

ВЫПИСКА ИЗ ПРОТОКОЛА от 06.06.2022 № 43
ЗАСЕДАНИЯ СОВЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

" 06 " июня 2022 г.

116. О проекте федерального закона № 99603-8 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" (в части уточнения процедуры отрешения от должности главы муниципального образования, главы местной администрации) - вносят депутаты Государственной Думы Е.А.Федоров, Т.А.Кусайко, сенаторы Российской Федерации К.К.Долгов, Т.А.Сахарова

Принято решение:

1. Направить указанный проект федерального закона Президенту Российской Федерации, в комитеты, комиссии Государственной Думы, фракции в Государственной Думе, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Счетную палату Российской Федерации, Общественную палату Российской Федерации, законодательные органы субъектов Российской Федерации и высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также на заключение в Правовое управление Аппарата Государственной Думы.

Назначить ответственным в работе над проектом федерального закона Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, соисполнителем – Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству.

Отзывы, предложения и замечания направить в Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению до 21 июня 2022 года.

2. Комитету Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению с учетом поступивших отзывов, предложений и замечаний подготовить указанный проект федерального закона к рассмотрению Государственной Думой.

3. Включить указанный проект федерального закона в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы в период весенней сессии 2022 года (июнь).

Первый заместитель
Председателя Государственной
Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации



А.Д.Жуков

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ВОСЬМОГО СОЗЫВА

ДЕПУТАТ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ



Государственная Дума ФС РФ
Дата 04.04.2022 15:12
№99603-8; 1.1

29 апреля 2022 г.

№ _____

Председателю
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

В.В. ВОЛОДИНУ

Уважаемый Вячеслав Викторович!

В качестве законодательной инициативы, мной, депутатом Государственной Думы Кусайко Т.А., сенаторами Российской Федерации Долговым К.К. и Сахаровой Т.А., вносится на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Приложение:

1. Проект закона на 2 л.
2. Пояснительная записка на 4 л.
3. Финансово-экономическое обоснование на 1 л.
4. Перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, изменению, дополнению или принятию на 1 л.
5. Копия текста законопроекта и материалов к нему на DVD-диске.

2666
05 АПР 2022

Депутат Государственной Думы

Е.А. ФЕДОРОВ

№99603-8

Проект

Вносится депутатами
Государственной Думы
Е.А. Федоровым
Т.А.Кусайко

Сенаторами
Российской Федерации
К.К.Долговым
Т.А.Сахаровой

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»

Статья 1

Внести в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21 декабря 2021 года №414-ФЗ следующие изменения:

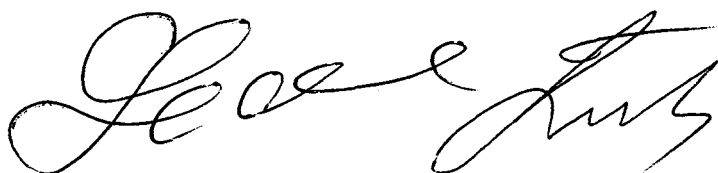
1) в пункте 12 статьи 25 после слов «переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъекта Российской Федерации» дополнить словами «в случае выявления по результатам проверки осуществления органами местного самоуправления указанных полномочий, проведенной органом, уполномоченным законом субъекта Российской Федерации, нарушений требований законодательства по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;»;

2) пункт 13 статьи 25 изложить в следующей редакции: «13) вправе отрешить от должности главу муниципального образования, главу местной администрации, в отношении которого вынесено предупреждение, объявлен выговор в соответствии с пунктом 12 настоящей статьи, в случае если главой муниципального образования, главой местной администрации в срок, установленный в предписании об устранении выявленных нарушений, не были устранены нарушения, послужившие основанием для вынесения ему предупреждения, объявления выговора;».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации



Пояснительная записка
к проекту федерального закона «О внесении изменений
в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной
власти в субъектах Российской Федерации»

В соответствии с пунктами 12 и 13 статьи 25 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414) высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (далее – глава региона) вправе:

- вынести предупреждение, объявить выговор главе муниципального образования, главе местной администрации за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъекта Российской Федерации;

- 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 в соответствии с пунктом 12 статьи 25 главой муниципального образования, главой местной администрации не были приняты в пределах своих полномочий меры по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, объявления выговора;

- обратиться в представительный орган муниципального образования с инициативой об удалении главы муниципального образования в отставку, в том числе в случае систематического недостижения показателей для оценки эффективности деятельности ОМС в порядке, установленном федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления.

При этом, механизмы реализации вышеуказанных положений должны быть урегулированы проектом федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», готовящимся в настоящее время к принятию во 2-м чтении в ГосДуме РФ (далее – Законопроект).

Указанные положения являются новеллой законодательства, направленной на усиление ответственности глав муниципальных образований и глав местных администраций (далее – руководитель ОМСУ) перед главой региона.

Однако, анализ возможного механизма их практической реализации показал, что положения Федерального закона № 414-ФЗ, Законопроекта в этой части имеют ряд недостатков, которые будут создавать серьезные, на наш взгляд, препятствия к достижению цели нововведений – создание работающего механизма привлечения к ответственности руководителей ОМСУ в условиях неисполнения или ненадлежащего исполнения ими требований законодательства.



- 1 -

В Федеральном законе № 414-ФЗ, в Законопроекте, а также в любом другом федеральном акте в настоящее время отсутствует четко сформулированный правовой алгоритм вынесения предупреждения, объявления выговора руководителю ОМСУ за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей. Неурегулированными, прежде всего являются, базовые вопросы, которые однозначно возникнут при применении на практике этой нормы. Например, должна ли проводится проверка, в результате которой будет выявлено неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей и, если да, то в каком порядке она должна проводится, должна ли она быть плановой или может быть внеплановой, кем, какой документ оформляется по ее результатам, каким актом оформляется привлечение к ответственности, должна ли запись о привлечении к ответственности быть внесена в трудовую книжку (если имеет место трудовой договор) и тп.

Несмотря на то, что данные вопросы могут показаться процедурными и незначительными, но, в условиях, когда такие проверки и их результаты по сути становятся основаниями для привлечения к ответственности руководителей, очевидно можно прогнозировать, что не все руководители «согласятся» с результатами таких проверок и последствиями, которые за этим последуют (в виде привлечения к ответственности), а, значит это будет оспариваться в суде.

Практика показывает, что для такого рода дел (по аналогии с трудовыми спорами) крайне важным является соблюдение установленной процедуры привлечения к ответственности. В условиях же когда такая процедура юридически не урегулирована и применяется по сути «по аналогии» с трудовыми спорами, велик риск различного толкования данных норм со стороны практически всех потенциальных участников такого процесса: руководитель ОМСУ, глава региона, суд, прокуратура.

Кроме того, привлечение к ответственности в виде предупреждения или выговора в дальнейшем является основанием для возможного запуска процедуры отрешения от должности руководителя ОМСУ и без обеспечения его юридической чистоты приступить к запуску процедуры отрешения от должности будет невозможно или все это «увязнет» в судебных процедурах без достижения конкретного результата.

Федеральным законом 414-ФЗ в качестве условия для отрешения от должности определено непринятие в течении месяца со дня вынесения предупреждения, выговора руководителем ОМСУ в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, объявления выговора.

Данная формулировка является юридически крайне оценочной и неопределенной, а, главное, практически нереализуемой, поскольку в качестве единственного условия для применения механизма отрешения от должности может стать исключительное полное бездействие руководителя ОМСУ, т.е. человек с момента привлечения его к ответственности должен просто ничего не делать для того, чтобы появилась возможность применения к нему меры в виде отрешения. Это очень трудно себе представить в нынешних условиях. Например, руководителю ОМСУ объявили выговор за необеспечение 100 детей-сирот жилыми помещениями. Он в течении месяца издает акт или дает



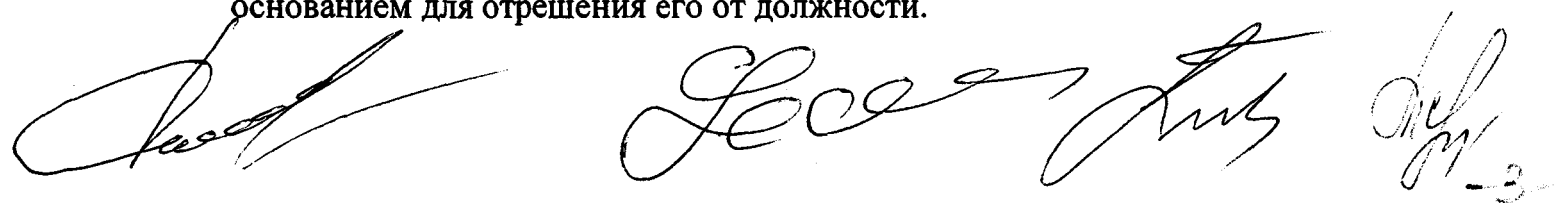
поручение ответственному подразделению администрации ускорить расселение или даже его обеспечить, проводит какое-нибудь совещание по данному вопросу или совершает что-то подобное, но данные мероприятия не приводят к требуемому результату – жилое помещение дети так и не получили. При нынешней формулировке Федерального закона № 414-ФЗ, все эти действия руководителя ОМСУ могут быть оценены как «принятые в пределах его полномочий меры по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, объявления выговора», а, значит он не может быть привлечен к ответственности в виде отрешения. Хотя, при этом, понятно, что все эти меры могли быть и должны были приниматься до привлечения его к ответственности, если он реально занимался этим вопросом. Тот факт, что он их просто «повторил» после выговора и предупреждения, но это так и не привело к устранению нарушения (отсутствие у детей жилых помещений), формально с т.з. федерального закона значения иметь не будет. В таких условиях, у главы региона будет довольно неубедительная позиция для применения достаточно жесткой меры ответственности к руководителю ОМСУ, появляются высокие риски обжалования такого решения, зависимость от позиции суда или контрольно-надзорных органов, в их толковании, хотя опять же, если буквально толковать норму (а именно это способ применяется, прежде всего, по правилам юридической техники) Федерального закона № 414-ФЗ, то применить ее к руководителю ОМСУ в данном случае будет практически невозможно, поскольку формально он «меры принял».

Между тем, в исключительной компетенции руководителя ОМСУ находится, в том числе, обеспечение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Местная администрация наделяется уставом муниципального образования, в том числе, 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.

Соответственно глава местной администрации, глава муниципального образования несут всю полноту ответственности за ненадлежащее исполнение переданных полномочий, которая должна быть дифференцирована не только в зависимости от установленных полномочий, но и характера нарушений, выявленных по результатам проверки осуществления органами местного самоуправления переданных полномочий.

Вышеуказанные подходы отражены в Законопроекте, а, значит необходимо, прежде всего, оценивать не то, что руководитель ОМСУ сделал после выговора, предупреждения, а устранены ли в результате его действий те нарушения, за которые он ранее был привлечен к ответственности. И, если эти нарушения не устранены (неважно сколько совещаний провел руководитель ОМСУ или сколько поручений он дал), значит именно это должно стать основанием для отрешения его от должности.



Кроме того, в данном случае также есть правовая неопределенность по процедуре применения меры в виде отрешения, которая требует урегулирования.

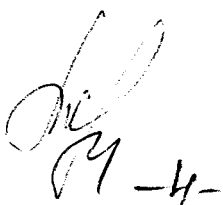
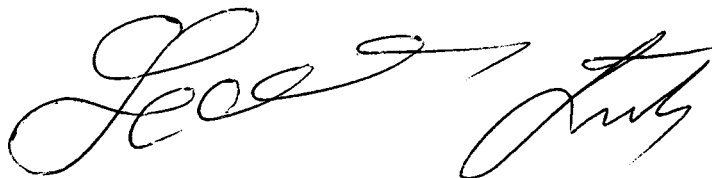
Во исполнение поручения Президента России В.В. Путина определены Национальные цели развития России до 2030 года, за их достижение на территориях регионов отвечают главы регионов. Эффективность деятельности глав регионов и органов исполнительной власти субъектов определяется исходя из достижения параметров Национальных целей.

Согласно части 1 статьи 40 Законопроекта оценка эффективности деятельности ОМС осуществляется в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации. Перечень показателей для оценки эффективности деятельности ОМС утверждается Указом Президента Российской Федерации, порядок и методика расчета показателей определяется постановлением Правительства Российской Федерации.

Действующая методика мониторинга эффективности деятельности ОМС (утвержден постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317) не предоставляет возможности определения плановых цифровых значений показателей и соответственно не предполагает оценки эффективности деятельности муниципалитета исходя из достижения плановых показателей. Оценка эффективности проводится исходя из значений показателей, которые достигли муниципалитеты «по факту», но в условиях возрастающей ответственности такой подход нельзя считать достаточным. Поэтому при принятии новой методики необходимо предусмотреть возможность установления главой региона для каждого муниципалитета плановых цифровых значений показателей и далее оценку ОМС делать в зависимости от достижения/недостижения этих значений. Данное уточнение крайне необходимо, поскольку в соответствии с Федеральным законом № 414-ФЗ и Законопроектом систематическое недостижение показателей эффективности деятельности ОМС может послужить основанием для удаления главы муниципального образования в отставку.

Такой подход будет способствовать полноценному «встраиванию» ОМС в деятельность по достижению Национальных целей и выполнению показателей оценки эффективности глав регионов.

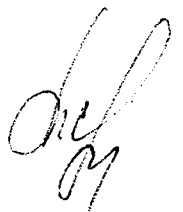
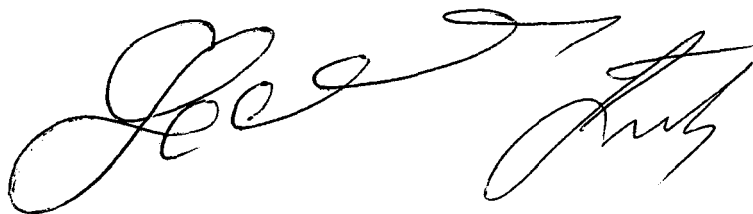
В настоящем проекте предлагается внести изменения в пункт 13 статьи 25 Федерального закона 414-ФЗ, предусмотрев в качестве условия применения меры отрешения от должности неустранение в установленный срок нарушения, за которое ранее было вынесено предупреждение, объявлен выговор.



14-4-

**Финансово-экономическое обоснование
к проекту федерального закона «О внесении изменений
в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной
власти в субъектах Российской Федерации»**

Реализация проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» не потребует дополнительных расходов из федерального бюджета Российской Федерации.



ПЕРЕЧЕНЬ

актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»

Принятие федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения, дополнения или принятия актов федерального законодательства.

