**СТЕНОГРАММА**

**итогового пленарного заседания совещания на тему: "Полномочия**

**органов местного самоуправления, их оптимальный набор для каждого**

**вида муниципальных образований и вопросы их реализации"**

**г. Хабаровск. 5 июля 2019 года.**

Председательствует председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А.Н.Диденко.

Председательствующий. Коллеги, давайте будем продолжать нашу работу – совещание Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления.

Давайте определимся с Регламентом работы в рамках нашего дневного пленарного заседания. Мы рассмотрели на двух тематических секциях два важных вопроса, заслушали доклады участников, состоялись дискуссии.

Есть предложение по итогам проведённых заседаний – предоставить слово модераторам тематических сессий на "круглых столах" Игорю Вячеславовичу Сапко и Леониду Ильичу Черкесову с тем, чтобы они рассказали о том, как состоялось обсуждение, какие были подняты темы, высказаны тезисы и какие конкретно предложения на секциях были рекомендованы в наш проект итогового документа. Затем, если будет необходимость, также обсудим в рамках дискуссий, реплик высказанные предложения. Предлагается слишком много времени на это не тратить, максимум для тезисных докладов до трёх минут и в конце заседания принять за основу проект наших рекомендаций. Об этом скажем тогда уже по итогам рассмотрения промежуточных итогов сессии.

Принимается, коллеги, такой вариант?

Тогда я хотел бы предоставить слово для оглашения итогов работы первого "круглого стола" на тему: "Оптимизация полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения". Приглашаю к трибуне, наверное, Игоря Вячеславовича Сапко – модератора тематической сессии, первого заместителя председателя Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления.

Игорь Вячеславович, вам слово.

Сапко И.В. Спасибо большое, Алексей Николаевич.

Ещё раз добрый день, уважаемые друзья, коллеги! Наверное, прежде всего, я хотел поблагодарить всех тех, кто принял решение участвовать в обсуждении важнейших вопросов именно на моём "круглом столе", за интересные доклады, выступления, за комментарии и острые вопросы.

Абсолютно точно убеждён, что здесь, в Хабаровске, мы подняли целый пласт очень важных вопросов, даже, может быть, несколько вышли за пределы заявленной темы нашего обсуждения, но, наверное, тем и интересней, и важна наша дискуссия, потому что она, безусловно, была подготовлена в прикладном характере.

В рамках темы нашей дискуссионной площадки участниками секции были рассмотрены и обсуждены важные вопросы, касающиеся оптимизации полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, соотношения полномочий органов местного самоуправления, закреплённых в отраслевом федеральном законодательстве на предмет их соответствия вопросам местного значения, а также рассмотрели проблемы по перечню прав органов местного самоуправления на решение задач, не отнесённых к вопросам местного значения.

В ходе наших дискуссий и обсуждений были озвучены наиболее типичные и яркие проблемы в указанной сфере и, что самое главное, внесён действительно ряд конструктивных предложений, в том числе и по совершенствованию действующего федерального законодательства, направленных на их разрешение.

Я, коллеги, не буду останавливаться на ходе нашей дискуссии, а сразу же перейду к предложениям, которые мы предлагаем закрепить в итоговом документе нашего сегодняшнего совещания в рамках рекомендаций и предложений.

Первое. Законодательно предусмотреть, что объём собственных полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения должен быть чётко и однозначно определён в отраслевых федеральных законах в пределах указанных вопросов. Несвойственные местному самоуправлению полномочия должны стать государственными, возможно, с последующей их передачей на местный уровень, но с ресурсами и понятной методической поддержку, а несвойственные государству, соответственно, местными. Это большая и очень ответственная работа, но точно, глубоко убеждён, что нам необходимо её вести совместно.

Второе. Активизировать работу по более чёткому и конкретному, сколько это возможно, разграничению полномочий между уровнями публичной власти, а также вопросов местного значения и полномочий по их решению между муниципальными образованиями разных видов с чётким указанием вида муниципального образования, ответственного за то либо иное полномочие.

Третье. Дать легальное определение понятий, применяемых в действующем федеральном законодательстве, и описывающих вопросы местного значения, а именно понятий "организация", "создание условий", "участие", "содействие". Из этого определения должно стать ясно, что надо делать муниципалитету в тех либо иных случаях.

Четвёртое. Установить в федеральном законе легальные понятия "населённый пункт" и "граница населённого пункта", порядок их установления, виды населённых пунктов – город, посёлок, сельский населённый пункт, полномочия органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления по установлению административно-территориального устройства в регионе.

Пятое. Необходимо ещё раз подчеркнуть, что муниципальные образования не обязаны осуществлять права на выполнение функций, не относящихся к решению вопросов местного значения, а органы прокуратуры не могут их к этому принуждать.

Шестое. В целях обеспечения среди прочего сбалансированности местных бюджетов и оптимизации полномочий органов власти завершить в возможно короткие сроки начатую работу нашим Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления совместно с Общероссийским конгрессом муниципальных образований, Минэкономразвития и Минюстом России, и Минфином работу по инвентаризации полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, предусмотренных отраслевым федеральным законодательством в целях проверки их соответствия вопросам местного значения, закреплённых в федеральном законе 131 "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также провести системный анализ предложений по совершенствованию в рассматриваемой сфере предоставленных субъектами и муниципалитетами Российской Федерации в рамках подготовки к настоящему совещанию.

Думаю, было бы целесообразно обратиться к профильному для работы заместителю председателя Правительства Российской Федерации Виталию Леонтьевичу Мутко рассмотреть среди вопросов в рамках работы правительственной комиссии по разграничению полномочий. По итогам указанной инвентаризации необходимо также разработать предложения, направленные прежде всего на внесение изменений в базовые федеральные законы, 184 "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", и 131 федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в части уменьшения дисбаланса между объёмами расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, связанных с реализацией собственных и переданных им полномочий, а также на недопущение возможности включения в отраслевые федеральные законы положений, возлагающих дополнительные полномочия на органы местного самоуправления без компенсации бюджета муниципальных образований, увеличения расходов на реализацию соответствующих полномочий.

Прошу, коллеги, поддержать указанные предложения. Спасибо.

Председательствующий. Спасибо большое, Игорь Вячеславович, и за ваши усилия по модерированию секции, и за её итоги.

Для подведения итогов работы второй дискуссионной площадки на тему "Вопросы наделения и делегирования отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления и перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации" приглашается Леонид Ильич Черкесов.

Черкесов Л.И. Уважаемый Алексей Николаевич, уважаемые коллеги!

Я хочу в первую очередь поблагодарить участников секции номер два, особо хочу поблагодарить Виктора Владимировича за участие и за конструктивные предложения.

Уважаемые коллеги, на заседании нашего "круглого стола" были рассмотрены вопросы, связанные с наделением отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления с перераспределением полномочий от органов местного самоуправления на уровень государственной власти субъектов Российской Федерации, а также вопросы перераспределения полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований разных видов, а именно между муниципальными районами и поселениями, входящими в их состав.

Одним из главных выводов обсуждения стал тезис о том, что характер отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления, не может вступать в противоречие с природой и главными функциями муниципалитетов.

Данные полномочия должны быть связаны с решением вопросов местного значения, наделение ими органов местного самоуправления должно способствовать, а не создавать дополнительные трудности успешному осуществлению основных функций местного самоуправления.

Не менее важно, чтобы передаваемые полномочия были в должной мере обеспечены финансами, однако участниками "круглого стола" было отмечено, что общее количество передаваемых субъектами Российской Федерации на муниципальный уровень отдельных государственных полномочий является существенным.

А выделение довольно значительных, но не всегда достаточных финансовых средств на их исполнение свидетельствует о недостаточно чётком и эффективном разграничении полномочий между уровнями публичной власти, что ограничивает публично-правовую и финансовую самостоятельность муниципальных образований в связи с необходимостью реализации существенного объёма делегированных полномочий, а также налагает в ряде случаев на муниципальные образования обязанности по реализации несвойственных им функций с отвлечением на их решение собственных средств.

При этом реализация делегированных полномочий на основе субвенций не способствует укреплению налогового потенциала муниципальных образований, не стимулирует органы местного самоуправления к эффективному исполнению переданных полномочий, возложенных на них, без их согласия и зачастую без достаточного финансового и материального обеспечения.

Одновременно и перераспределение полномочий с муниципального уровня на региональный, а также между органами местного самоуправления в муниципальных районах и в поселениях, входящих в их состав, не всегда являются обоснованными, социально-экономически эффективными и оправданными.

По мнению участников нашей секции, такая практика свидетельствует, во-первых, о недостаточной продуманности и эффективности существующей системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти и видами муниципальных образований.

И, во-вторых, о недостаточной законодательной урегулированности вопроса о наделении государственными полномочиями органов местного самоуправления об отсутствии критериев и количественных ограничений для определения полномочий, их объёма, которые могут быть переданы или перераспределены между органами публичной власти, а также ограничений на передачу и перераспределение всех или большинства полномочий органам местного самоуправления или наоборот, органам государственной власти субъектов Российской Федерации в определённой сфере.

В этой связи участниками "круглого стола", секции номер 2, представляется целесообразным, во-первых, объективно оценить перечень государственных полномочий на предмет целесообразности их передачи на муниципальный уровень с учётом того, что они будут относиться к собственной компетенции муниципальных образований и более эффективно решаться именно на этом уровне.

Так, по мнению участников заседания нашей секции, в настоящее время назрела целесообразность возврата органам местного самоуправления полномочий в сфере недропользования, наделение органов местного самоуправления достаточным объёмом полномочий в сфере муниципального экологического контроля, что могло бы принести положительный как управленческий, так и социальный эффект.

Представление должностным лицам, местному самоуправлению права составлять протоколы об административных правонарушениях, прежде всего, в тех сферах, где предусмотрено осуществление муниципального контроля (надзора).

Перспективное установление такого контроля (надзора) может быть в первую очередь в сфере благоустройства территорий, обращения с отходами.

Расширение участия органов местного самоуправления в системе оказания первичной медико-санитарной и скорой помощи, развитие системы общественного здравоохранения, а также сохранение на муниципальном уровне дошкольного и общего среднего образования.

Во-вторых, в федеральном законе 131 необходимо предусмотреть, что перераспределение полномочий от органов государственной власти субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления возможно только путём наделения законом субъекта Российской Федерации органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Законами субъектов Российской Федерации должны быть установлены критерии, допускающие возможность перераспределения полномочий органов местного самоуправления, по решению вопросов местного значения путём их временной передачи органам государственной власти субъекта Российской Федерации.

Перераспределение полномочий субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления, соответственно, от одного уровня публичной власти к другому не должно повлечь изменения их правовой природы и соответствия их тому или иному предмету ведения или вопросам местного значения.

В-третьих, необходимо законодательно ограничить количество и характер полномочий, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления порядка наделения их отдельными государственными полномочиями.

В связи с этим участники "круглого стола" полагают, что необходимо продолжить работу по оптимизации разграничения полномочий и финансовых ресурсов между уровнями публичной власти с учётом того, что каждое полномочие должно быть закреплено за органами власти того уровня, на котором оно должно и может быть наиболее эффективно решаться.

Уважаемые коллеги, в этой связи очень актуальны и ценны предложения регионов и муниципальных образований, представленные в адрес нашего Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления при подготовке к данному совещанию, в части делегирования и перераспределения полномочий между органами всех уровней власти.

Учитывая их действительно огромный массив, участники "круглого стола" предлагают включить в проект рекомендаций поручение нашему комитету обобщить в табличном виде все поступившие предложения, провести их экспертную оценку с заинтересованными структурами и как итог внести предложения по совершенствованию действующего законодательства в рассматриваемой сфере.

Дорогие друзья, в ходе обсуждения на "круглом столе" был высказан ещё ряд предложений, который мы считаем необходимым погрузить в наши рекомендации, а именно: на федеральном уровне необходимо разработать единую методику расчёта расходных обязательств муниципальных образований, включая нормативы по расходам, связанным с исполнением отдельных переданных государственных полномочий. При рассмотрении спорных вопросов об отнесении тех или иных полномочий к тому или иному уровню публичной власти ориентироваться на конституционный принцип, что основная задача органов государственной власти – защита прав и свобод человека и гражданина. Соответственно, во всех нерешаемых в данный момент спорных ситуациях субъект Российской Федерации должен принимать такие полномочия к своему сведению, по крайней мере, до тех пор, пока она однозначно не будет урегулирована на федеральном уровне. Окончательно определиться с вопросом о необходимости сохранения на муниципальном уровне полномочий в сфере дошкольного и общего образования, однозначно разграничить полномочия в части создания и функционирования объектов, оказывающих услуги лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения (я хочу обратить – это вытрезвители). А также решить вопросы с полномочиями в области обеспечения функционирования школьной медицины. При перераспределении полномочий с одного уровня власти на другой обеспечить, по крайней мере, сохранение объёма финансирования, ранее предусмотренного на его исполнение, и в первую очередь это должно касаться размера заработной платы тех специалистов, кто данные полномочия исполняет. В части смежных для региональных и местных органов власти полномочий, связанных с решением основных вопросов обеспечения жизнедеятельности населения, предлагается разграничить их таким способом, что субъекты Российской Федерации принимают в отношении них стратегические решения, а органы местного самоуправления обеспечивают их непосредственное исполнение.

В методиках расчёта нормативов на исполнение переданных государственных полномочий необходимо учитывать в полном объёме особенности, связанные с территорией, их исполнение, прежде всего, в географическо-климатическом плане. В качестве примера можно привести ... на транспортные расходы муниципалитетов по исполнению переданного полномочия в сфере регистрации актов гражданского состояния, например, в развитом инфраструктурном плане муниципалитете центральной части России и в муниципальном образовании, расположенном в труднодоступной или отдалённой местности Сибири или Дальнего Востока.

Уважаемые коллеги, участники совещания! Участники "круглого стола" просят проработать данные предложения и по возможности включить их в рекомендации нашего совещания.

Спасибо за внимание.

Председательствующий. Спасибо большое, Леонид Ильич, также за работу в рамках тематической площадки и за очень ценные предложения.

Дорогие друзья, мы с вами предметно обсудили итоги заседаний наших двух "круглых столов".

Осталась ли необходимость у кого-то из участников нашего совещания выступить с репликой, с какими-то мыслями, тезисами и предложениями в проект наших рекомендаций?

Если нет, тогда предлагается следующий порядок действий. Проект рекомендаций, разработанный на основе ответов органов федеральных, исполнительных органов власти и представителей из регионов, был разослан всем заранее. Кто-то из субъектов и адресатов успел отреагировать на проект и уже внёс свои письменные предложения, какие-то тезисы и рекомендации мы услышали с вами в рамках утреннего пленарного заседания и по итогам заседания двух тематических площадок. В этой связи предлагается установить месячный срок для письменного внесения предложений в проект рекомендаций. А на основе анализа стенограммы сегодняшнего заседания и пленарного, и в рамках "круглых столов" мы также доработаем текст рекомендаций и будем рекомендовать Комитету Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления принять эти рекомендации на заседании комитета, которое, скорее всего, уже состоится в сентябре текущего года, поскольку у нас до конца весенней сессии, скорее всего, будет всего лишь одно заседание комитета. 25 июля Государственная Дума, если не произойдёт ничего форс-мажорного, завершит свою работу в рамках весенней сессии. И разослать рекомендации доработанные итоговые в заинтересованные органы, федеральные органы исполнительной власти, разумеется, в палаты Федерального Собрания, в субъекты Федерации, в Общероссийский конгресс муниципальных образований, а также в иные заинтересованные инстанции.

Коллеги, принимается такой формат дальнейшей работы?

Если решение принято, тогда я в завершение нашего дневного пленарного заседания, которое с учётом предметно состоявшейся дискуссии и ценности тех рекомендаций, которые были предложены, было чуть более лаконично и оперативно, нежели наше утреннее пленарное заседание, хочу ещё раз поблагодарить принимающую сторону и Правительство Хабаровского края, губернатора Хабаровского края, Законодательную Думу, администрацию города за оказанное доверие, за возможность провести это совещание в очень хорошее время, удобное для всех, в замечательном месте, прекрасный зал, и обстановка, и атмосфера ему под стать.

Большое спасибо всем участникам, которые, несмотря на какие-то логистические трудности, всё-таки смогли найти время и способы добраться до Хабаровска, поучаствовать в нашем сегодняшнем заседании.

Я уверен, что эта работа была для вас очень полезна и ценна. Ну и приглашаю в последующем представителей субъектов Федерации, муниципального сообщества (с федеральными коллегами мы видимся регулярно) откликаться на наши приглашения на мероприятия, проводимые в городе Москве Комитетом по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. Поверьте, что мы затрагиваем лишь самые острые темы – муниципального строительства и развития федеративных межбюджетных отношений в Российской Федерации, и ваше участие, ваше мнение, ваша оценка лишь обогатит наши мероприятия, слушания, "круглые столы". И от этого наши рекомендации и предложенные решения будут только качественнее, лучше, а их реализация эффективнее.

На этом я предлагаю наше дневное пленарное заседание завершить. Еще раз спасибо всем огромное за работу. И приглашаю всех на коллективное фотографирование на ступеньках в холле в этом прекрасном здании.