



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ИНСТИТУТ
НОВЕЙШИХ ГОСУДАРСТВ
INTERNATIONAL INSTITUTE
OF NEWLY ESTABLISHED STATES

МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА: ПРИЧИНЫ, ПРИОРИТЕТЫ, ПРОГНОЗЫ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

МОСКВА, МАРТ 2022

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	1
МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ	2
1. Краткий обзор организации местного управления в Русском государстве, Российской Империи и СССР.....	2
2. Формирование системы муниципального самоуправления в Российской Федерации в 90-е годы XX века	4
3. Муниципальное самоуправление в текущем моменте	6
4. Практика объединения муниципалитетов.....	7
5. Угрозы и недостатки существующей системы местного самоуправления.....	8
РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРЕДЛОЖЕНИЯ И ПОПРАВКИ	13
1. Обзор внесенного А. Клишасом и П. Крашенинниковым законопроекта: основные предложения и их отличия от существующей системы местного самоуправления	13
2. Позиция политических партий	19
3. Предложения региональных властей.....	23
4. Предложения экспертного сообщества.....	28
5. Анализ первых шагов по внедрению реформы	33
МИРОВЫЕ ПРАКТИКИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	36
1. Европейская хартия местного самоуправления и её реализация в странах Европы.....	36
2. Местное самоуправление в США	38
3. Местное самоуправление в Индии и Китае	39
4. Иностраные практики местного самоуправления, применяющиеся в РФ	41
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	42
ПРИЛОЖЕНИЕ	43
Полномочия, непосредственно закрепленные за органами местного самоуправления.....	43
Полномочия, которые могут передаваться уровню местного самоуправления с регионального уровня:.....	45



«Наша общая задача – обеспечить эффективность местного самоуправления, устранить разрывы, несогласованность между регионами и муниципалитетами».

В.В. Путин

(из выступления на заседании Совета по развитию местного самоуправления 30 января 2020 года)

ВВЕДЕНИЕ

Законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» внесли в ГД ФС РФ глава Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству Павел Крашенинников и председатель комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и госстроительству Андрей Клишас.

В январе 2022 года документ прошёл первое чтение, второе предварительно было назначено на март, но после того, как к законопроекту за короткое время поступило множество от депутатов ГД, региональных и муниципальных властей, было принято решение перенести дальнейшее рассмотрение на май 2022 года. На момент написания данного документа общее число полученных поправок превышает тысячу.

Таким образом, очевидно, что муниципальная реформа является одним из важнейших для дальнейшего развития государства и общества законопроектов, которые Государственной Думе предстоит рассмотреть в текущем году.

В данном исследовании авторы намерены провести анализ существующей ситуации в сфере муниципального управления в России, предлагаемых в законопроекте изменений и актуальных мировых практик; оценить плюсы и минусы действующей системы муниципального управления в РФ. Отдельно будет рассмотрена практика слияния муниципалитетов, которая проводится в ряде российских регионов.

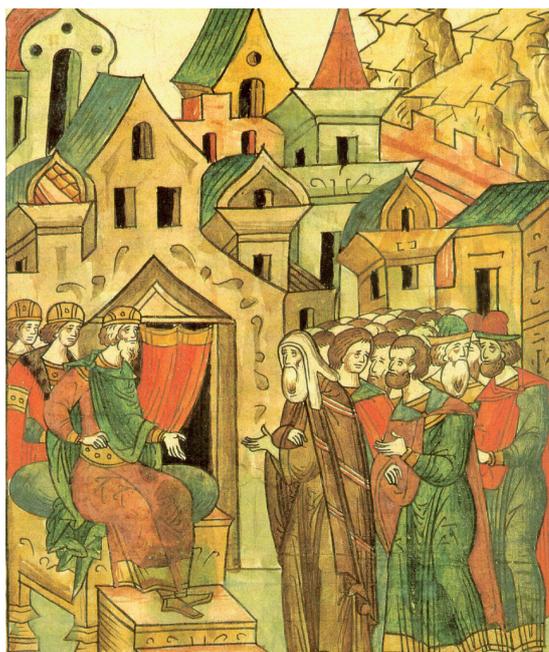
Детальное аналитическое исследование вопросов местного самоуправления поможет депутатам принять закон в наиболее соответствующем задачам государственного управления виде, средствам массовой информации и обществу – получить взвешенную и непредвзятую информацию о предлагаемых изменениях и мировой практике организации муниципального самоуправления. Исследование предназначено для широкого круга читателей.

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

1. КРАТКИЙ ОБЗОР ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РУССКОМ ГОСУДАРСТВЕ, РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ И СССР

Принято считать, что первые формы местного самоуправления у славян появились еще в долетописные времена в виде соседской общины. Эта форма самоуправления продолжила существование и в Киевской Руси и, с усложнением общественного устройства, появилась такая форма представительной демократии как городское вече (*сход жителей*). Этот прототип местного самоуправления, если верить летописцам, существовал во многих русских городах, но окончательно сложился в Новгороде Великом и Пскове, где на века оформилась вечевая демократия. Вече в этих городах, в частности, приглашало князя, чьи функции в основном сводились к роли военачальника.

Вхождение Новгорода и Пскова в единое русское государство привело к затуханию этой самобытной формы местного самоуправления, да и в целом эта сфера сужалась. Вплоть до XVI века формы местного самоуправления определялись местными обычаями, а не государственным законом. При Иване Грозном было учреждено губное и земское самоуправление. В уездах и волостях, где не было крепостного права, посадские люди и черносошные крестьяне получили возможность выбирать целовальников и земских судей. В своей деятельности они полагались на выборных от крестьянской общины. «Земские» и «губные» старосты, избираемые населением, имели достаточно широкие полномочия, хотя и выполняли по преимуществу поручения центральных властей (Исаев И. А. *История государства и права России*. М.: Юристъ, 2005. С. 96).



После Смутного Времени на смену губному и земскому самоуправлению пришло воеводско-приказное управление. Однако появились формы дворянского самоуправления – дворянские советы, которые влияли на деятельность воевод.

Как и многое другое в русской истории, муниципальный уровень власти подвергся коренному реформированию при Петре I. В стране появились губернии, разделенные на провинции. Провинции разделялись на дистрикты. При губернаторах появились ландраты,

избранные из местных дворян. В Москве была учреждена Бурмистерская палата, члены которой избирались на избирательных собраниях. В других городах страны основывались земские избы с выборными бурмистрами, подчинявшиеся ратуше, а не воеводе. Новые органы городского самоуправления были ответственными за сбор податей, осуществляли полицейский надзор, занимались социальной сферой, в частности, занимались развитием народного образования. После смерти Петра I выборная система перестала работать, чиновники вновь стали назначаться.

Екатерина II издала в 1785 году «Грамоту на права и выгоды городам Российской империи». Согласно этому документу, в городах избиралась Общая дума, формировавшая из своего состава исполнительный орган – шестигласную думу. Кроме того, предусматривался такой формат как собрание «общества градского». Реализовать задуманное на бумаге до конца не удалось даже с учетом сословного принципа и жесткого контроля со стороны городничих, полицмейстеров и других представителей власти.

Стройная система органов местного самоуправления в XVIII веке не сложилась, а при правлении Павла I централизация власти только усилилась – представительные органы самоуправления в городах ликвидировались, создавались особые подразделения губернской администрации на местах – ратгаузы, хотя часть их состава была выборной.

После отмены крепостного права была предпринята попытка возродить местное самоуправление в Российской империи. Александр II издал в 1864 году Положение о губернских и уездных земских учреждениях, а в 1870 году – Городовое положение. Появилось земское самоуправление, чьи учреждения избирались тремя куриями (*помещиков, горожан и крестьян*). Земское собрание состояло из земских гласных и собиралось на сессию один раз в год. Земство (городские избирательные собрания, городские думы и городские управы) распространилось на губернский и уездный уровни, до волостей оно не дошло.

Земские и городские органы работали под контролем министра внутренних дел и губернаторов,. При Александре III имперский контроль над земствами закономерно усилился. Государство стало предопределять деятельность земств.

После Февральской революции 1917 года появилось множество новых проектов реорганизации местного самоуправления, прежде всего, предполагавших создание волостных земств. Но Октябрьская революция все эти планы отменила. В стране стала формироваться система Советов, контролируемых уже не государством и обществом, а исключительно правящей партией большевиков.

В начале 20-х определились сферы полномочий советов. В их ведение отошли землеустройство, благоустройство, часть промышленности, водопровод и канализация, местный транспорт, пожарное, похоронное дело.

Конец НЭПа ознаменовался административно-территориальной реформой, ликвидировавшей волости и уезды. Появившиеся на их месте районы более подходили для проведения индустриализации и коллективизации. Само словосочетание **«местное самоуправление»** ушло из обихода.

Конституция СССР 1936 года устанавливала избрание Советов всех уровней путем всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании. Появились **«наказы избирателей»** и механизм отзыва депутатов, не справлявшихся со своими функциями. В Советах формировались постоянные депутатские комиссии, а главное – исполнительный комитет, который и занимался непосредственно управлением на местах. Система выборов депутатов была организована на безальтернативной основе, происходила четкая фильтрация кандидатов партийными органами. Существовали четкие разрядки, сколько в совете должно быть рабочих, крестьян, интеллигенции, женщин, представителей национальных меньшинств и т.д. Нижестоящие Советы подчинялись вышестоящим.

2. ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 90-Е ГОДЫ XX ВЕКА

В годы перестройки тема местного самоуправления вновь стала актуальной и вызывающей общественный интерес, как и многие другие аспекты жизни обществ, избравших не советский путь развития. Развитие местной инициативы потребовало принятия закона СССР **«Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»** и Закона **«О местном самоуправлении в РСФСР»**. На основе этих документов местное самоуправление возрождалось, выборы стали альтернативными и многопартийными.

Исполкомы (*коллегиальные органы*) были упразднены, всю полноту ответственности за положение дел на местах возложили на глав администраций, назначавшихся главой вышестоящей администрации с согласия совета.

Но сохранившаяся система Советов не выдержала бурного периода первоначального капиталистического накопления в РФ, вступив в полномасштабный конфликт с исполнительной властью. После расстрела Верховного Совета в октябре 1993 года большинство региональных и местных Советов были распущены. Их полномочия в сфере исполнительной власти перешли администрациям соответствующих местных единиц.



Борис Ельцин, первые альтернативные выборы в СССР, 26 марта 1989 г.

Новую жизнь в местное самоуправление вдохнуло принятие в 1995 году федерального закона **«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»** и принятие Правительством РФ федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления. После выполнения ее основных мероприятий в 1999 году была принята вторая программа – Федеральная целевая программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления.

В 1996 году был принят Федеральный закон **«Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»**. В 1997 году принят Федеральный закон **«О финансовых основах местного самоуправления в РФ»**, в 1998 год – Федеральный закон **«Об основах муниципальной службы в РФ»**. В том же году Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления. В 1999 году Указом Президента РФ были утверждены Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ.

Для организации взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти были созданы Совет по местному самоуправлению в РФ, возглавляемый Президентом России, и Совет руководителей органов местного самоуправления по проблемам социально-экономической реформы при Правительстве Российской Федерации.

В то же время практика реализации местного самоуправления выявила ряд серьезных недостатков и нерешенных проблем. В ряде субъектов РФ полноценные органы местного самоуправления так и не были сформированы и сохранилась практика назначения глав городов и районов руководителями регионов. Изменения в налоговом и бюджетном законодательстве существенно подорвали финансовую базу местного самоуправления и превратили большинство муниципальных образований в дотационные. На органы местного самоуправления был возложен значительный объем государственных полномочий, не обеспеченных финансированием.

С 2002 года в России началась административная реформа, призванная повысить эффективность деятельности всех уровней публичной власти, четко разграничить между ними полномочия и ответственность, привести финансовые ресурсы каждого уровня в соответствие с объемом полномочий. Существенным ее компонентом стала реформа местного самоуправления. В 2003 году был принят новый Федеральный закон **«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»** N 131-ФЗ, который должен был вступить в силу с 1 января 2006 года. В дальнейшем в него было внесено множество изменений и дополнений, в том числе срок вступления Закона в полную силу был отодвинут на 1 января 2009 года в связи с финансовой необеспеченностью и неготовностью вновь

образованных муниципальных образований (особенно сельских поселений) к его реализации.

Реформирование и становление системы местного самоуправления в современной России, фактически начавшиеся с 1990 года с принятием Закона СССР **«Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»**, продолжается и в настоящее время, объединяя в себе элементы и преимущества как государственного, так и общественного самоуправления.

3. МУНИЦИПАЛЬНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ТЕКУЩЕМ МОМЕНТЕ

Подавляющее число нынешних муниципалитетов имеет именно поселенческий уровень. Но в поселениях уже давно не хватает кадров и ресурсов для эффективного решения вопросов на местах. В подавляющем большинстве случаев администрация поселений всё равно переадресует людей на уровень выше. Муниципальный район также не горит желанием взваливать на себя дополнительную ответственность. В итоге – люди не знают, куда идти со своими проблемами. И местное самоуправление именно как инструмент решения местных вопросов не работает, в результате чего люди даже по самым небольшим и не принципиальным вопросам вынуждены обращаться к Президенту.



Поселковая администрация,
Хийтола, Лахденпохский район,
Карелия

Муниципалитеты, по сути, наделены объемом полномочий, который они не в состоянии эффективно реализовать. Но для людей неважно, какой уровень власти отвечает за то, что будут построены дома, отремонтированы дороги, обеспечены местами в детских садах дети и так далее.

Что касается главы муниципалитета, то для людей важно, чтобы власть работала как единый механизм. Невозможность для губернаторов увольнять мэров за ненадлежащее исполнение обязанностей – это путь к падению дисциплины и ответственности. Любой начальник знает, при всей прочей позитивной мотивации угроза увольнения очень стимулирует. И наоборот, если нет такого инструмента у начальника, то по сути у него нет и влияния на подчиненных. Нет возможности в полной мере требовать выполнения всех задач на должном уровне.

4. ПРАКТИКА ОБЪЕДИНЕНИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Укрупнение муниципальных образований приобрело массовый характер в 2007 году из-за столкновения муниципалитетов со сложностями при исполнении своих полномочий. Муниципальные образования могли стали оздоравливаться через объединение и присоединение с учетом, что территории с сильной экономикой подтянут отстающих. Во многих случаях только укрупнение могло помочь муниципалитетам выйти из кризиса. К тому же, в подавляющем большинстве случаев муниципальные образования создавались в рамках границ советских районов и не всегда отвечали новым реалиям.

Уже в конце нулевых годов стало ясно, что, получив большое число полномочий, местные органы власти столкнулись с тем, что их трудно, а порой и невозможно исполнить. В первую очередь не хватало специалистов – юристов, экономистов, программистов. В небольших поселениях часто просто неоткуда взять профессионалов своего дела.

Плюс ко всему, в большинстве муниципальных образований отсутствуют собственные производства, что сокращает налогооблагаемую базу и доходы бюджета. В тех поселениях, где не хватает денег, решать какие-либо вопросы местное самоуправление просто не в состоянии. Бюджета едва хватает на то, чтобы содержать сами органы местного самоуправления.

Для того, чтобы улучшить финансовое положение поселений, и был задуман процесс объединения муниципалитетов. Экономически успешные муниципальные образования должны были стать локомотивами развития территории. Считалось, что это позволит привлечь квалифицированные кадры во вновь образованные центры поселений и даст возможность более эффективно решать вопросы местного значения. С помощью укрупнения сокращались расходы на управление, а сэкономленные средства должны были пойти на решение проблем населенных пунктов. Кроме того, объединение позволило сэкономить ресурсы на проведение выборов. У укрупненного поселения появилась возможность участия в различных федеральных и областных программах, которые привлекут денежные средства.

В 2015-2017 гг. в регионах активизировался процесс укрупнения муниципальных образований и преобразования двухуровневой системы местного самоуправления (муниципальные районы с городскими и сельскими поселениями) в одноуровневую (путем образования городских округов).



Общероссийский Конгресс муниципальных образований

Тем не менее, действующее законодательство представляется недостаточно совершенным и не отвечающим нуждам муниципального самоуправления.

5. УГРОЗЫ И НЕДОСТАТКИ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В российской практике разделения уровней власти есть известная коллизия. Юридически, согласно статье 12 Конституции РФ, устанавливается два принципа: во-первых, местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, во-вторых, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. На практике же муниципальная власть воспринимается и гражданами, и бюрократией как нижний из трех этажей именно государственной власти. Из этого базового противоречия идеологии и практики МСУ складывается набор практик управления, финансирования и формирования органов муниципальной власти, похожих на лоскутное одеяло. Отсюда возникал базовый вопрос: муниципальная власть – должна ли быть полностью самостоятельна и независима, ничего общего не иметь с властью государственной, или же она выполняет на конкретной территории те же функции, что и государственная власть?



Коллизия эта не нова: де-факто никто с самого начала российской государственности не мог сказать, где проходит грань между муниципальными органами власти и их полномочиями и органами государственной власти и их полномочиями. Образно говоря: муниципальная власть традиционно воспринималась как нижнее звено в цепочке единой системы власти.

То, что система власти в целом едина, никогда не подвергалось сомнению. Конституционный Суд РФ еще в 1997 году в постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П рассматривал местное самоуправление именно как часть единой системы публичной власти. В частности, рассматривая структуру органов государственной власти в Удмуртии, КС постановил: **«Территориальное устройство государства как способ организации публичной власти, основа построения и функционирования системы органов государственной власти имеет существенное значение для характеристики конституционно – правового**

статуса республики (государства) в качестве субъекта Российской Федерации... Территориальные единицы иного уровня, а именно: город районного подчинения, другие городские и сельские поселения в районах, а также прочие городские поселения (части города, его районы, жилые комплексы) в городах республиканского значения, не имеют такого статуса. Поэтому не могут быть созданы органы представительной и исполнительной государственной власти таких территориальных единиц. На этом уровне публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти»¹. То есть – ни термин «публичная власть», ни отношение к таковой муниципальных органов власти – не являются новшеством.

И впоследствии КС неоднократно указывал на объективную необходимость взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъекта Федерации, призванных создавать условия для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории данного субъекта. Таковых постановлений было издано КС немало. Что приводит нас к выводу, что концепция единой публичной власти – не новация, а последовательная позиция Конституционного суда в решении описанной выше правовой коллизии.

Эта позиция раскрывалась, в частности, в Заключении от 16 марта 2020 года № 1-З Конституционного Суда: «Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации и объективную необходимость взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта Российской Федерации, призванных создавать условия для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории данного субъекта Российской Федерации, как на достаточное основание для участия органов государственной власти в законодательном регулировании порядка формирования органов местного самоуправления, а также для участия выборных лиц местного сообщества, учета их мнения в рамках процедуры замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)» (постановления от 24 декабря 2012 года N 32-П и от 1 декабря 2015 года N 30-П).

Местное самоуправление, будучи коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно – выражением власти местного сообщества, в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демокра-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 N 1-П "По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-24011997-n/>.

тического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и, прежде всего (имея в виду объективно существующие наиболее тесные взаимосвязи публичных функций и задач, осуществляемых региональными и муниципальными органами власти), с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Возложение Конституцией Российской Федерации именно на органы местного самоуправления самостоятельного решения вопросов местного значения (статья 130, часть 1) не препятствует конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участие органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории – как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (статья 132, часть 2, Конституции Российской Федерации), так и в иных формах (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 года N 33-П).

Таким образом, под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. Это не отрицает самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (статья 12 Конституции Российской Федерации)².

Однако Российскую Федерацию не раз упрекали в этой связи в попытках ограничения и/или ликвидации самостоятельности системы



2 Заключение Конституционного Суда РФ 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" <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73647918/?prime>.

местного самоуправления. Между тем, порядок осуществления прав муниципалитетов на каждой конкретной территории существенно различается в зависимости от регионального законодательства, конкретных социально-экономических, национальных и культурных особенностей. Формирование муниципальных органов власти в районах ЦАО Москвы, дальнем якутском улусе или городе-спутнике областного центра в европейской части России, очевидно, будет существенно различаться.

Впрочем, есть ряд общих для всех муниципальных образований РФ проблем, на которые исторически обращали внимание практически все эксперты. Они особенным образом становились все более и более явными после внесения очередного блока поправок в 131-ФЗ³.

Это:

- **Хроническое недофинансирование муниципалитетов в рамках их полномочий;**
- **Огромный разрыв в бюджетном обеспечении муниципалитетов не только в рамках страны, но и внутри одного региона;**
- **Пересечение полномочий регионов и муниципалитетов;**
- **Кадровая и организационная слабость муниципалитетов, дефицит муниципальных служащих;**
- **Связанный с предыдущим низкий уровень сменяемости кадров (*проблемы не только ротации, но и смены поколений*) в муниципалитетах;**
- **Встроенный в схему взаимодействия «регион-муниципалитет» хозяйственный и, как следствие, политический конфликт (*в наиболее крайнем виде приводившая к многочисленным конфликтам «губернатор-мэр», выливавшемся в настоящие политические войны на уровне регионов*).**

Все вышеперечисленное создает набор конкретных угроз для стабильности не только положения в конкретном муниципалитете, но и стабильности политической системы в целом. К этим угрозам, в частности, относятся:

- **Общая неустроенность муниципалитетов, невозможность создания комфортной для граждан среды в силу конфликтов уровней властей и недофинансирования;**
- **Формирование хронически депрессивных, неблагополучных территорий, вымирание русского села;**
- **Дефицит профессиональных кадров в социальной сфере, отсутствие или низкий уровень предпринимательской инициативы в сельских районах;**

³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

- Локальные политические кризисы в силу уголовных дел против «восставших» муниципалов, неправильно распоряжающихся скудными финансами местных чиновников;
- Радикальная политизация с созданием «на ровном месте» политических конфликтов федерального уровня;
- Кадровые эксцессы и скандалы, вроде избрания на вакантные посты комических и явно не профессиональных фигур.

По сути, эти угрозы и проблемы вызваны описанным выше конфликтом между буквой закона и практиками управления на местах, вызванных как локальными особенностями, так и общими проблемами системы формирования и функционирования органов МСУ.

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРЕДЛОЖЕНИЯ И ПОПРАВКИ

1. ОБЗОР ВНЕСЕННОГО А. КЛИШАСОМ И П. КРАШЕНИННИКОВЫМ ЗАКОНОПРОЕКТА: ОСНОВНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ И ИХ ОТЛИЧИЯ ОТ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

После принятия поправок в Конституцию Российской Федерации, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года, на повестке дня встал вопрос о приведении законодательства в соответствии с новыми нормами Конституции РФ. В частности, в том, что касается органов МСУ, п. 3 ст. 132 Конституции прямо указывает, что *«органы местного самоуправления и органы государственной*



Андрей Клишас

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 свою очередь, п.г. ст. 71 Конституции гласит, что в компетенции федеральной власти *«организация публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти».*



Павел Крашенинников

Во исполнение положений Конституции 16 декабря 2021 года председатель Комитета СФ по конституционному законодательству и государственному строительству Андрей Клишас и депутат Государственной Думы Павел Крашенинников внесли проект федерального закона *«Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».*

Основные новеллы законопроекта включали в себя:

- **введение одноуровневой системы местного самоуправления** (для организации местной власти приоритетом становится не территория, а “привязка” к населению);
- **реформирование территориальной организации местного самоуправления** (вместо восьми видов муниципальных образований – три);

- усиление ответственности глав муниципалитетов в части достижения показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления;
- закрепление трех альтернативных вариантов избрания главы муниципального образования (на муниципальных выборах, представительным органом муниципального образования из своего состава или из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации).

Согласно тексту проекта закона, основная часть положений законопроекта вступает в силу с 1 января 2023 года. Отдельные главы (в том числе, общие положения законопроекта) вступают в силу со дня его официального опубликования. При этом, до 1 января 2028 года устанавливается переходный период, в течение которого осуществляется переход к одноуровневой системе организации местного самоуправления.

Основные концептуальные походы к местному самоуправлению, устанавливаемые законопроектом, следующие:

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

б) **«законопроектом подчеркивается правовая природа местного самоуправления – целью самоорганизации граждан признается решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения»;**

в) местное самоуправление включается в систему единой публичной власти (ст. 1.4)⁴.

При этом, местное самоуправление, как и прежде, не входит в систему собственно государственной власти (ст. 1.6)⁵ – как того требует Конституция. Отдельно закрепляется в законопроекте роль Президента России – как своего рода модератора, гаранта гармоничного взаимодействия различных органов власти: **«Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти в Российской Федерации»** (ст. 1.5).



4 ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА к проекту федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»

5 Проект ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти.

По словам одного из авторов реформы Андрея Клишаса, проект федерального закона направлен на совершенствование организации местного самоуправления в Российской Федерации и подготовлен в развитие положений Конституции РФ о единой системе публичной власти. **«В целях обеспечения реализации принципа единства системы публичной власти, который предполагает согласованную работу различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан, законопроектом предлагается обновленная модель организации и деятельности органов местного самоуправления»**, – отмечает Андрей Клишас.

Законопроектом определяются единые принципы образования, формирования, деятельности органов местного самоуправления, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с иными органами. Также законопроектом предусматривается уточнение компетенции органов местного самоуправления с учетом природы данного института, закрепляются полномочия данных органов.

Один из наиболее важных пунктов в этой связи – прямое указание на то, что четко разграничиваются сферы полномочий между уровнями публичной власти и прописаны принципы финансирования. Так, статья 4.7 законопроекта гласит: **«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, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами»**⁶.

Проект также уточняет компетенцию органов местного самоуправления, что позволит покончить с путаницей при распределении полномочий между субъектом РФ и муниципалитетом. За городскими и муниципальными округами закрепляется идентичный объем неотъемлемых полномочий, направленных на непосредственное решение местных задач. При этом регион может забрать ряд полномочий для обеспечения интересов населения. Кроме того, законопроект усиливает ответственность глав муниципальных образований перед руководителем региона. Одно из оснований для отставки главы муниципального образования – систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления (главы муниципального образования или местной администрации).

«Документ усиливает ответственность руководителей муниципальных образований и местных администраций перед главой субъекта Российской Федерации. В частности, глава субъекта Российской Федерации вправе вынести предупреждение, объявить выговор руководителям муниципального образования и местной администрации за ненадлежащее исполнение или неисполнение

⁶ Проект ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти.

обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами или законами субъекта Российской Федерации», – говорит сенатор Андрей Клишас⁷, уточняя, что, «В случае, если в течение месяца ими, в пределах имеющихся полномочий, не будут предприняты меры по устранению причин, послуживших основанием для выговора, то глава субъекта вправе отрешить от должности руководителя муниципального образования или главу местной администрации».

Это один из механизмов, направленных на создание гарантий обеспечения качества жизни населения, его социально-экономического благополучия. В целях реализации принципа единства системы публичной власти глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность.

Параллельно законопроектом сохраняется существующая структура органов местного самоуправления. Важно, что представительный орган муниципального образования может формироваться только путем проведения муниципальных выборов.

Проектом федерального закона предлагается установить, что полномочия главы муниципального образования, который избран представительным органом муниципального образования, начинаются со дня его избрания и вступления в должность и прекращаются в день проведения представительным органом муниципального образования нового созыва заседания, на котором рассматривается вопрос об избрании главы муниципального образования.

Одной из наиболее дискутируемых в обществе и экспертных кругах пунктов законопроекта стала идея о том, что в основу устройства местной власти предполагается заложить не территориальный, а популяционный принцип. Таким образом, в рамках предложенной концепции осуществляется переход на одноуровневую систему органов местного самоуправления. Логика законодателей следующая: необходимо привести законодательство в соответствие с реальностью. Как отмечает в анализе законопроекта Павел Крашенинников: **«Новелла учитывает высокую дотационность небольших муниципалитетов, а также широко применяемую практику перераспределения полномочий с поселенческого уровня на региональный или передачи поселениями своих полномочий органам муниципальных районов (в отдельных случаях вплоть до 100%). Одноуровневая система позволит повысить эффективность местных органов власти, укрепить финансовую основу их деятельности. В итоге мы избавимся от бесконечного перераспределения полномочий между**

7 А. Клишас и П. Крашенинников внесли законопроект об организации местного самоуправления <http://council.gov.ru/events/news/131952/>

администрациями поселений и администрациями муниципальных районов и городских округов»⁸.

Как признает соавтор законопроекта, **«не меньше чем в два раза сократится количество муниципальных образований. Сейчас их – более 20 тысяч. Причем, преобладающее число – именно поселенческий уровень. Но не секрет, что в поселениях уже давно не хватает кадров и ресурсов для эффективного решения вопросов на местах. В подавляющем большинстве случаев администрация поселений всё равно переадресует людей на уровень выше. А муниципальный район также не горит желанием взваливать на себя дополнительную ответственность. В итоге – граждане не знают куда идти. И местное самоуправление именно как инструмент решения местных вопросов не работает»⁹.**

На практике, кстати, процесс упразднения неэффективных муниципалитетов и укрупнения муниципалитетов (муниципальных округов) идет, как мы отметили выше, уже на протяжении нескольких лет, так что данная норма фиксирует, скорее, факт реальности и общий тренд развития в муниципальном управлении.



Другая важная часть законопроекта – разграничение полномочий. Действующий закон содержит 9 статей, которые закрепляют разные перечни вопросов местного значения, права органов местного самоуправления, а также их полномочия. Вопросы местного значения являются одним из главных элементов компетенции органов местного самоуправления, но при этом нередко происходит путаница между полномочиями разных публичных органов власти, закрепленными в

отраслевых федеральных законах. От такой головоломки страдают не столько чиновники, сколько граждане, поскольку нет понимания, кто за что отвечает. Законопроектом предлагается закрепить непосредственно полномочия органов местного самоуправления (ст. 32)¹⁰.

В проекте закона предлагается разделить полномочия МСУ на два типа. Как уточняет Павел Крашенинников, речь идет о **«неотъемлемых полномочиях (неотъемлемые – значит, нельзя отменить), направленных на непосредственное решение местных задач (ч. 1 ст. 32). Этот перечень закрытый, и включает в себя 27 пунктов.**

⁸ Павел Крашенинников представляет проект закона о местном самоуправлении. <https://rg.ru/2022/01/24/pavel-krasheninnikov-predstavliaet-proekt-zakona-o-mestnom-samoupravlenii.html>

⁹ Там же.

¹⁰ Закрытый список предлагаемых полномочий см в Приложении.

Он, конечно же, одинаковый для городских и муниципальных округов. Это, например, вопросы бюджета, благоустройства, развития внутридворовых территорий, обеспечение доступности медицинской помощи, создание условий для обеспечения жителей услугами организаций культуры, организации досуга, массового отдыха жителей и так далее. За исключением неотъемлемых полномочий, регион может принять решение о перераспределении ряда полномочий в конкретном муниципальном образовании и осуществлении их на региональном уровне. Это может касаться, например, вопросов разработки и утверждения программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры и др. Соответствующий перечень состоит из 28 пунктов»¹¹.

Сокращается число способов избрания главы муниципального образования (этот вопрос, так же как и сейчас, решается законом субъекта РФ). Остаются муниципальные выборы. Глава муниципалитета может быть избран представительным органом муниципального образования из своего состава, либо из числа кандидатов, представленных главой региона. Избрание руководителя муниципалитета из числа кандидатов, предложенных высшим должностным лицом субъекта РФ, – это новелла, которая закрепляет единство публичной власти. Глава, избранный из числа кандидатов, предложенных высшим должностным лицом, всегда возглавляет местную администрацию и исполняет и представительские функции, и функции “сити-менеджера”. В остальных случаях – на усмотрение муниципалитета. Все главы муниципалитетов теперь имеют единый срок полномочий – пять лет, что также задает общую логику работы системы и синхронизирует ее.

Как резюмируют соавторы законопроекта, *«речь идет об укрупнении территорий муниципалитетов и сокращении их общего количества. При этом структура органов и должностных лиц местного самоуправления существенно упрощается, обеспечивается консолидация и прозрачность средств местных бюджетов. Поэтому переход на одноуровневую систему должен быть прописан очень детально и четко, все нормы должны быть выверены, чтобы переход на практике произошел без серьезных проблем и максимально были защищены все права. Что же касается местных полномочий, то проект предусматривает диверсифицированный подход в зависимости от возможностей муниципалитетов и потребностей регионов. Поэтому, конечно, здесь тоже нужно подходить с осторожностью и учитывать мнения всех заинтересованных сторон»¹².*

¹¹ Павел Крашенинников представляет проект закона о местном самоуправлении. <https://rg.ru/2022/01/24/pavel-krasheninnikov-predstavliaet-proekt-zakona-o-mestnom-samoupravlenii.html>

¹² Павел Крашенинников представляет проект закона о местном самоуправлении. <https://rg.ru/2022/01/24/pavel-krasheninnikov-predstavliaet-proekt-zakona-o-mestnom-samoupravlenii.html>

2. ПОЗИЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Проект закона об МСУ был принят в первом чтении 25 января 2022 года. В середине февраля 2022 года второе чтение новой редакции закона о местном самоуправлении (МСУ) было перенесено с марта на июнь. С таким предложением профильный комитет Госдумы по госстроительству и законодательству обратится в совет палаты. Причиной отсрочки стало желание тщательнее обсудить главные нормы документа. Сбор поправок тоже был продлен – до 20 мая. К тому моменту *(законопроект должен был быть рассмотрен в 20-х числах февраля)* большинство депутатов уже сформулировали свои поправки к документу.

Поправки вносили депутаты всех фракций и даже соавторы законопроекта.



Заседание палаты
Государственной Думы РФ

Как сообщал 11 февраля «Коммерсанту» соавтор законопроекта и глава профильного комитета Госдумы Павел Крашенинников, его поправки подготовлены по результатам встреч в регионах. **«Мы с коллегами объезжали страну, приглашали коллег и сформулировали эти поправки. Ожидаем огромное количество поправок – не меньше 100. И законотворческая практика показывает, что это все обычно делается в последние дни»**, – заявил депутат. На тот момент, по его словам, поступило 47 поправок.

Основные из внесенных главой комитета поправок касаются ситуаций, когда кандидат на должность главы муниципального образования, избираемый представительным органом из своего состава, не может набрать необходимое для этого число голосов. В этом случае губернатор в течение десяти дней сможет назначить врио мэра из числа местных депутатов, который будет работать до избрания нового главы. Та же процедура возможна при досрочном прекращении полномочий главы муниципалитета или временном отстранении его от должности.

Кроме того, предлагается продлить переходный период до 1 марта 2028 года *(в варианте первого чтения было 1 января)*. За это время должны быть приняты региональные законы, регулирующие вопросы новой территориальной организации МСУ. При этом, может быть предусмотрено продление сроков полномочий муниципальных глав и депутатов, но не более чем на два года: это делается для того, чтобы нормы заработали единовременно. Также поправки дают

возможность объединяться муниципальным округам (сейчас возможно объединение только городских округов либо городского и муниципального округа).

Помимо этого, Павел Крашенинников предложил отнести к полномочиям органов МСУ не только **«утверждение правил благоустройства территории муниципального образования»**, но и **«организацию благоустройства территории муниципального образования в соответствии с указанными правилами»**, а также позволить муниципалам оказывать поддержку общественным объединениям инвалидов. Остальные поправки, по словам господина Крашенинникова, носят технический характер и связаны **«со стыковкой текста внутри законопроекта и с другими актами»**¹³.

Крашенинников был прав – поправок от партий пришло более 100. Конкуренцию по числу поправок фракции ЕР составили новички в нижней палате парламента. Фракция «Новые люди» подготовила более 120 поправок ко второму чтению законопроекта о местном самоуправлении. Они были разработаны совместно с экспертным сообществом, представителями муниципалитетов и законодательных собраний регионов. Как отмечала замруководителя фракции «Новые люди», зампредела Комитета Госдумы по региональной политике и местному самоуправлению Сардана Авксентьева, представленный текст законопроекта о местном самоуправлении имеет, по мнению фракции, существенные недоработки и не отвечает интересам и чаяниям людей на местах. **«Во-первых, самое главное – сохранение прямых выборов, увеличение количества прямых выборов мэров городов, глав муниципальных образований, поскольку прямое волеизъявление людей – это самый главный принцип демократии»**, – заявила парламентарий.

«Также депутаты фракции «Новые люди» выступают против того, чтобы органы госвласти на местах вмешивались в деятельность органов местного самоуправления, высказывали недоверие избранному людьми главе администрации или мэру города, а также применяли к нему дисциплинарные взыскания. Третье – полномочия местного самоуправления. В представленном на обсуждение тексте законопроекта полномочия не в полном объеме конкретизированы, поэтому здесь большее количество поправок относится к статье о полномочиях местного самоуправления», – подчеркнула Сардана Авксентьева¹⁴.

Она также высказала ряд претензий и предложений к законопроекту в ходе специальных слушаний в Якутии, прошедших в пер-

13 Муниципальная реформа встала на путь исправления. <https://www.kommersant.ru/doc/5215496>

вой половине января. По новому законодательству о местном самоуправлении, предлагаемому Госдумой РФ, подчеркнула Авксентьева, глава муниципалитета может быть отстранен от должности **«за всё что угодно»**. Она отдельно остановилась на статье 21 закона, касающейся отстранения от должности главы муниципалитета. **«Если раньше избранный глава мог быть отстранен в силу незаконных действий, доказанных судом, либо нецелевого расходования федеральных средств и так далее, то теперь здесь написано: неисполнение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. То есть [могут уволить] за всё – например, не исполнили какие-то вопросы жизнедеятельности населения. Все, кто у нас идёт на выборную должность или работает – все вы знаете, под каким дамокловым мечом ходите. А теперь если не исполнили вопрос жизнедеятельность населения – всё, до свидания»**, – говорит Сардана Авксентьева. Депутат обратила внимание на ещё одно нововведение в этой же статье – систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления¹⁵.

Депутат Владислав Даванков («Новые люди») также в целом оценил документ позитивно, но напомнил, что его партия отстаивает выборность глав муниципалитетов. **«Важно закрепить приоритет выборности мэров перед другими способами избрания, вот прямо так, чтобы был конкретный перечень случаев, когда главу местного самоуправления могут выбирать без участия жителей»**, – подчеркнул Даванко¹⁶.

КПРФ и СРЗП выступили в целом против концепции законопроекта. Первый замглавы фракции КПРФ Николай Коломейцев заявил, что коммунисты будут настаивать на снятии с рассмотрения Государственной Думой законопроекта об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. По словам парламентария, если оставить закон как он есть, фактически будут упразднены низовые звенья органов самоуправления: **«во Франции, которая по территории четверть Красноярского края, 36 750 органов местного самоуправления «вниз». Германия – более 30 тыс. Швейцария – там тоже развито самоуправление. У нас же фактически предлагается людей лишить возможности обращаться по злободневным вопросам, а за тридевять земель ехать за любой справкой»**¹⁷.

Коммунисты планировали подать около 20 поправок, заявлял первый зампред комитета по госстроительству Юрий Синельщиков.

14 «Новые люди» подготовили более 120 поправок к законопроекту о местном самоуправлении <https://dumatv.ru/news/-novie-lyudi--podgotovili-bolee-120-popravok-k-zakonoproektu-o-mestnom-samoupravlenii>

15 Сардана Авксентьева: По новому закону глава муниципалитета может быть уволен за всё что угодно <https://news.myseldon.com/ru/news/index/265218901>

16 Утром реформа – вечером деньги. <https://www.kommersant.ru/doc/5182142>

17 КПРФ не поддержит закон о местном самоуправлении <https://dumatv.ru/news/kprf-ne-podderzhit-zakon-o-mestnom-samoupravlenii>

Но сначала, по его словам, партии нужно **«прийти к общему знаменателю»**: например, не все в КПРФ поддерживают переход к одноуровневой системе МСУ.¹⁸

Замглавы Комитета по контролю Георгий Камнев напомнил, что действующий 131 федеральный закон, который регламентирует устройство местного самоуправления в РФ, многократно подвергался критике как со стороны экспертов, так и со стороны исполнителей, и среди простых граждан: **«Какие есть проблемы основные в местном самоуправлении? Это хроническое недофинансирование, потому что дотации для местного самоуправления сегодня в среднем составляют 80-90%. Но это вопрос на самом деле бюджетной политики, и он может быть решен. Также это вопросы перераспределения полномочий, потому что не совсем было понятно, как распределять полномочия между уровнями местной власти – сегодня таких уровней два, как известно, но это тоже вопрос решаемый. Также это вопрос кадров и компетенций, что тоже решаемо»**.¹⁹

Бывший ярославский губернатор Анатолий Лисицын («Справедливая Россия – За правду») говорил СМИ, что **«корень зла» МСУ – это «несправедливые межбюджетные отношения»**. Он направил в правительство свои предложения по изменению бюджетной политики в пользу регионов, у которых должно оставаться **«в пределах 50% всех федеральных налогов»**²⁰. Депутат от «Справедливой России – За правду» Николай Новичков говорил СМИ, что эсеры намерены побороться за возвращение прямых выборов мэров городов и муниципальных округов. Также фракцию не устраивает **«возможность по надуманным причинам отстранить главу МСУ от должности»**. Наконец, эсеры тоже категорически против ухода от двухуровневой системы МСУ, отметил депутат: **«Недалек тот момент, когда у нас появятся муниципальные образования размером с Бельгию или Данию. Это фактически отчуждение граждан от публичной власти, увеличение дистанции между ними и, по сути, сворачивание МСУ»**.²¹

Среди поправок ЛДПР, как заявлял глава комитета Думы по региональной политике и МСУ Алексей Диденко, есть три фундаментальных: **«Одна из ключевых проблем – определение природы полномочий в вопросах местного значения и возможность их осуществления на региональном уровне. Мы предлагаем прописать, что весь объем полномочий является присущим МСУ по своей природе. Они могут перераспределяться на уровень региона, но не перестают быть местными и в любой момент могут вернуться на муниципальный уровень. Так мы обеспечиваем конституционную норму о самостоятельности МСУ»**. Другая поправка связана со статусом МСУ, продолжает депутат: **«Если мы пропишем, что это первичный уровень**

18 Муниципальная реформа встала на путь исправления. <https://www.kommersant.ru/doc/5215496>

19 КПРФ не поддержит закон о местном самоуправлении <https://dumatv.ru/news/kprf-ne-podderzhit-zakon-o-mestnom-samoupravlenii>

20 Муниципальная реформа встала на путь исправления. <https://www.kommersant.ru/doc/5215496>

21 Муниципалитетам дали новый срок <https://www.kommersant.ru/doc/5219017>

публичной власти, мы придадим конституционное звучание этой норме и отразим истинный фундаментальный смысл МСУ». А третьей поправкой ЛДПР предлагает предусмотреть правовые механизмы создания муниципальных образований в границах бывших поселений.²²

3. ПРЕДЛОЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ

Широкая дискуссия по поводу законопроекта развернулась в регионах. Очевидно, что для региональных властей и муниципалитетов формулировки нового законопроекта были не абстракцией, они конкретно были привязаны к положению дел «на земле».

Изначально у представителей регионов присутствовала и концептуальная критика законопроекта, серьезные дополнения при концептуальном согласии с самими основами новой системы организации системы муниципального управления. В качестве серьезного примера стоит привести кейс Татарстана. Так, председатель Комитета по государственному строительству и местному самоуправлению Альберт Хабибуллин, комментируя законопроект, отмечал, что **«самым кардинальным изменением является сокращение видов муниципальных образований и переход к одноуровневой системе организации местного самоуправления, в основе которой будет заложен не территориальный принцип, а принцип привязки к населению»**. **«Учитывая важность данного законопроекта для жителей страны и наличие переходного периода вступления его в силу, считаем, что спешки с его окончательным принятием быть не должно, – уверял Альберт Хабибуллин, – было бы правильным рассмотреть данный законопроект с участием представителей регионов в таких авторитетных органах страны, не понаслышке знающих проблемы местного самоуправления, как Совет при Президенте РФ по развитию местного самоуправления, Совет по местному самоуправлению при Совете Федерации, Ассоциация законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ Приволжского федерального округа, Общероссийский Конгресс муниципальных образований, Всероссийский Совет местного самоуправления»**.



Альберт Хабибуллин

Как отмечал глава профильного комитета Госсовета РТ, в Татар-

²² Муниципальная реформа встала на путь исправления. <https://www.kommersant.ru/doc/5215496>

стане сегодня действует эффективная, оправданная на практике система местного самоуправления. **«Поэтому мы считаем, что опыт Татарстана может и должен быть учтен при рассмотрении поправок к данному закону. В случае принятия данного федерального закона потребуются коренным образом пересмотреть республиканское законодательство. В первую очередь, потребуются внести изменения в закон о местном самоуправлении (а может, даже признать утратившим силу действующий закон и принять его в новой редакции)».** По его словам, изменения также претерпят 107 федеральных законов.

В связи с этим Альберт Хабибуллин предложил создать рабочую группу с привлечением представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, наиболее опытных глав районов и городов, а также научного сообщества. Он также обратился к Кабинету Министров РТ, всем министерствам и ведомствам, муниципалитетам республики с просьбой внимательно проанализировать проект закона, особенно в части перераспределенных полномочий по сфере своей деятельности, и внести свои предложения по проекту представленного законопроекта. Председатель Государственного Совета Фарид Мухаметшин предложение о создании большой республиканской рабочей группы поддержал. **«Нужно незамедлительно начать проработку всех 205 страниц разработанного закона»**, – сказал он ²³.

Впрочем, эта позиция не получила полного одобрения у губернатора Татарстана: **«Да, у нас система местного самоуправления работает, но все-таки район – это одно целое, поэтому в одноуровневой системе МСУ есть смысл, – заявил Президент РТ Рустам Минниханов, – считаю необходимым продержаться законопроект, он нужен».**

Тем не менее, Татарстан, как и другие регионы страны выступили с целым рядом, как технических, так и содержательных поправок в предложенный законопроект. В частности, одной из поправок в статью 22 законопроекта («Местная администрация») предлагалось следующее: **«Критерии для образования территориальных органов местной администрации устанавливаются законом субъекта Российской Федерации».** Другая поправка предполагала, что глава муниципального образования не просто возглавляет его, но и **«входит в состав представительного**



Рустам Минниханов

²³ Государственный Совет поддержал проект федерального закона о местном самоуправлении и намерен подготовить поправки ко второму чтению <https://gossov.tatarstan.ru/index.htm/news/1405.html>.

органа муниципального образования, и исполняет полномочия его председателя»²⁴.

Законодательное собрание ЯНАО обратило внимание, что **«законопроектом не предусмотрен порядок присвоения и использования официальных символов населенного пункта»**, в связи с чем депутаты ЯНАО предложили **«урегулировать данный порядок, а также вопрос государственной регистрации официальных символов населенных пунктов»**. Также критике подверглась норма о коллегиальном характере органа местной власти, что сложно реализовать конкретно на Ямале. Постановление законодательного собрания ЯНАО, в частности, гласит: **«Формирование местной администрации в виде коллегиального органа предполагает постоянное присутствие руководителей территориальных органов в административном центре городского или муниципального округа для осуществления служебной деятельности. Вместе с тем, Ямало-Ненецкий автономный округ характеризуется значительной удаленностью населенных пунктов от административных центров муниципальных образований, отдельные населенные пункты не имеют транспортного сообщения или данное сообщение носит сезонный характер. В этой связи в целях организации функционирования органов местного самоуправления в труднодоступных отдаленных территориях предлагаем исключить из законопроекта нормы, предусматривающие формирование местной администрации в виде коллегиального органа»²⁵.**

Критику законодательного органа Хакасии вызвало отсутствие в предлагаемом законопроекте синхронизации формирования муниципальных органов власти: **«В Республике Хакасия полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и поселений, входящих в их состав, а в некоторых случаях полномочия глав и представительных органов одного муниципального образования истекают не одновременно. Между тем данная ситуация не урегулирована проектом закона, что может привести к негативным последствиям при формировании регионального бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов, а также при осуществлении полномочий действующих органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Полагаем, что аналогичная ситуация возникнет во многих субъектах Российской Федерации»²⁶.**

24 ПОСТАНОВЛЕНИЕ Госсовета РТ Татарстана «О поправках к проекту федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». https://gossov.tatarstan.ru/file/gossov/docs/other_19809.pdf

25 Постановление Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа от 18 января 2022 года № 738. «ОТЗЫВ на проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» <https://zs.yanao.ru/documents/active/140809/>

26 Приложение к постановлению Президиума Верховного Совета Республики Хакасия от 12 января 2022 года № 03-п «ОТЗЫВ на проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». <https://www.vsl9.ru/verhovny-sovets/presidium/question/3670>

Некоторые регионы в своих предложениях ограничивались преимущественно техническими поправками в текст предлагаемого закона. В качестве примера можно привести, скажем, Московскую область²⁷.

Активно включились в проект обсуждения законопроекта и собственно представители муниципалитетов. 31 января 2022 г. в формате ВКС состоялось Всероссийское совещание по проекту федерального закона **«Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»**, организованное Союзом российских городов совместно с Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов, Ассоциацией городов Поволжья, Союзом городов Центра и Северо-Запада России, Ассоциацией города Урала. Всего в совещании приняло участие порядка 780 представителей местных властей из всех субъектов Российской Федерации.

Перед участниками совещания выступили представители федеральных органов власти: Андрей Шевченко, Председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера; Алексей Диденко, Председатель Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению; Сергей Морозов, Заместитель Руководителя фракции «Единой России», Первый заместитель Председателя Комитета по региональной политике и местного самоуправления и руководители ассоциаций местных властей: Иван Цецерский, Председатель Правления



Андрей Шевченко

Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления; Руслан Кухарук, Президент Союза российских городов, Глава города Тюмени; Олег Бекмеметьев, заместитель Председателя Ассоциации городов Поволжья, глава города Ижевска; Алексей Орлов, Президент Ассоциации Города Урала, Глава Екатеринбурга; Анатолий Локоть, Первый вице-президент Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, Мэр города Новосибирска; Игорь Скубенко, Вице-президент Союза городов Центра и Северо-Запада России, Глава муниципального образования «Северодвинск».

В целом, участники слушаний поддержали принятие нового федерального закона, регулирующего принципы организации местно-

²⁷ Приложение к постановлению Московской областной Думы от 17.02.2022 № 28/16-П. Поправки к проекту федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

го самоуправления в России, однако отметили, что для обеспечения эффективного законодательного регулирования необходимо обеспечить серьезную доработку текста законопроекта ко второму чтению²⁸. Итоговый документ совещания состоял из 25 пунктов, в том числе и вопросов уточнения функционала муниципальных органов власти.

Так, участники совещания поддерживали сохранение преемственности в регулировании форм прямой демократии и демократии участия в законопроекте. **«Предлагаем сохранить в качестве форм участия граждан в осуществлении самоуправления, прямо регламентированных законом, правотворческую инициативу граждан. Еще более важным представляется необходимость регламентации порядка формирования и деятельности муниципальных общественных палат (муниципальных общественных советов) и общественных советов при органах местного самоуправления (органах местной администрации). Предусмотренные Федеральным законом “Об общественном контроле в Российской Федерации” и активно работающие в значительной части муниципальных образований, данные совещательные органы могут значительно усилить учет мнений граждан при принятии решений»**²⁹.

Отдельные оппозиционные муниципальные депутаты выступили с более жестких позиций. В декабре 2021 года в интернете было опубликовано **«Заявление Ассоциации независимых депутатов»** под кратким и емким заголовком: **«Отклонить проект федерального закона № 40361-8 о местном самоуправлении»**. Авторы петиции критиковали упразднение сельских округов, предусмотренное законопроектом: **«Фактически, данный законопроект направлен на ликвидацию сельского уклада жизни, в котором в настоящее время живут около 37 миллионов россиян (25%), что приведет к люмпенизации четверти населения страны»**. Также недовольство авторов вызвали и иные положения законопроекта: **«роль местного самоуправления становится ничтожной. Фактически ни один значимый для муниципального сообщества вопрос будет невозможно решить на местном уровне иначе как по доброй воле государственной власти»**³⁰.

Стоит отметить, что активной поддержки ни критика Ассоциации независимых депутатов, ни критика со стороны других яростных противников не вызвала: Ту же петицию Ассоциации в сети подписали примерно 2 тысячи пользователей интернета. Целесообразность и значимость принятия документа представляют себе все, кто хоть когда-то более-менее плотно сталкивался с особенностями местного самоуправления.

28 Всероссийское совещание по проекту федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». <https://www.urc.ru/node/2515>

29 Заключение Союза Российских городов, Ассоциации городов Поволжья, Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, Союза городов Центра и Северо-Запада России, Ассоциации муниципальных образований «Города Урала» на проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». <https://urc.ru/sites/default/files/Заключение.pdf>

30 Отклонить проект федерального закона № 40361-8 о местном самоуправлении. <https://www.change.org/p/отклонить-проект-федерального-закона-но-40361-8-о-местном-самоуправлении>

4. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЭКСПЕРТНОГО СООБЩЕСТВА

Обсуждение проекта закона о МСУ в экспертной среде началось задолго до первого чтения, и продолжилось на этапе внесения поправок ко второму чтению. Незадолго до голосования в первом чтении, 20 января в Совете Федерации состоялся экспертный «круглый стол», посвященный обсуждению проекта федерального закона **«Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»**. Как подчеркнул председатель Комитета СФ по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Андрей Шевченко, наряду с нововведениями, законопроект сохраняет преемственность с действующими федеральными законами, например, в части форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, структуры органов МСУ, норм муниципальных правовых актов.



Вячеслав Тимченко

Он отметил, что одним из наиболее значимых нововведений законопроекта является переход к одноуровневой организации местного самоуправления: городской округ, муниципальный округ и внутригородская территория города федерального значения. По мнению Андрея Шевченко, важным является вопрос о создании территориальных органов местной администрации. **«Территориальная власть должна оставаться самым близким к населению уровнем публичной власти»**. Андрей Шевченко также подчеркнул, что одноуровневая организация местного самоуправления не повлечет за собой ликвидацию социальных учреждений.

«Их доступность для граждан сохранится, а в перспективе, с учетом новых организационных и планировочных решений местных и региональных властей, может улучшиться».

Заместитель Председателя Высшего Совета Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления (ВАРМСУ) Вячеслав Тимченко заявил в ходе круглого стола, что законопроект содержит значительное количество положительных моментов, которые пойдут на пользу жителям регионов. **«В целом, законодательная инициатива исходит из практики, сложившейся на местах. Одноуровневая модель – решение, продиктованное жизнью»**, – уверен сенатор. **«Оптимизация структуры местного самоуправления не должна привести к уменьшению финансового обеспечения и наполнения муниципальных бюджетов»**, – сказал законодатель. По его мнению, необходимо предусмотреть норму о том, что любые вопросы, касающиеся

местного самоуправления, должны приниматься только путем корректировки базового закона о местном самоуправлении, по аналогии с Бюджетным кодексом РФ. Вячеслав Тимченко также отверг опасения некоторых экспертов о том, что сокращение депутатского корпуса на поселенческом уровне приведет к потере связи с населением. **«Если акцент будет сделан на присутствии в каждом населенном пункте представителей администрации, которые уполномочены решать вопросы, затрагивающие интересы жителей, результативность работы органов МСУ только возрастет»**, – подчеркнул Тимченко.

Он уточнил, что в случае вхождения сельского поселения в состав городского или муниципального округа чиновники продолжат свою работу, никто ее не потеряет. **«Те, кто работает в городских и сельских поселениях, в сельском поселении 3-4, от силы 5 чиновников... Если сельское поселение войдет в структуру городского округа либо муниципального округа, то оно не ликвидирует этих чиновников. Административные полномочия нужно будет кому-то исполнять»** – отметил он. По мнению сенатора, реорганизация может привести к тому, что те чиновники, которые работали в администрации сельского поселения, района или области останутся работать, просто перейдут на уровень выше ³¹.

Глава Узловского муниципального района Тульской области, член Государственного Совета Российской Федерации, председатель Совета муниципальных образований (СМО) Тульской области Марина Карташева отметила, что в их регионе уже создано 103 муниципальных образования. По ее мнению, одно из преимуществ нового закона – единый подход к управлению всеми ресурсами, которые находятся в муниципальном образовании, единая нормативная правовая база. **«Такое образование, как муниципальный округ, выстраивает равные возможности распределения бюджетных средств на территории всего округа»**. Марина Карташева также указала, что ряд положений законопроекта нуждается в доработке. В частности, по ее мнению, следует более четко прописать понятие **«вопросы местного значения»** ³².

При переходе от двухуровневой к одноуровневой модели местного самоуправления в центре внимания любой реформы должен находиться человек. Об этом в ходе круглого стола заявил кандидат юридических наук Николай Цветков. Цветков напомнил, что в 2002 году россияне, достигнувшие 18-летнего возраста, были наделены пассивным избирательным правом и уже привыкли к двухуровневой модели самоуправления. Поэтому очень важно убедить их, что реформа не приведет к плохим последствиям, в частности, к потере ключевых сервисов и депопуляции населения. **«Самая большая опасность в том, что это поколение, достигающее 35 лет, рассматривает органы**

31 В Совете Федерации обсудили проект закона о местном самоуправлении. <https://ruposters.ru/news/20-01-2022/sovete-federatsii-obsudili>

32 В Совете Федерации обсудили законопроект об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти <http://council.gov.ru/events/news/132832/>

публичной власти как набор сервисов. И социологическое исследование, проведенное нашим экспертным сообществом, заключается в том, что, если уходит флаг с административного центра, сельского и городского поселения, за ним следом уходят все сервисы, которые обеспечивали жизнедеятельность человека – это кредитные учреждения, филиалы налоговой инспекции, военные комиссариаты. Социологическое исследование говорит, что лишение населённого пункта статуса административного центра является усилителем процесса его депопуляции», – заметил эксперт³³.

Аналогичные экспертные обсуждения прошли и на базе Общественной палаты. 24 января 2022 года там состоялись Федеральные экспертные слушания (ФЭС) на тему: **«Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере**



Общественная палата
Российской Федерации
CIVIC CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION

местного самоуправления в Российской Федерации». Председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Андрей Шевченко отметил, что в связи с уходом от поселенческого уровня и переходом к новой модели одноуровневой организации местного самоуправления потребуются изменение конструкции изложения полномочий органов местной власти. **«На поселенческом уровне крайне мало ресурсов для выполнения своих полномочий. Из-за этого достаточно сложно, а порой и невозможно эффективно решать задачи в интересах**

граждан, проживающих на соответствующих территориях. Предлагаемая проектом конструкция полномочий, как и другие меры проекта, направлена на выполнение главной цели и концептуальной идеи – на основе конституционных положений о единой системе публичной власти обеспечить эффективную работу органов местного самоуправления и органов государственной власти как единого слаженного механизма».

По итогам слушаний участники утвердили резолюцию. Эксперты обратили внимание на ряд как позитивных моментов законопроекта, так и на положения, требующие исправления или дополнения. В части позитивных черт законопроекта были, в частности, отмечены:

- глава 5 – **«Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления»**, а именно ее положения, довольно детально регламентирующие такие важные для местного

самоуправления институты как, территориальное общественное самоуправление, инициативные проекты, староста сельского населенного пункта;

- 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;
- 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 уровнях³⁴.

В то же время участники совещания обратили внимание на ряд положений законопроекта, которые требуют глубокого анализа, широкого обсуждения и, как полагаем, существенной доработки или пересмотра. В частности, были отмечены следующие недочеты:

- отсутствие в общих положениях законопроекта, в отличие от Федерального закона № 131-ФЗ, глоссария – понятийного аппарата, отсутствие которого не позволяет выделить и однозначно установить концептуальные основы правового регулирования организации местного самоуправления в контексте последующих положений законопроекта, других федеральных законов, да и в контексте всего муниципального права;
- законопроект не содержит перечень муниципальной официальной символики. Соответственно в муниципальных образованиях ее элементный состав будет варьироваться³⁵;
- из представленного в законопроекте определения муниципального образования выпала его главная составляющая – населенный пункт (город, поселок, село и т.п.)³⁶.

34 Федеральные экспертные слушания «Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации» <http://cmokhv.ru/news/2022-02-18-news20220218-n/>

35 Так, например, анализ уставов муниципальных образований в Чувашской Республике показал, что в одних муниципальных образованиях предусмотрен лишь один символ – герб (Батыревский, Чебоксарский, Яльчикский район), в других – герб и флаг (г. Новочебоксарск, Мариинско-Посадский муниципальный район, Мариинско-Посадское городское поселение). В одном городском округе наряду с гербом и флагом имеется и такая символика, как «величальная песня» (г. Чебоксары). В уставах большинства сельских поселений какие-либо символы вообще не упоминаются.

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

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

Участники ФЭС выразили опасение, что **«отступление от системного подхода по территориальной организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации может послужить причиной:**

- ликвидации поселенческой территориальной организации местного самоуправления, что может кардинально ухудшить перспективы развития территорий упраздненных поселений, малых городов и сельских территорий вообще;
- сокращения числа депутатов представительных органов муниципальных образований, представляющих интересы населения ликвидируемых поселений. Их присутствие будет возможным исключительно на уровне городских и муниципальных округов, что приведет к ухудшению взаимодействия населения и депутатов представительных органов муниципальных образований, которые должны представлять его интересы. В этой связи, в случае принятия рассматриваемой нормы законопроекта, представляется необходимым увеличение проектируемой частью 6 статьи 15 законопроекта численности депутатов представительного органа городского округа, муниципального округа в полтора – два раза, с установлением «вилки» и возможностью определения конкретной численности депутатов уставом соответствующего муниципального образования;
- возникновения территориальной удаленности населения от исполнительно-распорядительного органа объединенного муниципального образования (местной администрации), что может сократить возможности населения в получении соответствующих услуг и в оказании влияния на местную исполнительно-распорядительную власть в решении жизненно важных для него вопросов;
- включения в состав городского или муниципального округа значительного количества сельских населенных пунктов, что негативно повлияет на эффективность инфраструктурной взаимосвязи между такими населенными пунктами, объеди-



Заседание Общественной Палаты РФ

няемыми 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»***³⁷.

Эксперты также вели обсуждение законопроекта в персональных социальных сетях. Так, Евгений Шулёпов, экс-мэр Вологды, экс-депутат Госдумы, вице-президент МАГ, в начале февраля направил свои предложения по реформе Вячеславу Володину, а позже (22 февраля) выразил удовлетворение переносом сроков рассмотрения проекта. По его мнению, его следует доработать с учетом следующим соображений:

1. Вернуть в закон понятие «вопрос местного значения» по всему тексту законопроекта, тем самым приведя его в соответствие с Конституцией, которая декларирует именно вопросы местного значения (Статья 130);
2. На местах сохранить органы МСУ с правами юридического лица. Сельские старосты никогда не смогут заменить сельсоветы;
3. Четко прописать полномочия местной власти. Вернуть им «врожденные» полномочия. Это порядка 40 направлений: коммунальное хозяйство, транспорт, дороги, образование, физическая культура, библиотеки, ритуальные услуги, обращение с отходами, услуги связи и так далее³⁸.

Экспертная дискуссия, несмотря на наличие диаметрально противоположных взглядов на вопрос, позволила более четко рассмотреть болевые точки проекта закона и найти возможности для компромиссов по тем аспектам, которые больше всего вызывают беспокойство у экспертов.

5. АНАЛИЗ ПЕРВЫХ ШАГОВ ПО ВНЕДРЕНИЮ РЕФОРМЫ

Проект закона пока не принят, поэтому о его «приземлении» говорить довольно трудно». Тем не менее, уже сегодня можно констатировать, что законопроект не просто незрел, а перезрел. Эксперты практически единодушны: муниципальные реформы 2000-х и 2010-х не дали желаемого результата. Вот как описывает систему А. Бабкина в своей статье **«Проблемные аспекты развития системы местного самоуправления в Российской Федерации»: «Нынешняя система местного самоуправления не устраивает ни жителей, ни федеральное руководство, ни местные власти. Отсутствует единая система**

38 <https://www.facebook.com/eshulepov/posts/7161691253904053>

власти, которая служит причиной противостояния глав регионов, городов, что приводит к проблемам в первую очередь у граждан по вопросам обеспечения их услугами. Объем ответственности и ресурсы муниципалитетов не сбалансированы.

Таким образом, законодательство о местном самоуправлении требует изменений. Особое внимание следует уделить вопросам финансовых льгот и финансового обеспечения. Неподкрепленные материально задачи вменяются муниципалитетам и районным администрациям. Денег федеральный бюджет не выделяет, в результаты требует. Необходимо создать единую систему управления на федеральном, региональном и местном уровне со своими полномочиями и самофинансированием. Возникла идея снизить уровень самоуправления, что приведет к ослаблению политической напряженности и поможет систематизировать действия политиков. При этом речь не идет о ликвидации местного самоуправления и ущемлении прав, а стоит вопрос только повышения эффективности и ответственности руководителей субъектов и глав муниципальных образований перед населением»³⁹.



Приведем один широко известный благодаря СМИ факт. В Костромской области в Единый день голосования 2020 года выборы главы Повалихинского сельского поселения выиграла Марина Удгодская, которая работала уборщицей в администрации. Помимо работы уборщицей, она на постоянной основе была также и депутатом в сельсовете. На выборах 35-летняя Удгодская была единственным соперником действующего главы поселения Николая Локтева. В результате, она получила почти 62% голосов избирателей – ее поддержали 84 из более чем 130 человек, пришедших на участок. Являясь **«техническим**

кандидатом», формально Удгодская была выдвинута областным отделением «Российской партии пенсионеров за социальную справедливость». И ни к какому местному самоуправлению она не готовилась. По словам Удгодской, она **«вообще без понятия»** относительно новых обязанностей. **«Это ж тяжело: я с документами ни разу делов-то не имела»**, – заявила женщина⁴⁰.

39 Проблемные аспекты развития системы местного самоуправления в Российской Федерации// Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2017

40 «Я как бы шла подставным»: уборщица стала главой поселения, и теперь не знает, что входит в ее обязанности. <https://www.eg.ru/society/952382-ya-kak-by-shla-podstavnym-uborshchicastala-glavoy-poseleniya-i-teper-ne-znaet-cto-vhodit-v-ee-obyazannosti/>

В этом кейсе, как в зеркале, отразились и проблемы, и риски МСУ в России и те причины, по которым разработан новый законопроект:

- **Выборы как система сдержек и противовесов, а также ротации власти на «земле», особенно в селах, работает не эффективно;**
- **Вакантная должность не представляется привлекательной в целом ряде муниципалитетов, поскольку является, скорее, общественной нагрузкой, а не инструментом повышения социального капитала или механизмом выстраивания дальнейшей политической карьеры, социальным лифтом.**

Это ведет в некоторых случаях к несменяемости местной власти и имитации выборного процесса, который предписан законодательством.

При этом, высокая конкуренция на муниципальных выборах в городах-миллиониках является следствием бюджетного дисбаланса между «богатыми» и «бедными» муниципалитетами.

Что, в свою очередь, говорит и о наборе системных проблем в системе муниципального управления, большая часть из которых уже упоминалась выше:

- **Отсутствие профессиональных кадров;**
- **Недофинансирование;**
- **Политические кризисы в муниципалитетах;**
- **Отсутствие формализованных политических институтов регионального и федерального уровня (партия, НКО, общественное движение) на уровне муниципалитета и имитация этих структур при наличии законодательных требований;**
- **Пересечение полномочий муниципалитетов и субъектов и т. д.**

Случай Повалихинского сельского поселения в этом плане – не свидетельство кризиса электоральной демократии как таковой или российской демократии, а свидетельство недостатков системы функционирования и комплектации муниципальных органов власти.

МИРОВЫЕ ПРАКТИКИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

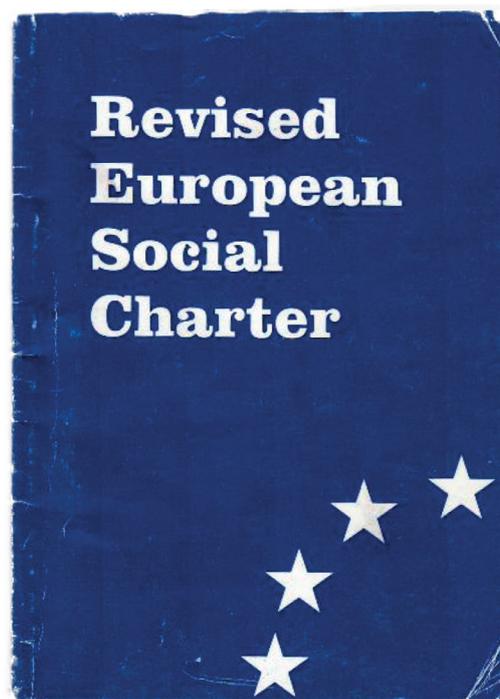
1. ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЕЁ РЕАЛИЗАЦИЯ В СТРАНАХ ЕВРОПЫ

Европейская хартия местного самоуправления была принята в 1985 году по инициативе Постоянной конференции местных и региональных органов власти в Европе. Разработчики документа намеревались защитить права местных органов самоуправления. По их мысли, муниципалитеты наиболее близки гражданам и дают им возможность участвовать в принятии решений, касающихся условий их повседневной жизни.

Считалось, что Хартия должна наполнить реальным содержанием основные принципы Совета Европы: **«поддержание демократического сознания в Европе и защита прав человека в самом широком смысле слова»**. Авторы документа пытались показать, что основным критерием подлинной демократии является автономия местных органов самоуправления.

Что касается содержания Хартии, в ее первой части были изложены основные принципы местного самоуправления; подчеркивалось, что оно должно основываться на конституционной и юридической базе. В ряде статей предусмотрено право органов местного самоуправления на собственные территориальные границы и определение своих административных структур. В двух статьях ограничивается административный контроль над деятельностью органов местного самоуправления и обеспечивается выделение им достаточных финансовых средств.

Во второй части Хартии содержатся положения, касающиеся объема принятых на себя сторонами обязательств. Исходя из необходимости обеспечить равновесие между основными принципами и гибкостью в отношении юридических и организационных особенностей каждого государства-участника, в Хартии предусмотрена возмож-



ность для участников не считать себя связанными отдельными положениями Хартии.

Третья часть регулирует процедурные вопросы, содержание которых стандартно и наличествует во всех конвенциях Совета Европы.

В 2012 году вступил в силу дополнительный протокол к Хартии, предусматривающий право голоса на местных выборах в каждой стране-участнице протокола для граждан всех остальных стран-участниц протокола.

В Хартии не предусмотрено системы контроля за ее выполнением за исключением обязательства сторон предоставлять любую информацию о законодательных актах или других мерах по применению положений Хартии.

Присоединение к Хартии не влечёт никаких финансовых расходов, поскольку в её рамках не создано органов контроля за ее выполнением. Главным местом, где рассматриваются проблемы местного самоуправления вообще и вопросы Хартии в частности, является Постоянная конференция местных и региональных органов самоуправления.

Россия ратифицировала Хартию местного самоуправления в 1998 году. С тех пор ее исполнение для нашей страны стало обязательным.

При этом многие исследователи считают, что как такового самоуправления (*self-government*) в полном объеме не существует в европейских городах (*не говоря о сельской местности*) по крайней мере с конца XIV века. На практике в Европе сложилось локальное управление (*local government*). Оно сохраняет самостоятельность в ряде вопросов, но это всего лишь низовой уровень процесса управления. Доминирующую роль в ЕС играют национальная и региональная власти, а также общеевропейские структуры.

Процессы усиления глобализации, консолидации бюрократий (*прежде всего, брюссельской*) и цифровизации управления ввергли западную систему локального управления в серьезный кризис. Граждане уже не столь активно пытаются участвовать в решении местных проблем, как это было в 70-е – 80-е годы прошлого века. Активность сохранили лишь представители высшего среднего класса (*high middle class*), имеющие собственность на территории малых муниципалитетов. Это связано с их стремлением сохранить свой комфорта и не допустить снижения уровня капитализации недвижимости. Там же, где обитают граждане, относящиеся к низшему слою среднего класса, активность в участии в муниципальном управлении поддерживается на плаву только за счет работы профессиональных активистов-консультантов, принадлежащих к сети неправительственных организаций (*НКО*).

Сколько бы европейские политики не говорили о том, что местное самоуправление закладывает фундамент гражданского общества, слова все равно расходятся с реальностью политического ландшафта.

та. Гражданское общество в ЕС находится в постоянном кризисе, постоянно меняя акценты – бегая от защиты одного меньшинства к защите другого. При этом повестка вчерашнего дня тут же забывается в пользу более актуальной.

Кризис гражданского общества дополняется кризисом политических партий, которые в Европе превратились в механические электро-ральные машины. Они служат лишь одной цели – успешному проведению избирательных компаний. И больше ничему.

Тематика местного самоуправления долгое время не находила своего отражения в актуальных трендах. Сто лет назад всю повестку оккупировала классовая и профсоюзная борьба. Затем пришла черед уравнивания прав мужчин и женщин, белых и цветных.

Локальные проблемы вышли на первый план в Западной Европе в середине 60-х годов прошлого века. Это касалось, прежде всего, борьбы с диктатом инвестора, застройщика и планировщика. Эта проблема оставалась актуальной и в следующее десятилетие. В итоге активисты добились публичного контроля над судьбой городской среды. Механизм городского хозяйства претерпел существенные изменения.

Параллельно развивалось движение в защиту памятников истории и культуры, но, достигнув серьезных успехов, оно отошло в тень под натиском «зеленой повестки».

Важно отметить при этом, что все эти движения развертывались на фоне давно уже устоявшихся в общих чертах форматов локального управления.

2. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В США



*Билл де Блазио
бывший Мэр Нью-Йорка*

В США нет единой системы местного самоуправления. Его форма отличается от штата к штату, что обеспечивает огромное разнообразие. Среди них можно выделить такие как «слабый мэр\совет», «сильный мэр\совет», «совет-менеджер», «комиссионная» форма, городское собрание. При этом не во всех конституциях штатов нормативная база описана подробно.

При этом местная власть в Америке, как правило, наделена довольно широкими полномочиями. Особенно это касается городской власти. Она может владеть собственностью и про-

водить деловые операции как крупная корпорация, может регулировать деятельность граждан и юрлиц на своей территории.

Основной задачей местной власти в США является городское развитие. Поэтому местная власть понимается как публичная корпорация, производящая услугу населению. Ее задача – заключить контракты с частными компаниями таким образом, чтобы они развивали территорию.

Исследователи, изучая проблематику местного самоуправления в США, пришли к мнению, что с ростом урбанизации необходимо сосредоточить общее и хозяйственное руководство в одних руках. Более половины американских городов используют схему «совет-менеджер», более 40% – «мэр-совет». Лишь около 1% комиссионную.

В целом, для американской системы местной власти характерны те же проблемы, что и для европейской, перечисленные выше.

3. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ИНДИИ И КИТАЕ

Западом мир не заканчивается. Об этом говорилось давно, но только сейчас это стало доходить до нас в полной мере. Несмотря на то, что Россия исторически близка к европейской цивилизации, нельзя забывать и о практиках, присущих нашим ведущим азиатским партнерам – Индии и Китаю.

Система самоуправления в городах Индии после объявления независимости пыталось копировать англосаксонскую модель. Сельское самоуправление (*система Панчаяти Радж*) следует национальным традициям и весьма централизовано.

Проблемой для Индии является большое количество органов местного самоуправления. Чтобы учесть все панчаяты и муниципалитеты создана единая система мониторинга муниципальных образований, работающая на базе современных цифровых технологий. В частности, органы местного самоуправления поддерживаются по линии «электронного правительства» (*например, система мер «e-panchayat»*).

Хотя система местного самоуправления в Индии функционирует и не так долго, но в этой стране можно выделить множество интересных практик. Среди них оптимизация межбюджетных отношений, формирование поощрительной системы финансирования институтов местного самоуправления, координация вопросов стратегичес-



Нарендра Моди, премьер-министр Индии, н всеобщих выборах 2014 г.

кого социально-экономического планирования на местном уровне.

Особенности индийского самоуправления позволяют муниципальным органам работать в автономном режиме. Этому способствует борьба с нарушением принципа бюджетной сбалансированности с помощью схемы поощрительной финансирования сельских и городских органов самоуправления. Муниципалитеты и панчаяты, чьи финансы сбалансированы и социально-экономическая деятельность наиболее эффективна получают дополнительные выплаты из федерального бюджета по представлению региональных комиссий. Таким образом стимулируется дальнейшее развитие этих муниципальных образований.

В Китайской народной республике на локальном уровне управляют собрания народных представителей (СНП) и их исполнительные органы – местные народные правительства.

Депутаты местных собраний должны поддерживать связь с избравшими их нижестоящими СНП или избирателями: разъяснять законы и политические установки, оказывать помощь в работе соответствующим народным правительствам, передавать мнения и требования масс собраниям народных представителей, их постоянным комитетам, народным правительствам. В уездном и провинциальном звеньях власти местные СНП образуют Постоянные комитеты (ПК), выполняющие функции местных органов государственной власти в период между сессиями СНП.



В 90-е в КНР была проведена существенная муниципальная реформа. Появились должности председателей СНП волостей и поселков (ранее эти функции исполняли волостные старшины и поселковые старосты). Это способствовало более четкому разделению полномочий между органами власти и управления

Низовыми звеньями местного самоуправления являются комитеты городского населения и комитеты сельского населения, создаваемые по месту жительства. С помощью этих комитетов население осуществляет «самоуправление, самовоспитание и самообслуживание».

Члены комитетов избираются на собраниях жителей деревни путем прямых выборов сроком на три года. Специфика районов Китая

привела к тому, что универсальной форма комитетов не существует. Децентрализация приводит к конфликтам между муниципалитетами и администраций сопредельных сельских уездов.

Большую роль на местах в Китае играют неформальные взаимоотношения и селекция кандидатов в органы местного самоуправления со стороны компартии Китая.

4. ИНОСТРАННЫЕ ПРАКТИКИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ПРИМЕНЯЮЩИЕСЯ В РФ

В России с 90-х годов прошлого века принято ориентироваться на опыт местного самоуправления в США и Западной Европе, а изучение местной власти в других государствах не находилось в тренде. Во многом, это было связано с деятельностью западных и НКО и прозападных фондов.

При этом нельзя отрицать, что местное самоуправление, безусловно, имеет политическое измерение, но в условиях России практически невозможно отделить это политическое измерение от экономических и даже бытовых практик. Социальная структура нашей страны является прямым наследием советского периода.

В 90-е годы произошла попытка вестернизировать местное самоуправление в России наряду с остальными институтами государства. Но там, где на Западе, предполагался контроль со стороны общества, в России в 90-е годы восторжествовала логика первоначального накопления капитала и перехода к рыночной экономике. Широко было распространено заблуждение, что рынок сам все рассудит и соответственно система местного самоуправления появится само собой в новых условиях.

Но иллюзия того, что пассивное население можно будет перевоспитать через низовую школу демократии, разбилась о повседневную практику. Тогда как в западной реальности местное самоуправление соотносится с национальной политикой, даже с политикой регионального масштаба лишь частично.

К тому же муниципальная проблематика в Россию оказалась привнесена «сверху» не без влияния западных консультантов. Подписание Европейской хартии местного самоуправления было технической процедурой. Россия просто присягала Западу в очередном аспекте. Подобная ситуация недопустима и не должна повториться.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Новый закон об МСУ в рамках единой системы публичной власти позволит привести систему наиболее близких к гражданам органов власти в соответствие с вызовами текущего момента. Действующий закон устарел и не отвечает потребностям граждан и задачам государственного строительства.

Создатели закона, депутаты и эксперты сходятся в том, что новый закон на местном уровне с учетом всех предлагаемых поправок приведет к следующим последствиям:

- Унифицирует систему муниципального управления.
- Повысит профессионализм муниципальных управленцев за счет ликвидации двухуровневой системы муниципалитетов.
- Через возможность выдвижения глав представительными органами или вышестоящими исполнительными органами, снизит возможность электоральных аномалий.
- Сделает более рациональной и справедливой систему распределения средств по принципу «деньги идут за человеком».
- Уровняет граждан из «богатых» и «бедных» муниципалитетов, а том числе за счет ликвидации двухуровневой системы муниципалитетов.

Очевидно, что, после вступления закона в силу необходимо будет последовательно и на длительную перспективу проводить постоянный мониторинг правоприменительной практики для возможного дальнейшего совершенствования законодательства об МСУ.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения ⁴¹

ПОЛНОМОЧИЯ, НЕПОСРЕДСТВЕННО ЗАКРЕПЛЕННЫЕ ЗА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;
- 2) установление официальных символов муниципального образования;
- 3) составление и рассмотрение проекта бюджета муниципального, городского округа, утверждение и исполнение бюджета муниципального, городского округа, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета муниципального, городского округа;
- 4) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 5) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального образования;
- 6) обеспечение доступности медицинской помощи;
- 7) осуществление муниципального контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации;
- 8) организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума;
- 9) осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд;

41 <https://base.garant.ru/77224618/b3975f01ce8b0eb0c9b11526d9b4c7bf/>

- 10) утверждение правил благоустройства территории муниципального образования;
- 11) развитие внутридворовых территорий;
- 12) учреждение печатного средства массовой информации, сетевого издания для обнародования муниципальных правовых актов, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации;
- 13) формирование и содержание муниципального архива;
- 14) создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями;
- 15) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;
- 16) организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;
- 17) организация профессионального образования и дополнительного профессионального образования лиц, замещающих муниципальные должности, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, организация подготовки кадров для муниципальной службы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об образовании и законодательством Российской Федерации о муниципальной службе;
- 18) разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования, местного традиционного народного художественного творчества, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;
- 19) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципального образования;
- 20) создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами организаций культуры, организации досуга, массового отдыха жителей муниципального образования;

- 21) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального образования, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального образования;
- 22) оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству);
- 23) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в муниципальном образовании;
- 24) осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального образования;
- 25) принятие решений и проведение на территории муниципального образования мероприятий по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости, направление сведений о правообладателях данных объектов недвижимости для внесения в Единый государственный реестр недвижимости;
- 26) ведение учета граждан, сохранивших право на получение социальной выплаты для приобретения жилого помещения за границами территорий, ранее входивших в закрытые административно-территориальные образования, в отношении которых Президентом Российской Федерации принято решение о преобразовании или об упразднении, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о закрытом административно-территориальном образовании, определение размера указанной выплаты, осуществление контроля за соблюдением гражданами условий ее получения, право на оплату стоимости проезда граждан и членов их семей от прежнего места жительства до нового места жительства и стоимость провоза багажа;
- 27) осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с настоящим Федеральным законом.

ПОЛНОМОЧИЯ, КОТОРЫЕ МОГУТ ПЕРЕДАВАТЬСЯ УРОВНЮ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С РЕГИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ:

- 1) организация в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;
- 2) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования и обеспе-

чение безопасности дорожного движения на них, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- 3) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования;
- 4) разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры, программ комплексного развития социальной инфраструктуры муниципального образования, требования к которым устанавливаются Правительством Российской Федерации;
- 5) обеспечение проживающих в муниципальном образовании и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;
- 6) предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке муниципального образования сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;
- 7) организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального образования;
- 8) утверждение и реализация программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границах муниципального образования, организация и проведение иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;
- 9) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления

присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях;

- 10) осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья;
- 11) создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- 12) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек муниципального образования);
- 13) обеспечение условий для развития на территории муниципального образования физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального образования;
- 14) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- 15) участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов;
- 16) утверждение генеральных планов муниципального образования, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов муниципального образования документации по планировке территории, выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах городского округа, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории муниципального образования, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования муниципального образования, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального образования, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах муниципального образования для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах муниципального образования, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров

нарушений, направление уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о соответствии или несоответствии построенных или реконструированных объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности при строительстве или реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства или садовых домов на земельных участках, расположенных на территориях муниципальных, городских округов, принятие в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации решения о сносе самовольной постройки, решения о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями, решения об изъятии земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства Российской Федерации, осуществление сноса самовольной постройки или ее приведения в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации;

- 17) утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории муниципального образования, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций на территории муниципального образования, осуществляемые в соответствии с законодательством Российской Федерации о рекламе;
- 18) присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения), наименований элементам планировочной структуры в границах муниципального образования, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;
- 19) организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии

- постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;
- 20) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории муниципального образования;
 - 21) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального образования, а также осуществление муниципального контроля в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения;
 - 22) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального образования;
 - 23) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;
 - 24) создание условий для развития сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;
 - 25) содействие развитию малого и среднего предпринимательства;
 - 26) оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;
 - 27) обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд муниципального образования, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом;
 - 28) организация в соответствии с федеральным законом выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории.



МОСКВА, МАРТ 2022