



АДМИНИСТРАЦИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
ГОРОДСКОГО ОКРУГА «СЫКТЫВКАР»

«СЫКТЫВКАР» КАР КЫТШЛӦН
МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЮКӦНСА
АДМИНИСТРАЦИЯ

167610, г. Сыктывкар, Бабушкина, 22
тел. (8212) 29-41-26, факс (8212) 24-17-23
E-mail: admsykt@syktyvkar.komi.com

от 20.01.2022 № 01/1-29/5

на № 8 от 13.01.2022

Исполнительному директору Союза
городов Центра и Северо-Запада
России

Васильеву А.А.

info.sgorodov@gmail.com

Уважаемый Александр Анатольевич!

Ознакомившись с проектом Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – проект Закона), администрация муниципального образования городского округа «Сыктывкар» направляет предложения по совершенствованию проекта Закона согласно приложению к настоящему письму.

Глава МО ГО «Сыктывкар» -
руководитель администрации

Н.С. Хозяинова

Предложения к проекту Федерального закона
«Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе
публичной власти» (далее – проект Закона)

1. Статья 1.

В части 1 статьи 1 проекта Закона предусмотрено, что местное самоуправление осуществляется в пределах полномочий, предусмотренных в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами.

Вместе с тем, в статье 3 проекта Закона установлено, что правовую основу местного самоуправления составляют, помимо указанных выше правовых актов, также иные правовые акты федеральных органов власти и субъектов Российской Федерации.

Таким образом, указанные в статьях положения следует соотнести друг с другом.

2. Статья 5.

Статья 5 проекта Закона предусматривает **правовое регулирование особенностей организации местного самоуправления на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях.**

Вместе с тем, в проекте Закона существует правовая неопределенность, поскольку текст проекта Закона и пояснительная записка к нему не позволяет однозначно определить, о каких других территориях идет речь и, какие конкретно особенности предполагается отрегулировать федеральными органами государственной власти в области местного самоуправления.

Таким образом, редакцию данной статьи необходимо конкретизировать.

3. Статья 19.

3.1. В соответствии с частью 2 статьи 19 проекта Закона установлены три модели избрания главы муниципального образования:

- 1) на муниципальных выборах;
- 2) представительным органом муниципального образования из своего состава;
- 3) представительным органом муниципального образования **из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.**

Исходя из пункта 3 поименной статьи высшее должностное лицо субъекта РФ по сути подменяет собой конкурсную комиссию, единолично решая вопрос представления кандидатов для избрания главы муниципального образования. В этом случае, как представляется, может быть ограничен доступ граждан к возможности быть избранными в этой должности, что гарантировано частью 2 статьи 32 Конституции РФ.

3.2. Частью 7 статьи 19 проекта Закона предусмотрено, что в случае

избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования возглавляет местную администрацию.

Таким образом, объем полномочий у главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию, и у главы муниципального образования, возглавляющего представительный орган местного самоуправления, будет совершенно разный. В первом случае, глава муниципального образования будет являться представителем исполнительной власти, во втором – представителем законодательной (представительной) власти.

Вместе с тем, установленная проектом закона ответственность за ненадлежащее исполнение или неисполнение обязанностей как для главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию, так и главы муниципального образования, возглавляющего представительный орган местного самоуправления, предусмотрена в одинаковом объеме, что по сути признать объективным не представляется возможным по причине несопоставимого объема возложенных полномочий на указанных должностных лиц.

Так, согласно части 7 статьи 29, части 6 статьи 30 проекта Закона высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе вынести предупреждение, объявить выговор главе муниципального образования, главе местной администрации за ненадлежащее исполнение или неисполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъекта Российской Федерации; вправе отрешить от должности главу муниципального образования, главу местной администрации в случае, если **в течение месяца** со дня вынесения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации предупреждения, объявления выговора главе муниципального образования, главе местной администрации ими не были приняты в пределах своих полномочий меры по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, объявления выговора.

В данном случае, возникают риски наступления ответственности в отсутствие реальных возможностей устранения нарушений, хотя бы по причине того, что такое устранение предполагает, как правило, провести конкурсные процедуры в рамках Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», срок проведения которых в среднем может составлять два-три месяца до момента заключения контракта.

Таким образом, срок для принятия мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения предупреждения, объявления выговора главе муниципального образования, возглавляющего местную

администрацию, должен быть разумным и составлять не менее девяноста дней, с учетом мероприятий, описанных выше, включающих, в том числе закупки и исполнение контракта, заключенного по итогам закупочных процедур.

3.3. Кроме того, глава муниципального образования является выборным должностным лицом местного самоуправления, контракт (трудовой договор) с ним не заключается. Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, а также Конституционный Суд Российской Федерации (Постановления от 5 апреля 2013 года № 7-П, от 27 июня 2013 года № 15-П) неоднократно указывали в своих официальных разъяснениях, что отношения между муниципальным образованием и его выборными должностными лицами не являются трудовыми. Таким образом, на главу муниципального образования нормы трудового законодательства не распространяются, в том числе и предусмотренный порядок привлечения к дисциплинарной ответственности, установленный Трудовым кодексом РФ.

Поскольку проектом Закона предусмотрено право высшего должностного лица субъекта РФ выносить предупреждения и выговоры главе муниципального образования, аналогичные тем, которые предусмотрены в Трудовом кодексе РФ, возникает вопрос о порядке применения таких мер воздействия. При этом в проекте Закона отсутствует правовое регулирование указанных правоотношений, в том числе критерии, определяющие наличие вины, финансовых средств на исполнение переданных государственных полномочий, иные значимые факторы.

4. Статья 21.

Частью 22 статьи 21 проекта Закона *обеспечивается синхронизация сроков полномочий главы муниципального образования, избранного представительным органом муниципального образования из своего состава и исполняющего полномочия председателя представительного органа муниципального образования, со сроком полномочий соответствующего представительного органа муниципального образования.* В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования полномочия такого главы муниципального образования также прекращаются досрочно.

Указанные положения создают условия для потенциально нестабильного замещения должности главы муниципального образования в случаях досрочного прекращения полномочий предыдущего главы муниципального образования в пределах срока полномочий представительного органа местного самоуправления (в случае, например, когда до конца полномочий представительного органа местного самоуправления остается год или менее).

5. Статья 32.

5.1. Часть 1 статьи 32 проекта Закона содержит такое полномочие органов местного самоуправления, как развитие дворовых территорий.

Вместе с тем, ни проект Закона, ни иные законодательные акты Российской Федерации не раскрывают содержание данного полномочия.

Таким образом, предлагается раскрыть содержание данного полномочия и пределы его осуществления органами местного самоуправления, в том числе в жилищном законодательстве.

5.2. Пунктом 7 части 1 статьи 32 проекта Закона прямо закреплено полномочие органов местного самоуправления по осуществлению муниципального контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации. При этом частью 2 статьи 32 проекта Закона определяются полномочия, которые могут закрепляться за органами местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации, в том числе: осуществление муниципального земельного контроля (пункт 16); осуществление муниципального контроля в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения (пункт 21).

Таким образом, полномочия по осуществлению двух указанных видов контроля попадают под разные правовые режимы установления данных полномочий, в связи с чем, возникает противоречие норм части 1 и части 2 статьи 32 проекта Закона, подлежащие устранению.

5.3. В проекте Закона не определен предмет муниципального контроля в сфере благоустройства, что не соответствует Федеральному закону от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», регламентирующему, что виды муниципального контроля (в том числе их наименования и предметы) устанавливаются федеральными законами о видах контроля.

В этой связи, статью 32 проекта Закона необходимо дополнить регулированием вопроса осуществления муниципального контроля в сфере благоустройства с указанием его предмета, возможности выдачи предписаний в рамках мониторинга безопасности, а также указания на то, что осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства или отдельных полномочий по его осуществлению может быть возложено на муниципальные учреждения, подведомственные органу местного самоуправления (часть 2 статьи 26 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»).

5.4. Частью 2 статьи 32 проекта Закона в целях обеспечения жизнедеятельности населения законом субъекта Российской Федерации за органами местного самоуправления могут закрепляться ряд полномочий, таких как утверждение генеральных планов муниципального образования, ПЗЗ и т.д. (далее – землепользование) (п. 16 ч. 2 ст. 32).

Вместе с тем в целях перспективного развития муниципалитета, имеющего свои территориальные особенности, исполнение указанного полномочия требует публичного решения через представительный орган местного самоуправления. Перевод этого полномочия на уровень органа исполнительной власти субъекта, особенно в городских округах, может

повлечь неблагоприятные социально-политические последствия.

Кроме того, исполнение данного полномочия не требует финансового обеспечения, что еще больше способствует эффективному решению вопросов землепользования на местах. Таким образом, полномочие, предусмотренное п. 16 ч. 2 ст. 32 проекта Закона следует отнести к части первой указанной статьи и закрепить его непосредственно за органами местного самоуправления.

5.5. Частью 1 статьи 130 Конституции РФ установлено, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает **самостоятельное решение** населением вопросов местного значения. Частью 1 статьи 132 Конституции РФ также установлено, что органы местного самоуправления **самостоятельно** управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, **решают иные вопросы местного значения**. Вместе с тем, в статье 32 проекта Закона вопросы местного значения заменены полномочиями органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения и предполагают вместо самостоятельной их реализации перераспределение в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Указанные положения ставят под сомнения реализацию ранее принятых конституционных поправок в том смысле, в котором они были внесены, и не соответствуют вышеуказанным нормам Конституции РФ, в которых отсутствует понятие «решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения».

Таким образом, проект Закона следует доработать в части соответствия формулировок положениям, предусмотренным Конституцией РФ, с сохранением принципа самостоятельности органов местного самоуправления при решении вопросов (полномочий) местного значения.

6. Статья 47.

Согласно части 11 статьи 47 проекта Закона результаты публичных слушаний и общественных обсуждений подлежат обязательному рассмотрению представительным органом муниципального образования при рассмотрении проектов муниципальных правовых актов.

Однако, многие проекты муниципальных правовых актов, проходящие процедуры публичных слушаний и общественных обсуждений, могут приниматься местной администрацией (главой местной администрации) на основании полномочий, предусмотренных действующим законодательством, например, статьями 32, 39, 40, 45, 46 Градостроительного кодекса РФ (отклонение от предельных параметров строительства, условно разрешенный вид использования земельного участка и т.д.). В этой связи, результаты публичных слушаний и общественных обсуждений рассматриваются местной администрацией (главой местной администрации), как органом, уполномоченным на принятие данных актов.

Таким образом, часть 11 статьи 47 проекта Закона следует исключить.