

ОТЗЫВ

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

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

Законопроектом предусматривается масштабная реформа организации публичной власти на местном уровне, включая кардинальное изменение системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти.

К числу наиболее важных концептуальных новелл законопроекта следует отнести:

переход к одноуровневой организации местного самоуправления и упразднение поселенческого уровня местного самоуправления;

введение института перераспределяемых полномочий, которые законом субъекта Российской Федерации могут закрепляться за органами местного самоуправления; в отсутствие такого закона перераспределяемые полномочия исполняются органами государственной власти субъекта Российской Федерации (статья 32 законопроекта);

введение понятия «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» (статья 1 законопроекта) в качестве синонима конституционному понятию «вопросы местного значения» (статья 130 Конституции Российской Федерации) и существенное изменение полномочий

местного самоуправления в рамках разделения полномочий на полномочия «по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» и «перераспределяемые» полномочия «в целях обеспечения жизнедеятельности населения» (статья 32 законопроекта).

В официальном заключении Правительства Российской Федерации¹, заключении Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению² (далее – заключение Комитета) отражены существенные замечания к указанным концептуальным новеллам и иным положениям законопроекта, с которыми следует согласиться, что будет отражено ниже по тексту настоящего отзыва.

1. Переход к одноуровневой организации местного самоуправления и упразднение поселенческого уровня местного самоуправления

В Пояснительной записке к законопроекту указано, что «одноуровневая организация местного самоуправления позволит создать новую систему организации власти на местах, в основе устройства которой будет заложен *не территориальный принцип, а принцип привязки к населению*. Предлагаемый подход, учитывая высокую дотационность, а также широко применяемую практику перераспределения полномочий с поселенческого уровня на региональный, передачи поселениями своих полномочий органам местного самоуправления муниципальных районов на основе соглашений ..., позволит повысить эффективность органов местного самоуправления, укрепить финансовую основу их деятельности».

В заключении Комитета справедливо указано, что «отсутствие возможности организации предоставления населению городских и сельских поселений определенных жизненно важных услуг в настоящее время связано... в большей степени с недостаточной финансовой базой бюджетов поселений, формирование которой зависит от источников доходов,

¹ Направлено в Государственную Думу Российской Федерации 25 января 2022 г. № 528п-П16.

² Утверждено решением Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению от 18 января 2022 г. № 14/1

закрепляемых за поселениями на федеральном и региональном уровнях власти. Полагаем, что концентрация всех ресурсов бюджетов поселений в бюджете объединенного муниципального образования (городского или муниципального округа) еще не является достаточным условием для улучшения ситуации с обеспечением жизнедеятельности населения соответствующих территорий».

Представляется, что определение уровня (уровней) организации местного самоуправления должно определяться природой вопросов местного значения, решение которых должно обеспечиваться соответствующим распределением финансовых ресурсов между уровнями публичной власти, но не в обратной логике, из которой исходит законопроект.

Кроме того, непонятно представленное в Пояснительной записке к законопроекту противопоставление территориального принципа принципу привязки к населению.

Во-первых, в критериях, которым должен соответствовать городской округ (часть 3 статьи 9 законопроекта) используется территориальный принцип (например, в состав городского округа могут входить территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа).

Во-вторых, принцип привязки к населению представляется нереализованным в законопроекте. Анализ территориальной доступности местного самоуправления, проведенный Фондом «Институт экономики города» в 2017 г.³, показал, что при возможном упразднении поселенческого уровня местного самоуправления доля населения, проживающего на расстоянии более 15 км от населенного пункта, являющегося центром муниципального образования, увеличивается с 1–2% до 15–20%, то есть на

³ https://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/dostupnost_-_opr_f_iue_27.07.pdf

порядок. В связи этим можно ожидать, что при ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления численность населения, проживающего в указанных условиях затрудненной транспортной доступности органов местного самоуправления, составит до 40 млн человек.

Законопроектом устанавливаются следующие виды муниципальных образований (часть статьи 9 законопроекта):

городской округ;

муниципальный округ;

внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения.

При этом в Пояснительной записке к законопроекту подчеркивается, что «за городскими и муниципальными округами закрепляется идентичный объем полномочий», в связи чем возникает вопрос о содержательных основаниях выделения указанных двух видов муниципальных образований. При этом критерии отнесения муниципального образования к одному из указанных видов сформулированы расплывчато⁴, что может привести к принципиальным различиям территориальной организации местного самоуправления в разных субъектах Российской Федерации и неустойчивости такой территориальной организации.

Законопроект сохраняет существующие сегодня законодательные определения муниципальных образований (городского округа, муниципального округа) исходя из понятий «городской населённый пункт» и «сельский населённый пункт». При этом определения самих понятий «населённый пункт», «городской населённый пункт» и «сельский населённый пункт» в законопроекте отсутствуют, в других актах на федеральном уровне они также не определены.⁵ Критерии отнесения территорий к населённым

⁴ Однозначно зафиксировано только, что территории закрытых административно-территориальных образований являются городскими округами.

⁵ На федеральном уровне единственным документом, регулирующим указанные вопросы, является Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР», формально сохраняющего действие в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации, но не содержащего адекватных современным условиям определений видов населенных пунктов. Проект федерального закона «Об общих принципах административно-

пунктам, а населённых пунктов – к сельским либо городским устанавливаются законами субъектов Российской Федерации об административно-территориальном устройстве⁶. Поскольку субъекты Российской Федерации наделены правом изменять статус населённых пунктов, переводя их из категории городских в категорию сельских и наоборот, это открывает большой простор для манипуляций на региональном уровне с целью «подгонки» территории под критерии городского округа или муниципального округа. Это может вызвать очередную волну преобразований городских населённых пунктов в сельские или наоборот.

Можно предположить, что в зависимости от политики, проводимой субъектом Российской Федерации, территориальная организация местного самоуправления может развиваться в двух противоположных направлениях:

сокращение числа городских округов и их «растворение» в муниципальных округах;

сохранение муниципального статуса финансово и экономически устойчивых городских поселений путем их преобразования в городские округа. В этом случае число городских округов будет увеличиваться, при этом территория многих муниципальных округов будет иметь «лоскутный» характер.

При этом принцип идентичного объема полномочий для городских и муниципальных округов выдерживается в законопроекте не до конца. Например, в числе «перераспределяемых» полномочий, которые законом субъекта Российской Федерации могут быть закреплены за органами местного самоуправления, наряду с полномочиями, которые относятся к муниципальным полномочиям в целом, указано полномочие, которое

территориального устройства субъектов Российской Федерации», регулирующего данные вопросы, с 2002 года находится на рассмотрении в Государственной Думе. Поэтому по факту действует конституционное положение об обладании субъектами Российской Федерации всей полнотой государственной вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения (статья 73 Конституции Российской Федерации).

⁶ См., например, Закон Московской области от 31 января 2013 г. № 11/2013-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Московской области», Закон Республики Татарстан от 7 декабря 2005 г. № 116-ЗРТ «Об административно-территориальном устройстве Республики Татарстан», Закон Красноярского края от 10 июня 2010 г. № 10-4763 «Об административно-территориальном устройстве Красноярского края».

относится только к городским округам – «выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах *городского округа*» (пункт 16 части 2 статьи 32 законопроекта).

2. Введение института перераспределяемых полномочий, которые законом субъекта Российской Федерации могут закрепляться за органами местного самоуправления

В заключении Комитета справедливо указано, что «согласно части 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут осуществлять две категории полномочий – полномочия по решению вопросов местного значения и переданные им государственные полномочия». Таким образом, введение нового института перераспределяемых полномочий не соответствует Конституции Российской Федерации.

Также в законопроекте не указаны содержательные отличия между *перераспределяемыми полномочиями, закрепляемыми за органами местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации, и передаваемыми им государственными полномочиями*, критерии (например, уровень бюджетной обеспеченности), в соответствии с которыми принимается решение о закреплении полномочия за органом местного самоуправления либо исполнении полномочия субъектом Российской Федерации. На практике отличия будут сводиться к тому, что передача органам местного самоуправления государственных полномочий требует предоставления необходимых финансовых ресурсов в форме субвенций, а закрепление за органами местного самоуправления перераспределяемых полномочий не несет установленных законом финансовых обязательств сторон.

В целом введение института перераспределенных полномочий, потребует существенного изменения и усложнения порядка разграничения и перераспределения доходов между уровнями бюджетной системы Российской

Федерации, механизма формирования межбюджетных отношений, принципов формирования доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, установленных в Налоговом кодексе Российской Федерации и Бюджетном кодексе Российской Федерации. При этом указанные принципы и механизмы в законопроекте не определены. В связи с этим содержащееся в финансово-экономическом обосновании законопроекта утверждение, что принятие законопроекта не потребует дополнительных расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета, если и правильно, то явно недостаточно для финансово-экономического обоснования законопроекта и носит формальный характер.

3. Существенное изменение полномочий местного самоуправления в рамках разделения полномочий на полномочия «по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» и «перераспределяемые» полномочия «в целях обеспечения жизнедеятельности населения»

В законопроекте не определены принципы включения полномочий органов местного самоуправления в один из двух установленных перечней полномочий: полномочия «по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» и «перераспределяемые» полномочия «в целях обеспечения жизнедеятельности населения». Также непонятно, почему в законопроекте используется понятие «полномочия по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» в качестве синонима закрепленному в Конституции Российской Федерации понятию «вопросы местного значения», но не само указанное конституционное понятие.

При этом в Пояснительной записке к законопроекту указано, что «существование конструкции, предполагающей закрепление в федеральном законодательстве и вопросов местного значения, и полномочий по их

решению приводит к путанице при перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Вопросы местного значения являются одним из элементов компетенции органов местного самоуправления, при этом, исходя из действующих формулировок, конкурируют по содержанию с закрепленными в федеральных законах полномочиями». Данная проблема действительно существует, но такое обоснование исключения понятия «вопросы местного значения» из текста законопроекта не представляется достаточным.

Законопроектом устанавливаются **27 «неотъемлемых» полномочий органов местного самоуправления «по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения»**. Большая часть таких полномочий относится к формально-правовой стороне и с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения как раз не связана (например, принятие устава муниципального образования; издание муниципальных правовых актов; установление официальных символов муниципального образования; исполнение бюджета муниципального образования; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального образования; осуществление муниципального контроля; организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума; осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд и т.п.).

При этом в перечень таких полномочий не включены полномочия по разработке документов стратегического планирования муниципальных образований, что предусмотрено законодательством о стратегическом планировании. Такие полномочия, а также полномочие по разработке совместных документов стратегического планирования на территориях

крупных городских агломераций целесообразно включить в рассматриваемый перечень.

К числу «неотъемлемых» полномочий, более тесно связанных с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения, можно отнести только 8 таких полномочий:

обеспечение доступности медицинской помощи (п. 6 части 1 статьи 32 законопроекта). При этом формулировка законопроекта не развивает, а «размывает» конституционную норму, в соответствии с которой органы местного самоуправления «решают иные вопросы местного значения, *а также* в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи» (часть 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации). Таким образом, из указанной нормы Конституции Российской Федерации следует, что обеспечение доступности медицинской помощи к вопросам местного значения не относится, а федеральным законом должна быть установлена *компетенция* органов местного самоуправления в части обеспечения доступности медицинской помощи, поскольку муниципалитеты, очевидно, не могут обеспечить доступность всех видов медицинской помощи;

утверждение правил благоустройства территории муниципального образования (п. 10 части 1 статьи 32 законопроекта). При этом отсутствует полномочие в части собственно осуществления деятельности по благоустройству (за исключением развития внутридворовых территорий – см. далее). Законопроектом (статья 57) также не раскрываются особенности нового института - правила благоустройства муниципального округа⁷ (в настоящее время правила благоустройства разрабатываются для территорий поселений, городских округов, внутригородских районов);

развитие внутридворовых территорий (п. 11 части 1 статьи 32 законопроекта). При этом в федеральном законодательстве понятие

⁷ Что могло бы стать одним из содержательных оснований выделения двух видов муниципальных образований – городских округов и муниципальных округов.

внутридворовой территории отсутствует, что делает реализацию данной нормы без внесения соответствующих изменений в законодательство невозможной;

обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципального образования (п.19 части 1 статьи 32 законопроекта);

создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами организаций культуры, организации досуга, массового отдыха жителей муниципального образования (п. 20 части 1 статьи 32 законопроекта). При этом «организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек муниципального образования», а также «осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья» отнесены законопроектом к перераспределяемым полномочиям, которые могут исполняться органами государственной власти субъекта Российской Федерации, что ограничивает возможности органов местного самоуправления по их реализации;

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 (п. 21 части 1 статьи 32 законопроекта);

оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству) (п. 22 части 1 статьи 32 законопроекта);

организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в муниципальном образовании (п. 23 части 1 статьи 32 законопроекта).

Исполнение указанных 8 полномочий составляет сегодня незначительную долю расходов местных бюджетов. Расчеты, проведенные на

примере отчета об исполнении консолидированного бюджета городских округов за 2019 год⁸ показывают, что доля расходов на исполнение таких полномочий составила не более 19% расходов бюджетов городских округов на реализацию вопросов местного значения (без учета расходов на реализацию переданных государственных полномочий)⁹, в том числе по статьям расходов¹⁰:

обеспечение пожарной безопасности – 0,1%;

благоустройство – 8%;

молодежная политика – 1,3%;

охрана семьи и детства – 3,4%;

культура – 5,6%;

здравоохранение – 0,5%.

Таким образом, можно говорить о существенном сокращении объема полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Законопроектом также устанавливается **28 полномочий «в целях обеспечения жизнедеятельности населения»** («перераспределяемые» полномочия), отнесение которых к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации либо к полномочиям органов местного самоуправления устанавливается законом субъекта Российской Федерации. В числе этих полномочий – наиболее важные, в том числе и наиболее «ресурсоемкие», полномочия, которые действующим законодательством отнесены к полномочиям по решению вопросов местного значения, в том числе:

организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

⁸ По данным Федерального казначейства Российской Федерации. Данные отражают фактически осуществленное перераспределение полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления в рамках действующего законодательства.

⁹ Рассчитано на основе Информации Минфина России о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2020 год.

¹⁰ При предположении, что все расходы в рамках указанных статей связаны с исполнением таких полномочий.

дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения и обеспечение безопасности дорожного движения на них;

создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения;

разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры;

обеспечение 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;

полномочия в сфере градостроительной деятельности;

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;

содействие развитию малого и среднего предпринимательства.

Следует отметить, что из текста законопроекта непонятно, возможно ли частичное перераспределение таких полномочий (например, закрепление за региональным уровнем только электро- и газоснабжения, а за муниципальным уровнем – тепло- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом). Также непонятно, возможно ли такое

перераспределение в отношении всех муниципальных образований на территории субъекта Российской Федерации, или отдельных видов муниципальных образований, или отдельных муниципальных образований. Установление различного объема полномочий для разных муниципальных образований на территории субъекта Российской Федерации будет сдерживать развитие межмуниципального сотрудничества.

К числу таких «перераспределяемых» полномочий (пункт 16 части 2 статьи 32 законопроекта), в том числе относятся следующие полномочия в сфере градостроительной деятельности:

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.

Таким образом, важнейший блок вопросов именно местного значения, касающихся непосредственно среды жизнедеятельности граждан - вопросы градостроительного регулирования, по умолчанию предлагается отнести к

ведению субъектов Российской Федерации (тогда как в действующей редакции Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и, соответственно, в Градостроительном кодексе Российской Федерации конструкция обратная – данные полномочия муниципальные, но часть их может быть перераспределена в пользу субъекта Российской Федерации).

Представляется, что указанные вопросы в сфере градостроительной деятельности должны относиться к полномочиям органов местного самоуправления «по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения»¹¹. Следует также отметить, что подобные новации в системе территориального планирования и градостроительного зонирования на местном уровне потребует существенного изменения законодательства о градостроительной деятельности (например, в соответствии со статьей 18 Градостроительного кодекса Российской Федерации, к документам территориального планирования муниципальных образований сегодня относятся: 1) схемы территориального планирования муниципальных районов; 2) генеральные планы поселений; 3) генеральные планы городских округов).

В целом можно заключить, что проектируемый объем полномочий органов местного самоуправления демонстрирует их существенную централизацию, так как ключевые вопросы местного значения, как правило, будут находиться в ведении органов государственной власти субъекта Российской Федерации¹².

¹¹ За исключением, пожалуй, лишь ведения информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального образования. Такая информационная система вполне может быть централизована на уровне субъекта Российской Федерации, а муниципалитет может просто вносить в нее сведения.

¹² Аналогичный вывод содержится в заключении Комитета.

4. Прочие замечания к законопроекту

4.1 Недостаточное регулирование вопросов межмуниципального сотрудничества

В главе 8 законопроекта регулируются вопросы межмуниципального сотрудничества, при этом объем и содержание регулирования практически повторяет существующее регулирование в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Представляется, что вопросы межмуниципального сотрудничества нуждаются в более детальном регулировании, поскольку эффективность решения ключевых вопросов местного значения, вклада муниципальных образований в достижение национальных целей развития, реализацию национальных и региональных проектов будет выше в условиях межмуниципальной кооперации. Особенно актуально эти вопросы стоят на территориях крупных городских агломераций. Недостаточность и противоречивость существующего законодательного регулирования межмуниципального сотрудничества сдерживает такую кооперацию.

Предлагается дополнить законопроект положениями, устанавливающими возможность:

определения долгосрочных целей и задач межмуниципального сотрудничества и социально-экономического развития муниципальных образований, осуществляющих межмуниципальное сотрудничество;

принятия по вопросам местного значения муниципальных правовых актов совместно органами местного самоуправления муниципальных образований, осуществляющих межмуниципальное сотрудничество в части соответствующих вопросов местного значения;

осуществления единых закупок, проводимых несколькими муниципальными образованиями на основании заключенного указанными образованиями межмуниципального соглашения о межмуниципальном сотрудничестве;

создания объектов общей муниципальной собственности (регулирование общего долевого имущества нескольких муниципальных образований, право собственности на которое указанных муниципальных образований возникло на основании соглашения о межмуниципальном сотрудничестве);

заключения совместных соглашений о муниципально-частном партнерстве, концессионных соглашений, совместной реализации иных полномочий органов местного самоуправления для решения вопросов такого межмуниципального сотрудничества;

установления особенностей межмуниципального сотрудничества на территориях крупных городских агломераций.

Законопроектом устанавливается, что межмуниципальные хозяйственные общества осуществляют свою деятельность «в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами» (часть 3 статьи 76 законопроекта), а некоммерческие организации муниципальных образований – «в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, федеральным законом о некоммерческих организациях, иными федеральными законами» (часть 2 статьи 77 законопроекта). В связи с недостаточным отражением специфики межмуниципальных организаций в существующем законодательном регулировании предлагается дополнить законопроект новой статьей «Особенности создания, реорганизации и правового положения межмуниципального юридического лица». Также предлагается дополнить законопроект новой статьей «Соглашения о межмуниципальном сотрудничестве», в которой должны быть установлены основные требования к таким соглашениям.

Совершенствование законодательного регулирования межмуниципального сотрудничества требует скоординированного внесения изменений как в законодательство о местном самоуправлении, так и в иные федеральные законы. Большинство таких федеральных законов указаны в

Перечне актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Однако в целях более полного учета потребности в совершенствовании законодательного регулирования межмуниципального сотрудничества представляется целесообразным дополнить указанный Перечень следующими федеральными законами:

Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 35-ФЗ «О защите конкуренции»;

Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

Федеральный закон от 29 декабря 2017 года № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

4.2. Возможность возникновения «нефинансируемых мандатов»

Действующая норма части 4 статьи 18 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», соответствии с которой «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» дополняется в законопроекте словами «за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами» (часть 7 статьи 4 законопроекта). Такой общий характер формулировки законопроекта открывает неограниченные возможности установления федеральными законами в отношении муниципальных образований обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти своих полномочий, что означает возрождение института «нефинансируемых мандатов» для муниципальных образований.

К тому же законопроектом исключена норма действующего законодательства¹³, в соответствии с которой «федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов».

4.3 Непрозрачное регулирование статуса решений, принятых на местных референдумах и сходах граждан

Частью 3 статьи 4 законопроекта устанавливается, что решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, «должны учитывать социально-экономические, природно-климатические, территориальные и иные особенности соответствующей местности, а также исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и обеспечивать решение

¹³ Часть 3 статьи 18 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». При этом не установлено, в каких случаях и каком порядке решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, могут быть признаны не учитывающими такие особенности соответствующей местности, не обеспечивающими решение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, и каковы последствия такого признания. Представляется, что местные референдумы и сходы как раз и призваны отразить мнения жителей на территории муниципального образования и понять, что в интересах жителей, а что – нет.