



ОБЪЕДИНЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЮРИСТОВ РОССИИ

460046, г. Оренбург, ул. 9-го Января, 64, офис 908
тел. (3532) 78-62-79, тел./факс (3532) 77-52-59, 77-92-05
e-mail: oren-amo@mail.orb.ru, vash@mail.orb.ru

от 14.12.2023 № 2-1/472

РЕКОМЕНДАЦИИ СЕДЬМОГО ОБЩЕРОССИЙСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВОВОГО ФОРУМА

«Совершенствование законодательства по непосредственному участию населения в осуществлении местного самоуправления в России»

г. Оренбург

24 ноября 2023 г.

Участники седьмого Общероссийского муниципального правового Форума, рассмотрев и обсудив актуальные правовые вопросы и проблемы совершенствования законодательства по непосредственному участию населения в осуществлении местного самоуправления в России, отмечают следующее.

Местное самоуправление в Российской Федерации – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения.

Правовое регулирование форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, за исключением местного референдума и муниципальных выборов, закрепленных в Федеральном законе от 06.10.2003

№ 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", является несовершенным.

По этой причине население муниципальных образований, несмотря на его констатацию в Конституции Российской Федерации как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации, не является полноправным, полноценным субъектом власти местного сообщества, первичным субъектом права на местное самоуправление.

В этом также заключается проблема пассивности граждан при участии в местном самоуправлении, поскольку населению муниципальных образований не предоставлено реально действующих механизмов учета их мнения в решении самых насущных проблем своей улицы, микрорайона, поселка или города.

Таким образом, в целях развития и совершенствования местного самоуправления, а вместе с ним гражданского общества и правового государства, необходимо прямое участие в нем граждан Российской Федерации.

В свою очередь без четких, понятных всем и главное работающих форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, закрепленных в действующем законодательстве, мы не сможем двигаться вперед, консолидировать общество в решении стоящих перед Россией задач.

В этой связи, в целях выработки адекватных решений, направленных на повышение уровня жизни граждан и строгого соблюдения законодательства в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, повышения качества правового регулирования, участники седьмого Общероссийского муниципального правового Форума рекомендуют:

1. Федеральным органам государственной власти провести работу по совершенствованию законодательства по непосредственному участию населения в осуществлении местного самоуправления:

1.1. В часть 4 статьи 25 «Сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования» Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) внести изменение в части однообразного применения понятий, установленных статьей 2 Федерального закона № 131-ФЗ, заменив слова «выборных должностных лиц местного самоуправления» словами «главы муниципального образования». Поскольку Федеральный закон № 131-ФЗ под выборным должностным лицом местного самоуправления подразумевает именно главу муниципального образования.

1.2. Дополнить главу 5 Федерального закона № 131-ФЗ такой формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления, как «Сход граждан по вопросу введения и использования средств самообложения граждан» следующего содержания:

«Статья. Сход граждан по вопросу введения и использования средств самообложения граждан

1. На части территории населенного пункта, входящего в состав поселения, муниципального или городского округа, может проводиться сход граждан по вопросу введения и использования средств самообложения граждан на данной части территории населенного пункта.

2. Критериями определения границ части территории населенного пункта, входящего в состав поселения, муниципального или городского округа, на которой может проводиться сход граждан по вопросу введения и использования средств самообложения граждан, являются:

1) единая территориально-пространственная целостность части территории населенного пункта: подъезд (подъезды) многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа многоквартирных и (или) жилых домов; жилой микрорайон;

2) численность жителей, проживающих в пределах соответствующей части территории населенного пункта, - не менее 10 человек, обладающих избирательным правом.»

1.3. Необходимо упростить порядок внесения правотворческих инициатив граждан, снизив требования к численности инициативной группы, тем самым предоставив гражданам больше возможностей для непосредственного осуществления местного самоуправления, а также наделить правом внесения правотворческой инициативы органы территориального общественного самоуправления. Для этого часть 1 статьи 26 Федерального закона № 131-ФЗ изложить в следующей редакции:

«1. С правотворческой инициативой вправе выступить инициативная группа численностью не менее десяти граждан, достигших шестнадцатилетнего возраста и проживающих на территории соответствующего муниципального образования, а также органы территориального общественного самоуправления (далее - инициативная группа граждан) в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Минимальная численность инициативной группы граждан может быть уменьшена нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Право выступить с правотворческой инициативой в соответствии с нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может быть предоставлено также иным лицам, осуществляющим деятельность на территории соответствующего муниципального образования.

В случае отсутствия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного

гражданами, осуществляются в соответствии с настоящим Федеральным законом.»

Данные изменения также позволят привести порядок внесения правотворческой инициативы граждан в соответствие с порядком внесения инициативных проектов, установленным статьей 26.1 Федерального закона № 131-ФЗ, в части требований к минимальной численности инициативной группы граждан.

1.4. Часть 3 статьи 56.1 Федерального закона №131-ФЗ дополнить нормой, предусматривающей возможность использования остатков инициативных платежей при согласии инициаторов проекта на эксплуатацию (содержание) объекта или иного вещественного результата реализации инициативного проекта. Установить также, что порядок направления остатка инициативных платежей на указанные цели определяется нормативным правовым актом представительного органа (решением схода граждан, осуществляющего полномочия представительного органа) муниципального образования.

Согласно части 3 статьи 56.1 в случае, если инициативный проект не был реализован, инициативные платежи подлежат возврату лицам (в т.ч. организациям), осуществившим их перечисление в местный бюджет. В случае образования по итогам реализации инициативного проекта остатка инициативных платежей, не использованных в целях реализации инициативного проекта, указанные платежи подлежат возврату лицам (в т.ч. организациям), осуществившим их перечисление в местный бюджет.

Представляется целесообразнее установить в законе альтернативу, позволяющую производить возврат остатка инициативных платежей только в том случае, если не имеется от инициаторов проекта предложений по направлению таких сумм на эксплуатацию, содержание объекта или иного вещественного результата реализации инициативного проекта. Причём такое предложение в целях предотвращения злоупотребления правом подлежит рассмотрению в таком же порядке, что и при одобрении инициативного

проекта, то есть на сходе, собрании или конференции граждан, в т.ч. на собрании или конференции граждан по вопросам осуществления территориального общественного самоуправления.

Порядок направления неиспользованного остатка инициативных платежей на указанные цели, также как и порядок возврата данных средств, должен определяться нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления.

Предлагаемое изменение позволит частично решить вопрос сохранения в надлежащем состоянии результата реализации инициативного проекта при его дальнейшем использовании (эксплуатации).

1.5. Представляется целесообразным внести изменения в часть 4 статьи 26.1 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривающие, что инициативный проект до внесения его в местную администрацию может рассматриваться на общественном обсуждении, организатором которого могла бы выступить общественная палата по предложению инициативной группы населения. В дальнейшем общественная палата и осуществляла бы общественный контроль за реализацией инициативного проекта.

1.6. Часть 4 статьи 26.1 Федерального закона №131-ФЗ дополнить новой формой общественного обсуждения инициативных проектов – собрание собственников жилья в многоквартирных домах.

Согласно части 4 статьи 26.1 инициативный проект до его внесения в местную администрацию подлежит рассмотрению на сходе, собрании или конференции граждан, в т.ч. на собрании или конференции граждан по вопросам осуществления территориального общественного самоуправления, в целях обсуждения инициативного проекта, определения его соответствия интересам жителей муниципального образования или его части, целесообразности реализации инициативного проекта, а также принятия сходом, собранием или конференцией граждан решения о поддержке инициативного проекта.

В рамках реализации института инициативных проектов отдельные муниципалитеты регионов Приволжского федерального округа в ряде случаев отмечают сложность механизма проведения схода, собрания или конференции граждан.

В связи с этим, предлагается дополнить норму закона положением о возможности рассмотрения проекта на собрании собственников жилья в многоквартирных домах.

1.7. Из системной взаимосвязи положений частей 6,7 и 11 статьи 26.1 Федерального закона №131-ФЗ следует, что при поступлении нескольких инициативных проектов местная администрация, чтобы не допускать нарушений Федерального закона №131-ФЗ, в течение 30 дней со дня внесения первого инициативного проекта должна рассмотреть все внесенные инициативные проекты, объявить и провести конкурс, а также принять решение об отказе в поддержке инициативного проекта в случае признания инициативного проекта не прошедшим конкурсный отбор.

Однако при внесении нескольких инициативных проектов ограничение времени для принятия решения приводит либо к нарушению местной администрацией положений Федерального закона №131-ФЗ, в части соблюдения сроков принятия решения, либо к формальному проведению конкурсного отбора в условиях ограниченного времени процедур. Полагаем, что проведение конкурса является самостоятельным по своему содержанию решением.

В связи с чем часть 6 статьи 26.1 Федерального закона № 131-ФЗ необходимо дополнить пунктом 3 следующего содержания:

«3) организовать проведение конкурсного отбора.».

1.8. Часть 9 статьи 26.1 Федерального закона №131-ФЗ дополнить нормой, предусматривающей механизм внесения изменений в инициативные проекты, их отзыва, а также принудительный механизм прекращения реализации.

Предложение направлено на упорядочение механизма реализации инициативных проектов.

1.9. Изложить в новой редакции часть 11 статьи 26.1 Федерального закона № 131-ФЗ, поскольку из ее буквального толкования следует необходимость проведения конкурса при внесении в местную администрацию более одного инициативного проекта, независимо от наличия в местном бюджете средств на реализацию двух и более инициативных проектов:

«11. Местная администрация организует проведение конкурсного отбора в случае, если в местную администрацию внесено несколько инициативных проектов с описанием аналогичных по содержанию приоритетных проблем, а также в случае отсутствия средств местного бюджета в объеме средств, необходимом для реализации всех внесенных инициативных проектов, источником финансирования которых не являются инициативные платежи. О проведении конкурсного отбора местная администрация информирует инициаторов проектов.».

1.10. Предлагается исключить из части 7 статьи 26.1 Федерального закона № 131-ФЗ пункт 4, согласно которому основанием для отказа в поддержке инициативного проекта является отсутствие средств местного бюджета в объеме средств, необходимом для реализации инициативного проекта, источником формирования которых не являются инициативные платежи, поскольку средства на реализацию проекта могут быть заложены в бюджете муниципального образования после признания проекта победителем в течение всего года реализации проекта.

1.11. Принцип участия граждан Российской Федерации в бюджетном процессе на муниципальном уровне реализуется на всех стадиях бюджетного процесса: начиная со стадии составления проекта бюджета и заканчивая стадией составления, рассмотрения и утверждения отчета об исполнении

бюджета. Вместе с тем необходимо ввести в Бюджетный кодекс РФ статью, раскрывающую суть принципа участия граждан в бюджетном процессе, по аналогии с иными принципами, закрепленными в главе 5 Бюджетного кодекса РФ.

1.12. В настоящее время в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях наряду с практиками реализации инициативных проектов, сложилось многообразие иных практик инициативного бюджетирования.

При этом согласно Методическим рекомендациям по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации, утвержденным Министерством финансов Российской Федерации (в ред. от 22.12.2021), инициативное бюджетирование понимается как общее название, используемое для обозначения совокупности практик вовлечения граждан в бюджетный процесс в Российской Федерации, объединенных методологией гражданского участия, а также сфера государственного и муниципального регулирования участия населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет средств соответствующих бюджетов, и последующем контроле за реализацией отобранных проектов со стороны граждан.

Приведенное определение, по сути, означает именно применение практик привлечения граждан для участия в бюджетном процессе.

Таким образом, инициативные проекты являются одним из видов инициативного бюджетирования.

В связи с вышеизложенным, необходимо дополнить Федеральный закон № 131-ФЗ новой статьей «25.2. Инициативное бюджетирование», устанавливающей правовую основу инициативного бюджетирования как одной из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления следующего содержания:

«Статья 25.2. Инициативное бюджетирование

1. Инициативное бюджетирование представляет собой форму

непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении при решении органами местного самоуправления вопросов местного значения как совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии населения в определении, выборе и реализации проектов инициативного бюджетирования, финансируемых за счет средств местного бюджетов и последующем контроле за реализацией отобранных проектов со стороны граждан.

Участниками инициативного бюджетирования являются жители муниципального образования, инициативные группы, органы территориального общественного самоуправления, физические и юридические лица, осуществляющие свою деятельность на территории муниципального образования, органы государственной власти и органы местного самоуправления.

2. Целями инициативного бюджетирования являются:

1) активизация участия жителей в определении приоритетов расходования средств местного бюджета;

2) поддержка инициатив в решении вопросов местного значения.

3. Задачами инициативного бюджетирования являются:

1) создание нового механизма взаимодействия жителей и органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения;

2) повышение эффективности расходов местных бюджетов за счет вовлечения жителей в процессы принятия решений;

3) предоставление жителям возможности непосредственного влияния на бюджетную политику в муниципальном образовании;

4) предоставление жителям информации о формировании и исполнении местного бюджета, повышение информированности и финансовой грамотности жителей;

5) повышение заинтересованности жителей в решении вопросов местного значения посредством их участия в реализации проектов

инициативного бюджетирования, в том числе путем привлечения средств участников инициативного бюджетирования;

б) усиление общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления в ходе реализации проектов инициативного бюджетирования;

7) улучшение условий проживания жителей посредством определения приоритетных направлений развития территорий муниципального образования.

4. Принципами инициативного бюджетирования являются:

1) отбор проектов инициативного бюджетирования на конкурсной основе;

2) равный доступ жителей к участию в конкурсном отборе;

3) открытость и гласность процедур проведения конкурсного отбора.

5. Финансовое обеспечение реализации проектов инициативного бюджетирования осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, внебюджетных источников в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Участники инициативного бюджетирования участвуют в софинансировании реализации проектов инициативного бюджетирования, выбранных по итогам конкурсного отбора, на основании решения представительного органа муниципального образования.

6. Органы местного самоуправления размещают отчет о реализации проектов инициативного бюджетирования на официальных сайтах органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" не позднее 30 дней со дня завершения реализации проекта инициативного бюджетирования.».

1.13. Необходимо установить на федеральном уровне критерии установления границ ТОС либо в принципе отказаться от установления таких

границ, оставив только привязку к территории, на которой будет осуществляться ТОС.

Также представляется целесообразным установить допустимость или недопустимость вхождения одной территории, на которой осуществляется ТОС, в состав другой. При условии допустимости такого вхождения, необходимо уточнить процедуру принятия решений на этих территориях.

1.14. Внести изменения в статью 27 Федерального закона № 131-ФЗ, дополнив ее положением, определяющим срок полномочий органов ТОС в связи с тем, что в большинстве муниципальных нормативных правовых актов, регламентирующих порядок организации и деятельности ТОС, не устанавливается минимальный и максимально возможный срок полномочий органов ТОС, используется лишь общая фраза, что порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов ТОС устанавливаются уставом ТОС. На практике это может повлечь несменяемость органов ТОС, закрепление в уставе ТОС необоснованно длительного срока полномочий органов ТОС, либо напротив установление необоснованно короткого срока полномочий, что может также отрицательно повлиять на стабильность деятельности ТОС.

В этой связи часть 4 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ после слов «проживающих на соответствующей территории» дополнить словами «на срок не менее 2 лет и не более 5 лет».

1.15. Включить органы ТОС в перечень субъектов общественного контроля.

С этой целью внести изменения в часть 1 статьи 9 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», дополнив пунктом 5 следующего содержания: «5) органы территориального общественного самоуправления».

А также изменения в часть 2 статьи 20 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Федерации», включив органы ТОС в перечень инициаторов общественной проверки.

Также дополнить часть 8 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ пунктом 1.1 изложив его в следующей редакции «вправе выступать инициаторами общественной проверки в соответствии с частью 2 статьи 29 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

1.16. Определить в пункте 3 части 8 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ, какие, помимо благоустройства территории, виды хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на территории ТОС, могут осуществляться органами ТОС.

В частности, после слов «могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории,» дополнить словами «содержанию дорог, тротуаров, парков, других объектов коммунального хозяйства и благоустройства, в части организации досуга населения, проведения воспитательной, спортивной и культурно-массовой работы».

1.17. Предусмотреть в пункте 4 части 8 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ, право органа ТОС, внесшего на рассмотрение представительного органа муниципального образования проект муниципального правового акта, направить своего представителя для участия в заседании представительного органа, на котором будет рассматриваться данный проект. В частности, после слов «указанных актов» дополнить словами «, а также принимать участие в их рассмотрении.».

1.18. Рассмотреть вопрос обеспечения правовой основы создания региональных ассоциаций (союзов) органов территориального общественного самоуправления.

В данной связи часть 8 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ дополнить пунктом 5 в следующей редакции: «5) вправе объединяться в ассоциации (союзы) органов территориального общественного самоуправления субъекта Российской Федерации.».

1.19. В целях наделения субъектов РФ полномочиями по дополнительному правовому регулированию деятельности ТОСов на своей территории с учетом исторических и иных местных традиций необходимо часть 11 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ дополнить словами «в соответствии с законом субъекта Российской Федерации».

1.20. Внести ясность в определение организационно-правовой формы территориального общественного самоуправления (далее - ТОС), рассмотрев возможность исключения из подпункта 2 пункта 3 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации слов «территориальные общественные самоуправления» с одновременным включением в пункт 3 статьи 50 Гражданского кодекса подпункта 2.1.1 предполагающего выделение ТОС в отдельную организационно-правовую форму с учетом особенностей его муниципально - правовой природы.

1.21. Установить возможность оказания финансовой поддержки ТОС органами государственной власти субъектов Российской Федерации, внося изменения в пункт 16 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) закрепив, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов создания условий и осуществления поддержки, в том числе, ТОС.

1.22. Дополнить Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», таким показателем как доля населения муниципального образования, вовлеченного в территориальное общественное самоуправление.

В свою очередь, Перечень показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации, утвержденный Указом Президента РФ от 04.02.2021 N 68 "Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации" также дополнить показателем доли населения субъекта Российской Федерации, вовлеченного в территориальное общественное самоуправление.

1.23. Четко разграничить в Федеральном законе № 131-ФЗ, Жилищном кодексе РФ и Федеральном законе от 29.07.2017 № 217-ФЗ "О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" правовой статус территориального общественного самоуправления, товариществ собственников жилья и садоводческих (огороднических) некоммерческих товариществ, а также определить порядок взаимодействия этих форм самоорганизации граждан в случае создания их на одной территории.

1.24. В соответствии с ч. 2 ст. 25.1 Федерального закона № 131-ФЗ сход граждан, предусмотренный настоящей статьей, правомочен при участии

в нем более половины обладающих избирательным правом жителей населенного пункта (либо части его территории) или поселения.

При этом не всегда удастся организовать сход граждан в правомочном составе по причине участия в нем менее половины обладающих избирательным правом жителей сельского населенного пункта.

При этом ст. 27.1 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что староста сельского населенного пункта назначается представительным органом муниципального образования только по представлению схода граждан сельского населенного пункта.

На практике может сложиться ситуация, когда есть запрос населения и соответствующая кандидатура старосты сельского населенного пункта, однако по формальным основаниям (отсутствие кворума) он не может быть утвержден решением схода граждан.

В целях исключения подобных случаев, необходимо ч. 2 ст. 27.1 Федерального закона № 131-ФЗ дополнить новым абзацем следующего содержания: «В случае не правомочности схода граждан, на котором рассматривался вопрос выдвижения кандидатуры старосты сельского населенного пункта, по причине участия в нем менее половины обладающих избирательным правом жителей сельского населенного пункта, староста сельского населенного пункта назначается представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению главы муниципального образования либо по письменному предложению не менее чем одной трети от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.»

1.25. В целях исключения неоднозначного толкования оснований для досрочного прекращения полномочий старосты сельского населенного пункта, абзац второй ч. 5 ст. 27.1 Федерального закона № 131-ФЗ необходимо изложить в следующей редакции: «Полномочия старосты сельского населенного пункта прекращаются досрочно на основании

решения представительного органа муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению схода граждан сельского населенного пункта, а также в случаях, установленных пунктами 1 - 7 части 10 статьи 40 настоящего Федерального закона.»

1.26. Предусмотреть в статье 28 Федерального закона № 131-ФЗ и Градостроительном кодексе РФ норму об обязательности включения в текст оповещений о публичных слушаниях и общественных обсуждениях пояснений к обсуждаемым вопросам, в том числе в части описания ожидаемых последствий (целей) реализации проекта или изменений общего регулирования для отдельных территорий, а также существующих и потенциальных правообладателей объектов недвижимости, находящихся на рассматриваемой территории.

1.27. Несомненным условием развития такой формы реализации местного самоуправления как собрание граждан будет наделение собрания граждан правом активно представлять интересы населения во всех органах публичной власти, что даст возможность населению более эффективно отстаивать общественные интересы. Указанные права позволят собраниям граждан представлять собой действенный способ защиты прав населения, что привело бы к более активному участию граждан в непосредственном осуществлении местного самоуправления.

В связи с вышеизложенным, необходимо части 3 и 4 статьи 29 Федерального закона № 131-ФЗ изложить в следующей редакции:

«3. Собрание граждан может принимать обращения к органам государственной власти и местного самоуправления, а также их должностным лицам, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами государственной власти и местного самоуправления, а также их должностными лицами.

Собрание граждан, проводимое по вопросам, связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления, принимает решения по вопросам, отнесенным к его компетенции уставом территориального общественного самоуправления.

4. Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти и местного самоуправления, а также их должностным лицам, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.»

1.28. Итоги конференции граждан (собрания делегатов), как и итоги собрания граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Однако законодатель не закрепил обязанность органов публичной власти рассматривать обращения, принятые на конференциях граждан. Таким образом очевидно, что с точки зрения закона итоги собрания граждан более значимы, чем итоги конференции (собрания делегатов).

В целях развития указанной формы реализации общественных инициатив населения представляется необходимым законодательно закрепить обязанность органов публичной власти и их должностных лиц рассматривать и давать ответы на обращения, принятые на конференциях граждан.

Для этого статью 30 Федерального закона № 131-ФЗ необходимо дополнить частью 2.1 следующего содержания:

«2.1. Обращения, принятые на конференции граждан (собрании делегатов), подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти и местного самоуправления, а также их должностным лицам, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа».

1.29. С целью учета особенностей выявления мнения жителей муниципального образования при проведении опроса с использованием информационной сети «Интернет», обеспечения подтверждения участия в

опросе и достоверности получаемых мнений, предлагается доработать положения ст.31 Федерального закона № 131-ФЗ, установив единые требования к процедуре проведения опроса с использованием сети «Интернет», в том числе: к используемым сайтам, процедуре идентификации участников, подтверждения их принадлежности к муниципальному образованию и достижения необходимого возраста, установления минимально допустимого количества участников.

1.30. Федеральный закон от 2 мая 2006 года N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" не содержит четкого регулирования порядка рассмотрения обращений, которые направляются в несколько органов (нескольким должностным лицам), при этом все адресаты указаны в самом обращении, а разрешение поставленных в обращении вопросов входит в компетенцию одного из них.

На практике имеют место различные подходы в работе с такими обращениями:

1) перенаправление их для рассмотрения по компетенции, т.е. одному из адресатов, которому обращение и так уже направлено заявителем;

2) запрос информации о результатах рассмотрения по существу от органа (должностного лица), в компетенцию которого входит разрешение поставленных в обращении вопросов, и перенаправление этого ответа заявителю;

3) запрос информации о результатах рассмотрения по существу от органа (должностного лица), в компетенцию которого входит разрешение поставленных в обращении вопросов, и подготовка на основании полученного ответа своего ответа заявителю.

Различие подходов в работе с такими обращениями свидетельствует о том, что многоадресные обращения имеют свою специфику, и порядок их рассмотрения с учетом существующего правового регулирования вызывает затруднения. В связи с этим считаем целесообразным унифицировать

порядок работы с ними и предусмотреть в Федеральном законе № 59-ФЗ отдельную процедуру рассмотрения таких обращений.

А именно рассматривать такие обращения по существу и давать ответ заявителю должен тот орган (то должностное лицо), в компетенцию которого входит разрешение поставленных в обращении вопросов. Остальные адресаты не должны перенаправлять обращение для рассмотрения по компетенции, так как оно и так уже направлено туда заявителем. При этом заявитель в течение семи дней со дня регистрации обращения должен быть уведомлен о причинах нерассмотрения заявления по существу.

1.31. Принимая во внимание широкое распространение региональных и муниципальных правовых актов о наказах избирателей (более 29 субъектов РФ, муниципальные образования в 41 субъекте РФ), с целью унификации нормативного регулирования включить в число форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления институт наказа избирателей, предусмотрев императивный характер соответствующих наказов, обязательность отчетов избранных лиц об их выполнении.

С этой целью необходимо дополнить главу 5 Федерального закона № 131-ФЗ такой формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления, как «Наказы избирателей» следующего содержания: «Наказы избирателей

1. Наказы избирателей как форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления способствуют повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления и укреплению связей депутатов представительного органа муниципального образования с избирателями.

2. Наказы избирателей должны быть направлены на решение общественно значимых вопросов социально-экономического, общественно-политического и культурного развития муниципального образования

посредством реализации мероприятий, требующих соответствующего финансирования.

3. Вопросы, решаемые в рамках наказов избирателей, должны относиться к ведению органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования.

4. Наказы избирателей не должны противоречить Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации.

5. Представительный орган муниципального образования рассматривает указы избирателей, учитывает их при разработке планов экономического и социального развития и составлении местного бюджета, а также при подготовке решений по другим вопросам, организует выполнение наказов и информирует граждан об их реализации.»

1.32. Дополнить главу 5 Федерального закона № 131-ФЗ такой формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления, как «Инициативные комиссии» следующего содержания:

«Статья. Инициативные комиссии

1. Население участвует в осуществлении местного самоуправления путем избрания инициативных комиссий.

2. Границы территории муниципального образования, на которой осуществляет деятельность инициативная комиссия, определяется решением представительного органа муниципального образования по предложению главы муниципального образования.

3. Порядок выдвижения инициативных предложений и участия населения муниципального образования в их реализации, осуществления контроля реализации инициативных предложений, порядок взаимодействия с органами местного самоуправления муниципального образования определяются решением представительного органа муниципального образования.

4. Инициативные предложения включаются в муниципальную программу (подпрограмму) в порядке, определенном правовым актом местной администрации муниципального образования.».

1.33. Дополнить главу 5 Федерального закона № 131-ФЗ такой формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления, как «Общественные советы профилактики правонарушений» следующего содержания:

«Статья. **Общественные советы профилактики правонарушений**

1. **Общественные советы профилактики правонарушений** являются формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении.

2. Правовую основу деятельности **Общественных советов профилактики правонарушений** составляют Конституция Российской Федерации и настоящий Федеральный закон.

3. Население муниципальных образований по собственной инициативе принимает решение о необходимости создания **Общественных советов профилактики правонарушений** на соответствующей территории на собраниях граждан, проводимых в порядке, определенном уставами муниципальных образований.

4. Органы государственной власти и органы местного самоуправления взаимодействуют с **Общественными советами профилактики правонарушений** путем:

1) оказания содействия в деятельности **Общественных советов профилактики правонарушений**;

2) рассмотрения в рамках своей компетенции предложений, внесенных **Общественными советами профилактики правонарушений** по вопросам обеспечения общественного порядка;

3) принятия соответствующих мер по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений, выявленных членами

Общественных советов профилактики правонарушений, в соответствии с законодательством Российской Федерации;

4) изучения и обобщения опыта их деятельности;

5) предоставления необходимой для деятельности Общественных советов профилактики правонарушений информации о состоянии правопорядка на соответствующих территориях. Объем и содержание указанной информации определяются руководителями соответствующих органов внутренних дел.»

2. Не допускать принятия федеральных законов, содержащих положения, влекущие увеличение объема расходов за счет средств местных бюджетов, не обеспеченных финансами, либо устанавливающие новые расходные обязательства муниципальных образований.

3. Обеспечить проведение в федеральных органах исполнительной власти текущего мониторинга состояния законодательства и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы местного самоуправления, целью которого должны стать устранение пробелов, коллизий и дефектов в правовом регулировании данной сферы общественных отношений, а также своевременная подготовка и принятие нормативных правовых актов, необходимость принятия которых предусмотрена соответствующими нормами федерального законодательства (отсылочными нормами).

4. Участники форума считают необходимым повторно обратиться к Верховному Суду Российской Федерации с предложениями:

- провести заседание Пленума по вопросу о применении судами норм Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

- соблюдать единство судебной практики в судах, особенно при рассмотрении дел по признанию действий (бездействий) органов и (или)

должностных лиц местного самоуправления незаконными и дел об оспаривании административных наказаний, наложенных на органы и (или) должностных лиц местного самоуправления.

5. Участники форума считают необходимым обратиться к Генеральной прокуратуре Российской Федерации с предложениями:

5.1. При проведении прокурорского надзора учитывать разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также между органами местного самоуправления различных видов муниципальных образований. Не допускать ситуаций, при которых ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение полномочия, осуществляемого совместно несколькими органами публичной власти, и определяемого в законодательстве терминами «участвует», «содействует», «создает условия», возлагается на один орган публичной власти, как правило, на орган местного самоуправления сельского поселения, имеющий меньшие возможности для юридической защиты, по сравнению с органами государственной власти или органами местного самоуправления муниципальных районов.

5.2. Принимать меры прокурорского реагирования к контрольным (надзорным) органам государственной власти и должностным лицам данных органов, которые в нарушение законодательства Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных нормативно-правовых актов, вторгаются в собственную компетенцию органов местного самоуправления, предписывая органам местного самоуправления выполнение несвойственных им функций или совершение расходов, не предусмотренных бюджетным законодательством и выходящих за рамки решения вопросов местного значения.

5.3. Исключить факты вмешательства органов прокуратуры (посредством подачи исковых заявлений) в бюджетные полномочия органов местного самоуправления по определению направлений и объема расходования средств местных бюджетов на исполнение муниципальных

публичных обязательств. Удовлетворение судами требований органов прокуратуры порождает необходимость дополнительного бюджетного финансирования, отвлечения денежных средств от решения уже обозначенных проблем муниципальных образований. При таких обстоятельствах муниципальный правотворческий, в том числе бюджетный, процесс не может носить плановый, сбалансированный характер.

6. Участники Форума рекомендуют органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

- рассмотреть вопрос о создании совместно с советами муниципальных образований соответствующих субъектов Российской Федерации региональных электронных баз правовых ошибок, допускаемых органами и должностными лицами местного самоуправления, отраженных в соответствующих актах контрольных (надзорных) органов и решениях судов;
- завершить работу по принятию законов субъектов Российской Федерации, определяющих полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по взаимодействию с советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации, - данный закон должен быть в каждом субъекте Российской Федерации;
- оказывать содействие муниципальным образованиям в привлечении профессиональных кадров и в повышении квалификации муниципальных служащих.

7. Участники форума предлагают органам местного самоуправления муниципальных образований Российской Федерации:

- повышать роль юридических служб органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения, а также по обеспечению законности в деятельности органов местного самоуправления;
- повышать уровень правовых знаний муниципальных служащих, проводить обучающие семинары и активно участвовать в соответствующих

мероприятиях, проводимых на межмуниципальном, региональном и федеральном уровнях организациями межмуниципального сотрудничества;

- обратить особое внимание на значимость осуществления мониторинга изменений федерального и регионального законодательства, регулирующего формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в России;

- определить одной из основных задач разработку административных регламентов, регулирующих порядок предоставления населению муниципальных услуг в рамках исполнения полномочий органов местного самоуправления;

- принять меры по нормативному разграничению в уставах муниципальных образований и (или) иных муниципальных правовых актах полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

- регулярно осуществлять систематизацию муниципальных правовых актов, направленную на устранение пробелов и коллизий правового регулирования, а также мониторинг эффективности исполнения муниципальных правовых актов;

- в целях повышения качества муниципальных правовых актов установить порядок подготовки проектов муниципальных правовых актов, требования к проведению правовой экспертизы проектов муниципальных правовых актов, а также ответственность должностных лиц юридических служб органов местного самоуправления за ненадлежащую (некачественную) подготовку (проработку) проектов муниципальных правовых актов.

8. Участники форума рекомендуют советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации:

- в случае отсутствия у совета муниципальных образований соответствующего субъекта Российской Федерации права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации, разработать и внести предложение о внесении

изменений в Устав (Конституцию) соответствующего субъекта Российской Федерации, в части наделения совета муниципальных образований правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе данного субъекта Российской Федерации;

- в целях установления конструктивного диалога между органами государственной власти и местного самоуправления заключать соглашения о взаимодействии и сотрудничестве с органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, а также с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

9. Участники форума рекомендуют Объединению муниципальных юристов России:

- ежегодно проводить Общероссийский муниципальный правовой Форум;
- ежегодно, в том числе по итогам Общероссийских муниципальных правовых Форумов, вырабатывать и направлять в адрес органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций межмуниципального сотрудничества рекомендации по улучшению правовой работы в сфере местного самоуправления;
- постоянно оказывать информационную, правовую, методическую поддержку организациям межмуниципального сотрудничества и органам местного самоуправления;
- привлекать организации межмуниципального сотрудничества, представителей органов государственной власти и местного самоуправления, представителей средств массовой информации к обсуждению проблемных правовых вопросов в сфере местного самоуправления.

Участники седьмого Общероссийского муниципального правового Форума считают необходимым направить настоящие Рекомендации в

Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Управление Президента Российской Федерации по внутренней политике, Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в Общероссийский Конгресс муниципальных образований, Всероссийскую ассоциацию развития местного самоуправления, Общенациональную ассоциацию территориального общественного самоуправления, в советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации, а также рекомендовать редакционным советам журналов «Местное право», «Муниципальная Россия» и «Муниципалитет» опубликовать настоящие Рекомендации в своих изданиях.

Участники Форума выражают уверенность, что принятие мер, предусмотренных настоящим итоговым документом – Рекомендациями седьмого Общероссийского муниципального правового Форума, будет способствовать дальнейшему развитию местного самоуправления в России.

Настоящие рекомендации приняты на VII Общероссийской муниципальном правовом Форуме, состоявшемся 24.11.2023 года в городе Оренбурге Оренбургской области.