



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Государственно-правовое управление

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект постановления Законодательного Собрания Пермского края
«О законодательной инициативе»

(внесен фракцией «Либерально-
демократическая партия России
в Законодательном Собрании)

13.04.2021

№ 88-ЗКЛ

Представленным проектом постановления предлагается внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – проект закона), предусматривающий возможность создания и деятельности общественных палат (советов) муниципальных образований.

Рассмотрение проекта постановления находится в компетенции Законодательного Собрания Пермского края в соответствии со статьей 18 регламента Законодательного Собрания Пермского края.

Считаем необходимым отметить, что аналогичный проект закона внесен Ярославской областной Думой на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации 17.03.2021 № 7-1488.

По проекту федерального закона имеются следующие предложения и замечания.

1. Проектом закона предлагается дополнить статьи 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), соответственно устанавливающие права органов местного самоуправления городского, сельского поселения на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений, права органов местного самоуправления муниципального района на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения муниципальных районов, права органов местного самоуправления муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района нормами, устанавливающими право на организацию и обеспечение деятельности

общественной палаты (совета) поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа (см. части 1, 2, 4 проекта закона).

В то же время в отношении муниципального и городского округа соответствующие нормы предлагается внести также в статью 16 Федерального закона № 131-ФЗ, устанавливающую перечень вопросов местного значения муниципального и городского округов (см. часть 3 проекта закона). Следует отметить, что внесение предлагаемых изменений в статьи 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ означает установление права органов местного самоуправления на решение данных вопросов, в том числе и для органов местного самоуправления муниципального и городского округа. Внесение же предлагаемых изменений в статью 16, устанавливающую перечень вопросов местного значения муниципального и городского округа, означает, что решение данных вопросов становится обязательным для органов местного самоуправления данных муниципальных образований.

Исходя из этого, считаем, что между частями 3 и 4 проекта закона имеется внутреннее противоречие, которое необходимо устранить.

2. В соответствии с частью 2 статьи 14.1, частью 2 статьи 15.1, частью 2 статьи 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления городского, сельского поселения, муниципального района, муниципального и городского округа вправе решать вопросы, указанные в части 1 статьи 14.1, части 1 статьи 15.1, части 1 статьи 16.1, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ), если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

В связи этим считаем, что одновременно с предлагаемыми изменениями статей 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ, соответствующие изменения должны быть внесены либо в Федеральный закон от 23.06.2016 № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», либо изложены в виде отдельного федерального закона, поскольку в единой системе, состоящей из Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат субъектов Российской Федерации и предлагаемых к правовой регламентации общественных палат муниципальных образований, должны действовать единые принципы формирования, принципы деятельности и т.д.

Таким образом, нормами, предлагаемыми к принятию частью 5 проекта закона, по нашему мнению, следует либо дополнить Федеральный закон от 23.06.2016 № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», соответственно их

отредактировав, либо изложить их в виде отдельного проекта федерального закона.

3. Проектом закона предлагается наименование общественных палат на муниципальном уровне определить как общественная палата (совет). Однако считаем необходимым обратить внимание на различную правовую природу палаты и совета с точки зрения Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об общественном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ), что отмечено в Рекомендациях Общественной палаты Российской Федерации от 31.10.2019 (далее - Рекомендации), о которых идет речь в пояснительной записке к проекту закона.

Общественные советы согласно части 1 статьи 9 Федерального закона № 212-ФЗ создаются при органах власти и по сравнению с Общественными палатами имеют иной круг полномочий. Полагаем, что это следует учитывать при внесении законодательной инициативы, для чего следовало бы исключить из наименования слово «совет». При этом следует учитывать необходимость внесения соответствующих изменений в пункт 3 части 1 статьи 9 Федерального закона № 212-ФЗ, как это предложено в Рекомендациях с целью разграничения понятий общественных палат муниципальных образований и общественных советов при органах местного самоуправления. Необходимость внесения изменений в другие федеральные законы требуется отразить в Перечне, предусмотренном пунктом «в» части 1 статьи 105 Регламента Государственной Думы.

4. Из третьего абзаца части 5 проекта закона следует исключить слова «пользующихся доверием граждан», как не предусмотренные федеральным законодательством. Также следует уточнить цели деятельности общественных палат по аналогии с целями деятельности Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов Российской Федерации.

5. По тексту абзаца шестого части 5 проекта закона:

слова «настоящим Федеральным законом» являются лишними, поскольку Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит принципов, порядка и форм осуществления общественного контроля;

следует привести в соответствие с Федеральным законом № 131-ФЗ название муниципальных правовых актов, перечень которых установлен частью 1 статьи 43 указанного закона (данное замечание относится и к абзацам седьмому, двенадцатому части 5), так как устав муниципального образования входит в систему муниципальных правовых актов;

следует привести в соответствие с частью 1 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ наименование органов местного самоуправления, так как местная администрация входит в систему органов местного самоуправления и дополнительного перечисления не требует, так же, как и территориальные органы местных администраций, а также следует учесть определение понятия общественного контроля, установленное частью 1 статьи 4 Федерального закона № 212-ФЗ при перечислении объектов, за деятельностью которых осуществляется контроль;

уточнить в части обособленного контроля за реализацией документов

стратегического планирования и соблюдением правил благоустройства, поскольку в данном случае контроль входит в состав предложенного проектом закона контроля за деятельностью органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, к которым относятся и перечисленные выше вопросы.

6. Абзацем седьмым части 5 проекта закона предлагается установить право общественных палат вносить на рассмотрение представительных органов муниципальных образований проекты муниципальных правовых актов по вопросам своего ведения. Считаем неправомерным устанавливать такие нормы в отношении общественных палат муниципальных образований, поскольку в вопросах наделения субъектов таким правом органы местного самоуправления самостоятельны и в настоящее время вправе сделать это независимо от наличия в Федеральном законе № 131-ФЗ такой обязанности.

Кроме того, права общественных палат (советов) в проекте закона изложены в виде общих формулировок, неконкретно, что делает право внесения проектов муниципальных правовых актов по вопросам их ведения неопределенным.

7. Абзацем восьмым части 5 проекта закона предлагается установить, что общественные палаты (советы) муниципальных образований вправе 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.

По нашему мнению, предлагаемая норма является неопределенной, и устанавливает необоснованно широкие пределы усмотрения, широту дискреционных полномочий, что в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» является коррупциогенным фактором.

Кроме того, неясно о каких организациях идет речь. Содействие в реализации прав граждан на осуществление местного самоуправления и прав на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения - прямая обязанность органов местного самоуправления, для чего они собственно и создаются.

8. Абзацем девятым части 5 проекта закона, по сути, предполагается принятие закона субъекта Российской Федерации, в соответствии с которым устав и (или) нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования будет предусматривать некую деятельность, в осуществлении которой общественная палата (совет) муниципального образования будет принимать участие. На наш взгляд, перечень прав общественной палаты муниципального образования должен быть более конкретным, по аналогии с правами общественных палат Российской

Федерации и субъектов Российской Федерации и устанавливаться федеральным законом, а не законом субъекта Российской Федерации.

9. Согласно части 2 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления. В связи с этим, в абзаце десятом и одиннадцатом части 5 проекта закона предлагаем слова «территориальные общественные самоуправления» в соответствующем падеже заменить словами «органы территориального общественного самоуправления» также в соответствующем падеже.

Необходимо конкретизировать цели деятельности местного общественного объединения и некоммерческой организации, подпадающей под действие нормы, предлагаемой абзацем десятым части 5, поскольку такая цель деятельности, как содействие решению вопросов местного значения, носит, по существу, неопределенный характер.

10. Из содержания одиннадцатого абзаца части 5 проекта закона следует, что для членов общественной палаты, которые будут формировать одну треть состава палаты, перечислены субъекты выдвижения кандидатур в состав общественной палаты. Поскольку эти же субъекты уже указаны в абзаце десятом части 5 и для главы, и представительного органа муниципального образования они являются аналогичными, перечислять их и в абзаце одиннадцатом нет необходимости.

11. Поскольку ни Федеральным законом № 131-ФЗ, ни предлагаемыми изменениями не устанавливаются порядок формирования, срок полномочий, вопросы и порядок организации и деятельности общественной палаты (совета) муниципального образования, из абзаца двенадцатого части 5 проекта закона слова «и настоящим Федеральным законом» следует исключить.

12. Абзацем тринадцатым предлагается установить отсылочную норму к Федеральному закону от 23.06.2016 № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», в связи с этим считаем, что установление перечисленных требований законом субъекта Российской Федерации, как это предложено в проекте, будет излишним.

13. Проект закона не содержит положений, регулирующих количественный состав общественных палат (советов), обязанности органов местного самоуправления по содержанию, включая финансовое обеспечение деятельности муниципальных общественных палат.

В связи с отсутствием в проекте закона статьи о порядке вступления закона в силу, предлагаем текст проекта закона считать статьей 1 и дополнить его статьей 2, устанавливающей порядок вступления его в силу.

По проекту закона имеются редакционные замечания, которые могут быть выданы в рабочем порядке.

В приложении к проекту федерального закона название перечня федеральных законов, подлежащих признанию утратившими силу,

приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием рассматриваемого проекта федерального закона, следует привести в соответствие с пунктом «в» части 1 статьи 105 Регламента Государственной Думы, заменив в его наименовании слова «актов федерального законодательства» словами «законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации».

Начальник управления

О.П.Ходорова