

**Доклад заместителя председателя СПЧ Евгения Боброва  
на XVII Российском муниципальном форуме на тему: «Деятельность СПЧ в  
обеспечении права населения на местное самоуправление (в части практики  
формирования городских округов)»  
(п. Витязево, г. Анапа, 19 сентября 2017 г.)**

Проблемами обеспечения права населения на местное самоуправление Совет начал заниматься сравнительно недавно. На состоявшихся за последние 1,5 года заседаниях с участием специалистов, представителей органов власти, руководства Администрации Президента РФ и главы государства Советом высказаны следующие рекомендации по укреплению гарантий местного самоуправления.

На [спецзаседании на тему «Обеспечение прав на благоприятную окружающую среду и учёт мнения населения при формировании и реализации градостроительной политики» 21 марта 2016 г.](#) Советом была высказана негативная оценка существующим формам выявления и учета общественного мнения в сфере градостроительства и землепользования, особенно в городах федерального значения, где все значимые полномочия органов местного самоуправления (далее - МСУ) реализуют органы государственной власти.

**31 марта 2017 г.** Совет дал [отрицательное экспертное заключение](#) и рекомендовал отклонить проект Федерального закона (принятого 3 апреля с.г. № 62-ФЗ) о внесении изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ).

Закон № 62-ФЗ 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 - утрачивают статус муниципальных образований. 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 на голосование Совета депутатов.

Совет выразил большую обеспокоенность и счел недопустимой практику отстранения непосредственно жителей от принятия важнейшего решения, определяющего дальнейшую судьбу всех муниципальных образований.

Модель, предполагающую исключение поселенческого уровня из системы местного самоуправления, Совет счел, 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 № 62-ФЗ предусматривается 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 № 62-ФЗ является продолжением реформ по полному встраиванию местного самоуправления в систему государственной власти, что не соответствует его предназначению как форме народовластия (статья 3 Конституции РФ).

Укрупнение муниципалитетов выхолащивает содержание права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления. Сдерживание самоуправленческих практик снижает личное участие населения в обустройстве своих поселений, переключает формат отношения к публичной среде и инфраструктуре с формулы «сделаем сами» на «потребуем от власти». При этом, местные локальные проблемы вряд ли могут быть эффективно выявлены и решены с регионального или федерального уровня.

Тем самым неизбежно деградирует качество местного управления, ориентированного не на доказывание своей эффективности перед жителями, а на выполнение команд «сверху».

В своих рекомендациях Совет поддержал мнение специалистов и представителей научной общественности, что такая реформа фактически превращает МСУ в исполнительную власть, но, к сожалению, ни Государственной Думой, ни Президентом РФ позиция Совета не была учтена.

Практику непродуманного формирования городских округов на сельских и лесных сельскохозяйственных территориях с населенными пунктами, расположенными в десятках километров друг от друга, Совет подверг резкой критике в [рекомендациях выездного заседания Совета по субъектам Северо-Кавказского федерального округа](#), состоявшемся **30 мая - 9 июня 2016 г.** (в проблематике Ставропольского края), а также в [рекомендациях специального заседания на тему «Право граждан на участие в местном самоуправлении: проблемы и перспективы»](#), состоявшемся **24 апреля 2017 г.** в Москве.

Поводом для проведения спецзаседания послужили многочисленные обращения в Совет жителей и представителей местного самоуправления (далее – МСУ) из ряда регионов на поспешность и непродуманность административной реформы по преобразованию поселений в городские округа с фактической ликвидацией местного самоуправления на уровне поселений и упразднением самих поселений, что объясняется авторами реформы необходимостью повысить эффективность государственного управления и инвестиционную привлекательность территорий.

По мнению Совета, цели повышения инвестиционной привлекательности территорий и эффективности управления ими не соответствуют предназначению и сущности местного самоуправления как формы осуществления населением своей власти для самостоятельного решения вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, важнейшего института согласования интересов населения и бизнеса во благо именно населения.

Совет рекомендовал администрации Президента РФ рассмотреть вопрос организации и проведения администрацией Президента РФ рабочего совещания для обсуждения состояния и оценки путей реформирования системы местного самоуправления с участием ученых и специалистов в сфере муниципального права, включая авторов Закона № 131-ФЗ.

Государственно-правовому управлению и Управлению по внутренней политике Президента РФ, профильным комитетам Государственной Думы и Совета Федерации Совет предложил:

1. Определить в федеральном законе статус (понятие и виды) населенных пунктов как базовых территориальных единиц; критерии их отнесения к городским и сельским населенным пунктам; порядок создания и упразднения населенных пунктов, установления и изменения их границ (с участием населения); понятие городской агломерации и критерии определения ее территории;

2. Проанализировать эффективность решения ключевых вопросов местного значения существующими поселенческими органами МСУ и определить наиболее оптимальную территориальную организацию системы МСУ для разных типов

муниципальных образований и критерии ее формирования (состав, выборность, подотчетность населению и др.);

3. Законодательно регламентировать критерии возможности преобразования муниципального района в городской округ (наличие городской системы расселения и структуры хозяйства, объективных экономических, социальных, инфраструктурных и других предпосылок, генерального плана, соответствующей протяженности и др.);

4. Восстановить в законе норму об обязательности голосования населения о преобразовании муниципального образования или изменения его границ, влияющих на территориальную принадлежность населенных пунктов;

5. Укрепить институт местных референдумов через расширение перечня вопросов, по которым возможно голосование на местном референдуме (в частности, по вопросам принятия, изменения, дополнения устава муниципального образования, утверждения структуры органов местного самоуправления), а также путем снижения предельного количества подписей, необходимых для проведения местного референдума, с 5 до 2 процентов от числа избирателей;

6. В части обеспечения права граждан на благоприятную окружающую природную среду и комфортное проживание не допустить автоматического распространения в городских округах новых градостроительных нормативов, изменившихся в сторону увеличения этажности, плотности застройки, и наоборот - снижения экологических природоохранных нормативов (наличия лесов, общей озеленённости и др.);

7. Разработать гарантии сохранения обеспеченности сельского населения государственными и муниципальными услугами не ниже имеющейся при изменениях территориальной организации местного самоуправления;

8. Законодательно закрепить правовые гарантии сохранения права на бюджетно-финансовую обеспеченность в образуемом городском округе, прежде всего, за бывшими «основными» поселениями в муниципальном районе (помимо «центра» городского округа);

9. Оценить целесообразность замены поселенческих органов МСУ сельскими старостами (с наделением их властными полномочиями), территориальным общественным самоуправлением и прочими непрофессиональными формами самоорганизации населения.

Правительству РФ Совет рекомендовал:

1. Рассмотреть возможность установления «моратория» на постоянное «точечное» изменение базового законодательства о местном самоуправлении без всесторонней экспертной и общественной оценки специалистами эффективности изменений для населения;

2. Определить федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами обеспечения осуществления местного самоуправления и защиты права населения на МСУ, а также рассмотреть вопрос целесообразности учреждения должности Уполномоченного по защите прав граждан на местное самоуправление (при Президенте РФ, при Правительстве РФ либо ином федеральном органе власти).

Ранее, **8 декабря 2016 г.**, эта проблематика озвучивалась Президенту РФ в [Докладе о защите права населения на осуществление местного самоуправления \(на примере централизации местного самоуправления в Московской области\)](#).

При наличии известных социально-экономических проблем авральное и келейное коренное реформирование местного самоуправления может привести к непредсказуемым последствиям.

Мы тогда предложили поручить Государственно-правовому управлению Президента РФ, Правительству РФ совместно с Генпрокуратурой России и с привлечением специалистов профильных научных и экспертных учреждений провести профессиональную оценку планируемых преобразований системы местного самоуправления в Московской области и других субъектах Федерации, в которых она

проводится, для выбора оптимального решения по каждому муниципальному району и обеспечить их последующее полноценное обсуждение с существующими органами местного самоуправления и населением.

Глава государства одобрил инициативу и предложил администрации президента проработать проблему.

После этого не только не было сделано фактически ничего, но и был внесен, а затем принят Федеральный закон о преобразовании районов в городские округа № 62-ФЗ.

Сейчас Совет проводит мониторинг правоприменения в сфере МСУ на выездных специальных заседаниях, обращая особое внимание:

- на сохранение в сельской местности существовавшего ранее качества жизни населения и прежних инфраструктурных связей;

- на доступность государственных и муниципальных услуг, сохранение социально-значимых учреждений (фельдшерско-акушерский пункт, школа, отделения почты, полиции и сбербанка), поскольку реформа местного самоуправления совпала с такой же во многом непродуманной и авральской оптимизацией сферы социальных и образовательных учреждений;

- на доступность т.н. системы «социального лифта», привлекающей в общественную деятельность, прежде всего, молодежь, мотивированную активно действовать во благо жителей;

- на наличие возможности и эффективности существующих форматов обсуждения общественных инициатив на имеющихся площадках: советах депутатов городских округов, органах территориального общественного самоуправления, общественных палатах и Советах и др.;

- на возможное снижение предпринимательской активности и увеличение оттока населения с территорий ранее самостоятельных сельских поселений, оказавшихся на периферии городского округа;

- на сохранение идентичности, истории и самобытности городских поселений с богатейшей многовековой историей, включая города воинской доблести и славы.

Во всех посещенных нами за последние 2 года субъектах Федерации эффективность реализации социальных прав граждан в связи с реформой МСУ не повысилась нигде. Причем даже там, где муниципальные районы были преобразованы в городские округа еще 10 лет назад (Свердловская область).

Изложенное приводит к очевидному выводу, что жизненно важные реформы МСУ нуждаются в детальной профессиональной проработке со специалистами, затем – в полноценном обсуждении с органами местного самоуправления и населением, и только после этого они могут реализовываться.

**Уважаемые коллеги, давайте сделаем всё для того, чтобы в России не было населенных пунктов, где жители вынуждены подтверждать, что «все меньше людей выбирает это место для своего рождения», а посетившие эти места не желают возвращаться туда вновь!**

Спасибо за внимание