

СЛОВО РЕДАКТОРА

Российская муниципальная повестка насыщена новыми событиями и планами. Вопрос номер один – принятие федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Соответствующий законопроект внесен в Государственную Думу еще в 2021 г. В январе следующего года он был принят в первом чтении, однако после его рассмотрение приостановилось. За прошедшее время в комитетах Госдумы по государственному строительству и региональной политике, ответственных за данный проект, накопилось свыше 700 поправок, поступивших ко второму чтению.

Основной идеей названного закона является учреждение одноуровневой системы местного самоуправления, существующей в формате городских и муниципальных округов, а также внутригородских территорий городов федерального значения. Одновременно происходит отказ от муниципалитетов поселенческого типа (сельских и городских поселений, которых в настоящее время в России подавляющее большинство)¹. Не дожидаясь появления закона в его окончательном виде, часть российских регионов уже проводят реформу в инициативном порядке по собственным нормативным лекалам. Налицо опережающие федеральную власть действия субъектов РФ, отсутствие общей законодательной базы, хаотичные преобразования на местах со всеми возможными в такой ситуации негативными последствиями. Вот почему принятие закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» не просто желательно в самом скором времени, оно крайне необходимо.

Очевидно, что новый закон не станет ограничиваться лишь вопросами территориальной организации местного самоуправления. По примеру своего предшественника (действующий ФЗ № 131) он будет носить комплексный характер, регулировать правовые, функциональные, организационные и финансово-экономические основы данного института. Это в том числе видно по характеру дискуссий вокруг обсуждаемого законопроекта. В частности, Президент РФ на заседании Совета по развитию местного самоуправления в апреле 2023 г.² сформулировал ряд, по его мнению, приоритетных вопросов, требующих нормативного решения. В их числе – «инвентаризация» расходных полномочий муниципалитетов и объема выполняемых ими задач; оценка финансовой обеспеченности полномочий; пересмотр показателей эффективности органов местного самоуправления; выстраивание «обратной связи с гражданами» и обеспечение их участия в принятии решений на местах. В общем и целом названные проблемы хорошо известны. Они поднимаются в течение многих лет. Будем надеяться, что новый закон сумеет их окончательно разрешить.

Между тем, действующий ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» продолжает регулярно обновляться. На этот раз на очереди поправки, регламентирующие осуществление контрольно-надзорной деятельности в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления. Их разработчиком выступает Министерство юстиции РФ, планирующее ближайшей осенью внести новеллы в Государственную Думу. Изменения, по всей видимости, существенные, коль скоро они

¹ Мнения экспертов на этот счет разделились. Одни положительно оценивают переход местного самоуправления на одноуровневый принцип устройства. Другие высказываются против этого и настаивают на недопустимости ликвидации поселенческого звена местного самоуправления. См., например: Гунина Т.Г. Переход на одноуровневую систему муниципальных образований: последствия для местного самоуправления // *Oeconomia et Jus*. 2022. № 2. С. 61–72.

² Колесников А. Следите за муниципальцами. Владимир Путин провел совещание по местному самоуправлению // *Коммерсант*. 2023. 20 апреля.

оформляются в виде отдельной главы ФЗ № 131. В последующем соответствующие поправки будут внесены в отраслевые законы, регулирующие отдельные виды контроля и надзора. Предполагается, что новая глава заменит собой ст. 77 действующего закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», которая в свое время тоже была существенно расширена и также неоднократно подвергалась изменениям. По прикидкам Минюста, «контрольно-надзорные» новеллы должны вступить в силу не ранее 2026 г.

Интересна предыстория данного вопроса. Дело в том, что готовящиеся изменения представляют собой реакцию Минюста на поручение Президента, данное по итогам упоминавшегося выше заседания Совета по местному самоуправлению в апреле 2023 г. Если коротко, суть поручения состоит в оптимизации проверок. Они, по мнению главы государства, оправданны, поскольку «муниципалитеты обеспечивают работу организаций высокого риска, а там никакого попустительства не может и не должно быть». С другой стороны, Президент пожелал прокурорским работникам «расширять практику профилактических мер», не наказывать, а вместе с муниципалитетами «устранять проблемы и зоны риска».

Говоря откровенно, контрольно-надзорные проверки муниципалитетов, существенно возросшая контрольная нагрузка на местное самоуправление – проблема настолько давняя, что ее пора бы уже решить. Особенно остро ситуация складывается во взаимоотношениях муниципальной власти и прокуратуры, о чем неоднократно говорилось на разных совещаниях, форумах и парламентских слушаниях³. Неслучайно, к примеру, на заседание Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации был приглашен Генеральный прокурор РФ И. Краснов.

Хорошо известны основные претензии муниципалитетов к контрольно-надзорным органам. В их числе – массовое привлечение к административной ответственности глав муниципальных образований и должностных лиц органов местного самоуправления, что, по мнению первого заместителя председателя Совета Федерации А. Турчака (ныне врио главы Республики Алтай), «негативно сказывается и на привлечении кадров, и на престиже муниципальной службы».

Органы местного самоуправления настаивают, что в деятельности контрольно-надзорных органов доминирует карательный уклон в ущерб профилактической и разъяснительной работе. С этим согласен и Президент РФ, точка зрения которого по данному вопросу приводилась выше. Тот же А. Турчак назвал это «типичной историей» и предложил органам муниципальной власти и прокуратуры предусмотреть «механизм совместной подготовки «дорожных карт» по устранению нарушений». Соответственно, при их соблюдении никакие принудительные или карательные меры в отношении муниципалитетов и глав муниципальных образований не должны применяться.

Отмечаются многочисленные факты предъявления работниками контрольно-надзорных органов не основанных на законе требований. Корень этой проблемы видится в рассогласовании российского законодательства, поскольку избыточные требования к муниципалитетам часто устанавливаются подзаконными нормативными актами либо, косвенным образом, отраслевыми законами. Председатель комитета Совета Федерации по регламенту и организации парламентской деятельности В. Тимченко прокомментировал данную ситуацию следующим образом: «В профильном законе о местном самоуправлении за муниципалитетами закреплено всего 16 полномочий, однако косвенным образом в 170 законах на них возлагается дополнительно еще более 200 полномочий, причем на их исполнение не выделяется денежных средств».

В практике контролеров помимо реагирования на нарушения навязчиво присутствует направление большого количества запросов о предоставлении информации, в том числе официально опубликованной и находящейся в открытом доступе. При этом такие запросы направляются с пометкой «предоставить незамедлительно».

Одновременно муниципалитеты жалуются на сложившийся перекосяк в подходах к проверкам в отношении бизнеса и местного самоуправления. С этой целью Совет Федерации предлагает закрепить в ФЗ № 131 комплекс превентивных и профилактических мер, по аналогии с действующими по отношению к бизнесу.

³ Так, в январе 2013 г. состоялось специальное заседание Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ по совершенствованию правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в отношении муниципальных органов власти. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/9/17397>. Аналогичный вопрос в 2014 г. рассматривал Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. В подготовленной им аналитической записке «По проблемам взаимоотношений органов местного самоуправления с контрольно-надзорными государственными органами» отмечается, что больше всего проблем возникает во взаимоотношениях с органами прокуратуры. – URL: http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/document_news/NKFqpBVSWB.pdf. В ноябре 2023 г. данный вопрос рассматривался на заседании Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации. См.: Сенаторы хотят защитить местную власть от активности контролеров // Коммерсант. 2023. 8 ноября.

Особо следует отметить порочную практику многочисленных предписаний контрольных органов, принятых без учета финансового положения муниципалитетов. Все они из разряда, когда требования контролеров по исполнению предписаний составляют значительную часть доходов местных бюджетов или даже превышают ее. Только за 2023 г. для исполнения всех судебных решений, вынесенных в отношении органов местного самоуправления, необходимо было выплатить 227 млрд руб. Отнюдь не случайно Президент назвал такие ситу-

ации «сюрреалистичными» – «надзорные органы выносят в отношении муниципалитетов решения, когда нельзя не вынести, но и нельзя выполнить».

Пока сложно сказать, что предложит в части совершенствования контрольно-надзорной деятельности Минюст России, но то, что данная проблема требует скорейшего решения, очевидно для всех.

*Главный редактор,
доктор юридических наук, профессор
И. В. Выдрин*