



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

## Управление аналитической и законотворческой деятельности

### АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту постановления Законодательного Собрания Пермского края  
«О законодательной инициативе» (о проекте федерального закона  
«О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах  
организации местного самоуправления в Российской Федерации»)

12.04.2021

№ 47-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 16.02.2021 № 465-21/07 на основе проекта постановления Законодательного Собрания Пермского края «О законодательной инициативе» (о проекте федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)), внесенного в качестве законодательной инициативы фракцией Законодательного Собрания Пермского края «Либерально-демократическая партия России» с письмом руководителя фракции Постникова О.С. от 15.03.2021 № 1.11-04/8-21.

В проекте закона предлагается внести изменения в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) и отнести организацию и обеспечение деятельности общественных палат (советов) муниципальных образований *к вопросам местного значения* муниципального и городского округа и *к правам органов местного самоуправления* городского, сельского поселения, муниципального района, муниципального и городского округа, городского округа с внутригородским делением *по решению вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения*.

Цели деятельности, права общественных палат (советов) муниципальных образований, а также отдельные процедурные вопросы их формирования предлагается закрепить *в новой статье 27.2* «Общественные палаты (советы) муниципальных образований» Федерального закона № 131-ФЗ.

Оценивая актуальность внесения предложенных в законопроекте изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ отметим следующее.

1. Федеральным законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 212-ФЗ) общественные палаты (советы) муниципальных образований *отнесены к субъектам общественного контроля*.

*Согласно статье 9 Федерального закона № 212-ФЗ субъектами общественного контроля являются:*

- 1) *общественная палата Российской Федерации;*
- 2) *общественные палаты субъектов Российской Федерации;*
- 3) *общественные палаты (советы) муниципальных образований;*
- 4) *общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.*

В соответствии со статьей 12 Федерального закона № 212-ФЗ в Федеральном законе от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 32-ФЗ) определен порядок формирования и осуществления деятельности Общественной палаты Российской Федерации, в Федеральном законе от 23.06.2016 № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности Общественных палат субъектов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 183-ФЗ) - порядок формирования и осуществления деятельности палат субъектов Российской Федерации.

В статье 13 Федерального закона № 212-ФЗ предусмотрен ряд требований к формированию общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, общественных советов при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – общественные советы) и определены требования к кандидатурам в их состав.

Общие требования к формированию и осуществлению деятельности общественных палат (советов) муниципальных образований на федеральном уровне не определены. Не установлен также и статус общественных советов при органах местного самоуправления.

В связи с правовой неопределенностью организационных основ формирования и деятельности общественных палат (советов) муниципальных образований практика их образования в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации различна.

Так, согласно мониторингу, проведенному Общественной палатой Российской Федерации, в муниципальных образованиях Ростовской области создано 5 общественных палат (советов) и 50 общественных советов, в Московской области - 65 общественных палат, в Ямало-Ненецком автономном округе - 13 общественных палат (советов), в Свердловской области - 67 общественных палат (советов), в Ленинградской области – 18 общественных палат (советов). Количество членов общественных палат (советов) муниципальных образований варьирует и составляет в среднем от 5 до 50 человек в зависимости от размера муниципального образования.

Основными нормативными правовыми документами, регулирующими деятельность общественных палат (советов) муниципальных образований, являются положения о данных органах, утверждаемые органами местного самоуправления.

Положения об общественных палатах (советах) муниципальных образований утверждаются, как правило, представительными органами местного

самоуправления, а положения об общественных советах – руководителями исполнительных органов местного самоуправления (главами администраций).

Полагаем, что закрепление на федеральном уровне правой основы формирования и функционирования общественных палат (советов) муниципальных образований будет способствовать развитию этого института гражданского общества на муниципальном уровне.

2. Под общественным контролем в Федеральном законе № 212-ФЗ понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая *в целях наблюдения* за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также *в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки* издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Отметим, что принятые в развитие норм Федерального закона № 212-ФЗ федеральные законы об Общественной палате Российской Федерации (Федеральный закон № 32-ФЗ) и об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации (Федеральный закон № 183-ФЗ) в общих положениях определяют целевую направленность деятельности общественных палат федерального и регионального уровней как субъектов общественного контроля, устанавливая, что их деятельность по обеспечению взаимодействия граждан, институтов гражданского общества с органами государственной власти, органами местного самоуправления осуществляется *в целях общественного контроля* за деятельностью соответствующих органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, иных организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия на соответствующей территории.

В законопроекте предлагается в новой статье 27.2 Федерального закона № 131-ФЗ определить, что общественные палаты (советы) муниципальных образований *обеспечивают взаимодействие* граждан Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования, их общественных объединений, а также некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования, с органами местного самоуправления *в целях содействия решению вопросов местного значения и реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, а также в целях взаимодействия с общественной палатой субъекта Российской Федерации.*

Таким образом, в новой статье 27.2 Федерального закона № 131-ФЗ авторами законопроекта *предлагается определить иную*, чем в Федеральном законе № 212-ФЗ, *целевую направленность деятельности* общественных палат (советов) муниципальных образований, не учитывающую их статус как субъектов общественного контроля.

3. Конкретизацию основ деятельности общественных палат (советов) муниципальных образований в Федеральном законе № 131-ФЗ предлагается

осуществить путем дополнения новой статьей 27.2 главы 5 «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления», что предполагает отнесение общественных палат (советов) муниципальных образований не к органам общественного контроля, а к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

При этом определенные в статье 27.2 права общественных палат (советов) муниципальных образований направлены не только на реализацию контрольных полномочий, но также и на осуществление деятельности по непосредственному участию в осуществлении местного самоуправления, в том числе путем участия в формировании и реализации инициатив по вопросам местного значения, в разработке проектов муниципальных правовых актов, внесения их на рассмотрение представительного органа муниципального образования и др.

*В частности, в законопроекте предложено установить для общественных палат (советов) муниципальных образований право:*

*участвовать в формировании и реализации инициатив по вопросам местного значения и прав на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения;*

*участвовать в разработке и обсуждении проектов муниципальных нормативных правовых актов;*

*оказывать гражданам и организациям содействие в реализации их прав на осуществление местного самоуправления и участия в решении вопросов местного значения и прав на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, на территории муниципального образования и др.*

По нашему мнению, наделение общественных палат (советов) муниципальных образований полномочиями по осуществлению деятельности в части непосредственного участия в осуществлении местного самоуправления не только расширяет сферу их деятельности как органа общественного контроля, но и **дублирует отдельные полномочия** таких субъектов непосредственного осуществления населением местного самоуправления как органы территориального общественного самоуправления и старосты сельских населенных пунктов.

Кроме того отметим, что статьей 26.1 «Инициативные проекты» вышеуказанной главы 5 Федерального закона № 131-ФЗ полномочиями по внесению инициативного проекта наделены только инициативные группы граждан, органы территориального общественного самоуправления и староста сельского населенного пункта, что будет ограничивать участие общественных палат (советов) муниципальных образований в формировании и реализации инициатив по вопросам местного значения.

4. В статье 12 Федерального закона № 212-ФЗ установлено, что общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований осуществляют общественный контроль в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 32-ФЗ, законами субъектов Российской Федерации и

муниципальными нормативными правовыми актами о соответствующих общественных палатах.

В проекте закона предложено осуществлять общественными палатами (советами) муниципальных образований общественный контроль на принципах, в порядке и формах, предусмотренных Федеральным законом № 212-ФЗ, другими федеральными законами, законами *и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации*, уставом муниципального образования и (или) муниципальными нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Полагаем, что расширение в законопроекте оснований осуществления общественными палатами (советами) муниципальных образований общественного контроля **не соответствует нормам Федерального закона № 32-ФЗ**.

С учетом изложенного, считаем, что определение общих требований к формированию и деятельности общественных палат (советов) муниципальных образований и общественных советов при органах местного самоуправления является **актуальным**. В то же время представленный проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», по нашему мнению, требует **существенной доработки**.

Полагаем, что полномочия (права) общественных палат (советов) и общественных советов при органах местного самоуправления в законопроекте необходимо скорректировать с учетом их статуса как органов общественного контроля, закрепить эти полномочия и общие требования к формированию общественных палат (советов) и общественных советов при органах местного самоуправления не в главе 5 Федерального закона № 131-ФЗ, определяющей формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, а в главе 10, устанавливающей ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью.

Кроме этого, принимая во внимание, что аналогичный законопроект внесен в Государственную Думу Российской Федерации 17.03.2021 Ярославской областной Думой (проект № 7-1488 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)), считаем внесение в Государственную Думу альтернативного законопроекта **не целесообразным**.

Начальник управления,  
государственный советник  
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная