



Петрозаводский городской Совет

пр. Ленина, д.2, г. Петрозаводск, 185910

Тел./факс (8-8142) 78-22-23

e-mail: petrosovets.pgo@yandex.ru

20.01.2022 № 01-23/45

На

от

Исполнительному директору
Союза городов Центра и Северо-
Запада России

Васильеву А.А.

Федоровский ручей ул., 2/13,
Великий Новгород, 173000

Уважаемый Александр Анатольевич!

В ответ на Ваше обращение о рассмотрении проекта Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее Законопроект) сообщая следующее.

В рассматриваемом Законопроекте отсутствует структурный элемент, устанавливающий основные понятия и термины, используемые в проекте нормативного правового акта. В сравнении с действующим Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» включение некоторых понятий в отдельные статьи Законопроекта не обеспечивает трансляцию ряда терминов, используемых не только в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ, но и правоприменительной практике иных нормативных правовых актов, в том числе федерального уровня (например, «муниципальный правовой акт»), что порождает пробельность правового регулирования.

Часть 8 ст. 1 Законопроекта оперирует понятием «Задач местного самоуправления» - данное понятие в Законопроекте не раскрывается, что порождает правовую неопределенность правовой нормы.

Статья 12 Законопроекта направлена на осуществление регулирования преобразования муниципальных образований, при этом процедура изменения вида муниципального образования, в частности вопросы полномочий (продолжения/прекращения деятельности) органов местного самоуправления в этих случаях, не установлены.

Часть 6 ст. 13 Законопроекта предполагает необходимым следующее:

«В случае отсутствия устава муниципального образования основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются:

для представительного органа муниципального образования - протокол заседания представительного органа муниципального образования, содержащий решение о наделении этого представительного органа правами юридического лица». Исходя из сложившейся практики деятельности представительных органов местного самоуправления именно принятое представительным органом местного самоуправления решение, а не протокол о его принятии, будет актом, свидетельствующем о соответствующем волеизъявлении.

В части 1 статьи 16 Законопроекта, устанавливающей исключительную компетенцию представительного органа муниципального образования, есть положение в части принятия решения об удалении главы муниципального образования в отставку, аналогичные нормы в отношении главы местной администрации (в случае признания его деятельности неудовлетворительной) отсутствуют.

При этом, следует обратить внимание, что глава местной администрации может быть назначен по результатам конкурса представительным органом муниципального образования, а также глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия по результатам конкурса, подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования и представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации (ст.22 Законопроекта).

Законопроект связывает досрочное прекращение полномочий представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования с увеличением численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов (в действующем Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» увеличение численности избирателей муниципального образования связывалось с изменением границ муниципального образования). Однако само по себе изменение численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов (естественный прирост населения на той или иной территории без изменения границ муниципального образования) не представляется самостоятельным основанием для досрочного прекращения полномочий органов местного самоуправления. Кроме того, механизм установления данного обстоятельства и дальнейший порядок действий в Законопроекте не установлен.

Следует отметить, что при схожести статуса главы муниципального образования, осуществляющего руководство местной администрацией, и главы местной администрации основания к досрочному прекращению полномочий данных лиц в Законопроекте не являются идентичными (например, п.11. ч.1 ст. 21 и п.10 ч.1 ст. 23 Законопроекта).

Частью 18 ст. 20 Законопроекта установлено, что глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность. Представляется, что подобный подход повлечет правовую неопределенность в части материального обеспечения и социальных гарантий для указанного лица.

Частью 17 ст. 21 Законопроекта указывается на «временное отстранение от должности», однако правовые предписания в части осуществления данных действий в Законопроекте отсутствуют (аналогичные нормы содержит ч.4 ст. 23 Законопроекта).

Частью 2 ст. 22 Законопроекта установлено, что местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. В то же время частью 18 данной статьи указывается, что при наличии в структуре местной администрации территориальных органов местной администрации местная администрация формируется в виде коллегиального органа, состоящем, по сути, из лиц, замещающих муниципальные должности. Подобная правовая конструкция может не обеспечить должной эффективности и ответственности при организации местного самоуправления.

Часть 4 ст. 22 Законопроекта содержит отсылочную норму на часть 15 ст. 19 Законопроекта, однако при такой формулировке правовое предписание нормы представляется неопределенным.

Частью 6 ст. 22 Законопроекта указывается, что требования к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального образования устанавливаются соответствующим представительным органом в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, и законом субъекта Российской Федерации в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Указанная правовая конструкция на практике может быть неэффективной и трудноисполнимой.

Часть 2 и 3 ст. 23 Законопроекта не содержит достаточно четких оснований для освобождения главы местной администрации от занимаемой

должности (например, «в связи с нарушениями, допущенными главой местной администрации, в части, касающейся решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения»), а также предполагает осуществление данных действий в судебном порядке или по соглашению сторон, в том числе при несоблюдении ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации.

Статья 25 Законопроекта, устанавливая сроки полномочий должностных лиц местного самоуправления, не содержит указание на исключение, связанное с досрочным прекращением полномочий, обозначенных в иных статьях Законопроекта.

Часть 1 ст. 26 Законопроекта содержит правовое предписание, которое является сложно исполнимым без включения соответствующих норм в Трудовой кодекс Российской Федерации.

Главой 4 Законопроекта «Функциональные основы организации местного самоуправления» в статье 32 определены полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, при этом в указанной статье частью 1 определены полномочия, относящиеся к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, и частью 2 полномочия, которые могут закрепляться за органами местного самоуправления законом субъекта РФ, а в случае незакрепления указанных полномочий, полномочия будут являться перераспределенными полномочиями и исполняться органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, указанные в ч. 2 ст. 32 Законопроекта полномочия могут относиться либо к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, либо не относиться к полномочиям органов местного самоуправления в зависимости от волеизъявления субъекта РФ.

Данный подход может породить серьезные сложности при реализации полномочий органов местного самоуправления в комплексе.

Указанные в ч. 2 ст. 32 Законопроекта полномочия в настоящее время в соответствии с гл. 3 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относятся к вопросам местного значения. Дробление полномочий непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения на уровень субъекта Российской Федерации и местного самоуправления (например, утверждение генеральных планов муниципального образования, правил землепользования и застройки, дорожная деятельность в отношении

автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования) может повлечь невозможность эффективного исполнения тех полномочий, которые отнесены Законопроектом к полномочиям органов местного самоуправления (например, утверждение правил благоустройства территории муниципального образования, развитие внутридворовых территорий, т.к. решение вышеобозначенных вопросов только в комплексе позволяет создать комфортную среду проживания для граждан).

В законопроекте не обозначены критерии перераспределения и порядок исполнения полномочий субъектом РФ, не понятен порядок финансирования. Отсутствие указания на срок перераспределения полномочий может привести к возможности произвольного со стороны субъекта РФ изменения перечня полномочий органов местного самоуправления в любое время, и негативно сказаться на эффективности исполнения бюджетов муниципальных образований, обеспеченности и развитии кадрового потенциала.

Полагаем необходимым также обратить внимания на некоторые формулировки части 1 ст. 32 Законопроекта «обеспечение доступности медицинской помощи», «развитие внутридворовых территорий», т.к. раскрытие данных понятий в Законопроекте отсутствует.

Частью 9 ст. 47 Законопроекта установлено, что решение о назначении публичных слушаний должно быть принято соответственно представительным органом муниципального образования или главой муниципального образования в течении 10 дней с момента поступления инициативы проведения публичных слушаний. При этом, необходимо учитывать, что решение о назначении публичных слушаний представительным органом муниципального образования может быть принято только на заседании (сессии) данного органа. Следовательно, созыв и подготовка заседания представительного органа, в том числе исполнение обязанности по размещению информации о его проведении, может потребовать больше десятидневного срока.

Частью 12 ст. 48 Законопроекта установлено, что итоги собраний граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Однако Законопроект не содержит сведений о лицах (органах), ответственных за исполнение данной обязанности, источниках средств на ее исполнение, в том числе, если собрание проводится в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления, или организуется на части территории муниципального образования.

Частью 2 ст. 51 Законопроекта установлено, что устав муниципального образования, бюджет муниципального образования, правила благоустройства территории муниципального образования, а также соглашения, заключаемые

между органами местного самоуправления, являются нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Подобная формулировка порождает правовую неопределенность в части возможности принятия представительным органом муниципального образования иных нормативных правовых актов, например в отношении местных налогов.

Частью 14 ст. 55 Законопроекта установлено, что изменения и дополнения в устав муниципального образования вносятся муниципальным правовым актом, который может оформляться:

1) решением представительного органа муниципального образования, подписанным его председателем и главой муниципального образования либо единолично главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования;

2) отдельным нормативным правовым актом, принятым представительным органом и подписанным главой муниципального образования. В этом случае на данном правовом акте проставляются реквизиты решения представительного органа о его принятии. Включение в такое решение представительного органа переходных положений и (или) норм о вступлении в силу изменений и дополнений, вносимых в устав муниципального образования, не допускается.

Данная норма представляется содержащей правовую неопределенность и порождающей внутреннее противоречие в тексте Законопроекта, т.к. ч.1 ст. 58 Законопроекта предусматривает принятие представительным органом муниципального образования только решений (иных видов актов не предусмотрено), т.е. пункт 2 части 14 ст.55 находится в противоречии с указанной нормой.

Как указано в пояснительной записке к Законопроекту в соответствии с конституционными основами единства публичной власти Законопроектом выстраивается обновленная модель организации и деятельности органов местного самоуправления. Предусматривается, что местное самоуправление осуществляется в городских округах, муниципальных округах и внутригородских территориях (внутригородских муниципальных образованиях) городов федерального значения.

Одноуровневая организация местного самоуправления позволит создать новую систему организации власти на местах, в основе устройства которой будет заложен не территориальный принцип, а принцип привязки к населению.

В то же время, с учетом масштабности реформы местного самоуправления, предложенной настоящим Законопроектом, полагаю

необходимым обратить особое внимание на сохранение доступности для граждан муниципальных услуг, оперативности решения вопросов местного значения, и в данной связи необходимости более тщательного анализа установленных в Законопроекте механизмов развития местного самоуправления в отдаленных от административного центра субъекта Российской Федерации территориях и небольших по численности населения поселениях, справедливого обеспечения представительства граждан в муниципальных округах.

Председатель
Петрозаводского городского Совета



Н.И. Дрейзис

Исп. Бурлакова Вера Леонидовна, т. 769833