



Городской округ Архангельской области
«Северодвинск»

ГЛАВА
СЕВЕРОДВИНСКА

ул. Плюснина, д. 7, г. Северодвинск,
Архангельская область, 164501
тел.: (8184) 58-45-89, факс: (8184) 58-03-62
e-mail: office@adm.severodvinsk.ru

от 27 ЯНВ 2022 № 01-03-08/21
на № 8 от 13.01.2022

О предложениях
по совершенствованию проекта
федерального закона № 40361-8

Исполнительному директору
Союза городов Центра
и Северо-Запада России

Васильеву А.А.

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

Уважаемый Александр Анатольевич!

В соответствии с запросом направляю предложения по совершенствованию проекта федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – проект федерального закона).

1. Поддерживая концепцию проекта федерального закона о введении одноуровневой системы организации местного самоуправления, предлагается в части 3 и 4 статьи 88 проекта федерального закона учесть следующую особенность процесса преобразования муниципальных образований.

Исходя из системного толкования пункта 2 части 3 статьи 88 проекта федерального закона и положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) можно сделать вывод о необходимости получения согласия населения на образование в границах муниципального района муниципального округа. Вместе с тем по смыслу переходных положений части 3 статьи 88 проекта федерального закона такое согласие не требуется. Таким образом, реализация указанного законоположения может вызвать неоднозначную правоприменительную практику.

Предлагается в проекте федерального закона закрепить, что в случае, предусмотренном пунктом 2 части 3 статьи 88 проекта федерального закона, согласие населения, выраженное представительными органами соответствующих поселений и муниципального района, не требуется.

2. Учитывая применение в Конституции Российской Федерации понятия «вопросы местного значения» (часть 1 статьи 130, часть 1 статьи 132), предлагается по тексту проекта федерального закона слова «решение непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» заменить

словами «решение вопросов местного значения» (часть 1 статьи 1, часть 6 статьи 4, часть 1 статьи 13, часть 1 статьи 14, пункт 8 части 1 статьи 16, часть 1 статьи 19, пункт 5 части 1 статьи 20, пункт 2 части 3 статьи 21, части 1, 6, пункт 3 части 11 статьи 22, пункт 1 части 2 статьи 23, часть 1 статьи 25, наименование, части 1 и 2 статьи 32, часть 1 статьи 37, часть 1 статьи 39, часть 3 статьи 40, часть 6 статьи 41, часть 1 статьи 42, часть 1, пункт 2 часть 12 статьи 45, часть 1 статьи 47, часть 1 статьи 48, часть 1 статьи 49, часть 1 статьи 50, пункт 1 части 7 статьи 50, пункты 2 и 3 части 1 статьи 55, часть 1 статьи 56, часть 2 статьи 60, пункты 1 и 4 части 1 статьи 62, часть 5 статьи 63, часть 1 статьи 68, часть 1 статьи 71, часть 1 статьи 76, часть 1 статьи 80, часть 1 статьи 81, части 3, 7 и 9 статьи 85, части 1 и 3 статьи 87).

3. Важным замечанием представляется отсутствие в общих положениях проекта федерального закона (главе 1), в отличие от Закона № 131-ФЗ, глоссария – понятийного аппарата, отсутствие которого не позволяет выделить и однозначно установить концептуальные основы правового регулирования организации местного самоуправления в контексте последующих положений законопроекта, что, в свою очередь, может значительно затруднить реализацию норм закона и привести к неоднозначной правоприменительной практике.

Так, например, в законопроекте нет определения таких базовых понятий, как «муниципальное образование», «муниципальная должность», «органы местного самоуправления», «вопросы местного значения», «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения», «вопросы обеспечения жизнедеятельности населения», «муниципальный правовой акт», «административный центр» и т.д. При этом важно учитывать тот факт, что определений данных понятий нет нигде в действующем российском законодательстве.

4. Предлагается отнести к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление правового регулирования вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не урегулированных федеральными законами (абзац второй статьи 6 проекта федерального закона). Это позволит унифицировать на уровне субъектов Российской Федерации правовое регулирование отдельных институтов местного самоуправления (например, организация осуществления территориального общественного самоуправления, проведение собраний, конференций, сходов граждан, статус лиц, замещающих муниципальные должности).

Такая концепция правового регулирования взаимодействия регионального и местного уровней власти была закреплена в Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и более полно отражает правовую природу совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам установления общих принципов организации системы местного самоуправления (пункт «н» части 1 статьи 72

Конституции Российской Федерации) и принципа единства публичной власти (часть 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации).

5. В соответствии с частью 4 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ возложение на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий, не допускается. В проекте федерального закона в части 7 статьи 4 данная норма дополняется оговоркой: «за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами».

Предлагается из части 7 статьи 4 проекта федерального закона исключить слова «за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами» с тем, чтобы исключить вменение в обязанность органов местного самоуправления финансирование дополнительных полномочий, не относящихся к их собственной компетенции.

6. Предлагается в части 1 статьи 7 проекта федерального закона предусмотреть, что наименование муниципального образования определяется уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Это обусловлено тем, что первично статус муниципальных образований на территории субъектов Российской Федерации (наименования, виды, границы при учреждении и преобразовании муниципальных образований) определяются законами субъектов Российской Федерации.

7. Часть 1 статьи 8 проекта федерального закона закрепляет за муниципальными образованиями право устанавливать официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности.

Следует отметить, что проект федерального закона не содержит перечень муниципальной официальной символики. Соответственно в муниципальных образованиях ее элементный состав будет варьироваться.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным в статье 8 проекта федерального закона дать определение понятию «Официальные символы муниципальных образований» и предусмотреть перечень муниципальной официальной символики.

8. Предлагается вернуться к модели правового регулирования статуса муниципальных образований, предусмотренной Федеральным законом от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», – единый (единственный) статус для всех муниципальных образований без определения их видов и признаков различия (к примеру, в форме муниципального образования или муниципального округа) (статья 9 проекта федерального закона).

Концепция проекта федерального закона не предусматривает организационных и функциональных различий между городскими и муниципальными округами. В связи с этим территориальные различия

между городскими и муниципальными округами, определенные в частях 3 и 4 статьи 9 проекта федерального закона, не имеют правового значения, а в отдельных случаях их применение приведет к изменению исторически сложившегося статуса муниципальных образований. Например, городской округ Архангельской области «Северодвинск» с момента своего образования имел статус «городского» муниципального образования. Данное муниципальное образование не соответствует критериям городского округа, предусмотренным частью 3 статьи 9 проекта федерального закона, а значит должно быть преобразовано в муниципальный округ. Таким образом, исторически сложившаяся практика указания статуса городских округов в наименованиях муниципальных образований подлежит прекращению в связи с их несоответствием новому статусу городских округов по формальным основаниям – площади территории и плотности населения.

Также предлагается переработать статью 12 проекта федерального закона, поскольку в случае унификации видов муниципальных образований изменение вида муниципального образования при его территориальном преобразовании не потребует.

9. Предлагается в части 5 статьи 12 проекта федерального закона предусмотреть исключительный случай для вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципального образования в период проведения дополнительных выборов в представительные органы муниципальных образований.

Предлагаемая редакция указанного законоположения, равно как и действующая редакция части 1 статьи 12 Закона № 131-ФЗ, препятствует преобразованию муниципальных образований в период проведения в них дополнительных выборов. В практике реализации муниципальной реформы по созданию муниципальных округов имели место случаи организации проведения дополнительных выборов в органы местного самоуправления муниципальных образований в период их преобразования в муниципальный округ.

10. Предлагается уточнить положения части 6 статьи 12 проекта федерального закона. Нормы части 6 статьи 12 проекта федерального закона предусматривают, что объединение городских округов, объединение городского округа с муниципальным округом осуществляются с согласия населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных образований. Вместе с тем в данной норме не предусмотрено такой формы преобразования муниципальных образований, как объединение муниципальных округов, и формы выражения мнения населения на такое преобразование.

11. Предлагается в части 7 статьи 14 проекта федерального закона использовать единый концептуальный подход к формированию органов публичной власти.

В настоящее время существует два разных подхода к правовому регулированию формирования органов региональной и муниципальной власти:

унифицированный (для регионального уровня) – в рамках одной нормы исчерпывающе предусмотрены все сферы управления, руководство которыми осуществляется должностными лицами, назначенными по согласованию с федеральными органами исполнительной власти (часть 4 статьи 4 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Закон № 414-ФЗ);

отраслевой (для местного уровня) – обязанности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по участию в назначении на должность должностных лиц местного самоуправления предусмотрены в разных федеральных законах (например, в сфере управления финансами – Закон № 131-ФЗ, в сфере образования – Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»).

По аналогии с частью 4 статьи 4 Закона № 414-ФЗ предлагается в части 7 статьи 14 проекта федерального закона предусмотреть конкретные сферы муниципального управления, руководство которыми осуществляется лицами, назначенными на должность по согласованию с исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации. В дополнение к существующим сферам (финансы и образование) к ним предлагается отнести сферы общественных отношений, в которых без взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации невозможно эффективное решение задач в интересах населения (к примеру, это вопросы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения безопасности граждан, борьбы с эпидемиями и эпизоотиями).

Часть 3 статьи 4 Закона № 414-ФЗ устанавливает возможность федеральным органам исполнительной власти участвовать в формировании исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные им полномочия Российской Федерации, в том числе в назначении на должность и (или) освобождении от должности должностных лиц указанных органов, в порядке и случаях, определенных федеральными законами.

По аналогии с частью 3 статьи 4 Закона № 414-ФЗ предлагается включить в часть 5 статьи 34 проекта федерального закона положение, предусматривающее возможность определения в законе субъекта Российской Федерации о передаче отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации для осуществления органам местного самоуправления, обязательные для исполнения ими указания по вопросам осуществления переданных полномочий, в том числе предусматривающие

согласование руководителей органов местного самоуправления, которые осуществляют такие полномочия.

12. В целях обеспечения стабильности (преемственности) правового регулирования организации местного самоуправления предлагается сохранить в проекте федерального закона следующие законодательные нормы Закона № 131-ФЗ.

В части 3 статьи 17 проекта федерального закона предлагается воспроизвести положения части 2.1 статьи 73 Закона № 131-ФЗ. В предлагаемой редакции указанного законоположения не предусмотрен вариант роспуска не вновь избранного, а действующего представительного органа муниципального образования в случае непроведения им в течение трех месяцев подряд правомочного заседания.

Предлагается сохранить выработанный субъектами Российской Федерации на основе части 2 статьи 35.1 Федерального закона № 131-ФЗ подход к правовому регулированию деятельности фракций в представительных органах муниципальных образований, предусмотрев, что порядок такой деятельности устанавливается регламентом либо иным актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (часть 2 статьи 18 проекта федерального закона).

В соответствии с частью 2 статьи 18 проекта федерального закона порядок деятельности фракций устанавливается регламентом либо иным актом представительного органа муниципального образования. В целях единообразного подхода к данному вопросу представляется целесообразным закрепить это право также за субъектом Российской Федерации.

13. Частью 9 статьи 19 проекта федерального закона установлено, что порядок предварительного рассмотрения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации и представления представительному органу муниципального образования кандидатов на должность главы муниципального образования устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Согласно статье 32 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (часть 2). Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (часть 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации).

Учитывая данные нормы Конституции Российской Федерации, необходимо в части 9 статьи 19 проекта федерального закона обозначить критерии, по которым высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации будет проводиться предварительное рассмотрение кандидатов на должность главы муниципального образования.

14. Предлагается в частях 4 и 6 статьи 19 и части 17 статьи 21 проекта федерального закона разделить порядок исполнения обязанностей главы муниципального образования в зависимости от действующих моделей замещения этой должности:

в случае когда глава муниципального образования одновременно возглавляет местную администрацию, его обязанности выполняет должностное лицо местной администрации, определенное в соответствии с уставом муниципального образования;

в случае когда глава муниципального образования одновременно возглавляет представительный орган муниципального образования, его обязанности выполняет депутат представительного органа муниципального образования, определенный в соответствии с уставом муниципального образования.

На недопустимость смешения указанных моделей замещения должности главы муниципального образования неоднократно указывала судебная практика (например, апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 27 марта 2019 года по делу № 58-АПА19-2, кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 27 мая 2020 года № 88а-3924/2020, кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 3 февраля 2021 года № 88а-2429/2021 по делу № 2а-839/2020).

15. Требуют уточнения пункты 5 и 6 части 3 статьи 21 проекта федерального закона:

1) основание для удаления в отставку главы муниципального образования, указанное в пункте 5: допущение главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования и подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов.

Необходимо уточнить значение слова «массовые», указать, в чем заключаются такие нарушения, кто устанавливает причинно-следственную связь между допущенными нарушениями и указанными в данном пункте последствиями.

Необходимо уточнить, что понимается под подведомственными организациями и каким образом глава муниципального образования имеет отношение к допущенным ими нарушениям.

В целом, необходим отдельный порядок для данной процедуры;

2) основание для удаления в отставку главы муниципального образования, указанное в пункте 6: систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Частью 1 статьи 40 проекта федерального закона определено, что перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления утверждается в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации.

Вместе с тем не указано, что понимается под систематичностью недостижения таких показателей.

Кроме того, требует дополнительного обоснования проектируемая норма части 15 статьи 21 проекта федерального закона, согласно которой вопрос об удалении главы муниципального образования в отставку может быть вынесен на повторное рассмотрение представительного органа муниципального образования не ранее чем через два месяца со дня проведения заседания представительного органа муниципального образования, на котором рассматривался указанный вопрос (в Законе № 131-ФЗ это год).

16. Предлагается согласовать между собой положения части 2 статьи 20 и статьи 59 проекта федерального закона, предусмотрев в части 2 статьи 20 проекта федерального закона положение об определении иных полномочий глав муниципальных образований в решениях представительного органа муниципального образования, имеющих нормативный характер.

17. Предлагается исключить из пункта 12 части 1 статьи 21 проекта федерального закона указание на упразднение муниципального образования, поскольку такая форма прекращения деятельности муниципального образования не предусмотрена проектом федерального закона.

18. Частью 15 статьи 22 проекта федерального закона закреплено, что структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

Аналогичный принцип формирования администрации действует и в настоящее время.

Предлагается изменить подход к формированию местной администрации, установив, что структура местной администрации утверждается главой муниципального образования.

Полагаем, что данный подход к формированию исполнительного органа местного самоуправления соответствует принципу гражданского законодательства и будет способствовать повышению эффективности его работы в связи с упрощением процедуры трансформирования его структуры.

19. Предлагается в части 18 статьи 22 проекта федерального закона устранить неопределенность в части процедуры формирования местной администрации по коллегиальному принципу и отнесения должностей

руководителей территориальных и отраслевых (функциональных) органов местной администрации к муниципальным должностям.

Перенос принципов организации деятельности Правительства Российской Федерации и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на местный уровень применительно к местным администрациям предполагает создание аналогичной модели организационной структуры управления. Для этого необходимо ввести понятие «состав местной администрации» и раскрыть его по аналогии с положениями статьи 4 Федерального конституционного закона от 6 октября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», статьи 32 Закона № 414-ФЗ. Полномочия по формированию состава местной администрации предлагается возложить на главу муниципального образования или представительный орган муниципального образования.

Не все руководители федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации входят в состав соответственно Правительства Российской Федерации и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Включение в состав указанных органов должностных лиц является определяющей причиной для отнесения их должностей к государственным должностям Российской Федерации (государственным должностям субъектов Российской Федерации).

Принятие проекта федерального закона в представленной редакции приведет к «автоматическому» отнесению должностей руководителей территориальных и отраслевых (функциональных) органов местной администрации к муниципальным должностям. Исходя из действующей модели формирования перечня лиц, замещающих государственные должности, формальный признак создания территориальных и отраслевых (функциональных) органов местной администрации не может быть положен в основу отнесения должностей руководителей этих органов к муниципальным должностям.

Проектом федерального закона также не решается вопрос о наделении статусом муниципальной должности заместителя главы муниципального образования (заместителя главы местной администрации) в случае, если он не является руководителем органа местной администрации.

20. Предлагается в части 1 статьи 24 проекта федерального закона согласовать диспозитивность образования контрольно-счетного органа муниципального образования с подходом к созданию данного органа, предусмотренным Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

21. Предлагается предусмотреть в части 2 статьи 29 проекта федерального закона, что по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, проводится антикоррупционная проверка не только сведений

об их доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, но и проверка соблюдения ими запретов и ограничений, исполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Такой комплексный подход к проведению антикоррупционной проверки закреплен в Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2021 года № 478 (подпункт «г» пункта 13). Учет данного предложения позволит согласовать между собой положения частей 2 и 3 статьи 29 проекта федерального закона.

Реализация указанного предложения позволит логически завершить ранее начатый процесс централизации на уровне субъекта Российской Федерации организационно-правовых мер противодействия коррупции в отношении лиц, замещающих муниципальные должности. В настоящее время такая централизация уже реализована в отношении:

проведения по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих муниципальные должности (Федеральный закон от 3 апреля 2017 года № 64-ФЗ);

порядка уведомления высшего должностного лица субъекта Российской Федерации лицами, замещающими муниципальные должности, об участии на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организации (Федеральный закон от 16 декабря 2019 года № 432-ФЗ);

осуществления контроля за соответствием расходов лиц, замещающих муниципальные должности (Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ).

22. Предлагается в части 4 статьи 29 проекта федерального закона распространить закрепленный в ней дифференцированный подход к определению мер ответственности не только на случаи представления лицами, замещающими муниципальные должности, недостоверных или неполных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, но и на иные совершаемые ими коррупционные нарушения. Аналогичный подход применен в Федеральном законе от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (часть 1 статьи 10.1) и Законе № 414-ФЗ (часть 22 статьи 19).

Системная дифференциация мер ответственности за совершение коррупционных нарушений, в том числе за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, в отношении лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности, также была предусмотрена проектом федерального закона № 601000-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной

политики в области противодействия коррупции», внесенным в Государственную Думу Федерального Собрания Правительством Российской Федерации (8 июля 2020 года снят с рассмотрения).

23. Предлагается в части 6 статьи 29 проекта федерального закона закрепить возможность размещения на официальных сайтах органов местного самоуправления и средствах массовой информации сведений о допущенных лицами, замещающими муниципальные должности, коррупционных нарушениях и мерах ответственности, к которым данные лица были привлечены. Аналогичное положение закреплено в отношении лиц, замещающих государственные должности (пункт 3.7 статьи 12 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»), часть 13 статьи 19 Закона № 414-ФЗ).

24. Предлагается предусмотреть в проекте федерального закона положения об урегулировании законом субъекта Российской Федерации правового статуса лиц, замещающих муниципальные должности, поскольку исходя из концепции проекта федерального закона эти лица обладают дуалистическим статусом – замещают государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность.

25. Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает, что органы местного самоуправления должны заниматься «созданием условий для оказания медицинской помощи» (пункт 12 части 1 статьи 15, пункт 14 части 1 статьи 16), тогда как в проекте федерального закона используется формулировка «обеспечение доступности медицинской помощи» (пункт 6 части 1 статьи 32 проекта федерального закона), что говорит об ином уровне вовлеченности органов местного самоуправления в данный вопрос. Исходя из прямого толкования проектируемой нормы не понятно, о доступности какого уровня медицинской помощи идет речь: о всех ли видах медицинской помощи, включая высокотехнологичную медицинскую помощь.

В этой связи следует учитывать, что согласно пункту 44 части 1 статьи 44 Федерального закона № 414-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относится решение вопросов организации оказания населению субъекта Российской Федерации первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и др. Таким образом, в указанном Федеральном законе пределы компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации в указанной сфере четко определены.

В связи с этим в проекте федерального закона по аналогии необходимо детализировать полномочие органов местного самоуправления по обеспечению доступности медицинской помощи.

26. Предлагается воспроизвести положения Федерального закона № 131-ФЗ в части осуществления органами местного самоуправления муниципального контроля в сфере благоустройства (например, дополнив пункт 10 части 1 статьи 32 проекта федерального закона словами «осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства»).

Специальным и единственным нормативным правовым актом Российской Федерации, закрепляющим осуществление органами местного самоуправления данного вида контроля, является Закон № 131-ФЗ. Принятие проекта федерального закона в представленной редакции приведет к необоснованному исключению указанного вида контроля.

27. Предлагается в проекте федерального закона раскрыть или исключить понятие «внутридворовая территория», использованное в пункте 11 части 1 статьи 32 проекта федерального закона. В настоящее время в законодательстве Российской Федерации используются понятия «придомовая территория» (жилищные отношения), «прилегающая территория» (сфера благоустройства).

28. Частью 2 статьи 32 проекта федерального закона определены полномочия органов местного самоуправления, которые могут закрепляться законом субъекта Российской Федерации за органами местного самоуправления.

В соответствии с пунктом 21 части 2 статьи 32 может быть закреплено полномочие по созданию, развитию и обеспечению охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального образования, а также осуществлению муниципального контроля в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения.

Необходимо отметить, что полномочие по осуществлению муниципального контроля в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения не может содержаться в части 2 статьи 32 проекта федерального закона, а также закрепляться законом субъекта Российской Федерации.

Согласно части 8 статьи 1 Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ) виды муниципального контроля устанавливаются федеральными законами.

В действующей редакции статьи 33 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» уже закреплено полномочие органов местного самоуправления на осуществление муниципального контроля в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий.

Следовательно, данный вид контроля подлежит реализации в случае наличия на территории муниципального образования особо охраняемых природных территорий.

Таким образом, указанное полномочие подлежит исключению из пункта 21 части 2 статьи 32 проекта федерального закона.

29. Согласно части 4 статьи 34 проекта федерального закона финансовое обеспечение осуществления переданных полномочий осуществляется за счет субвенций из соответствующего бюджета. При этом органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственное имущество для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Вместе с тем полагаем, что органам местного самоуправления необходимо также предоставить право дополнительно использовать собственные финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования, которое предусмотрено в настоящее время в части 5 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ.

30. Предлагается скорректировать статью 39 проекта федерального закона, предусмотрев, что органы местного самоуправления осуществляют муниципальный контроль, виды которого установлены федеральными законами.

В настоящее время отношения, связанные с муниципальным контролем регулируются главным образом Законом № 248-ФЗ, согласно части 8 статьи 1 которого виды муниципального контроля устанавливаются исключительно федеральными законами. Вместе с тем положения данного федерального закона имеют ограниченную сферу действия и не применяются к организации и осуществлению муниципального финансового контроля и контролю в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

Новая система муниципального контроля отражена в отраслевых федеральных законах в соответствии с Федеральным законом от 11 июня 2021 года № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

31. Часть 1 статьи 39 проекта федерального закона противоречит Федеральному закону № 248-ФЗ.

В соответствии с частью 1 статьи 39 проекта федерального закона органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, также муниципальный

контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Как было указано ранее, согласно части 8 статьи 1 Закона № 248-ФЗ виды муниципального контроля устанавливаются федеральными законами.

Частью 10 статьи 1 и частью 2 статьи 15 Закона № 248-ФЗ установлено, что федеральным законом о виде контроля определяется наименование вида контроля, а также предмет муниципального контроля.

Указанный в части 1 статьи 39 проекта федерального закона муниципальный контроль соблюдения требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения имеет абстрактное значение, неопределенную сферу и соотносится с контролем в сфере благоустройства.

Кроме того, рассматриваемой нормой не определен предмет данного вида контроля, в связи с чем его осуществление не представляется возможным.

Предлагается исключить указанное положение о муниципальном контроле за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, из части 1 статьи 39 проекта федерального закона и перенести в иную статью, указав данное полномочие без привязки к муниципальному контролю. Например: «органы местного самоуправления контролируют соблюдение требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения».

32. В соответствии с частью 1 статьи 41 главы 5 «Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления» проекта федерального закона к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления относятся местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, территориальное общественное самоуправление. А к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления – опрос, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, инициативные проекты, староста сельского населенного пункта (часть 2 статьи 41 проекта федерального закона).

Территориальное общественное самоуправление по своей природе является формой участия населения в осуществлении местного самоуправления, а не формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Соответственно пункт 4 части 1 статьи 41 проекта федерального закона следует перенести в часть 2 статьи 41 проекта федерального закона.

В части 2 статьи 41 проекта федерального закона в качестве формы участия населения в осуществлении местного самоуправления не указаны

такие важные институты, как конференция граждан (собрание делегатов), обращения граждан в органы местного самоуправления, муниципальные общественные палаты.

Представляется целесообразным также дополнить Главу 5 проекта федерального закона новыми статьями, регулирующими эти институты.

33. Согласно части 1 статьи 42 проекта федерального закона местный референдум проводится в целях решения населением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Несмотря на указание в части 1 статьи 32 полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, цель местного референдума, определенная частью 1 статьи 42 проекта федерального закона представляется слишком абстрактной.

Например, сложно представить местный референдум по вопросам развития внутривортовых территорий (пункт 11 части 1 статьи 32) или формирования и содержания муниципального архива (пункт 13 части 1 статьи 32).

Необходимо указать конкретные вопросы, по которым может быть организован референдум.

34. С учетом положений части 1 статьи 45 проекта федерального закона следует учитывать, что по своей природе территориальное общественное самоуправление является общественно-публичным институтом, поэтому сводить всю деятельность этого института исключительно к хозяйственной деятельности представляется неверным.

Кроме того, учитывая важность института территориального общественного самоуправления, все вопросы, связанные с его регулированием на муниципальном уровне, должны решаться не только нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, а также уставом муниципального образования. Соответственно требуется корректировка частей 6, 9 и 15 статьи 45 проекта федерального закона.

35. Статьей 47 проекта федерального закона регулируются вопросы проведения публичных слушаний и общественных обсуждений. Указанные институты призваны обеспечить информационную открытость действий и решений органов местного самоуправления и одновременно создать канал обратной связи, позволяющий населению влиять на выработку принимаемых решений. Это институты консультативные, а не прямой демократии. На публичных слушаниях и общественных обсуждениях не принимаются властные решения, их рекомендации не являются обязательными для органов местного самоуправления.

В данной статье проекта федерального закона целесообразно дать определения этих двух институтов, чтобы исключить путаницу этих понятий, а также указать, что решения, принимаемые в ходе проведения публичных

слушаний и общественных обсуждений, носят для органов местного самоуправления рекомендательный характер.

36. Часть 2 статьи 47 проекта федерального закона предлагается дополнить пунктом об обязательном обсуждении на публичных слушаниях стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Это позволит выявить мнение населения по данному вопросу и учесть в дальнейшей работе над этим документом.

37. Предлагается согласовать между собой положения пункта 1 части 5 и части 3 статьи 50 проекта федерального закона.

38. Предлагается в части 6 статьи 51 проекта федерального закона исключить подход об ограничении перечня муниципальных образований, проекты нормативных правовых актов которых (содержащих обязательные требования) подвергаются оценке регулирующего воздействия. Учитывая концепцию Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», а также неприменение на местном уровне института «регуляторной гильотины», представляется, что проекты нормативных правовых актов, содержащие обязательные требования, принятые любыми муниципальными образованиями, должны проходить процедуру оценки регулирующего воздействия.

Также предлагается ввести процедуру оценки фактического воздействия в отношении нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, принятые всеми муниципальными образованиями.

В настоящее время указанные процедуры урегулированы частями 6, 6.1, 7 статьи 7 и статьей 46 Закона № 131-ФЗ. Предлагается воспроизвести данные нормы в проекте федерального закона, распространив их на все муниципальные образования.

39. Предлагается исключить часть 2 статьи 52 проекта федерального закона, поскольку ее положения не согласуются с частью 10 статьи 51 и частью 3 статьи 52 проекта федерального закона.

40. Статья 53 проекта федерального закона регулирует вопросы отмены муниципальных правовых актов и приостановления их действия.

Учитывая сложившуюся юридическую технику, предлагается в части 1 статьи 53 после слова «отменены» дополнить словами «признаны утратившими силу».

41. Уставом муниципального образования должны определяться формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (пункт 3 части 1 статьи 55 проекта федерального закона). Соответственно вопросы, связанные с собраниями граждан, территориальным общественным самоуправлением, старостой, должны регулироваться не только нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, но и уставом муниципального образования.

Таким образом, требуется корректировка соответствующих статей проекта федерального закона.

42. Предлагается в рамках пунктов 2, 3, 7 и 8 части 1 статьи 55, части 3 статьи 60, а также иных положений проекта федерального закона (в части определения содержания уставов муниципальных образований) вернуться к ранее проработанным Министерством юстиции Российской Федерации предложениям по упрощению содержания уставов муниципальных образований. Например, подробное правовое регулирование вопросов, указанных в пунктах 2, 3, 7 и 8 части 1 статьи 55 проекта федерального закона, в уставе муниципального образования не требуется, поскольку они урегулированы в федеральных законах. Это позволит упростить работу органов местного самоуправления по приведению уставов муниципальных образований в соответствие с проектом федерального закона, а также улучшить содержание уставов муниципальных образований, сконцентрировав его на организационно-правовых вопросах местного самоуправления.

43. Предлагается из части 3 статьи 56 проекта федерального закона исключить слово «контракт», поскольку глава местной администрации является лицом, замещающим муниципальную должность.

44. Предлагается из части 3 статьи 58 проекта федерального закона исключить слова «инициативные группы граждан», поскольку институт правотворческой инициативы граждан не воспроизведен в проекте федерального закона.

45. Предлагается из абзаца второго части 3 статьи 69 проекта федерального закона исключить слова «решение схода граждан», поскольку в связи с укрупнением муниципальных образований данный институт не применим к определению порядка и возврата сумм инициативных платежей.

46. Главу 5 проекта федерального закона следует дополнить новой статьей, регулирующей деятельность общественных палат (советов) муниципальных образований.

Общественные палаты (советы) муниципальных образований Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» отнесены к основным субъектам общественного контроля, организующим и обеспечивающим проведение общественного контроля в муниципальных образованиях в формах, установленных указанным федеральным законом. Общественные палаты и общественные советы муниципальных образований сформированы и действуют в значительном числе городских округов и муниципальных районов (их ориентировочное число – 475). Проблемы обеспечения деятельности общественных палат (советов) муниципальных образований решаются на местном уровне различными способами. Организационная и содержательная деятельность палат в большинстве случаев обеспечивается

структурами местной администрации в пределах средств, выделенных в местном бюджете на обеспечение их деятельности.

Таким образом, ввиду несовершенства действующего законодательства, подходы к созданию, функционированию и к правовому статусу муниципальных общественных палат (советов) не отличаются единообразием и во многом зависят как от позиции руководителей органов местного самоуправления, так и от территориальных особенностей муниципальных образований.

В рамках рассматриваемого проекта федерального закона вопрос муниципальных общественных палат особенно актуален с учетом неизбежного высвобождения на территориях вновь образуемых городских и муниципальных округов депутатов представительных органов «упраздняемых» поселений и в целом актива организованных местных сообществ. При этом данный высвобождаемый актив (его большинство) в настоящее время формирует в населенных пунктах порой весьма эффективные и влиятельные институты солидарного (гражданского) общества как связующие звенья между жителями территории и органами публичной власти.

47. Проектом федерального закона предусмотрены различные организационные формы и способы межмуниципального сотрудничества. При этом не установлено, кто определяет порядок участия муниципального образования в организации межмуниципального сотрудничества. Представляется, что данный вопрос должен быть отнесен к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

48. Проектом федерального закона при непосредственном участии населения в осуществлении местного самоуправления предусмотрено участие лиц, достигших возраста 16 лет, что полагаем нецелесообразно, поскольку такие лица являются несовершеннолетними.

В соответствии со статьей 54 Семейного кодекса Российской Федерации ребенком признается лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет (совершеннолетия), и соответственно его интересы представляют законные представители (родители, опекуны). Предлагаем предусмотреть возраст лиц, участвующих в осуществлении местного самоуправления, – 18 лет.

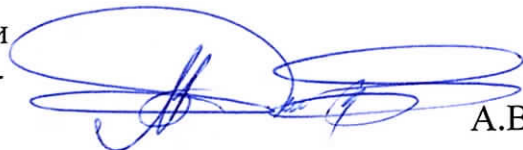
А. Савочкина,

И.В. Скубенко

А. Савочкина

СОГЛАСОВАНО:

Заместитель Главы Администрации
Северодвинска по организационно-
правовым вопросам



А.В. Силин

26.04.2022