

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО ФЕДЕРАТИВНОМУ УСТРОЙСТВУ
И ВОПРОСАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Георгиевский пер., д. 2, Москва, 103265 Тел. 8(495)692-87-94 Факс 8(495)692-32-32 E-mail: cloual@duma.gov.ru

29 декабря 2016 г.

№ 3 20-26/860

БОНДАРЕВОЙ Т.А.

109444, г. Москва,
ул. Ташкентская, д. 9, кв. 61.

Уважаемая Татьяна Алексеевна!

Государственная Дума не имеет полномочий по проверке законности действий и решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, их должностных лиц, а равно по официальному толкованию федеральных законов. Как следует из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1997 года № 17-П, вопросы, связанные с неоднозначным пониманием правоприменителями положений законодательства подлежат урегулированию Федеральным Собранием в порядке, предусмотренном для принятия федеральных законов.

Вместе с тем в связи с Вашим обращением хотел бы отметить, что Конституция Российской Федерации (часть 1 статьи 131) предусматривает осуществление местного самоуправления, прежде всего, в городских и сельских поселениях, а уже потом на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Одной из задач реформы местного самоуправления, начало которой было положено принятием по инициативе Президента Российской Федерации В.В. Путина Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также – Федеральный закон), являлась необходимость приближения

власти к населению. В связи с этим установление обязательного формирования муниципальных образований на двух территориальных уровнях – в поселениях и муниципальных районах с разграничением и закреплением за каждым уровнем присущих ему полномочий по решению вопросов местного значения – является концептуальным положением Федерального закона.

Данное положение было еще раз подтверждено принятием Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ, которым предусмотрено двухуровневое местного самоуправления еще и в крупных городах – городских округах с внутригородским делением.

Ограничение в Федеральном законе возможных вариантов преобразований муниципальных образований, не допускающее установления законодательными актами субъектов Российской Федерации новых вариантов изменения (преобразования) или прекращения статуса того или иного муниципального образования, направлено на обеспечение стабильности этой системы. При этом в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года Президент Российской Федерации особо указал, что «местная власть должна быть устроена так – а ведь это самая близкая власть к людям, – чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой».

Принципы территориальной организации местного самоуправления установлены главой 2 Федерального закона. Ее положения необходимо применять в совокупности, системной взаимосвязи, и учитывать, что часть 3 статьи 13 Федерального закона содержит только процедуру объединения двух и более поселений, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований. Выражение согласия представительными органами каждого из объединяемых поселений является необходимым, но отнюдь не достаточным условием осуществления такого преобразования. При принятии решений о преобразовании в обязательном порядке должны соблюдаться принципы территориальной организации местного самоуправления, установленные, например, в статье 11 Федерального закона.

объединяемых
ч 3
ст 4

Как следует из пункта 3 части 1 статьи 11 Федерального закона, территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения. В отношении территории городского поселения Федеральный закон устанавливает специальные требования: такая территория должна быть предназначена для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры города, что должно быть отражено в генеральном плане (пункт 5 части 1 статьи 11). *всем согласен*

При наделении городского поселения статусом городского округа перспективы развития этого поселения также должны быть подтверждены генеральным планом, что прямо предусмотрено частью 2 статьи 11 Федерального закона. *Вопрос: быть закон о бюджетах префектур?*

Обращаю Ваше внимание на то, что Федеральный закон вне зависимости от проводимых преобразований муниципальных образований поселенческого уровня, возможности упразднения муниципального района прямо не предусматривает. При этом в каждом муниципальном районе в силу прямого предписания Федерального закона (часть 2 статьи 34, статья 52) должны формироваться обязательные органы местного самоуправления (представительны орган, глава муниципального образования, местная администрация), должен приниматься и исполняться местный бюджет.

Также следует учитывать, что при подобных преобразованиях утрачивается основание для предоставления льгот отдельным категориям сельских жителей (например, врачи, учителя), поскольку территории сельских населенных пунктов становятся юридически городской территорией.

В настоящее время на рассмотрении Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления нет проектов федеральных законов, предусматривающих легализацию подобных юридических конструкций. Однако ранее законопроекты, направленные на

узаконение замены муниципальных районов «городскими округами» уже находились на рассмотрении Государственной Думы.

Так, 20 октября 2008 года в Государственную Думу депутатом Государственной Думы Г.В. Гудковым был внесен проект федерального закона № 114097-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". По основаниям, аналогичным изложенным в настоящем письме, Комитет рекомендовал Государственной Думе законопроект к отклонению. В результате, законопроект был отозван автором до рассмотрения на пленарном заседании.

2 июля 2015 года в Государственную Думу Законодательным Собранием Пермского края был внесен проект федерального закона № 828987-6 "О внесении изменений в статью 13 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", также предусматривающий преобразование муниципальных районов в городские округа. Комитет, проанализировав проблему во всей совокупности, в том числе и на примере Пермского края также рекомендовал Государственной Думе отклонить данный законопроект, что и было сделано 18 декабря 2015 года (копия заключения Комитета в порядке информации прилагается к настоящему письму).

26 февраля 2016 Государственной Думой года была отклонена третья законодательная инициатива сходного содержания № 910813-6, внесенная депутатом Государственной Думы Р.В. Антоновым.

Таким образом, вопрос объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, в новое муниципальное образование со статусом городского округа пока не нашел отражения в действующем законодательстве, базирующемся на Конституции Российской Федерации.

Отдельно хотел бы отметить, что в соответствии положениями части 3 статьи 13 Федерального закона объединения двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований,

осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений.

Принятию представительным органом муниципального образования решения по вопросу по указанному вопросу в соответствии со статьей 28 Федерального закона в обязательном порядке должны предшествовать публичные слушания, на которых должны быть обсуждены проекты соответствующих правовых актов. При этом согласно части 4 указанной статьи порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений.

Как председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления заверяю Вас в полной готовности способствовать рассмотрению на площадке Комитета любых инициатив, направленных на развитие местного самоуправления в России, с вовлечением в процесс обсуждения депутатов Государственной Думы различных фракций, представителей органов государственной власти, научного, экспертного и муниципального сообщества.

Приложение: упомянутое на 8 л.

С уважением

Председатель Комитета

А.Н. Диденко