**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на Федеральный закон № 768237-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**

Настоящее заключение подготовлено в соответствии с подпунктами "а" и "д" пункта 4 и подлежит рассмотрению в соответствии с пунктом 13 Положения о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет), утвержденного указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 120.

Предметом настоящего заключения является принятый 24 марта 2017 г. Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации Федеральный закон № 768237-6 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» (далее – Закон).

28 марта 2017 г. он одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

При оценке Закона Совет исходил из основополагающих положений Конституции Российской Федерации, доктринальных положений конституционного, муниципального, гражданского, градостроительного, земельного права, права социального обеспечения и сложившейся правоприменительной практики.

По результатам правовой экспертизы Закона с привлечением специалистов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, Государственного университета управления и Академии социального управления Совет приходит к следующим выводам.

В качестве базового уровня местного самоуправления в Конституции Российской Федерации (часть 1 статьи 131), а затем и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) определены поселения и допущено существование других территорий как муниципальных образований. Это и предопределило закрепление в Федеральном законе № 131-ФЗ так называемой «двухуровневой» организации органов местного самоуправления, где «нижний», самый приближенный к населению уровень представляют городские и сельские поселения, а «верхний» – муниципальные районы, имеющие в своем составе городские и (или) сельские поселения и призванные выполнять функции межпоселенческого характера. Такая система долго существовала в Советском Союзе и продолжает существовать в большом количестве развитых государств.

Закон устанавливает новый вид преобразования муниципальных образований – объединение всех входящих в муниципальный район поселений в единый городской округ, после чего упраздняются поселенческие органы местного самоуправления, а поселения и сам муниципальный район - полностью утрачивают статус муниципального образования. Из трех основ системы местного самоуправления у поселений изымаются все три: и территория, и полномочия и бюджет. Для реализации предлагаемого нового вида преобразования обязательность голосования непосредственно населения заменяется Законом на голосование депутатов.

Тем самым Закон фактически упраздняет установленную частью 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации двухуровневую систему организации местного самоуправления, являющуюся одним из важнейших достижений реформы местного самоуправления 2003 г.

Предлагаемая одноуровневая модель является, по существу, фиктивной формой организации местного самоуправления в муниципальном образовании (городском округе), органы которого фактически не будут подотчетны местному населению, а будут полностью подчинены региональным властям через назначаемого главу городского округа, а депутаты – представители поселений ввиду своей малочисленности (по нормам представительства) в составе представительного органа городского округа не смогут оказывать значимого влияния на принятие решений в интересах избирателей, в том числе в части распоряжения средствами окружного бюджета.

Законом предусматривается противоречащая всей логике муниципального развития возможность наделения статусом городского округа любых поселений (в том числе и сельских), не имеющих достаточного уровня урбанизации, утвержденных генеральным планом перспектив развития именно как городского поселения, сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для решения вопросов местного значения. Помимо отсутствия логики неясны и задачи, для решения которых образуется такой городской округ.

Закон является логическим продолжением реформ по полному встраиванию местного самоуправления в систему государственной власти, что не соответствует его предназначению как форме народовластия (статья 3 Конституции Российской Федерации).

Вопреки требованиям ст. 12 Конституции Российской Федерации о самостоятельности местного самоуправления и его невхождении в систему органов государственной власти, предлагаемая законопроектом одноуровневая модель местного самоуправления, по существу, подменяет местное самоуправление на основном, поселенческом уровне, управленческим придатком региональных властей.

Поскольку Закон принимался в фактически экстренном порядке, без надлежащего анализа и исследования в профильных комитетах обоих палат Государственной Думы и Совета Федерации, а также общественного обсуждения, Совет предлагает Президенту Российской Федерации отклонить Закон по следующим основаниям:

- муниципальная власть окончательно приобретает квази- муниципальный характер. Укрепление местного самоуправления на уровне района (который становится городским округом) с устранением двухуровневости уничтожает даже ту степень самостоятельности, которая была ранее характерна для поселений, входивших в состав муниципального района;

- замена существующих поселенческих органов местного самоуправления на сельских старост с наделением их властными полномочиями (квази- органы власти), является подменой системы местного самоуправления ее фикцией, поскольку старосты не способны профессионально решать вопросы местного значения;

- в этой связи декларируемый авторами реформы тезис об экономии расходов на содержание управленческого аппарата крайне сомнителен. На практике в ряде регионов вместо упраздняемых поселенческих органов местного самоуправления создаются новые муниципальные хозяйствующие субъекты, и расходы на ликвидируемый муниципальный уровень сохраняются в системе управления территорией (Оренбургская область, Свердловская область и др.);

- излишнее усиление и «суверенизация» региональной власти является основной угрозой нарушения целостности и единства системы государственной власти (при возможном возникновении обстоятельств, демонстрирующих даже незначительную степень слабости федеральной власти);

- в связи с преобразованием сельских поселений в городской округ утрачивается право сельских жителей на социальные и имущественные льготы по государственным программам социальной поддержки села "Земский доктор", "Молодой специалист на селе" и др., что также повлечет рост социальной напряженности. Причем в пределах одного субъекта Российской Федерации возникает ситуация, когда жители юридически разных, но фактически одинаковых территорий имеют разные возможности по участию в программах по поддержке развития села, что является нарушением конституционного принципа равенства и дискриминацией;

- поскольку в состав территории городского округа могут входить только один город или поселок (часть 5 пункта 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ), у городов с богатейшей многовековой историей, включая города воинской доблести и славы, недопустимо утрачивается статус органов местного самоуправления, что прекращает исторический путь их развития как самостоятельных муниципальных образований, сохраняется лишь безликая надпись "населенный пункт" (например, основанный в 1371 г. город Верея Наро-Фоминского муниципального района Московской области);

- формирование городского округа на «базе» района лишает поселения права собственности на принадлежащие им ранее имущественные объекты, включая объекты социальной инфраструктуры. Возникает угроза если не ликвидации этих объектов (закрытия поддерживавших инфраструктуру предприятий), то их фактической заброшенности;

- при утрате бывшими самостоятельными поселениями права на бюджет нет гарантий, что они будут иметь собственную смету;

- бывшие поселения полностью лишаются собственных полномочий. Прежде всего, это ощутимо в части утраты земельных и градостроительных полномочий (даже в их остатке). При квази- муниципальном характере власти нового городского округа окончательное решение вопросов, затрагивающие судьбу земель, оказывается сосредоточенным у региональных органов власти;

- муниципальная (квази- муниципальная) власть городского округа приобретает в значительной степени популистский характер. В условиях полной неподотчетности населению и фактической бесконтрольности органы власти городских округов будут склонны ориентироваться, прежде всего, на соблюдение процедур, чем на обеспечение прав граждан и удовлетворение конкретных потребностей населения. Возникает опасность формальной "легализации" решений, принимаемых органами власти без надлежащего участия населения;

- реализуемые при хронической ограниченности бюджетных средств региональными органами власти финансово-экономические интересы по увеличению комфортности проживания основной части населения (прежде всего, жителей главного поселения городского округа), не предполагающие комплексного развития села, приведут к углублению социально-экономической дифференциации сельских жителей, нарастанию у них недоверия органам власти, обезлюдиванию сельских населенных пунктов;

- увеличение заброшенности бывших сельских поселений – окраин городского округа неминуемо повлечет резкое понижение предпринимательской активности на селе, что уменьшит доступность социальных и иных услуг населению, ускорив еще больший отток населения с плохо обустроенных сельских территорий и окончательное опустошение села;

- значительно уменьшится доступность государственных и муниципальных услуг для жителей сельской местности, т.к. нормативы оказания услуг в сельской и городской местностях основаны на разных расчетах (стоимость земли и иной недвижимости, коммунальных услуг; время приезда скорой помощи и пожарных и др.). Неизбежно возникнут сложности в разработке и применении единых нормативов обеспеченности услугами к городским поселениям урбанизированным и сельским;

- упразднение поселенческого уровня муниципальных образований повлечет и существенную ликвидацию сопутствующих территориальных служб и организаций: таких, как фельдшерско-акушерский пункт, школа, почта, отделения полиции и Сбербанка;

- уменьшение количества и доступности услуг (прежде всего, социальных) ухудшит качество жизни сельских жителей, повлечет недопустимое отчуждение власти от населения, увеличит социальную напряженность на селе, рост безработицы и хронической алкоголизации "пассивных" селян и протестной активности молодежи;

- распространение в городских округах новых градостроительных нормативов, изменившихся в сторону увеличения этажности, плотности застройки, и наоборот – снижения экологических природоохранных нормативов (наличия лесов, общей озелененности и др.), также могут усилить социальную напряженность и протестную активность населения;

- умаляется, а в ряде случаев полностью выхолащивается содержание права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления. Например, при изменении границ района предусматривается голосование жителей (часть 2 статьи 12 Федерального закона № 131-ФЗ), а при изменении границ городского округа – лишь решение представительного органа (часть 2.2 статьи 12 данного закона). Наличие разных стандартов для схожих условий является дискриминацией;

- поскольку любое укрупнение муниципалитетов неизбежно ведет к удалению местной власти от населения и снижению уровня его участия в решении вопросов местного значения, любые решения, связанные с укрупнением муниципалитетов, должны приниматься с обязательным учетом мнения непосредственно населения поселений, а не Советов депутатов. Потому необходимо сохранить хотя бы существующий принцип, когда при изменении границы с передачей населенных пунктов требуется проведение голосования, а без их передачи – решение местного Совета депутатов;

- поскольку укрупнение муниципальных образований понижает возможность реализации конституционного права граждан быть избранными в органы местного самоуправления, решение об "укрупнении" должно приниматься с обязательным участием населения упраздняемых муниципальных образований, а не Советов депутатов.

Предлагаемая Законом одноуровневая модель организации местного самоуправления противоречит позиции Президента Российской Федерации В.В. Путина по вопросу организации и функционирования местного самоуправления в Российской Федерации. Так, в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. Президент отмечал, что ***«необходимо поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни»***. Глава государства также подчеркнул, что считает ***«важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах, до которой любой гражданин, образно говоря, мог бы дотянуться рукой».***

Кроме того, В.В. Путин в своей предвыборной программной статье от 6 февраля 2012 г. под названием «Демократия и качество государства» писал, что местное самоуправление «должно оставаться властью «шаговой доступности» – то есть муниципалитеты не должны бездумно укрупняться»: ***«...муниципалитеты должны стать в полной мере финансово состоятельными и автономными. Иметь достаточные источники для исполнения своих полномочий, для решения повседневных людских проблем».***

Совет обращает внимание и на нарушение процедуры рассмотрения Закона.

Как обоснованно отмечается в повторном заключении Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на рассматриваемый законопроект (подготовленный ко второму чтению, от 22 февраля 2017 г.), принятый в первом чтении законопроект № 768237-6 был направлен исключительно на изменение формы получения согласия населения при изменении статуса городского округа, городского и сельского поселения. Однако в тексте законопроекта, подготовленного ко второму чтению, содержатся положения, кардинально изменяющие понятие такого вида муниципального образования, как городской округ, а также устанавливаются новые требования к определению территории городского округа. Кроме того, вводится новый вид преобразования муниципального образования, а именно объединение всех поселений, входящих в муниципальный район, в городской округ.

Таким образом, внесенный Правительством Российской Федерации законопроект в редакции поправок депутата Государственной Думы М.Б. Терентьева дополнен положениями, которые не являлись предметом рассмотрения в первом чтении. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изменение концепции нормативного правового акта не может происходить на этапе внесения поправок к нему, чтобы имеющие принципиальное значение изменения не появлялись в результате случайных, не связанных с обсуждением концепции решений (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 г. № 4-П).

С учетом изложенного, Совет предлагает отклонить принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 24 марта 2017 г. Федеральный закон № 768237-6 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"».

Настоящее заключение одобрено Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека путем заочного голосования "31" марта 2017 г.

Председатель Совета М. Федотов