|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **«Ыджыдвидз»**  **сикт овмöдчöминса Сöвет** |  | | **Совет**  **сельского поселения**  **«Большелуг»** |
| **КЫВКÖРТÖД** | | | |
| **РЕШЕНИЕ** | | | |
| **от 15 января 2022 года** | | **№ V-6/1** | |
| (Республика Коми, Корткеросский район, село Большелуг ) | | | |

**Об обращении депутатов по итогам рассмотрения проекта**

**Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в системе публичной власти»**

В соответствии с Федеральным законом от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Уставом муниципального образования сельского поселения «Большелуг» и в результате рассмотрения проекта Федерального закона №40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» Совет сельского поселения «Большелуг»

РЕШИЛ:

1. Направить Председателю Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации, Комитет Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации по государственному строительству и законодательству, Комитет Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации по региональной политике и местному самоуправлению, Совет при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, Совет по местному самоуправлению при Совете Федерации, Общероссийский Конгресс муниципальных образований, Всероссийский Совет местного самоуправления, Главе Республики Коми, в Государственный Совет Республики Коми, Совет муниципальных образований Республики Коми, межрегиональное общественное движение «Коми войтыр» и Совет Муниципального образования Муниципальный район «Корткеросский» Республики Коми Обращение депутатов Совета поселения по проекту Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» согласно приложению к настоящему решению.

2. Контроль за исполнением решения оставляю за собой.

3. Решение вступает в силу со дня обнародования в местах, определенных Уставом Муниципального образования сельского поселения «Большелуг».

Глава сельского поселения «Большелуг» Е.Н. Мишарин

Приложение

к решению Совета

сельского поселения «Большелуг»

от 15 января 2022 г. № V-6/1

**Обращение**

**депутатов Совета Муниципального образования сельского поселения «Большелуг» Корткеросского района Республики Коми**

На рассмотрении Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации 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]](#footnote-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.

Совет сельского поселения «Большелуг» 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 муниципальных образований, как муниципальные районы, городские и сельские поселения, и фактическое их объединение в муниципальные округа. К началу 2022 года городских и сельских поселений 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-З).

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 Российский 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 Российской Федерации 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.

В законопроекте № 40361-8 указывается, что причинами проведения данной муниципальной реформы являются высокая дотационность муниципальных образований и широко применяемая практика передачи между поселениями и муниципальными районами своих полномочий на основе соглашений.

Совет сельского поселения считает, что при соблюдении принципа достаточного финансирования полномочий на уровне поселений, муниципалитеты смогли бы решать вопросы на своем уровне в полном объеме.

При этом проблема высокой дотационности поселений и муниципальных районов кроется в действующей системе бюджетного и налогового законодательства, когда львиная доля налоговых поступлений приходиться на федеральный уровень, далее – региональный, а поселениям остаются низкоприбыльные статьи налоговых и бюджетных поступлений.

Однако Законопроект № 40361-8 не предполагает существенное изменение бюджетного и налогового законодательства для увеличения доходности вновь образованных муниципальных округов вместо поселений и районов. Фактически округа станут такими же высокодотационными муниципалитетами, как нынешние муниципальные районы, которые также не смогут эффективно решать вопросы местного значения из-за отсутствия соответствующих финансовых ресурсов.

Кроме того, исходя из проекта положений главы 4 Законопроекта № 40361-8, фактически предлагается перераспределение полномочий между округами и субъектом Российской Федерации, которые в настоящее время перераспределены между поселениями и муниципальными районами. Субъект Российской Федерации может своим законом закрепить часть полномочий, которые в настоящее время и так должны исполняться муниципальными районами, городскими поселениями.

Поэтому, с принятием предлагаемого Законопроекта № 40361-8, причины низкой доходности муниципальных образований не устраняются, а приведенная практика перераспределения полномочий будет осуществляться между муниципальным округом и субъектом Российской Федерации. Финансовая основа деятельности новых округов не укрепится, эффективность не повыситься. Устранение путаницы при перераспределении полномочий между муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации реализуема без упразднения поселений, в том числе, путем уточнения действующих формулировок закрепленных полномочий и исключению несвойственных природе местного самоуправления полномочий.

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 серьезной 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 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**.**

Согласно статье 3 Конституции Республики Коми образование Республики Коми и ее название связаны с исконным проживанием на её территории коми народа. Республика Коми гарантирует сохранение и развитие языка, традиционной культуры и образа жизни коми народа и других народов, проживающих в республике.

Перенос муниципальной власти на районный (окружной) уровень оставит местные сообщества 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.

Законопроект № 40361-8 ухудшит жизнь сельский населенных пунктов в Республике Коми. Учитывая территорию Республики Коми, расположенного в районе Крайнего Севера и Арктической зоны, характеризующееся большими расстояниями между районным центром и конкретным населенным пунктом (так расстояние с. Большелуг до районного центра – с. Корткерос составляет 80 км, а другие еще больше). Зачастую, отсутствуют дороги в распутицу. Одновременное управление жизнедеятельностью несколькими населенными пунктами в таких условиях, в частности по вопросам благоустройства территории, обеспечение доступности медицины и образования, приведет к системным сбоям. Несвоевременная снеговая очистка проездов, тротуаров и дорог, ненадлежащее обслуживание дорожной инфраструктуры, сложность в поиске подрядчика для выполнения различных работ на больших территориях, другие. Тем самым частые срывы учебного процесса, снижение уровня оказания своевременной и квалифицированной медицинской помощи.

Так, только благодаря сельскому поселению «Большелуг» механизировано очищается территория местной средней школы, позволяющая регулярно курсировать школьному автобусу. В отдельные годы, из-за отказа такой очистки, учебный процесс срывался, автобус не мог выезжать. Власти муниципального района в виду отдаленности оперативно реагировать не успевали. Вся территория сельского поселения «Большелуг», как и места захоронения, несмотря на полномочия муниципального района на их содержание, благоустраивается, очищается оперативно и тесном взаимосвязи с населением. Постройка нового дошкольного учреждения, фельдшерско-акушерского пункта в с. Большелуг также обеспечивается близкой связью между сельским поселением и жителями, когда жители находят обратную связь с непосредственной властью. Фактически же, для населения сельских поселений имеется потребность, чтобы сельское поселение решало больше вопросов местного значения, исключающее постоянные проезды в районный центр на дальние расстояния. Только благодаря поддержке сельской власти на местах населению соответствующих территорий удалось остановить незаконную стройку мусорного полигона возле станции «Шиес» на границе Республики Коми и Архангельской области, обеспечить от республиканский властей отремонтировать мост по местной дороге в Усть-Куломском районе Республики Коми.

В результате отдаленности поселений от районных центров, перераспределения полномочий, в том числе, возложения обязанностей решения вопросов на местах самим субъектом Российской Федерации, которые не будут переданы законом субъекта, будут затягиваться сроки решение возникших проблем на местах, вследствие чего будет расти недовольство населения.

В связи с этим считаем, что упразднение муниципальных образований городских и сельских поселений будет противоречить и Декларации о принципах местного самоуправления в государствах-участниках СНГ, статье 3 Конституции Российской Федерации и статье 2 Конституции Республики Коми, согласно которой «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Данный проект федерального закона отходит от конституционного принципа демократии и реального народовластия на местах (самоуправления), единственной площадки для решения местных вопросов и выражения мнения народа.

Кроме того, проект федерального закона приведет к отказу населения жить в условиях нерешаемых на местах проблем и к уже пройденному ранее историческому пути (высококонцентрированной форме расселения), способствовавшему следующим последствиям:

- увеличение темпов урбанизации, ускорению процессов миграции сельского населения в города, где будет трудно найти работу и жилье, что может привести к «демографическому кризису». Снижение уровня доходов всегда сказывается на деторождении. Укрупнение городов всегда негативно сказывается на экологии, подрывает сельское хозяйство и в целом продовольственную безопасность. При этом следует учесть, что в развитых странах, происходит обратный процесс, когда население старается проживать вне города, и во всех таких населенных пунктах имеется муниципальная власть, не районная (окружная);

- без выбора рабочей силы останутся возрожденные сельскохозяйственные предприятия в сельской местности; что приведет к возрастанию производственных нагрузок на работников, к запустению прилегавших к предприятиям сельскохозяйственных угодий. Высококвалифицированные специалисты не захотят возвращаться в сельские пункты, когда как современная технология требует таких специалистов при обеспечении высокотехнологического уровня и в сельском хозяйстве;

- на селе останутся люди пожилого возраста, для которых будет малодоступной инфраструктура больниц и школ, будет утеряна связь с личным приусадебным хозяйством, основой жизнедеятельности населения в современных условиях;

- закрытию предприятий малого и среднего бизнеса в городских и сельских поселениях.

В связи с этим не будет соблюден принцип привязки к населению, провозглашаемый в проекте федерального закона, и возникает возможность потери контроля над сельскими муниципалитетами. В свою очередь, большее число таких поселений будут заброшены.

Напротив, для таких субъектов Российской Федерации, как Республика Коми, с большими территориями и расстояниями между населенными пунктами, востребовано создание муниципальной власти в каждом населенном пункте, где будет обеспечиваться непосредственное народовластие при решении вопросов местного значения и обеспечении жизнедеятельности в поселении.

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 главами субъектов Российской Федерации.

При этом законопроектом № 40361-8 предусматривается право глав субъектов Российской Федерации 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» без мнения самого населения. Критерии «ненадлежащего исполнения обязанностей» в законопроекте не предусмотрены.

Фактически это означает, что руководство муниципалитетов ставится в подчинение главам субъекта Российской Федерации, но не населению. 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 судебного обжалования, законопроект не содержит. Население муниципального образования повлиять на решение Президента РФ, в том числе, через прямое волеизъявление не может, хотя именно она является источником и носителем власти, а органы местного самоуправления при этом самостоятельны.

Такой подход прямо противоречит Конституции Российской Федерации, в частности ее статьи 3, 12, 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.

Фактически муниципальная реформа направлена на централизацию вертикали власти, а не на улучшение жизни населения в поселениях, т.е. изменения сугубо политические, результатом которого является уничтожение всего местного самоуправления, которое тяжелых условиях закалялось в 90-е годы.

Также утверждается, что принятие проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» не потребует дополнительных расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета. Вместе с тем увеличатся расходы бюджета субъектов, имеющих городские и сельские муниципалитеты, включающие деревни и поселки, расположенные на удаленной территории от муниципального округа. Для решения проблем на местах должен увеличиться штат администрации округа, предусмотрен разъездной характер работы с местным населением. Соответственно, никакой экономии бюджетных средств не будет.

В связи с изложенным депутаты Совета сельского поселения «Большелуг» полагают, что законопроект № 40361-8 концептуально противоречит основам конституционного строя и международным обязательствам Российской Федерации не может быть поддержан и просят его отклонить.

**Пояснительная записка**

**к проекту Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»**

Проект федерального закона подготовлен в развитие положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти и направлен на совершенствование организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Принцип единства системы публичной власти предполагает «согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан» (Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3).

Предусматривается, что местное самоуправление будет осуществляться в городских округах, муниципальных округах (районах) и городах федерального значения. Будут упразднены городские и сельские поселения. За городскими и муниципальными округами закрепляется идентичный объем полномочий.

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 (в отдельных случаях вплоть до 100%), позволит повысить эффективность органов местного самоуправления, укрепить финансовую основу их деятельности.

Структура органов местного самоуправления остается неизменной. Ее составляют: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. В целях обеспечения учета интересов населения в отдельных населенных пунктах законопроектом предусматривается, что в структуру местной администрации городского округа, муниципального округа (района), будут входить территориальные органы местной администрации (механизм не разъяснен).

Законопроектом предусматривается единственный способ формирования представительного органа муниципального образования - муниципальные выборы. Срок полномочий – 5 лет.

Усиливается ответственность глав муниципальных образований и глав местных администраций перед высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Одним из оснований для удаления главы муниципального образования в отставку является систематическое не достижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления. С соответствующей инициативой высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе обратиться в представительный орган муниципального образования.

В соответствии с принципом единства системы публичной власти глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно будет замещать государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность.

В соответствии с законопроектом порядок принятия представительным органом муниципального образования решений определяется уставом муниципального образования. При этом решение представительного органа муниципального образования,  
в том числе устанавливающее правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, не может считаться принятым, если за него проголосовало менее половины от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. Такой подход позволит обеспечить легитимность принимаемым представительным органом муниципального образования решениям.

Законопроектом предусматривается право отдельных населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования (с учетом исторических и иных местных традиций, а также наличия почетных званий СССР и Российской Федерации), иметь официальные символы населенного пункта.

Предусматривается, что 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 организации местного самоуправления.

Принятие проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» не потребует дополнительных расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета.

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» [↑](#footnote-ref-1)