



Государственная Дума
Федерального Собрания
Российской Федерации

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

« 25 » января 20 22 г.

№ 528п-П16

МОСКВА

На № 2.3.3-11/1365 от 21 декабря 2021 г.

ОФИЦИАЛЬНЫЙ ОТЗЫВ

на проект федерального закона № 40361-8 "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти", внесенный сенатором Российской Федерации А.А.Клишасом, депутатом Государственной Думы П.В.Крашенинниковым

В Правительстве Российской Федерации рассмотрен представленный проект федерального закона.

Законопроект подготовлен в развитие положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти в целях совершенствования правового регулирования организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Законопроект не противоречит актам более высокой юридической силы, в том числе Договору о Евразийском экономическом союзе.

Правительство Российской Федерации поддерживает законопроект при условии учета прилагаемых замечаний.

Приложение: на 7 л.

Заместитель Председателя
Правительства Российской Федерации
Руководитель Аппарата Правительства
Российской Федерации



Д.Григоренко

22011447.doc



ЗАМЕЧАНИЯ

к проекту федерального закона № 40361-8 "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти", внесенному сенатором Российской Федерации А.А.Клишасом, депутатом Государственной Думы П.В.Крашенинниковым

В статье 3 законопроекта, определяющей правовую основу местного самоуправления, следует исключить указание на правовые акты распорядительного характера.

В частях 4 и 5 статьи 4 законопроекта следует синхронизировать указания на вопросы организации местного самоуправления. В части 6 указанной статьи необходимо использовать понятие "расходные обязательства" и в целях обеспечения возможности предоставления "горизонтальных" субсидий дополнить ее указанием на правовые акты представительных органов муниципальных образований и бюджеты муниципальных образований, а в части 8 данной статьи использовать понятия "финансовые средства" и "материальные ресурсы" по аналогии с терминологией Федерального закона "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 414-ФЗ).

Второе предложение части 9 статьи 10 законопроекта целесообразно дополнить указанием на муниципальный округ, поскольку соответствующее исключение исходя из содержания части 3 статьи 9 законопроекта должно касаться только муниципального образования этого вида. В указанной статье следует исключить часть 4, поскольку перечисленный в ней состав земель не является исчерпывающим, а само такое перечисление не требуется, при этом в части 10 данной статьи исключить второе предложение, поскольку соответствующие сведения являются общедоступными.

Из положений статей 11 и 12 законопроекта следует исключить указание на федеральные территории, поскольку вопросы изменения границ, а также статуса единственной федеральной территории регулируются Федеральным законом "О федеральной территории "Сириус".

В части 9 статьи 13 законопроекта следует исключить указание на решение суда, поскольку частью 7 статьи 29 и частью 6 статьи 30 законопроекта судебная процедура не предусмотрена.

Часть 1 статьи 14 и часть 1 статьи 22 законопроекта следует дополнить словами "исполнительно-распорядительный орган" по аналогии с частью 1 статьи 34 и частью 1 статьи 37 Федерального закона "Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ).

Часть 3 статьи 14 и часть 1 статьи 55 законопроекта, определяющие содержание устава муниципального образования, а также пункт 1 части 2 статьи 47 законопроекта, регулирующий внесение в устав муниципального образования изменений в форме точного воспроизведения положений федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, предлагается скорректировать, с тем чтобы исключить дублирование норм указанных нормативных правовых актов в уставе муниципального образования. При этом следует отметить, что ряд аспектов организации местного самоуправления (например, в части мер ответственности должностных лиц местного самоуправления) будет урегулирован самим законопроектом и дополнительного регулирования на уровне муниципалитета не требуется.

Часть 11 статьи 15 законопроекта следует синхронизировать с частью 13 статьи 7 Федерального закона № 414-ФЗ, а в части 4 статьи 17, части 7 статьи 30, части 8 статьи 34, части 7 статьи 38, части 9 статьи 55 в целях взаимного согласования формулировок законопроекта с формулировками Федерального закона № 414-ФЗ слова "в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации" заменить словами "в судебном порядке".

Пункт 3 части 1 статьи 16, пункт 5 части 1 статьи 32 законопроекта следует привести в соответствие с Налоговым кодексом Российской Федерации в части используемых формулировок, а часть 2 статьи 58 синхронизировать с аналогичной по смыслу нормой части 4 статьи 10 Федерального закона № 414-ФЗ.

В статье 19 законопроекта по аналогии с частью 3 статьи 27 Федерального закона № 414-ФЗ целесообразно определить порядок временного исполнения полномочий главы муниципального образования в случае его временного отсутствия (в связи с отпуском, состоянием здоровья, служебной командировкой).

Так как предполагается, что городские округа, за исключением региональных центров, представляют собой достаточно компактные городские муниципалитеты, в части 16 статьи 22 законопроекта рекомендацию по созданию территориальных органов местной администрации предлагается сохранить для городских округов, на территории которых расположен административный центр (столица) субъекта Российской Федерации, и муниципальных округов.

Частью 18 статьи 22 законопроекта при наличии в структуре местной администрации территориальных органов предусматривается формирование местной администрации как коллегиального органа. При этом примерный состав и принципы деятельности такого коллегиального органа неясны.

По аналогии со статьями 63 Федерального закона № 414-ФЗ и статьями 77 Федерального закона № 131-ФЗ в законопроекте следует предусмотреть отдельную статью, регулирующую вопросы осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления.

Частью 1 статьи 32 законопроекта к группе полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения отнесен неполный перечень полномочий, имеющих прямое отношение к вопросам обеспечения жизнедеятельности населения и связанных с обеспечением деятельности муниципалитета. При этом по предусмотренному перечню имеются следующие замечания:

пункт 6 следует изложить в редакции, соответствующей пункту 14 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ, поскольку региональные полномочия в области здравоохранения не изменяются;

в пункте 7 по аналогии со статьей 44 Федерального закона № 414-ФЗ и в соответствии с частью 8 статьи 1 Федерального закона "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" необходимо указать виды муниципального контроля, а также определить предмет муниципального контроля в сфере благоустройства с учетом действующих положений;

пункт 10 по аналогии с пунктом 25 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ необходимо дополнить указанием на организацию благоустройства, поскольку без организационных полномочий невозможно полноценно реализовать правила благоустройства территории муниципального образования;

в пункте 12 слова "печатного средства массовой информации, сетевого издания" необходимо заменить словами "печатного средства массовой информации и (или) сетевого издания";

в пункте 18 слова "местного традиционного народного художественного творчества" следует исключить, выделив развитие местного традиционного народного художественного творчества, а также сохранение, возрождение и развитие народных художественных промыслов в отдельный пункт, поскольку данное полномочие не связано с поддержанием гражданского мира и согласия;

пункт 26, касающийся вопросов обеспечения права на жилье жителей территорий преобразованных или упраздненных закрытых административно-территориальных образований, следует включить в статью 86 законопроекта, поскольку эти полномочия касаются не всех муниципальных образований.

Законопроектом не предусмотрены полномочия, указанные в пунктах 7¹, 17¹, 25, 26², 36 части 1 статьи 16 и пункте 4⁴ части 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ, при этом они не отнесены к компетенции иных органов публичной власти.

Кроме того, такие полномочия, как предусмотренные частью 2 статьи 32 законопроекта организация электро-, тепло-, водоснабжения, водоотведения, обеспечения населения топливом (пункт 1), организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях, создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях (пункт 9), осуществление мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья (пункт 10), создание условий для обеспечения населения услугами торговли, связи, общественного питания и бытового обслуживания (пункт 11), организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов муниципальных библиотек (пункт 12), содержание мест захоронения (пункт 14), присвоение адресов (пункт 18), создание, развитие и охрана лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения, осуществление муниципального контроля в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения (пункт 21), которые составляют функциональное ядро местного самоуправления, частью 3 указанной статьи отнесены к полномочиям, перераспределяемым на уровень субъекта Российской Федерации с возможностью их закрепления за муниципальными образованиями, что требует дальнейшего обсуждения с учетом положений части 3 статьи 6 Федерального закона № 414-ФЗ.

При этом формулировки части 2 статьи 32 законопроекта не позволяют однозначно определить, идет речь о едином или дифференцированном закреплении полномочий, то есть должно ли закрепление какого-либо из перечисленных полномочий осуществляться в отношении всех муниципальных образований на территории субъекта

Российской Федерации или возможно закрепление конкретного полномочия лишь за некоторыми муниципальными образованиями.

В свою очередь, предлагаемое законопроектом регулирование потребует принципиально иного механизма перераспределения доходов между региональными и местными бюджетами исходя из необходимости обеспечения совокупного покрытия расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на осуществление этих полномочий с учетом предварительной оценки стоимости их реализации, объема поступлений от конкретных источников доходов и достаточности доходных источников для реализации таких полномочий. Потребуется предусмотреть в Бюджетном кодексе Российской Федерации дополнительные механизмы межбюджетного регулирования, включая возможное установление права (или обязанности) субъектов Российской Федерации определять особые нормативы отчислений от отдельных налоговых и неналоговых доходов в целях финансового обеспечения перераспределяемых полномочий.

В законопроекте отсутствуют положения, регламентирующие институт перераспределения полномочий, который установлен частями 3 и 4 статьи 6 Федерального закона № 414-ФЗ. В связи с этим требуется дополнительное обсуждение состава полномочий, указанных в части 2 статьи 32 законопроекта.

Статью 32 законопроекта по аналогии с частью 4 статьи 44 Федерального закона № 414-ФЗ и частью 1 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ целесообразно дополнить положением о том, что установленные указанной статьей перечни полномочий органов местного самоуправления являются исчерпывающими и не могут быть изменены иначе как путем внесения изменений в указанную статью.

Часть 4 статьи 34 законопроекта по аналогии с частью 6 статьи 52 Федерального закона № 414-ФЗ после слов "имущество" следует дополнить словами "(материальные ресурсы, финансовые средства)", а в части 8 данной статьи исключить или раскрыть через надлежащее правовое регулирование слова "по основаниям и в порядке".

Необоснованным представляется отсутствие в части 2 статьи 37 законопроекта, определяющей перечень прав органов местного самоуправления, вопросов осуществления мероприятий в сфере профилактики правонарушений, оказания поддержки общественным объединениям инвалидов и созданным им организациям, а также участия в осуществлении деятельности по опеке и попечительству.

В законопроекте следует предусмотреть полномочие уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере юстиции по определению

порядка ведения государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации.

В связи с тем, что в законопроекте сохраняется упоминание конференции граждан (собрания делегатов), конференцию (собрание делегатов) следует предусмотреть в статье 48 законопроекта как форму собрания граждан.

Из перечня нормативных правовых актов представительного органа муниципального образования (часть 2 статьи 51 законопроекта) следует исключить бюджет муниципального образования.

Указанную статью следует дополнить положениями о систематизации муниципальных правовых актов в рамках единого официального государственного ресурса, обеспечивающего систематизацию нормативных правовых актов органов публичной власти всех уровней, закрепив за уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере юстиции полномочия по созданию и ведению упомянутого ресурса.

Часть 2 статьи 52 законопроекта следует скорректировать, указав на то, что официальное опубликование является основным способом обнародования муниципальных правовых актов, а все остальные - дополнительными.

В части 3 статьи 60 законопроекта предлагается исключить слова "уставом муниципального образования", поскольку устав муниципального образования может не содержать исчерпывающего регулирования.

В части 2 статьи 64 законопроекта следует предусмотреть иную формулировку, исключаящую обязательность формирования смет отдельных населенных пунктов и других территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

Часть 5 статьи 64 законопроекта следует дополнить указанием на органы местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления, поскольку главой 18 Бюджетного кодекса Российской Федерации отдельные органы местного самоуправления и их должностные лица наделены собственными бюджетными полномочиями.

Часть 7 статьи 64 законопроекта следует пересмотреть в соответствии с частью 5 статьи 52 Федерального закона № 131-ФЗ, изложенной в актуальной редакции в ноябре 2021 года.

Статью 71 законопроекта следует дополнить частью 3, соответствующей по содержанию пункту 2 статьи 138⁴ Бюджетного кодекса Российской Федерации, а в части 1 данной статьи слово "предоставляются" заменить словами "могут быть предоставлены".

Из наименования статьи 73 законопроекта следует исключить слова "субвенции и иные межбюджетные трансферты", не соответствующие

содержанию статьи и формам межбюджетных трансфертов из местных бюджетов в региональный бюджет.

В части 1 статьи 76 законопроекта слова "для исполнения полномочий по решению" в целях соблюдения антимонопольных требований следует заменить словами "муниципальных образований в целях совместного решения".

Статьи 88 и 89 законопроекта, предусматривающие поэтапное вступление в силу положений соответствующего федерального закона при сохранении силы большей части положений Федерального закона № 131-ФЗ в течение всего переходного периода (до 1 января 2028 г.), могут повлечь конкуренцию норм двух законов. Дополнительному урегулированию также подлежат вопросы упразднения внутригородских районов. С учетом этого переходные положения требуют дополнительной проработки.