**Предложения по реформированию**

**законодательства о местном самоуправлении**

**(Фонд Кудрина по поддержке гражданских инициатив, март 2014)**

Концептуальные основы законодательного регулирования

* *Эволюционный подход к развитию законодательства.*  Новые кардинальные изменения законов (особенно в прежней логике унификации) способны разбалансировать работу муниципальных органов, привести к оттоку квалифицированных муниципальных служащих, снизить качество их работы по выполнению должностных обязанностей.
* *Усиление гибкости регулирования, системное «смягчение» правовых норм.* Федеральный закон должен отойти от избыточной унификации. В тех случаях, когда она тормозит развитие, приводит к неоправданным ограничениям для населения, органов и должностных лиц местного самоуправления – соответствующие муниципально-правовые нормы должны быть откорректированы. По отдельным вопросам целесообразны дополнительные отсылки к законам субъектов Российской Федерации. Однако это имеет смысл только там, где действительно нужно учесть региональные особенности и в той мере, в какой это не влечет дополнительное давление органов государственной власти субъектов федерации на местное самоуправление.
* *Вариативный подход* – регионам и муниципалитетам должны чаще предлагаться на выбор несколько вариантов решения устройства местных дел, каждый из которых регламентирован на федеральном уровне. Это позволяет и избежать злоупотреблений правом, и учесть местную специфику.
* *Формирование «копилки резервных правовых форм»* - правовых конструкций, которые будут востребованы не сейчас, а завтра. Учитывая современные тенденции и перспективы муниципального развития в определенных случаях законодатель, как представляется, должен идти на предоставление муниципальным образованиям возможностей, которые не обязательно будут массово востребованы в самой ближайшей перспективе, но могут быть апробированы на отдельных территориях. Это, в первую очередь, относится к механизмам межмуниципального сотрудничества.

Усиление роли граждан в местном самоуправлении

* Ввести нормы, прямо закрепляющие, что принятие (изменение, дополнение) устава муниципального образования и **утверждение структуры органов местного самоуправления является вопросом местного значения** (что даст реальную возможность выносить подобные вопросы на референдум).
* **Снизить предельное количество подписей**, которое необходимо собрать для проведения местного референдума, с 5 до 2 процентов от числа избирателей с установлением четких процедур признания подписей недостоверными и недействительными;
* Ввести возможности проведения **голосования по вопросам местного значения** в пределах отдельных территориальных единиц муниципального образования, а также регламентации в уставах муниципального образования вопросов, по которым проведение голосования населения обязательно (помимо вопросов изменения границ и преобразования муниципального образования);
* **Упростить процедуры отзыва** главы муниципального образования, муниципального депутата: предлагается отменить порог явки избирателей для процедуры отзыва (которого нет в процедуре выборов), установив, что выборное лицо местного самоуправления (избранное в рамках мажоритарной системы) считается отозванным, если за отзыв проголосовало более двух третей принявших участие в голосовании, если это число больше, чем было подано за избрание данного лица.
* **Повысить роль публичных слушаний**: определение в законе понятия «результат публичных слушаний»; ввести обязанность органа местного самоуправления, принимающего решение по проекту правового акта, по которому состоялись публичные слушания, в случае отказа от принятия их рекомендаций, дать мотивированное пояснение по каждому пункту таких рекомендаций и опубликовать их в том же средстве массовой информации.
* Изменить **перечень вопросов**, выносимых на публичные слушания: предусмотреть публичные слушания не только по проекту местного бюджета и отчета о его исполнении, но и по проектам изменений в местный бюджет, предусматривающим увеличение (уменьшение) его доходов или расходов не менее чем на 10%, а также увеличение (уменьшение) расходов по отдельным статьям бюджета на сумму, превышающую 10% от общего размера расходов бюджета (за исключением случаев, когда такие изменения вызваны исключительно появлением дополнительных доходов бюджета); одновременно – исключить необходимость проведение публичных слушаний по вопросам приведения уставов муниципальных образований в соответствие с законами.
* Возвратить обязательное проведение **голосования населения по вопросу о преобразовании** муниципального образования (упразднении, объединении, разделении) и изменения границ, влияющих на территориальную принадлежность населенных пунктов.

**Территориальное общественное самоуправление**

* Отменить необходимость установления представительным органом местного самоуправления границ территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, применительно к дому, подъезду, а также градостроительным и территориальным единицам, границы которых установлены законом или нормативным актом местного самоуправления.
* Уточнить порядок проведения собраний (конференций) граждан, созываемых по вопросам осуществления территориального самоуправления. (*Федеральным законом №131-ФЗ нормы кворума определены для них жестче, чем в избирательном законодательстве, сразу по нескольким направлениям (например, не 1/3 жителей соответствующей территории, не менее 2/3 избранных делегатов). Практика (и здравый смысл) показывает, что в реальности обеспечить такой кворум – собрать в одном месте и в одно время большинство жителей практически невозможно. Это подталкивает к фальсификации явки).* Для конференции возможно установление кворума по формуле «более половины делегатов, представляющих более половины жителей, обладающих избирательным правом». Для собраний возможны несколько более специфичные барьеры явки: скажем, не менее ¼ от числа жителей, обладающих активным избирательным правом и представляющих не менее половины домохозяйств. При этом требования к конференциям и собраниям, на которых принимаются решения о создании органов ТОС могут быть выше. Можно рассмотреть вопрос о возможности введении заочного голосования в системе ТОС.
* Закрепить возможность прямого бюджетного финансирования органов территориального общественного самоуправления.

Разграничение полномочий

* **Исключить из числа вопросов местного значения функций, не свойственных местному самоуправлению**, в частности, функций по обеспечению безопасности (безопасности от терроризма, на водах, при чрезвычайных ситуациях, пожарах, а также гражданской обороны и мобилизационной подготовки), которые являются государственными и должны быть закреплены именно за органами государственной власти. *Закрепление в этой части параллельной ответственности за органами местного самоуправления вряд ли эффективно для решения соответствующих задач в области безопасности: оно расслабляет ответственные государственные органы, а муниципальные образования в условиях отсутствия гарантированного финансирования, методического обучения и централизованного контроляогут справиться с поставленными перед ними задачами.*
* **Разделить вопросы местного значения на обязательный и факультативный перечни** Разграничение полномочий должно обеспечивать одновременно оказание на всей территории России базового набора публичных (в том числе муниципальных) услуг (в частности, в области содержания образовательных учреждений, доступа к культуре, благоустройства территории, организации коммунального обслуживания) и учет потребности в услугах, специфичных для конкретных мест.
* Конкретизировать перечень полномочий по вопросам местного значения в отраслевом законодательстве. Такого рода перечни полномочий целесообразно установить по каждому вопросу местного значения, пересекающемуся с предметами ведения других уровней управления.
* Определить **механизмы взаимодействия различных уровней публичной власти** при осуществлении своих полномочий (в частности, рассмотрение на совместных комиссиях, обмен предложениями и их согласование и пр.).
* **Определить механизмы организационного обеспечения решения вопросов местного значения**(в частности, передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий в сфере привлечения к ответственности за административные правонарушения).

Территориальная организация местного самоуправления

* Определить в федеральном законе **статуса населенного пункта** как базовой территориальной единицы – понятие, виды и, вероятно, возможные наименования населенных пунктов; критерии их отнесения к городским и сельским населенным пунктам; порядок создания и упразднения населенных пунктов, установления и изменения их границ; порядок присвоения статуса «город», «город регионального значения», «город районного значения»; также необходимо определить понятие городской агломерации и критериев определения ее территории;
* **Ввести уезды** в качестве межрайонного уровня организации государственной власти (федеральной и региональной). В последние годы основные федеральные органы, с которыми чаще всего сталкиваются граждане (налоговые органы, органы внутренних дел, пожарная служба, суды и др.) укрупнили свои территориальные подразделения – перешли от преимущественно районной, к преимущественно межрайонной организации. При этом территориальные «кусты» у каждого органа разные, сформированные часто без учета интересов жителей и обеспечивающих только комфортную работу руководителей самих территориальных органов. Административно-территориальные единицы, которые по своему территориальному масштабу адекватны дореволюционным районам, уже фактически формируются исходя из практической потребности в них, но вне законодательного поля. Пора ставить вопрос об их системной организации и введении в правовые рамки;
* Закрепить в федеральном законе **процедуры преобразования** муниципального района в городской округ и городского округа в муниципальный район;
* **Ввести новый тип муниципальных образований – внутригородских территорий городских округов**, но при обязательном соблюдении следующих условий: 1) создание внутригородских муниципальных образований не должно стать обязательным для всех городских округов; 2) решение о создании внутригородского муниципального образования должно приниматься населением (представительным органом) городского округа и закрепляться в его уставе; 3) представительный орган местного самоуправления должен принимать решение о списке вопросов местного значения, решение которых передается внутригородскому муниципальному образованию из закрепленного в федеральном законе общего перечня таких вопросов.

Структура и деятельность органов местного самоуправления

* расширить перечень вариантов структуры органов местного самоуправления (помимо моделей «сильного мэра» и «сити-менеджера» возможно **закрепление модели «сильного магистрата/исполкома»**);
* **исключить** из перечня вариантов структуры органов местного самоуправления **«гибридной модели»** (избираемый населением глава в сочетании с наличием самостоятельного главы администрации, работающего по контракту);
* изменить принцип применения **модели «три в одном»** (при которой глава представительного органа одновременно возглавляет местную администрацию) – разрешение использовать ее не только в сельских поселениях, но и в небольших городских поселениях (с численностью избирателей до 10/50 тыс. чел.);
* ввести правило, согласно которому в случае формирования представительного органа муниципального района **методом делегирования** используется принцип **представительства от поселений пропорционально численности избирателей** (как вариант – с предельной квотой в 50% депутатов в представительном органе района для наиболее крупного поселения);
* ввести дополнительные (контрольные) **полномочия для главы** муниципального образования, не являющегося главой местной администрации;
* изменить наименование главы администрации, работающего по контракту (как вариант - «**руководитель администрации**»);
* упразднить институт «удаления главы муниципального образования в отставку», избыточный при наличии процедур отрешения и отзыва.

 *Предложения подготовлены рабочей группой Фонда Кудрина (руководитель группы – Максимов А.Н., эксперт Комитета гражданских инициатив, канд. юрид. наук)*