

Проект внесен
депутатом Совета депутатов
Е.Л. Русаковой
12.01.2022

О направлении обращения
«О планируемой реформе местного самоуправления»

В соответствии с Федеральным законом от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Законом города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве», Совет депутатов муниципального округа Гагаринский решил:

1. Принять заявление в форме обращения Совета депутатов муниципального округа Гагаринский, согласно приложению.

2. Направить настоящее решение в Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, в Общероссийский Конгресс муниципальных образований и Совет муниципальных образований Москвы.

3. Опубликовать настоящее решение на официальном сайте <http://www.gagarinskoe.com>. и бюллетене «Московский муниципальный вестник».

4. Контроль за исполнением настоящего решения возложить на главу муниципального округа Гагаринский Е.Л. Русакову.

Глава муниципального округа Гагаринский

Е.Л. Русакова

Приложение к решению
Совета депутатов муниципального
округа Гагаринский
от _____ № _____

О планируемой реформе местного самоуправления

На рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесённый депутатом П.В. Крашенинниковым и сенатором А.А. Клишасом 16 декабря 2021 года (далее — законопроект № 40361-8, законопроект).

В соответствии с требованиями статьи 26⁴ Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ по решению Совета Государственной Думы законопроект № 40361-8 направлен на согласование в органы власти субъектов Российской Федерации, которым предложено представить свои отзывы в срок до 19 января 2022 года.

Совета депутатов муниципального округа Гагаринский предлагает не поддерживать законопроект № 40361-8 в связи со следующим.

Законопроектом № 40361-8 под предлогом реализации внесённых в 2020 году поправок к Конституции Российской Федерации предусматривается масштабная муниципальная реформа. В частности, законопроектом предусмотрено упразднение таких видов муниципальных образований, как городские и сельские поселения. К началу 2022 года данных муниципальных образований в Российской Федерации около 18 тысяч, что составляет 90% от общего числа российских муниципалитетов.

Между тем, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, оценивая упомянутые конституционные поправки на соответствие основам конституционного строя, даже новая редакция статьи 131 Конституции Российской Федерации не предполагает искажения конституционной природы местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению, умаления его самостоятельности по отношению к другим уровням публичной власти в пределах его полномочий (заключение от 16 марта 2020 года № 1-3).

¹ Аналогичные требования в настоящее время содержатся в статье 39 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»

Понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией Российской Федерации территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, предполагает, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, что муниципальная власть по своей природе является властью самого местного сообщества, а субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти — непосредственно и через органы местного самоуправления — выступает население муниципального образования (постановление от 2 апреля 2002 года № 7-П, определения от 10 апреля 2002 года № 92-О, от 6 марта 2008 года № 214-О-П и др.)

При этом в Европейской хартии местного самоуправления (Страсбург, 1985 г.) отмечается, что осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам (пункт 3 статьи 4).

Схожего мнения придерживается и Конституционный Суд Российской Федерации, который выразил позицию о том, что уровень, на котором создаются муниципальные образования, должен способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению (постановление от 24 января 1997 года № 1-П).

Более того, такое же мнение высказывал и Президент в своём Послании Федеральному Собранию в 2013 году, где он отметил, что «местная власть должна быть устроена так — а ведь это самая близкая власть к людям, — чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до неё рукой».

На 37-й сессии Конгресса местных и региональных властей 30 октября 2019 г. был рассмотрен Доклад о состоянии местной и региональной демократии в Российской Федерации с принятием рекомендаций № 440. В Докладе экспертами было отмечено, что положения пункта 3 статьи 4 Хартии в Российской Федерации нарушаются.

Столь же неудовлетворительны и выводы, изложенные в Докладе Общероссийского конгресса муниципальных образований «О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в 2018 году». В нём также отмечалось снижение количества полномочий, исторически присущих местной власти, что стало следствием многолетней серьёзной диспропорции в налоговой системе и межбюджетных отношениях на фоне возрастания полномочий, несвойственных природе местного самоуправления и имеющих государственный характер.

Отказ от поселенческого уровня местного самоуправления повлечёт за собой не только отдаление местной власти от граждан, но и сделает

затруднительной реализацию положений части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации, согласно которым территории муниципальных образований определяются с учётом исторических и иных местных традиций.

Перенос муниципальной власти исключительно на районный (окружной) уровень оставит местные сообщества субъектов Российской Федерации без политического представительства, поставит под угрозу сохранение и развитие традиционной культуры и образа жизни коренных народов республики и иные гарантии, предусмотренные Декларацией ООН о правах коренных народов.

Упразднение муниципальных образований городских и сельских поселений будет противоречить и Декларации о принципах местного самоуправления в государствах-участниках СНГ, согласно которой территориальные сообщества имеют право решать все вопросы местного значения через избираемые ими органы местного самоуправления либо непосредственно. Без поселенческого уровня местного самоуправления локальные сообщества будут такой возможности лишены.

Кроме того, законопроект № 40361-8 вводит возможность избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Как следствие, по усмотрению региональных властей функции муниципальных советов могут быть сведены к утверждению (одобрению) кандидатур глав муниципалитетов, которых де-юре и де-факто будут определяться губернаторами.

При этом законопроектом № 40361-8 предусматривается право губернаторов выносить предупреждения, объявлять выговоры и отрешать от должности глав муниципальных образований и местных администраций за «ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий». Критерии «ненадлежащего исполнения обязанностей» в законопроекте не предусмотрены.

Фактически это означает, что руководство муниципалитетов ставится в подчинение губернаторам, а последние смогут произвольно наказывать и отрешать от должности муниципальных должностных лиц.

Наконец, законопроект № 40361-8 вводит возможность прекращения полномочий главы муниципального образования «в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации», причём никаких оснований и критериев для принятия такого решения, равно как и возможности его обжалования, законопроект не содержит.

Такой подход прямо противоречит Конституции Российской Федерации, Европейской хартии местного самоуправления и Декларации о принципах

местного самоуправления в государствах-участниках СНГ, которые устанавливают, что государственные власти могут вмешиваться в деятельность муниципалитетов лишь при незаконности последней и только при посредстве суда.

В связи с изложенным полагаем, что законопроект № 40361-8 концептуально противоречит основам конституционного строя и международным обязательствам Российской Федерации и просим его отклонить.