



**ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ
ПРАВИТЕЛЬСТВА –
МИНИСТР ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
РАЗВИТИЯ ПЕРМСКОГО КРАЯ**
ул. Куйбышева, д. 14, г. Пермь, 614015,
тел. (342) 253 70 69, 253 79 69,
факс (342) 253 66 49, www.minter.permkrai.ru
e-mail: minter@minter.permkrai.ru
22.03.2019 № СЭД-01-162-697

Председателю Пермской
региональной общественной
организации «Пермская
гражданская палата»
Аверкиеву И.В.
ул. Глеба Успенского, 13-17,
г. Пермь, 614016

На № 2 283 от 20.02.2019

Об рассмотрении обращения
Аверкиева И.В. по вопросу
развития местного самоуправления
в Пермском крае

Уважаемый Игорь Валерьевич!

Ваше обращение, направленное на имя губернатора Пермского края, рассмотрено в Министерстве территориального развития Пермского края.

По предложению, указанному в пункте 17 заявления, касающемуся приостановления объединения поселений в городские округа до выяснения негативных последствий, их анализа и разработки конкретных мер, минимизирующих их воздействие, сообщаем следующее.

В соответствии с частью 2 статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) преобразование муниципальных образований осуществляется по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральных органов государственной власти.

Объединительные процессы в Пермском крае начинаются и происходят по инициативе самих муниципалитетов. Считаю, что такая практика в наибольшей степени отвечает требованиям статьей 12 и 131 Конституции Российской Федерации, согласно которым местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Проекты законов, касающихся реализации процедуры преобразования муниципальных образований, в Законодательное Собрание Пермского края

СЭД-01-162-697

22.03.2019

Вх. № 154
05.03.2019

вносятся представительными органами муниципальных образований и только после того, как на местном уровне осуществлена вся процедура, предусмотренная Федеральным законом № 131-ФЗ. В связи с этим сведения о том, что инициаторами процессов преобразования в Пермском крае являются губернатор Пермского края и Правительство Пермского края, содержащиеся в пунктах 4, 8, 9, 11, 13, 18, 19 заявления, не соответствуют действительности. Муниципалитеты самостоятельно принимают решение о преобразовании, задача органов государственной власти – содействовать в реализации этого решения, создавая инструменты, исключая негативные последствия и дающие возможность изменить не только систему управления территорией, но и реально улучшить жизнь населения в преобразованных муниципальных образованиях.

Выдвижение инициативы об объединении органы местного самоуправления связывают с рядом объективных причин. Начать следует с того, что двухуровневая модель муниципального управления («район» – «поселения») не сложилась на территории их муниципальных образований исторически, а фактически была внедрена «сверху» на основании Федерального закона № 131-ФЗ. За прошедшие годы эта модель не везде показала свою эффективность. Практически повсеместно существуют проблемы дублирования полномочий, нередко перерастающие в конфликты между уровнями власти, низкой бюджетной и кадровой обеспеченности в поселениях. Названные проблемы не позволяют в полной мере решать задачи, поставленные перед органами местного самоуправления действующим законодательством. Например, во многих территориях не решаются должным образом вопросы местного значения, установленные Федеральным законом № 131-ФЗ, что, безусловно, приводит к росту социальной напряженности.

Большинство имеющихся в территориях проблем не имеет решения не только в силу отсутствия квалификационных специалистов в поселениях, например, в сфере закупок, управления имуществом, земельных отношений, но и в связи с недостаточностью бюджетных средств. При этом на сегодняшний момент расходы на содержание управленческого аппарата в половине сельских поселений превышают налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов, вследствие чего бюджетные средства преимущественно тратятся на содержание управленческого аппарата, а не на решение вопросов местного значения. В таких условиях говорить о полноценной самостоятельности местного самоуправления не приходится, а реализация каких-либо крупных проектов на поселенческом уровне вообще не представляется возможной.

Исходя из этого, с целью создания более эффективной модели муниципального управления в Пермском крае с 2017 г. активизировались процессы укрупнения. Непосредственно способствовало началу реализации

процедур преобразования упрощение федерального законодательства, которое произошло после вступления в силу изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, внесенных Федеральным законом от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ.

После того, как в 2017 г. с инициативой об объединении выступило несколько муниципальных районов, был проведен анализ с целью исключения рисков и негативных последствий реализации процедур укрупнения. Основой для проведения анализа являлся опыт укрупнения, накопленный муниципальными образованиями Пермского края в 2008 – 2015 гг. (количество муниципалитетов за этот период сократилось с 363 до 337), а также практика создания городских округов в других субъектах Российской Федерации.

По результатам проведенного анализа было обеспечено принятие ряда нормативных правовых актов, исключающих негативные последствия при создании городских округов. В действительности, на сегодняшний день в Пермском крае созданы все условия для того чтобы преобразованные территории не только сохранили все возможности, которые у них были ранее, но и решили насущные проблемы и получили стимул для своего дальнейшего развития.

В частности, с целью недопустимости снижения доходной базы местных бюджетов принят Закон Пермского края от 28 февраля 2018 г. № 191-ПК «О финансовом обеспечении в связи с отдельными видами преобразования муниципальных образований в Пермском крае» (далее – Закон Пермского края № 191-ПК), который предусматривает компенсацию выпадающих доходов; поддержку лиц, замещавших отдельные муниципальные должности, должности муниципальной службы и лишившихся занимаемых должностей в результате преобразования; субсидии на реализацию муниципальных программ по развитию преобразованной территории («рубли на рубль»).

При преобразовании района в городской округ терялась часть доходов местных бюджетов в связи с разными нормативами отчислений по НДФЛ в зависимости от типа муниципального образования (в районы дополнительно передано из краевого бюджета 7% НДФЛ, в городские округа – 2%). Для сохранения доходной базы на прежнем уровне Законом Пермского края № 191-ПК компенсируются выпадающие доходы бюджетам городских округов путем возмещения разницы в налоговом потенциале по НДФЛ. Компенсация будет предоставляться до тех пор, пока налоговый потенциал по НДФЛ городского округа не превысит консолидированный налоговый потенциал по НДФЛ по муниципальному району до объединения. Средства в краевом бюджете на 2019 г. и на плановый период 2020-2021 гг. для городских округов, процессы преобразования в которых прошли в 2018 г., на эти цели предусмотрены.

Что касается субсидий бюджетам преобразованных муниципальных образований, то они выделяются для реализации муниципальных программ развития, которые разрабатывает каждая из преобразованных территорий (статья 2.1 Закона Пермского края № 191-ПК). Объем субсидий определяется по следующему принципу: на каждый рубль высвобожденных средств от расходов на содержание органов местного самоуправления, выделяется 1 рубль из краевого бюджета. В краевом бюджете на предоставление субсидий на реализацию муниципальных программ по развитию преобразованных территорий предусмотрены необходимые денежные средства.

С целью недопустимости ограничения реализации права на выступление с общественными инициативами внесены изменения в постановления Правительства Пермского края. Образованный городской округ сможет претендовать и на поддержку такого же количества проектов инициативного бюджетирования, самообложения, территориального общественного самоуправления и такой же объем софинансирования из краевого бюджета, как и район с поселениями до преобразования.

В ходе практики преобразований в Пермском крае отметилась также некоторая несправедливость по отношению к жителям сельских территорий в части установленных наименований органов местного самоуправления городских округов. Законом Пермского края от 23 февраля 2019 г. № 354-ПК «О внесении изменений в Закон Пермской области «Об установлении наименований представительных органов муниципальных образований, глав муниципальных образований, местных администраций в Пермском крае» устанавливаются новые наименования для органов местного самоуправления городских округов, соответствующие составу их территории.

Местное самоуправление при создании городского округа не будет уничтожено, изменится только система организации муниципального управления. Смена одной системы на другую, также предусмотренную законом, не может быть рассмотрена как ущемление прав граждан на местное самоуправление. На объединенной территории будет создана единая вертикаль власти, понятная жителям, которая позволит устранить проблемы с постоянным переключением функций и ответственности с одного уровня управления на другой, и направить усилия на решение возникших у населения вопросов, а не на «выяснение отношений» между органами власти того или иного уровня.

В целом же преобразование позволит сосредоточить все кадровые, экономические и финансовые ресурсы в одном органе управления. Общий бюджет позволит концентрировать ресурсы на решении вопросов местного значения, инвестировать средства на реализацию крупных проектов по строительству, благоустройству, ремонту объектов инфраструктуры.

По предложениям, указанным в пунктах 18 и 19 заявления, касающимся разработки краевой программы реформирования местного самоуправления, закрепления реформы в краевых документах стратегического планирования, государственных программах, в которых затрагиваются вопросы развития территорий, и программах вновь образуемых муниципальных образований, считаем возможным отметить следующее.

Считаем, что такие действия со стороны органов государственной власти Пермского края как разработка краевой программы реформирования местного самоуправления, закрепление реформы в краевых документах стратегического планирования, государственных программах, не соответствуют статьям 12 и 131 Конституции Российской Федерации. Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области местного самоуправления регламентированы статьей 6 Федерального закона № 131-ФЗ. В связи с этим органы государственной власти Пермского края не вправе принимать нормативные правовые акты и совершать какие-либо действия, ограничивающие права органов местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Соответственно, органы местного самоуправления в рамках имеющихся полномочий сами определяют цели, задачи и перспективы социально-экономического развития территории. Документы стратегического развития также разрабатываются самими органами местного самоуправления согласно статье 6 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Как было отмечено ранее, территориями, преобразованными в 2018 г., разработаны трехлетние программы развития, реализация которых должна способствовать ускоренному социально-экономическому развитию и решению накопившихся проблем, в том числе в сельских территориях. Из краевого бюджета в рамках Закона № 191-ПК на реализацию программ развития выделяются субсидии, порядок предоставления которых установлен постановлением Правительства Пермского края от 21 ноября 2018 г. № 718-п.

По предложению, указанному в пункте 20 заявления, касающемся проведения преобразования через референдумы или опросы граждан, сообщаем, что оно противоречит Федеральному закону № 131-ФЗ, выявление мнения населения через представительные органы в данном случае является необходимым и достаточным инструментом по следующим основаниям.

В соответствии с пунктом 4 части 3 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ вопросы преобразования муниципальных образований выносятся на публичные слушания. Действующим законодательством не предусмотрено проведение опросов и референдумов при объединении территории, в связи с чем подобные действия приведут к нарушению установленного порядка.

Что касается самой процедуры проведения публичных слушаний, то согласно определению Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 г. № 931-О-О публичные слушания призваны обеспечить открытое обсуждение общественно значимых проблем. На публичных слушаниях каждому предоставляется возможность участвовать в обсуждении того или иного вопроса, полномочия по принятию которого имеются у компетентных органов и должностных лиц. Соответственно, Конституционный Суд Российской Федерации подтверждает, что публичные слушания не являются формой прямого осуществления власти населением. Конечная цель такого обсуждения – выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам.

Отметим также, что как показала практика преобразований 2018 г., отрицательное мнение отдельных граждан, высказываемое ими на публичных слушаниях, в большинстве случаев обусловлено недостатком информации, а в ряде случаев распространением среди жителей недостоверной информации о последствиях преобразования.

Учитывая, что депутаты представляют все население муниципалитета и располагают более полной информацией, именно они выражают итоговое мнение населения по вопросу объединения (статья 13 Федерального закона № 131-ФЗ), что полностью согласуется с позицией Конституционного Суда Российской Федерации (определение от 15 июля 2010 г. № 931-0-0). Особо подчеркнем, что депутаты при принятии решения имеют информацию в том числе по вопросам, по которым жители высказываются негативно.

Как правило, население волнуют вопросы сохранения сельских льгот при создании городских округов. Для проработки данного вопроса был проведен детальный анализ действующего законодательства, по результатам которого установлено, что поскольку в рамках городского округа административно-территориальное устройство не меняется, статус населенных пунктов остается прежним. Соответственно, сохраняется статус как для городских, так и для сельских населенных пунктов, в связи с чем сохраняются и меры социальной поддержки, установленные для жителей сельских населенных пунктов (единовременные компенсационные выплаты врачам и учителям, льготы по оплате ЖКХ, льготные тарифы на электро- и газоснабжение, повышенный на 25% размер тарифных ставок работников учреждений).

По предложению, указанному в пункте 21 заявления, касающемся принятия мер по обеспечению представительства жителей каждого из объединенных в городской округ сельских поселений во вновь создаваемых думах и/или при администрациях отметим следующее.

В течение переходного периода на объединенной территории сформируются новые органы местного самоуправления: Дума городского округа, глава городского округа – глава администрации городского округа, администрация городского округа. Это будут «общие» органы для всей территории, они не будут иметь территориальную принадлежность к тому или иному населенному пункту.

Требования к количеству депутатов Думы городского округа в зависимости от численности населения предусмотрены частью 7 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ, в свою очередь избирательные округа для проведения выборов должны образовываться исходя из так называемой «нормы представительства» – примерного равенства числа избирателей на депутатский мандат. Отметим, что избирательное законодательство в Российской Федерации построено таким образом, чтобы обеспечить справедливое представительство интересов жителей муниципального образования в представительном органе. Ситуация, при которой жители какого-либо из «бывших» поселений не принимали участия в избрании ни одного из депутатов Думы городского округа, невозможна.

Что касается избрания главы городского округа, то вопросы избрания глав городских округов регулируются Законом Пермского края от 26 ноября 2014 г. № 401-ПК «О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края». На основании статьи 3 данного закона глава будет избираться Думой городского округа, которая будет избрана населением, проживающим на всей территории городского округа. Действующая система избрания глав не предусматривает дискриминации по признаку оседлости, в связи с чем главой вновь созданного муниципального образования может стать житель любого из населенных пунктов, входящих в состав городского округа. Глава городского округа будет единолично нести ответственность за развитие всей территории. При этом все населенные пункты городского округа будут равнозначны по отношению друг к другу, то есть не будет «главных» и «второстепенных» населенных пунктов.

Что касается представительства жителей в администрации городского округа, то согласно статье 10 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ) в органах местного самоуправления работают муниципальные служащие и лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности. В случае если гражданин соответствует установленным законодательством квалификационным требованиям, он может претендовать на замещение соответствующей должности в администрации городского округа.

При этом отметим, что власть от населения при проведении преобразования не отдастся, поскольку в территориях бывших поселений будут созданы территориальные подразделения администрации городского округа, которые возьмут на себя выполнение необходимых для населения функций, в том числе связанных с предоставлением муниципальных услуг.



А.В. Борисов