



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, Санкт-Петербург
Тел. (812) 630-21-58

14.03.2022 № 248-1/22-22-0-1

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии по
местному самоуправлению,
административно-
территориальному устройству,
государственной и
муниципальной службе

Д.В. Рытову

Заключение

на проект постановления Законодательного собрания Ленинградской области
«О законодательной инициативе Законодательного собрания Ленинградской
области по внесению в Государственную Думу Федерального Собрания
Российской Федерации поправок к проекту федерального закона № 40361-8
«Об общих принципах организации местного самоуправления в единой
системе публичной власти»

вносят депутаты Законодательного собрания Ленинградской области
(И.К. Апостоловский, В.А.Будеев, В.Ф.Гришков, Д.С.Звонков, Н.А.Кузьмин,
Е.В.Тирон, В.А.Царихин)

Исследовав представленный проект постановления Законодательного собрания Ленинградской области «О законодательной инициативе Законодательного собрания Ленинградской области по внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации поправок к проекту федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – проект постановления Законодательного собрания Ленинградской области, проект федерального закона), правовое управление сообщает следующее.

Согласно пояснительной записке, проектом постановления Законодательного собрания Ленинградской области предлагаются поправки к проекту федерального закона, направленные на защиту интересов Ленинградской области и ее жителей, на конкретизацию положений, регулирующих вопросы организации местного самоуправления, а также на устранение пробела в правовом регулировании особенностей организации местного самоуправления.

К содержанию предложенных поправок имеются следующие замечания правового и юридико-технического характера.

1. Поправкой № 1 предлагается дополнить перечень муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление, установленный в части 2 статьи 9 проекта федерального закона, сельскими и городскими поселениями. В обосновании данного предложения инициаторы указывают, что ликвидация городских и сельских поселений приведет к существенному уменьшению качества управления в малых населенных пунктах, ухудшению состояния инфраструктуры, снижению уровня жизни жителей малых городов и сел.

Поправка касается концепции проекта федерального закона. Согласно положениям части 3 статьи 121 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, определяющей порядок работы с внесенными поправками, **поправки, изменяющие концепцию законопроекта**, принятого Государственной Думой в первом чтении, могут быть рекомендованы к отклонению.

2. Поправкой № 2 предлагается исключить пункт 1 в части 1 статьи 17 проекта федерального закона, согласно которому полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются досрочно в случае **вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о его роспуске**.

По мнению инициаторов поправки, данное положение создает возможность для прекращения деятельности представительного органа местного самоуправления **без достаточных оснований** и вследствие этого противоречит Конституции Российской Федерации.

Однако инициаторами поправки не учитываются положения части 3 статьи 17 проекта федерального закона, где определен перечень фактов, установленных вступившим в силу решением суда, служащих **основаниями** для реализации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации полномочия по внесению в законодательный орган субъекта Российской Федерации **проекта закона субъекта Российской Федерации о роспуске** представительного органа муниципального образования.

Действия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, связанные с иницированием процедуры роспуска представительного органа муниципального образования, регламентированы законом.

Кроме того, данная норма дублирует отдельные положения статьи 73 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), определяющей ответственность представительного органа муниципального образования перед государством.

Исключение пункта 1 в части 1 статьи 17 проекта федерального закона приведет к правовой неопределенности.

3. Поправкой № 3 предлагается уточнить содержание части 1 статьи 18 проекта федерального закона с целью предоставления возможности создавать фракции депутатам, избранным по одномандатным или многомандатным избирательным округам.

Вместе с тем согласно части 1 статьи 18 проекта федерального закона, фракцией является **объединение депутатов**.

Отсутствие в предложенной поправке порядка определения минимального количества депутатов (для создания фракции) является признаком неопределенности содержания правовой нормы, что повлечет её произвольное толкование в правоприменительной практике.

4. Поправкой № 4 к части 2 статьи 19 проекта федерального закона предлагается установить, что **единственным способом** избрания главы муниципального образования являются муниципальные выборы.

Решение о принятии либо отклонении данной поправки относится к категории вопросов целесообразности.

Вместе с тем необходимо отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 1 декабря 2015 года № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 года № 30-П), пояснил, что свободные выборы имеют особую ценность в системе институтов народовластия, которые на уровне местного самоуправления должны получать наиболее широкую реализацию, **однако это не означает**, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 21 декабря 2005 года № 13-П, что выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, **являются единственно допустимым механизмом формирования всех органов публичной власти** на каждом из уровней ее организации, включая местное самоуправление.

Конституция Российской Федерации не определяет конкретный (исчерпывающий) состав и статусные характеристики органов местного самоуправления, которые могут или должны создаваться на уровне муниципальных образований, а также не требует, чтобы выборные (представительные) и иные органы местного самоуправления на всех территориях, в границах которых оно осуществляется, формировались по единым (универсальным) правилам, в том числе безотносительно к особенностям осуществления местного самоуправления в тех или иных пространственных пределах и значению соответствующей территории в системе административно-территориальных и иных общественных отношений.

Следовательно, законодательные требования, предъявляемые к порядку формирования органов местного самоуправления, способам замещения муниципальных должностей, могут различаться как с точки зрения оснований приобретения соответствующих полномочий и возможности их корректировки в изменяющемся историческом контексте, так и в зависимости от объективной **специфики конкретных территорий**, если таковая допускает установление в правовом регулировании особенностей организации местного самоуправления, в частности в целях обеспечения необходимого уровня гарантирования баланса местных и общегосударственных интересов

(Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 375-О-О).

5. Поправками №№ 5-10 и 12 в развитие положений, предусмотренных поправкой № 4, в соответствии с которой муниципальные выборы предлагается определить в качестве единственного способа избрания главы муниципального образования, предлагается исключить части 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 из статьи 19 проекта федерального закона, регламентирующие некоторые вопросы порядка избрания главы муниципального образования представительным органом из своего состава, а также из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, и определяющие место главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления.

Принятие данных поправок будет обоснованным лишь в случае одобрения концепции поправки № 4.

Вместе с тем необходимо отметить, что в соответствии с частью 1¹ статьи 131 Конституции Российской Федерации **органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления**, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.

Поэтому утверждение о противоречии частей 7, 8, 9 статьи 19 проекта федерального закона (поправки 8, 9, 10) статье 12 Конституции Российской Федерации представляется необоснованным.

6. Поправкой № 11 предлагается исключить часть 10 из статьи 19 проекта федерального закона, согласно которой в случае принятия закона субъекта Российской Федерации, изменяющего порядок избрания главы муниципального образования, устав муниципального образования подлежит приведению в соответствие с указанным законом субъекта РФ в течение трех месяцев со дня вступления в силу указанного закона РФ. По мнению инициаторов поправки, данная конструкция порождает конфликт со статьей 12 Конституции Российской Федерации.

Однако в части 10 статьи 19 проекта федерального закона дословно воспроизводится норма, изложенная в абзаце первом части 3.1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ, которая Постановлением Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 года № 30-П признана не противоречащей Конституции Российской Федерации.

7. Поправкой № 13 предлагается исключить часть 18 из статьи 19 проекта федерального закона, согласно которой в соответствии с принципом единства системы публичной власти глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта РФ и муниципальную должность.

По мнению инициаторов поправки, данное положение создает возможность прямого вмешательства органа государственной власти в деятельность органов местного самоуправления, что противоречит статье 12 Конституции Российской Федерации.

Однако инициаторами поправки не учитывается комплексный статус главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию, обусловленный объемом полномочий и ответственности.

В соответствии с частью 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Согласно пункту 1 статьи 1 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации для непосредственного **исполнения полномочий** государственных органов субъектов Российской Федерации, являются **государственными должностями** субъектов Российской Федерации.

Согласно положениям статьи 22 (части 1-4) проекта федерального закона местная администрация наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения и полномочиями **для осуществления отдельных государственных полномочий**, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по результатам конкурса на замещение указанной должности. Глава местной администрации замещает муниципальную должность.

В силу пункта 2 части 2 статьи 23 проекта федерального закона глава местной администрации может быть освобожден от занимаемой должности по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления высшего должностного лица субъекта Российской Федерации - в связи с нарушениями, допущенными главой местной администрации, в части, касающейся осуществления **отдельных государственных полномочий**, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, при наделении местной администрации полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает **государственную должность субъекта РФ и муниципальную должность**.

8. Поправкой № 14 предлагается исключить часть 3 из статьи 30 проекта федерального закона, согласно которой в случае обращения высшего должностного лица субъекта РФ с заявлением о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования

днем появления основания для досрочного прекращения полномочий является день поступления в представительный орган данного заявления.

По мнению инициаторов поправки, депутаты избираются гражданами на прямых выборах и могут быть отстранены от занимаемой должности только гражданами или по решению суда.

Указанную норму необходимо рассматривать во взаимосвязи с нормативным предписанием части 2 и части 3 статьи 29 проекта федерального закона, согласно которым проверка достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции лицом, **замещающим муниципальную должность**, проводится по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

При выявлении в результате проверки фактов несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, которые установлены законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации **обращается с заявлением о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность**, или применении в отношении указанных лиц иной меры ответственности в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд.

Данное правовое регулирование дублирует нормы части 7.3 и части 11 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ.

Исключение части 3 из статьи 30 проекта федерального закона, которая содержит нормативное предписание для представительного органа муниципального образования, применяемое и реализуемое в определенной ситуации, приведет к правовой неопределенности.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания –
начальник правового управления



Д.В. Малкин