6 статьи 19 и пункте 8
статьи 25 законопроекта.

Определение понятия «торжественная обстановка» и порядок ее проведения
в законопроекте не установлены, поэтому содержание данного понятия носит, само по себе, неконкретный и неправовой характер и может повлечь неоднозначное токование на практике. Полагаем, было бы более целесообразным заменить понятие «торжественная обстановка» на понятие «публичная обстановка», подразумевающее публичность (открытость) процедуры вступления в должность главы муниципального образования.

10. Частью 9 статьи 19 законопроекта установлено, что порядок предварительного рассмотрения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации и представления представительному органу муниципального образования кандидатов на должность главы муниципального образования устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

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

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

11. Следует отметить, что в статье 19 законопроекта определен статус лица, замещающего государственную должность субъекта Российской Федерации
и муниципальную должность, только в отношении главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию. При этом по непонятным причинам не определен статус главы муниципального образования, исполняющего полномочия председателя представительного органа муниципального образования. По мнению Комитета данный пробел необходимо устранить.

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

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

Кроме этого, законопроектом определено, что руководители территориальных и отраслевых (функциональных) (при наличии) органов местной администрации замещают муниципальные должности. Таким образом, они приобретают публичный статус. Непонятно, как это соотносится с непубличностью обретения главами территориальных и функциональных органов местной администрации, которые
не являются органами местного самоуправления, своего статуса, а также
с их соподчиненностью главе местной администрации.

13. Согласно пункту 6 части 3 статьи 21 законопроекта основаниями
для удаления главы муниципального образования в отставку является систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления. Неясно, что подразумевается под словом «систематическое». Кроме того, в статье 21 законопроекта следует указать и сами критерии определения показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Кроме того, требует дополнительного обоснования проектируемая норма части 15 статьи 21 законопроекта, согласно которой вопрос об удалении главы муниципального образования в отставку может быть вынесен на повторное рассмотрение представительного органа муниципального образования не ранее чем через два месяца со дня проведения заседания представительного органа муниципального образования, на котором рассматривался указанный вопрос
(в действующем законе это год).

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

Таким образом, в законопроекте принципы включения полномочий органов местного самоуправления в один из указанных перечней не определены.

Кроме того, согласно части 3 статьи 6 Федерального закона
от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления
и органами государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с данным Федеральным законом и федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления. При этом перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации и такие законы субъекта Российской Федерации должны вступать в силу только с начала очередного финансового года. Однако в законопроекте аналогичные требования отсутствуют.

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

Согласно части 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут осуществлять две категории полномочий – полномочия по решению вопросов местного значения и переданные
им государственные полномочия. В Конституции не упоминается
о перераспределенных от органов местного самоуправления полномочиях, исполняемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

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

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

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

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

В связи с изложенным необходимо констатировать, что статус полномочий,
не отнесенных законом субъекта Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления в целях обеспечения жизнедеятельности населения,
и исполняемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации, именуемых в законопроекте «перераспределенными», непонятен. Возникает вопрос – относятся ли они к вопросам местного значения или к государственным полномочиям субъекта Российской Федерации? Не ясен также вопрос о соотнесении данных полномочий с полномочиями органов местного самоуправления, установленными в отраслевых федеральных законах, в которых они закреплены
и конкретизированы в качестве собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

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

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

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

16. Часть 1.2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ предоставляет возможность законами субъекта Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами, осуществлять перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

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

Следует иметь в виду, что нормами Конституции Российской Федерации
и бюджетного законодательства Российской Федерации не допускается возможность изъятия доходов из местных бюджетов путем их перераспределения в бюджеты субъектов Российской Федерации для исполнения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, временно перераспределенных для исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Доходы местных бюджетов не предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации, возникающих в связи с исполнением органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, переданным данным органам государственной власти законом субъекта федерации и по его усмотрению. Статья 65 Федерального закона № 131-ФЗ и статья 140 БК РФ предоставляют возможность субъектам Российской Федерации изымать средства в виде субсидий только из бюджетов наиболее обеспеченных муниципальных образований путем их перечисления в бюджеты субъектов Российской Федерации («отрицательный трансферт») для последующего выравнивания уровня расчетной обеспеченности других муниципальных образований.

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

Установление в законопроекте перечня полномочий, которые могут закрепляться законом субъекта Российской Федерации за органами местного самоуправления в целях обеспечения жизнедеятельности населения (а не первично закреплены за ними в рамках федерального регулирования), и введение института перераспределенных полномочий, исполняемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации, потребует существенного изменения и усложнения порядка разграничения и перераспределения доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, механизма формирования межбюджетных отношений, принципов формирования доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, установленных в Налоговом кодексе Российской Федерации и Бюджетном кодеке Российской Федерации. При этом указанные принципы и механизмы не определены в законопроекте и даже базовые ориентиры их определения в настоящее время не понятны.

17. Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает, что органы местного самоуправления должны заниматься «созданием условий для оказания медицинской помощи» (пункт 12 части 1 статьи 15, пункт 14 части 1 статьи 16), тогда как
в законопроекте используется формулировка «обеспечение доступности медицинской помощи» (пункт 6 части 1 статьи 32 законопроекта), что говорит
об ином уровне вовлеченности органов местного самоуправления в данный вопрос. Более того, не понятно, о доступности какого уровня медицинской помощи идет речь – исходя из прямого толкования проектируемой нормы, – о всех ли видах медицинской помощи, включая высокотехнологичную медицинскую помощь.

В этой связи следует учитывать, что, согласно пункту 44 части 1 статьи 44 Федерального закона № 414-ФЗ, к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относится решение вопросов организации оказания населению субъекта Российской Федерации первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и др. Таким образом, в указанном Федеральном законе пределы компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации в указанной сфере четко определены.

В связи с этим, по мнению Комитета, в законопроекте по аналогии необходимо детализировать полномочие органов местного самоуправления
по обеспечению доступности медицинской помощи.

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

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

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

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

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

Представляется целесообразным также дополнить Главу 5 законопроекта новыми статьями, регулирующими эти институты.

20. С учетом положений части 1 статьи 45 законопроекта следует учитывать, что по своей природе территориальное общественное самоуправление является общественно-публичным институтом, поэтому сводить всю деятельность этого института исключительно к хозяйственной деятельности представляется неверным.

Кроме того, учитывая важность института территориального общественного самоуправления, все вопросы, связанные с его регулированием на муниципальном уровне, должны решаться не только нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, а также уставом муниципального образования. Соответственно требуется корректировка частей 6, 9 и 15 статьи 45 законопроекта.

21. Статьей 47 законопроекта регулируются вопросы проведения публичных слушаний и общественных обсуждений. Указанные институты призваны обеспечить информационную открытость действий и решений органов местного самоуправления и одновременно создать канал обратной связи, позволяющий населению влиять на выработку принимаемых решений. Это институты консультативные, а не прямой демократии. На публичных слушаниях
и общественных обсуждениях не принимаются властные решения, их рекомендации не являются обязательными для органов местного самоуправления.

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

22. Частью 2 статьи 47 законопроекта предлагается дополнить пунктом
об обязательном обсуждении на публичных слушаниях стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Это позволит выявить мнение населения по данному вопросу и учесть в дальнейшей работе над этим документом.

23. Уставом муниципального образования должны определяться формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (пункт 3 части 1 статьи 55 законопроекта). Соответственно вопросы, связанные с собраниями граждан, территориальным общественным самоуправлением, старостой должны регулироваться не только нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, но и уставом муниципального образования. Таким образом, требуется корректировка соответствующих статьи законопроекта.

24. Главу 5 законопроекта следует дополнить новой статьей, регулирующей деятельность общественных палат (советов) муниципальных образований.

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

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

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

25. В части 7 статьи 64 главы 7 «Экономическая основа местного самоуправления» законопроекта предусмотрено, что проведение проверки соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального образования квалификационным требованиям осуществляется с участием финансового органа субъекта Российской Федерации
в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Однако, как представляется, данное положение не в полной мере соответствует конституционно-правовой природе регулирования данных вопросов, установленных подпунктом «н» части 1 статьи 72 и части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи со статьей 12 и с частью 11 статьи 131 Конституции Российской Федерации. Из указанных положений Конституции следует, что конкретное правовое регулирование рассматриваемых вопросов возможно осуществлять только законом субъекта Российской Федерации
(а не высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации), право на которое должно быть делегировано ему федеральным законом.

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

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

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

Представляется, что в отсутствие регулирования в самом тексте законопроекта, необходимо, по крайней мере, указание на конкретные федеральные законы, которыми устанавливаются особенности организации местного самоуправления на указанных особых территориях.

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

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

27. Пунктом 1 части 3 статьи 88 главы 11 «Заключительные и переходные положения» законопроекта установлено, что при наличии согласия населения, выраженного представительными органами соответствующих поселений
и муниципального района, осуществляется объединение всех поселений, входящих
в состав муниципального района, с образованием муниципального округа
в границах территории муниципального района. Муниципальный район, в котором все поселения, входившие в его состав, объединились, а также указанные поселения упраздняются. При этом в положениях законопроекта отсутствует механизм преодоления несогласия населения с подобным преобразованием.

На основании вышеизложенного Комитет Государственной Думы
по региональной политике и местному самоуправлению поддерживает концепцию законопроекта с учетом предложений и рекомендует принять его Государственной Думе при рассмотрении в первом чтении.

Председатель Комитета А.Н. Диденко