

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ШЕСТОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО ФЕДЕРАТИВНОМУ УСТРОЙСТВУ И ВОПРОСАМ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

РЕШЕНИЕ

04 декабря 201 5 г.

№ 131/2

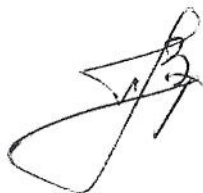
**О проекте федерального закона № 828987-6
"О внесении изменений в статью 13 Федерального закона "Об
общих принципах организации местного самоуправления в
Российской Федерации"**

внесен Законодательным Собранием Пермского края

Рассмотрев указанный проект федерального закона, Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления **решил:**

1. Утвердить заключение по указанному законопроекту (прилагается).
2. Рекомендовать Государственной Думе отклонить в первом чтении проект федерального закона № 828987-6 "О внесении изменений в статью 13 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".
3. Предложить Совету Государственной Думы включить указанный законопроект в проект порядка работы Государственной Думы 16 декабря 2015 года для рассмотрения в первом чтении.
4. Предложить Совету Государственной Думы определить докладчиком и содокладчиком по указанному законопроекту заместителя председателя Комитета Геккиева Заура Далхатовича.
5. Направить настоящее Решение, текст законопроекта и материалы к нему в Совет Государственной Думы.

Председатель Комитета



В.Б. Кидяев

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ШЕСТОГО 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: clocal@duma.gov.ru

01 октябрь 201 5 г.

№ 131/2

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**по проекту федерального закона № 828987-6 "О внесении изменений
в статью 13 Федерального закона "Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации",
внесенному Законодательным Собранием Пермского Края**

Представленным проектом федерального закона № 828987-6 "О внесении изменений в статью 13 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предлагается расширить перечень преобразований муниципальных образований, предусмотренный Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ). Предлагается предусмотреть в этом перечне наделение муниципального района статусом городского округа, объединение двух и более городских округов, объединение муниципального района с городским округом.

Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления констатирует, что фактически представленный законопроект предусматривает ликвидацию поселенческого уровня местного самоуправления в стране под видом гипотетической «оптимизации территориальной организации местного самоуправления и снижения затрат». При этом субъект права законодательной инициативы исходит из ошибочного посыла о наличии пробела в положениях федерального законодательства, посвященных преобразованиям муниципальных образований.

В связи с данной законодательной инициативой Комитет отмечает, что

одной из задач реформы местного самоуправления, начало которой было положено принятием Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, являлась необходимость приближения власти к населению. Эта задача в целом решена за счет повсеместного создания на территории Российской Федерации поселенческих муниципальных образований, в результате чего общее количество муниципальных образований в стране увеличилось более чем в 2 раза – с 11 до 23 тысяч. Для сравнения: в РСФСР по состоянию на 1986 год было 28446 сходных административно-территориальных единиц, в каждой из которых формировались собственные органы местного управления.

Следует отметить, что в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ решение населением и (или) органами местного самоуправления поселений вопросов местного значения связано с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения соответствующего муниципального образования. Решение вопросов местного значения межпоселенческого характера Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ относит к компетенции органов местного самоуправления муниципальных районов (часть 1 статьи 2). Таким образом, основным критерием отнесения вопроса местного значения к компетенции поселения или муниципального района является принцип: поселения – для населения, муниципальный район – для поселений; район при этом выполняет своего рода «сервисные» функции для поселений, фактически осуществляя межмуниципальное сотрудничество в силу закона.

Относительно преобразований муниципальных образований с целью создания городского округа в границах существующего муниципального района в Комитете на основе анализа действующего законодательства и практики организации и осуществления местного самоуправления на конкретных территориях была выработана позиция, которая заключается в следующем.

Частью 3¹ статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ предусмотрена возможность объединения городского округа с поселением.

При этом в случае объединения с городским поселением последнее утрачивает статус муниципального образования и одновременно осуществляется изменение административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, в результате которого происходит объединение городов как административно-территориальных единиц.

Системное толкование норм статьи 2, пункта 5 части 1 статьи 11, части 3¹ статьи 13 Федерального закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что в результате административно-территориальных преобразований, обязательных при объединении городских поселений с городским округом, должны быть упразднены все города (кроме города, находящегося на территории городского округа) и поселки и объединены с городом, находящимся на территории городского округа. При этом в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 11 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ территорию поселения (а городской округ – поселение) составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов и другие земли, необходимые для рекреации и развития поселений. Вряд ли исторически сложившейся территорией данного города можно считать территорию другого города или поселка, находящегося от него на расстоянии в десятки километров. Требование Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ об объединении подобных населенных пунктов также нереализуемо, поскольку новый целостный городской субъект на их месте не возникнет, так как составляющие его части отделены друг от друга значительными сельскими пространствами.

Рассматривая вопрос об объединении всех поселений, которые входят в состав муниципального района, с городским округом, следует учитывать положение Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, согласно которому объединение поселения с городским округом осуществляется с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительными органами указанных муниципальных образований. Должно быть также учтено мнение населения муниципального района, выраженное

представительным органом муниципального района. Если объединяются все поселения, то данная норма становится невыполнимой, так как отсутствует население муниципального района. Следует обратить внимание и на то, что Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ не предусматривает возможность упразднения или преобразования (в поселение или городской округ) муниципального района, поскольку сделать это невозможно (вопреки мнению субъекта права законодательной инициативы) без нарушения концептуальных основ Федерального закона.

Необходимо учитывать, что 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 от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Это позволило создать единую систему местного самоуправления, соответствующую Конституции Российской Федерации, во всех субъектах Российской Федерации. Ограничение в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ 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.

Действительно, согласно статье 11 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в состав городского округа могут входить сельские территории. Однако указанную норму недопустимо рассматривать, как разрешающую включать в состав городского округа территории в размерах территорий муниципальных районов. Наделять статусом городского округа целесообразно урбанизированную территорию, а не территорию, которая по своему экономическому потенциалу, по характеру занятий населения является сельской. Если принять позицию, допускающую упразднение муниципальных районов с заменой их городскими округами, тем самым станет возможной

абсурдная ситуация создания повсеместно городских округов, состоящих из сельских территорий, и повсеместного упразднения муниципальных районов. В том числе и в целях недопущения подобной ситуации в нормах Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (в пункте 5 части 1 и в абзаце втором части 2 статьи 11) закреплена взаимосвязь между перспективами территориального развития и статусом муниципального образования, при этом федеральным законодателем установлено требование о подтверждении указанных перспектив документально – генеральным планом поселения, городского округа.

Принципы территориальной организации местного самоуправления, установленные главой 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, необходимо применять в совокупности, системной взаимосвязи, и учитывать, что статья 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ содержит только процедуру преобразования муниципальных образований, соблюдение которой является необходимым, но отнюдь не достаточным условием осуществления такого преобразования.

Важно понимать, что закреплённые в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ варианты преобразования являются правовыми формами, но не моделями развития соответствующих муниципальных образований. Проведению преобразования в обязательном порядке должно предшествовать складывание на соответствующей территории объективных экономических, социальных, демографических, инфраструктурных и т.п. предпосылок. Наличие или отсутствие таких предпосылок может быть установлено и оценено лишь применительно к конкретным муниципальным образованиям. При этом подмена экономического развития муниципальных образований их территориальными преобразованиями недопустима.

Следует отметить, что обязательным условием наделения городского поселения статусом городского округа является наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов

местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий не только в самом городском округе или городском поселении, которое предполагается наделить этим статусом. Социальная, транспортная и иная инфраструктура прилегающего муниципального района также должна позволять его органам местного самоуправления самостоятельно решать установленные статьей 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ вопросы местного значения и осуществлять отдельные государственные полномочия. Кроме того, при наделении городского поселения статусом городского округа перспективы развития этого поселения должны быть подтверждены генеральным планом данного городского поселения. Все это предусмотрено частью 2 статьи 11 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

В качестве определенного аналога подобных «самодостаточных» поселений, окруженных «самодостаточным» районом, можно рассматривать существовавшие в административно-территориальном делении РСФСР до 1991 года города краевого и областного подчинения. По состоянию на 1 января 1986 года таких городов в РСФСР было 486. Именно такие города, в первую очередь, при проектировании норм Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ предполагалось наделять статусом городского округа. По состоянию на 1 октября 2015 года в Российской Федерации действуют 535 городских округов.

В качестве одного из аргументов, подтверждающих обоснованность создания городских округов в границах муниципальных районов, в пояснительной записке к законопроекту приводится преобладание городского населения. Данный аргумент Комитетом оценивается критически и отклоняется.

По данным Всероссийской переписи населения в 2010 году доля сельского населения в Российской Федерации составляла 26,3% (при наличии неуклонной тенденции к снижению за период наблюдений с 1959 года по настоящее время), в Пермском крае этот показатель составлял 25,8%. Для сравнения, в Центральном федеральном округе этот показатель был на уровне

19,1%, в Северо-Западном федеральном округе – 17,5%. Таким образом, если следовать логике авторов пояснительной записки, на указанных территориях должны формироваться исключительно городские округа.

При этом не учитывается, что в городах с населением более 500 тысяч человек живет 45% российского населения, а общая площадь этих городов составляет всего 0,14% территории страны. Это делает Россию сверхурбанизированной страной с чрезвычайно высокой плотностью населения в городах (9670 жителей на 1 кв.км в Москве (для сравнения, в Лондоне – вдвое меньше), 3330 – в Санкт-Петербурге) и крайне низкой плотность населения в целом (8 жителей на 1 кв.км). В таких условиях ориентир на простое статистическое соотношение городского и сельского населения лишен практического смысла.

Также обращает на себя внимание, что по состоянию на 1986 год на территориях, на которых в рамках так называемой «оптимизации» и «возвращения к прежней структуре муниципального устройства», проводимой в Пермском крае, были образованы городские округа, действовали сельские советы. В частности, в Лысьвенском районе были образованы 9 сельских советов, в Чайковском районе – 9 сельских советов, в Чусовском районе – 6 сельских советов. Более того, городам областного подчинения Александровску и Краснокамску подчинялись соответственно 4 и 5 сельских советов. Этот факт в контексте действовавшего на тот момент и предъявлявшего специальные требования (по роду занятий, экономическому профилю) к городским населенным пунктам Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 года «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР» позволяет серьезно усомниться в утверждении авторов пояснительной записки о создании городских округов «на территориях с городской системой расселения».

В связи с доводом пояснительной записки об «оптимизации территориальной организации местного самоуправления и снижения затрат на

муниципальное управление» Комитет полагает важным обратить внимание на следующее.

В 2013 году Комитетом совместно с Общероссийским Конгрессом муниципальных образований и Всероссийским советом местного самоуправления была проведена специальная работа по изучению имевшейся на тот момент практики территориальной организации местного самоуправления.

Сделанный анализ показал, что финансовая сфера подавляющего большинства муниципальных образований характеризовалась недостаточной бюджетной обеспеченностью возлагаемых на них полномочий. Доля местных налогов в структуре доходов местных бюджетов по данным за 2012 год составляла немногим более четырех процентов, а с учетом отчислений от федеральных и региональных налогов налоговые доходы не превышали 28 процентов. В структуре доходов местных бюджетов доминировали (свыше 60 процентов) дотации, субсидии и субвенции из вышестоящих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. При этом общий недостаток средств для полноценной муниципальной деятельности и развития достигал по различным оценкам 1 – 2 трлн. руб. В настоящее время аналогичная ситуация сохраняется.

Низкий объем налоговых доходов имеет под собой вполне объективные причины не столько в виде незначительности ставок налогов или большого объема льгот, сколько в виде слабо развитой налоговой базы (например, по имущественным налогам) при малом числе налогов, зачисляемых в местные бюджеты.

В связи с этим ссылка на потенциально возможное повышение сбалансированности (т.е. увеличение доходов) объединенного (укрупненного) муниципального образования вызывает серьезные сомнения.

Во-первых, территориальные преобразования чаще всего затрагивают местности, не отличающиеся высоким уровнем социально-экономического

развития. На это наслаивается и усиление депопуляции сельских населенных пунктов и даже малых городов.

Во-вторых, рост территории муниципального образования формально действительно приводит к расширению налоговой базы. Однако одновременно происходит пропорциональное увеличение нагрузки на соответствующий бюджет в целях обеспечения потребностей жителей этой увеличившейся территории.

Все это объективно не позволяет обеспечить реальный рост налоговых доходов муниципалитетов, так как кардинально не меняет сложившейся ситуации. В результате, такая цель преобразований, как повышение уровня сбалансированности местных бюджетов, остается нерешенной, что прямо отмечено в поступивших в Комитет материалах, например, из Новгородской области.

Довод о сокращении расходов на содержание органов местного самоуправления часто приводится и как самостоятельный, и в качестве дополнительного, характеризующего источники роста сбалансированности местного бюджета.

Следует признать, что территориальные преобразования могут сопровождаться известным сокращением расходов на аппарат управления. В то же время штатная численность имеет неоспоримую тенденцию коррелировать как с численностью населения, так и с размером территории муниципального образования. Причиной служит естественный (в результате укрупнения) рост объема публичных обязательств.

В целях сохранения уровня муниципального управления в укрупненных муниципальных образованиях приходится расширять сеть территориальных органов местных администраций с их расположением в зданиях администраций объединившихся муниципальных образований (как, например, в Кемеровской или Оренбургской областях). Это однозначно уменьшает «экономический эффект» преобразований, но полное сворачивание органов управления на местах грозит серьезными социальными последствиями, главное из которых –

уменьшение доступности публичных услуг для населения, дальнейшая деградация населенных пунктов.

Отдельно следует обратить внимание на упоминание в связи с различного рода территориальными преобразованиями сокращения расходов на обеспечение деятельности депутатов представительных органов муниципальных образований.

Во-первых, нельзя не учитывать, что абсолютное большинство депутатов осуществляет свои полномочия на непостоянной основе, т.е. бесплатно. При установленном в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ лимите в 10 процентов от общей численности соответствующего представительного органа реально на освобожденной основе в целом по Российской Федерации работает около трех процентов депутатов.

Общая численность депутатов представительных органов муниципальных образований в настоящее время находится на уровне 216 тыс. человек. По состоянию на 1 сентября 2015 года по данным Минюста России в Пермском крае замещено всего 3778 депутатских мандатов, при этом только 353 депутата представительных органов муниципальных образований осуществляют свои полномочия на постоянной основе. Для сравнения, общая численность депутатских мандатов всех местных советов СССР в 1987 году составляла 2,322 млн. человек. На территории нынешнего Пермского края в 1987 году было избрано в общей сложности 24 952 народных депутата, в том числе, в областной совет – 400 человек, в совет Коми-Пермяцкого автономного округа 150 человек, в другие советы: в районные – 2 655 человек, в городские – 3 950 человек, в районные в городах – 2 010 человек, в поселковые 3 149 и в сельские – 12 638 человек.

По данным Росстата в 2012 году деятельность всех представительных органов муниципальных образований в Российской Федерации обеспечивали 15,4 тыс. человек. В то же время в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований было занято 476,6 тыс. человек.

В целом полученные данные подтверждают, что осуществление территориальных преобразований вместо экономических – тупиковый путь, особенно принимая во внимание тот факт, что по данным 2012 года в Российской Федерации было только 10 субъектов Российской Федерации, не получавших дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

В проведенном Комитетом исследовании важное место было уделено доступности публичных услуг.

Данный тезис заявлялся при преобразованиях как в позитивном ключе, так и в виде обещаний, что доступность публичных услуг не снизится.

В подавляющем большинстве поступивших в Комитет материалов сообщается о том, что в результате проведенных преобразований доступность публичных услуг не снизилась или даже повысилась.

Вместе с тем объективными данными это не подтверждается.

В анкетах, направленных Комитетом в муниципальные образования по линии ОКМО и ВСМС, отдельным вопросом предлагалось сообщить об изменении доступности публичных услуг в связи с проведенными преобразованиями, а также указать точные данные об удаленности административного центра муниципального образования (населенного пункта, где располагаются основные муниципальные организации) от населенных пунктов, входящих в муниципальное образование до преобразования и после него.

По информации, например, Себежского района Псковской области доступность публичных услуг «осталась на прежнем уровне», в Спасском районе Приморского края доступность «повысилась», а в Арсеньевском районе Тульской области «Снижения доступности публичных услуг не произошло. Наблюдается их рост (10-12 %).».

К подобным позитивным оценкам Комитет отнесся критически, поскольку удаленность административного центра и, следовательно, основных муниципальных организаций в результате преобразований, имевших место в упомянутых районах, возросла на 10 – 45 км.

Обращает на себя внимание, что в подавляющем большинстве анкет, содержащих информацию о проведенном укрупнении, пункт об удаленности административного центра (основных муниципальных организаций) был попросту проигнорирован. В одном случае (Северный район Оренбургской области) вместо приведения точного расстояния, как бы в оправдание, указано: «Удаленность административного центра муниципального образования до остальных населенных пунктов до преобразования и после него не ухудшит условия обслуживания населения, так как в числе вновь образуемых администраций планируется два специалиста, один из которых будет работать на территории присоединяемого муниципального образования».

Необходимо отметить, что укрупнение в различных вариантах имеет две четко подтверждаемые статистически тенденции.

Во-первых, ресурсы концентрируются в поселении, а точнее, в населенном пункте, ставшем центром объединенного поселения. Даже в тех случаях, когда социальное развитие на присоединенных территориях продолжается, явным образом снижается участие населения в осуществлении местного самоуправления. Если до преобразования жители имели свои органы местного самоуправления, и что особенно важно, свой, пусть и недостаточно наполненный местный бюджет, который вышестоящие уровни вынуждены были выравнивать, то после присоединения их интересы просто «растворяются» в общей массе и вытесняются на периферию публичного внимания.

Во-вторых, укрупнение ведет к так называемому «сжатию пространства» – известному в экономической географии явлению физического сокращения освоенных и заселенных территорий за счет концентрации населения и ресурсов при деградации территорий, оказывающихся при этом процессе на периферии. Причем хозяйственная очаговость (формирование «островков» экономической активности, окруженных социально-демографической пустыней) выражается не только в депопуляции, но даже в

статистически подтвержденном снижении от центра к окраинам плодородия почв, урожайности, продуктивности сельскохозяйственных животных и т.д.

Возникает цепная реакция: отсутствие дорог, распад инфраструктуры усиливает деградацию поселений (в особенности окраинных), это провоцирует еще больший отток населения, при этом малозаселенные территории перестают интересовать власти в смысле улучшения сельской поселенческой, хозяйственной, природной и инфраструктурной среды.

В пояснительной записке к законопроекту также указывается, что «с принятием Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возможные формы преобразования муниципальных образований значительно расширены».

Относительно данного тезиса Комитет обращает внимание, что разработка и принятие Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обеспечивались Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в рамках выполнения задач, поставленных Президентом Российской Федерации.

В своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года Президент Российской Федерации 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». Исходя из этого, новеллы Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ не только не изменили принципов территориальной организации местного

самоуправления, напротив, в части установления возможности образования в городских округах внутригородских районов, приближающих власть к населению, эти принципы были укреплены.

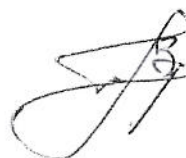
В этом контексте решение о трехкратном сокращении перечня вопросов местного значения для сельских поселений направлено только на укрепление местного самоуправления на селе. Это должно обеспечить согласованность реальных возможностей органов местного самоуправления муниципальных образований решать возложенные на данный уровень власти задачи.

Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ не содержит адресованных субъектам Российской Федерации предписаний о проведении коррекции территорий муниципальных районов и входящих в эти районы поселений. Более того, именно субъектам Российской Федерации поручено своими законами своевременно дополнять перечень вопросов местного значения сельских поселений с учетом имеющейся региональной специфики.

Таким образом, законодательство в части территориальной организации местного самоуправления и позиция Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления остаются неизменными: объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, в новое муниципальное образование со статусом городского округа противоречит действующему законодательству и всей логике муниципального развития, базирующегося на Конституции Российской Федерации.

С учетом изложенного, Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления не поддерживает концепцию проекта федерального закона № 828987-6 и рекомендует Государственной Думе отклонить его при рассмотрении в первом чтении.

Председатель Комитета



В.Б. Кидяев

