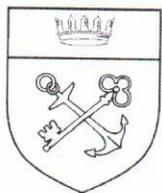


22 MAR 2019

№ 6371-148-09-0-12



**Совет
муниципальных образований
Ленинградской области**

191311,
Санкт Петербург,
ул. Смольного, д. 3, к. 2-96, 2-98,3-142
Тел.: (812) 576-41-83,576-42-61
Факс: (812) 576-43-81
e-mail: smolo@lenreg.ru

Исх. № 81 от 22.03.2019г.
На № от 2019г.

Председателю
Законодательного собрания
Ленинградской области

С.М.Бобенину

Уважаемый Сергей Михайлович!

20 февраля т.г. на совещании Совета представительных органов муниципальных образований при Законодательном собрании Ленинградской области, при обсуждении проекта областного закона Ленинградской области, подготовленного Прокуратурой Ленинградской области, «О порядке и условиях осуществления ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права в Ленинградской области, было предложено проанализировать проект и представить по нему предложения органов местного самоуправления. Направляем сводные предложения органов местного самоуправления (приложение 1).

Одновременно возник вопрос о соотношении положений Трудового кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в отношении глав муниципальных образований, исполняющих полномочия на освобожденной основе. Направляем письмо главы муниципального образования Кингисеппский муниципальный район (приложение 2) и письмо главы администрации муниципального образования Кировский муниципальный район (приложение 3) по данному вопросу.

Приложения: № 1 – на 3 л;
№ 2 – на 8 л;
№ 3 – на 8 л.

Исполнительный директор

А.А.Бондарь

**Предложения и замечания
по проекту областного закона «О порядке и условиях осуществления
ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и
иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового
права в Ленинградской области»**

Законопроект содержит правовую неопределенность, какой именно орган местного самоуправления уполномочен своим муниципальным правовым актом создавать уполномоченный орган за проведение ведомственного контроля.

Нет понимания, каким статусом наделяется уполномоченный орган, руководитель которого утверждает ежегодный план проверок (п. 2 ст. 2 законопроекта); издает правовой акт о проведении проверки (п. 6 ст. 2 законопроекта); должностное лицо уполномоченного органа подписывает акт проверки (п.п. 11 п.1 ст. 5 законопроекта), обязательный к исполнению подведомственной организацией; ежегодный план проведения проверок размещается на официальном сайте уполномоченного органа.

Кроме того, создание уполномоченного органа повлечет увеличение расходных обязательств муниципальных образований.

П.п.1 п. 1 ст. 1 законопроекта определяет, что к подведомственным организациям относятся муниципальные образования Ленинградской области. В соответствии со ст. 51 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления. Согласно ст. 69 вышеуказанного федерального закона, представительные органы муниципальных образований могут принимать решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов. Таким образом, возникает правовая неопределенность «объекта» ведомственного контроля.

Кроме того, законопроект не содержит основные направления ведомственного контроля при проведении плановой проверки, например: трудовой договор, рабочее время, время отдыха, оплата и нормирование труда, гарантии и компенсации, предоставляемые работникам, трудовой распорядок и дисциплина труда, квалификация работников, аттестация работников, профессиональные стандарты, подготовка и дополнительное профессиональное образование работников, охрана труда, материальная

ответственность сторон трудового договора, особенности регулирования труда отдельных категорий работников рассмотрение и разрешение индивидуальных и коллективных трудовых споров и т.д.

Статья 2 проекта закона предусматривает осуществление ведомственного контроля уполномоченным органом посредством проведения проверок, которые проводятся в соответствии с ежегодным планом.

Основанием для включения подведомственной организации в ежегодный план является истечение трех лет со дня:

- 1) государственной регистрации подведомственной организации;
- 2) окончания проведения последней проверки подведомственной организации (п. 3).

Проектом предусмотрены основания для внесения изменений в ежегодный план проверок (п. 4).

При этом положения пункта 4 названной статьи на связывают основания внесения изменений в ежегодный план проверок с учетом вышеозначенных ограничений.

Таким образом, при применении названных норм закона могут возникнуть вопросы о возможности внесения в ежегодный план проверок подведомственной организации до истечения трех лет со дня государственной регистрации государственной регистрации подведомственной организации или окончания проведения последней проверки.

Законопроект не содержит оснований для проведения внеплановой проверки, например, поступление в орган местного самоуправления обращений граждан о фактах нарушений в подведомственных организациях трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Не регламентирован порядок и сроки проведения внеплановой проверки в подведомственных организациях.

В связи с тем, что не определен правовой статус уполномоченного органа, проверка должна проводиться на основании правового акта органа местного самоуправления, а не правовым актом руководителя уполномоченного органа.

В законопроекте не содержится положений, отражающих права и обязанности должностных лиц уполномоченного органа.

Согласно ст. 6 законопроекта, подведомственная организация, в которой проводилась проверка, в случае несогласия с актом проверки вправе представить в уполномоченный орган свои возражения. Однако, законопроектом не регламентирован порядок и сроки рассмотрения данных возражений уполномоченным органом и подготовки заключения, в котором четко должна быть выражена позиция по существу разногласий (принимается или отклоняется) с её обоснованием и ссылкой на законодательство, нормативные правовые акты.

Законопроектом не предусмотрен порядок и сроки обжалования актов проверки уполномоченного органа подведомственной организацией в случае несогласия с актом проверки.

В соответствии со статьей 6 проекта закона по результатам проведения проверки руководитель подведомственной организации обязан устранить выявленные нарушения, а также принять меры по их предупреждению в дальнейшей деятельности в сроки, указанные в акте проверки (п. 2)

Отчет о принятых мерах по устранению выявленных нарушений и их предупреждению в дальнейшей деятельности, представляется подведомственной организацией в уполномоченный орган не позднее пяти дней со дня истечения срока, указанного в акте.

При этом проект закона не содержит норм ответственности за несоблюдение обязанности подведомственной организации устранить выявленные нарушения и принять меры по их предупреждению в дальнейшей деятельности в сроки, указанные в акте проверки.

Также проект закона не содержит положений о действиях уполномоченного органа в случае выявления нарушений в деятельности подведомственной организации и несоблюдения обязанности подведомственной организации устранить выявленные нарушения, принять меры по их предупреждению в дальнейшей деятельности в сроки, указанные в акте проверки.

Кроме того, предлагаем дополнить статью 4 пунктом 4 следующего содержания:

- «п.4 «В случае, если для оценки соблюдения трудового законодательства, необходимо проведение лабораторных исследований факторов рабочей среды, соблюдение действующих санитарных норм и правил, уполномоченный орган вправе привлечь для этих целей аккредитационную организацию ФБУЗ Центр Гигиены и Эпидемиологии в Ленинградской области. В этом случае протоколы исследований и заключения прилагаются к акту проверки».

Необходимо в законе определить порядок финансирования и объем затрат на организацию и проведение ведомственного контроля на уровне муниципальных образований.

**Предложения и замечания
по проекту областного закона «О порядке и условиях осуществления
ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и
иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового
права в Ленинградской области» Кингиссепского муниципального
района**

Действительно возникает много вопросов при определении правового положения выборных лиц, исполняющих свои полномочия на постоянной основе в части применения Трудового кодекса Российской Федерации. Действующим федеральным законодательством правовое положение указанных лиц не определено. Федеральный закон относит определение правового положения указанных лиц к компетенции субъектов Российской Федерации посредством установления гарантий осуществления полномочий. При этом единого подхода к данному вопросу, установленного федеральным законодательством в настоящее время нет. Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 131-ФЗ) раскрывает понятие «выборное должностное лицо», устанавливает право осуществления полномочий на постоянной основе. 10% депутатов представительного органа, момент начала и окончания срока полномочий, срок полномочий, их досрочное прекращение, ответственность за неисполнение полномочий, за исключением определения правового статуса этих лиц, в части применения трудового законодательства.

В связи с чем, присутствует правовой пробел в этой части, который законом Ленинградской области не устранен, несмотря на то, что федеральный законодатель прямо предусмотрел право субъекта на установление таких норм, что приводит к возникновению следующих вопросов у кадровой службы:

1. Является ли исполнение полномочий на постоянной основе – работой в понимании Трудового кодекса Российской Федерации;
2. В связи с избранием на должность и принятии решения представительным органом об осуществлении полномочий выборным должностным лицом и/или депутатом на постоянной основе – основанием для возникновения трудовых отношений;
3. Необходимо ли издание распоряжения главы о вступлении в должность на основании решения представительного органа;

4. Вносятся ли запись в трудовую книжку главы и/или депутата, осуществляющих полномочия на постоянной основе;

5. Какое лицо будет выступать работодателем для выборного должностного лица и/или депутата, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, и будет обладать правами и обязанностями работодателя в том смысле, который устанавливает Трудовой кодекс;

6. Необходимо ли ведение табеля учета рабочего времени главы и/или депутата, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, каким образом ведется учет рабочего времени указанных лиц, тогда как начало и окончание установлено 131-ФЗ;

7. Распространяются ли нормы трудового кодекса, устанавливающие гарантии и компетенции (раздел VI Трудового кодекса РФ) при осуществлении своих полномочия на постоянной основе времени главы и/или депутата;

8. Распространяются ли действия Правил внутреннего трудового распорядка аппарата представительного органа на главу и/или депутата, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе;

9. Правомерно ли установление нормальной продолжительности рабочего времени главе и/или депутату, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, кто уполномочен устанавливать продолжительность рабочего времени указанного лица;

10. Подлежит ли оплате работа в выходной или нерабочий праздничный день в соответствии с трудовым законодательством, в случае исполнения полномочий в выходной день;

11. На основании какого документа глава и/или депутат, осуществляющие свои полномочия на постоянной основе могут быть привлечены к работе в выходной или нерабочий праздничный день;

12. Может ли привлечено к дисциплинарной ответственности с точки зрения трудового законодательства, выборное должностное лицо, к примеру за прогул, если да, на основании какого документа и т.д.

При анализе действующего законодательства установлено:

В соответствии с ч. 3 ст. 40 Федерального закона 131-ФЗ полномочия депутата представительного органа муниципального образования начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва. Полномочия главы начинаются со дня избрания его на должность и прекращаются днем вступления в должность нового главы муниципального образования. В соответствии с ч. 7 ст. 2 областного закона Ленинградской области от 11.02.2015 № 1-оз «Об особенностях формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области» глава муниципального образования, избранный Советом депутатов муниципального образования из своего состава, вступает в должность с момента его избрания. Полномочия депутата, выборного должностного лица могут быть прекращены досрочно, перечень оснований для досрочного

прекращения полномочий устанавливается федеральным законодательством, не может расширяться законами субъекта РФ или муниципальными правовыми актами, Уставами муниципальных образований и является закрытым. В отношении главы основания для досрочного прекращения полномочий установлены в ст.36 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

ч. 5 ст. 40 Федерального закона №131-ФЗ, устанавливает, что:

Выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования.

Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек, - 1 депутат.

При этом при осуществлении своих полномочий все депутаты и выборные должностные лица (независимо от того на постоянной основе они исполняют свои полномочия или нет) обладают равными правами, несут равные обязанности, на лиц, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе налагаются дополнительные ограничения. В частности, они не могут заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

В соответствии с ч.5.1. ст.40 Федерального закона №131-ФЗ установлено право органа местного самоуправления на самостоятельность при определении гарантий для выборных лиц. Часть 4 статьи 86 Бюджетного кодекса РФ устанавливает, что органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений с соблюдением требований, установленных настоящим Кодексом.

В соответствии со ст. 56 ТК РФ трудовой договор – соглашение между работодателем и работником, в соответствии с которым работодатель обязуется предоставить работнику работу по обусловленной трудовой функции, обеспечить условия труда, предусмотренные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами и данным соглашением, своевременно и в полном размере выплачивать работнику заработную плату, а работник обязуется лично выполнять определенную этим соглашением трудовую функцию в интересах, под управлением и контролем работодателя, соблюдать правила внутреннего трудового распорядка, действующие у данного работодателя. Статья 59 ТК РФ одним из оснований заключения срочного трудового договора предусматривает избрание на определенный срок в состав выборного органа или на выборную должность на оплачиваемую работу. В соответствии со ст. 17 ТК РФ трудовые отношения на основании трудового договора в результате избрания на должность возникают, если избрание на должность предполагает выполнение работником определенной трудовой функции. В ст. 15 ТК РФ установлено, что трудовые отношения - отношения, основанные на соглашении

между работником и работодателем о личном выполнении работником за плату трудовой функции (работы по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации; конкретного вида поручаемой работнику работы) в интересах, под управлением и контролем работодателя, подчинении работника правилам внутреннего трудового распорядка при обеспечении работодателем условий труда, предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором.

Трудовые отношения на основании трудового договора в результате избрания на должность возникают, если избрание на должность предполагает выполнение работником определенной трудовой функции.

Сторонами трудовых отношений являются работник и работодатель.

Работник - физическое лицо, вступившее в трудовые отношения с работодателем.

Работодатель - физическое лицо либо юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые отношения с работником. В случаях, предусмотренных федеральными законами, в качестве работодателя может выступать иной субъект, наделенный правом заключать трудовые договоры. На сегодняшний день федеральным законодательством не предусмотрено лицо, которое уполномочено заключать трудовой договор с главой, равно как и не содержится требований о заключении с главой – высшим должностным лицом трудового договора, в связи с возникновением трудовых правоотношений.

В соответствии со ст. 130 Конституции Российской Федерации:

1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Из этого следует, что функции, выполняемые выборным должностным лицом не являются трудовыми. А равно возникают проблемы с правовым статусом главы муниципального образования. Правовая позиция, что в отношении выборных должностных лиц трудовое законодательство не распространяется подтверждена Постановлениями Конституционного суда 05.04.2013 №7-п и от 27.06.2013 №15-11.

Следует отметить, что в соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Статьей 6 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных этим Законом.

В силу ст. 40 этого же Федерального закона депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий (ч. 1). Гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления

устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ч. 5.1).

Таким образом, субъектам Российской Федерации не только не запрещается, но и предписывается осуществление правового регулирования в указанной выше сфере, в соответствии с которым соответствующее регулирование путем принятия уставов надлежит установить органам местного самоуправления.

Данный вывод согласуется и с содержанием ст. 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, согласно которой правовую основу местного самоуправления составляют в том числе конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты. Изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных данным Законом, допускается не иначе как путем внесения изменений и дополнений в этот Закон.

Статьей 53 названного Федерального закона регламентировано, что расходы местных бюджетов осуществляются в соответствии с БК РФ. Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, устанавливают минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

Аналогичные правовые предписания приведены в п. 4 ст. 86 БК РФ.

В пп. 1 и 2 этой же статьи БК РФ отражено, что расходные обязательства муниципального образования возникают в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Указанные расходные обязательства муниципального образования устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита соответствующего местного бюджета. Финансирование расходов, связанных с предоставлением гарантий депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления и установленных уставом муниципального образования, осуществляется за счет средств местного бюджета.

В связи с этим расходные обязательства муниципального образования по рассматриваемому вопросу возникают лишь в результате принятия органом местного самоуправления соответствующего муниципального акта. При отсутствии указанного акта расходное обязательство муниципального образования не возникает и не исполняется.

Из изложенного следует, что установление законом субъекта Российской Федерации правового регулирования, предусмотренного ст. 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, не отменяет порядка самостоятельного расходования муниципальными образованиями средств местного бюджета, при этом заполнит собой большой правовой пробел.

Принятие закона субъекта упрядочит вопрос правового регулирования, приведет к единому пониманию на территории всего субъекта в данном вопросе, решит проблемы многих муниципальных образований.

При анализе предлагаемого проекта областного закона «О порядке и условиях осуществления ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства

и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права в Ленинградской области» выявлено следующее:

В соответствии со ст. 353.1 Трудового Кодекса ведомственный контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в подведомственных организациях осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, **органами местного самоуправления в порядке и на условиях, определяемых законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.**

Представленным проектом предлагается восполнить пробел и установить порядок и условия осуществления в Ленинградской области ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права в организациях, подведомственных органам исполнительной власти Ленинградской области, органам местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области.

Статьей 1 предлагается раскрытие понятий, которые используются в проекте представленного закона, при этом в пункте 1) ст. 1 проекта устанавливается какие организации являются подведомственными организации - это государственные и муниципальные организации Ленинградской области. Данное понятие имеет неопределенность, потому как определить что такое муниципальные организации Ленинградской области не представляется возможным. При этом действующее законодательство также не содержит такого понятия, предлагаемым проектом данное понятие не раскрыто в полной мере, потому при правоприменении данной нормы будут возникать вопросы по определению подведомственной организации и по вопросу самой по себе подведомственности также содержится неопределенность. Понятие «подведомственность» в предлагаемом проекте не приводится.

В соответствии со ст. 69 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ :

1. Представительные органы муниципальных образований могут принимать решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов.

2. Некоммерческие организации муниципальных образований осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, федеральным законом о некоммерческих организациях, иными федеральными законами.

Предлагаемый проект не раскрывает понятие «подведомственная организация», что в свою очередь приведет к неопределенности и проблемам при установлении подведомственности.

Следует отметить некорректность формулировки «муниципальная организация Ленинградской области», муниципальная организация не может принадлежать Ленинградской области, только муниципальному образованию.

Кроме того, преамбула проекта закона предполагает действие закона на подведомственные органам местного самоуправления организации, при этом в соответствии со ст. 34 Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ установлено, что:

1. Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом

муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

2. Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Статья 41 №131-ФЗ определяет, что

1. От имени муниципального образования приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности могут глава местной администрации, другие должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

2. Органы местного самоуправления, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.

Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида положений настоящего Федерального закона в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации применительно к казенным учреждениям.

Основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются устав муниципального образования и решение о создании соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица.

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;

для иных органов местного самоуправления - решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица.

3. Основаниями для государственной регистрации органов местной администрации в качестве юридических лиц являются решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа в форме муниципального казенного учреждения и утверждение положения о нем этим представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

Возникает вопрос, будут ли вышеуказанные органы относиться к муниципальным организациям и каким органам местного самоуправления указанные выше юридические лица, в которых физические лица путем замещения должностей муниципальной службы осуществляют трудовую деятельность подведомственны. Предлагаемый проект данное понятие не раскрывает.

Учитывая, что понятие муниципальной организации предлагаемого проекта в полной мере не раскрыто, как он будет применяться в отношении вышеуказанных

органов местного самоуправления, ввиду того, что они являются юридическими лицами, а равно – организациями и казенными учреждениями, более того, глава – также является органом местного самоуправления, однако в отношении его правовое положение в контексте трудового права не определено.

Кроме того, в п. 2 ст.1 предлагается раскрытие понятия «ведомственный контроль», установлено, что он осуществляется уполномоченным органом. При этом, п.5 ст. 1 устанавливает, что уполномоченный орган, орган (органы) исполнительной власти Ленинградской области, уполномоченный (уполномоченные) правовым актом (правовыми актами) Правительства Ленинградской области, **орган (органы) местного самоуправления, уполномоченный (уполномоченные) муниципальным правовым актом (муниципальными правовыми актами) на осуществление ведомственного контроля.** Муниципальным правовым актом какого органа местного самоуправления устанавливается уполномоченный орган, предлагаемый проект не устанавливает, а равно возникает неопределенность норм.

Кроме того, проведение такого рода контроля требует наличие специальных знаний и уровня образования, в настоящее время в органах местного самоуправления нет службы, отдела, комитета, либо должностного лица, обладающего подобными знаниями, т.е. принятие данного областного закона повлечет за собой необходимость создания отдельной структуры по проведению ведомственного контроля, что в свою очередь повлечет за собой дополнительные финансовые затраты муниципальных образований.

Таким образом, принятие данного областного повлечет дополнительные расходы муниципальных образований, а также принятие данного областного законно в предложенной редакции затруднит его применение, потому как нормы предлагаемого проекта содержат неопределенность: ни объект, ни субъект проведения ведомственного контроля однозначно не установлены.

Предложения и замечания
к проекту областного закона Ленинградской области
«О гарантиях осуществления полномочий главы муниципального
образования Ленинградской области» Кировского муниципального района

Проект областного закона Ленинградской области «О гарантиях осуществления полномочий главы муниципального образования Ленинградской области» (далее – законопроект) разработан в соответствии с частью 5.1 статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) и определяет систему гарантий осуществления полномочий главами муниципальных образований Ленинградской области, а также определение условий предоставления указанных гарантий.

На основании указанной части 5.1 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон о гарантиях вышеуказанным лицам, замещающим муниципальные должности, до настоящего времени не принят.

Согласно правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 27 июня 2013 года № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова» и позиции Верховного суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 2 июня 2015 года № 21, нормы трудового законодательства на выборных должностных лиц не распространяются в связи с тем, что указанная категория имеет особый публично-правовой статус, обусловленный природой осуществления народом своей власти через органы местного самоуправления и обеспечивающий лицу, наделенному этим статусом, участие в управлении делами местного самоуправления посредством замещения соответствующей должности. В связи с указанным, отношения, возникающие в связи с избранием лица на муниципальную должность, как обусловленные осуществлением власти самим местным сообществом, по своему характеру отличаются от трудовых отношений, которые складываются, как правило, в сфере наемного труда посредством свободного избрания рода деятельности и профессии на основании трудового договора, заключаемого с работодателем.

Статьей 23 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ) установлены гарантии, предоставляемые муниципальному служащему.

В соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона № 25-ФЗ положения указанного закона на лиц, замещающих муниципальные должности, в том числе на глав муниципальных образований, не распространяются.

При этом глава муниципального образования, имея особый публично-правовой статус, замещая важную и ответственную должность, не имеет даже таких гарантий, как денежное вознаграждение за исполнение полномочий, ежегодный оплачиваемый отпуск, обязательное социальное страхование, возмещение расходов, связанных с командировками, которые предусмотрены для работников в соответствии с трудовым законодательством или для муниципальных служащих – в соответствии с Федеральным законом № 25-ФЗ.

Частью 5.1 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрена возможность правового регулирования установления уставами муниципальных образований гарантий осуществления полномочий выборного должностного лица местного самоуправления в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Принятие указанного законопроекта позволит определить перечень гарантий осуществления полномочий глав муниципальных образований, которые представительные органы местного самоуправления вправе закреплять в уставах муниципальных образований.

Законопроектом предусмотрены гарантии обеспечения информацией главы муниципального образования, гарантии трудовых прав указанного лица, финансовое и материально-техническое обеспечение таких гарантий.

Законопроект не предусматривает внесение изменений в другие нормативные правовые акты Ленинградской области.

Реализация законопроекта не повлечет дополнительных расходов за счет средств бюджета Ленинградской области.

ЛЕНИНГРАДСКАЯ ОБЛАСТЬ

ОБЛАСТНОЙ ЗАКОН

О ГАРАНТИЯХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ГЛАВЫ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ЛЕНИНГРАДСКОЙ
ОБЛАСТИ

Принят

Статья 1. Установление гарантий осуществления полномочий главы муниципального образования Ленинградской области

1. Главе муниципального образования Ленинградской области (далее - глава муниципального образования) обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий.
2. Гарантии осуществления полномочий главы муниципального образования устанавливаются уставами муниципальных образований Ленинградской области в соответствии с федеральными законами и настоящим законом.
3. Уставами муниципальных образований Ленинградской области должны быть установлены гарантии осуществления полномочий главы муниципального образования, предусмотренные статьей 3 настоящего закона.
4. Уставами муниципальных образований Ленинградской области могут быть установлены гарантии осуществления полномочий главы муниципального образования, предусмотренные статьей 7 настоящего закона.
5. Установление уставами муниципальных образований Ленинградской области гарантий осуществления полномочий главы муниципального образования, не предусмотренных федеральными законами для выборных лиц местного самоуправления или настоящим законом, не допускается.

Статья 2. Правовое регулирование гарантий осуществления полномочий главы муниципального образования

1. Условия и порядок предоставления гарантий осуществления полномочий главы муниципального образования, установленных в соответствии со статьей 1 настоящего закона, определяются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований Ленинградской области в соответствии со статьями 4-7 настоящего закона. Указанные нормативные правовые акты принимаются в случаях, предусмотренных настоящим законом.
2. В случаях, предусмотренных настоящим законом, гарантии осуществления полномочий главы муниципального образования предоставляются на условиях и в порядке, предусмотренных федеральными законами и областными законами для муниципальных служащих в Ленинградской области или муниципальными нормативными правовыми актами для муниципальных служащих

соответствующего муниципального образования Ленинградской области.

Статья 3. Виды гарантий осуществления полномочий главы муниципального образования

1. Главе муниципального образования, осуществляющему свои полномочия на постоянной основе, за счет средств местного бюджета муниципального образования гарантируются:

- 1) служебное место, соответствующее требованиям охраны труда и обеспечивающее осуществление им своих полномочий;
- 2) денежное вознаграждение за исполнение полномочий;
- 3) ежегодный оплачиваемый отпуск;
- 4) обязательное социальное страхование;
- 5) транспортное обслуживание;
- 6) обеспечение услугами связи;
- 7) возмещение расходов, связанных с командированием в другие субъекты Российской Федерации.

2. Главе муниципального образования, осуществляющему свои полномочия на непостоянной основе, за счет средств местного бюджета муниципального образования гарантируются:

- 1) обеспечение услугами связи;
- 2) возмещение расходов на проезд от места жительства к месту нахождения соответствующего органа местного самоуправления для участия в его деятельности, а также возмещение расходов на проезд от места жительства до места, определенного органом местного самоуправления, для исполнения поручений соответствующего органа местного самоуправления.

Статья 4. Денежное вознаграждение за исполнение полномочий главы муниципального образования, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе

1. В состав денежного вознаграждения главы муниципального образования, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе входят: должностной оклад, ежемесячная надбавка за особые условия исполнения полномочий, ежемесячное денежное поощрение, ежемесячная материальная помощь.

2. Размер денежного вознаграждения главы муниципального образования, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе, устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования Ленинградской области.

3. Размер денежного вознаграждения главы муниципального образования, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе, увеличивается (индексируется) правовым актом представительного органа муниципального образования Ленинградской области в сроки и размерах, определяемым представительным органом муниципального образования Ленинградской области.

4. В случае избрания по судебному решению в соответствии с главой 13 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в отношении главы муниципального образования, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе, меры пресечения в виде домашнего ареста или заключения под стражу выплата денежного вознаграждения, указанного в пункте 1 настоящей статьи, приостанавливается со дня принятия указанного решения до дня отмены или истечения срока применения данной меры пресечения.

5. В случае применения на основании постановления судьи в соответствии со статьей 114 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в отношении главы муниципального образования, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе, меры процессуального принуждения в виде временного отстранения его от должности выплата денежного вознаграждения, указанного в пункте 1 настоящей статьи, приостанавливается со дня вынесения указанного постановления до дня отмены данной меры процессуального принуждения.

6. Глава муниципального образования, осуществляющий свои полномочия на постоянной основе, в отношении которого в соответствии с главой 13 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации избрана мера пресечения в виде домашнего ареста или заключения под стражу либо в соответствии со статьей 114 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации применена мера процессуального принуждения в виде временного отстранения от должности, обязано уведомить представительный орган муниципального образования Ленинградской области любым доступным способом (по факсу, электронной почтой, курьером или другими способами) в течение десяти календарных дней со дня вынесения судебного решения об избрании указанной меры пресечения либо постановления судьи о временном отстранении от должности, а также об отмене или истечении срока применения данной меры пресечения либо отмене меры процессуального принуждения в виде временного отстранения от должности в течение десяти календарных дней со дня отмены или истечения срока применения указанной меры пресечения либо отмены меры процессуального принуждения в виде отстранения от должности.

Денежное вознаграждение за осуществление главой муниципального образования, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, своих полномочий, выплаченное представительным органом муниципального образования Ленинградской области, в случае неуведомления представительного органа муниципального образования Ленинградской области в соответствии с абзацем третьим настоящего пункта подлежит взысканию с главы муниципального образования, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Статья 5. Ежегодный оплачиваемый отпуск главы муниципального образования, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе

1. Продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска главы муниципального образования, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе, составляет 43 календарных дня.

2. Оплата ежегодного оплачиваемого отпуска главы муниципального образования, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе, осуществляется на условиях и в порядке, предусмотренных трудовым законодательством Российской Федерации.

Статья 6. Иные обязательные гарантии осуществления полномочий главы муниципального образования

1. Охрана труда главы муниципального образования, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе, обеспечивается на условиях и в порядке, предусмотренных трудовым законодательством Российской Федерации.

2. Глава муниципального образования, осуществляющий свои полномочия на постоянной основе, подлежит обязательному социальному страхованию на условиях и в порядке, предусмотренных трудовым законодательством Российской Федерации.

3. В целях транспортного обслуживания главе муниципального образования предоставляется служебный автотранспорт или возмещение расходов за использование личного автотранспорта для осуществления своих полномочий в порядке и размерах, установленных представительным органом муниципального образования Ленинградской области.

4. Главе муниципального образования предоставляется право пользоваться при осуществлении своих полномочий услугами телефонной и иной связи на условиях, определенных представительным органом муниципального образования Ленинградской области.

5. Главе муниципального образования, осуществляющему свои полномочия на постоянной основе, возмещаются расходы, связанные с его командированием, на условиях и в порядке, установленным нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления.

Статья 7. Гарантии трудовых прав главы муниципального образования, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе

1. По окончании срока полномочий главе муниципального образования сохраняется выплата установленного на дату окончания срока полномочий денежного содержания на период трудоустройства, но не более трех месяцев после освобождения от выборной муниципальной должности.

2. В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования по основаниям, установленным пунктами 12, 14 части 6 статьи 36 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», главе муниципального образования сохраняется выплата установленного на дату досрочного прекращения полномочий денежного содержания на период

трудоустройства, но не более трех месяцев после освобождения от выборной муниципальной должности.

Статья 8. Финансовое и материально-техническое обеспечение гарантий осуществления полномочий главы муниципального образования

1. Финансовое обеспечение гарантий осуществления полномочий главы муниципального образования производится из местного бюджета соответствующего муниципального образования Ленинградской области.
2. Материально-техническое обеспечение гарантий осуществления полномочий главы муниципального образования производится в порядке, определенном представительным органом соответствующего муниципального образования Ленинградской области.

Статья 9. Заключительные и переходные положения

1. Настоящий закон вступает в силу через десять дней со дня его официального опубликования.
2. Муниципальные нормативные правовые акты органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области, действующие на день вступления в силу настоящего закона, должны быть приведены в соответствие с настоящим законом в течение трех месяцев со дня его вступления в силу.
3. До приведения уставов муниципальных образований Ленинградской области в соответствие с пунктом 3 статьи 1 настоящего закона соответствующие гарантии осуществления полномочий главы муниципального образования предоставляются на основании настоящего закона.
4. Предоставление (право на предоставление) гарантий осуществления полномочий главы муниципального образования, не предусмотренных статьей 3 настоящего закона или не установленных в соответствии с пунктом 4 статьи 1 настоящего закона, прекращается по истечении трех месяцев со дня вступления в силу настоящего закона.

Губернатор Ленинградской области

А. Дрозденко