

О проблемах эффективной деятельности представительных органов

Хабаровского края

Уважаемые коллеги и приглашенные!

Среди недостатков развития законодательной базы о местном самоуправлении необходимо отметить такие проблемы как постоянные изменения и противоречивость законодательства, препятствующие эффективному решению задач органами местного самоуправления.

1. В Комсомольской-на-Амуре городской Думе, как и в других представительных органах Хабаровского края, возникла проблема, связанная с реализацией Федерального закона от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» в части предоставления пакета документов для государственной регистрации муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования, в связи с внесением Федеральным законом от 28 декабря 2016 года № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» изменений в Федеральный закон № 97.

Основное взаимодействие органы юстиции осуществляют с главами муниципальных образований. Вместе с тем, поскольку изменения в уставы муниципальных образований принимаются в форме решений представительных органов, то законом правом на обжалование отказа в регистрации устава наделены органы местного самоуправления. Представительные органы заинтересованы в принятии законных решений о внесении изменений в Устав, поэтому активно принимают участие в обсуждении данных проектов решений с органами прокуратуры и юстиции.

В марте 2018 года главой города Комсомольска-на-Амуре в Главное управление Министерства Юстиции Российской Федерации по Хабаровскому краю и Еврейской Автономной области был направлен пакет документов для государственной регистрации двух решений по внесению изменений в Устав города Комсомольска-на-Амуре.

1) *решение Комсомольской-на-Амуре городской Думы от 31 января 2018 года № 14 «О рассмотрении проекта муниципального правового акта о внесении изменений в Устав муниципального образования города Комсомольска-на-Амуре» в двух экземплярах, а также на магнитном носителе;*

2) *решение Комсомольской-на-Амуре городской Думы от 28 марта 2018 года № 30 и «О внесении изменений в Устав муниципального образования города Комсомольска-на-Амуре» в двух экземплярах, а также на магнитном носителе;*

3) *решение Комсомольской-на-Амуре городской Думы от 28 марта 2018 года № 31 «О внесении изменений в Устав муниципального образования города Комсомольска-на-Амуре» в двух экземплярах, а также на магнитном носителе;*

4) *сведения об источниках и о датах официального опубликования проектов муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав;*

5) *протокол очередного заседания Комсомольской-на-Амуре городской Думы от 28 марта 2018 года.*

Главное управление Минюста России по Хабаровскому краю и Еврейской Автономной области отказало в регистрации этих решений, вернув направленный пакет документов, со ссылкой на требования части 5 статьи 3 Федерального закона № 97-ФЗ и пункта 4 приказа Минюста России от 1 февраля 2017 года № 9, в связи с непредставлением решений о принятии вышеуказанных актов.

Частью 4 статьи 3 Федерального закона № 97-ФЗ установлено, что для регистрации муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования в порядке, установленном частями 1 и 3 настоящей статьи, в регистрирующий орган направляются:

1) *муниципальный правовой акт о внесении изменений в устав муниципального образования, решение представительного органа*

муниципального образования о принятии указанного акта в двух экземплярах, а также на магнитном носителе;

2) протокол заседания представительного органа муниципального образования, на котором был принят указанный акт;

3) сведения об источниках и о датах официального опубликования (обнародования) проекта указанного акта и о результатах публичных слушаний по указанному проекту в случае, если проведение таких слушаний предусмотрено федеральным законом.

Следовательно, норма пункта 1 статьи 3 Федерального закона № 97-ФЗ трактуется органами юстиции как обязанность направить два документа:

1) муниципальный правовой акт о внесении изменений в устав муниципального образования;

2) решение представительного органа муниципального образования о принятии указанного акта.

Вместе с тем часть 8.1 статьи 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что изменения и дополнения в устав муниципального образования вносятся муниципальным правовым актом, который может оформляться:

1) решением представительного органа (схода граждан) муниципального образования, подписанным его председателем и главой муниципального образования либо единолично главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа (схода граждан) муниципального образования;

2) отдельным нормативным правовым актом, принятым представительным органом (сходом граждан) и подписанным главой муниципального образования. В этом случае на данном правовом акте проставляются реквизиты решения представительного органа (схода граждан) о его принятии.

Следовательно, пункт 1 части 4 статьи 3 Федерального закона № 97-ФЗ с учётом положений Федерального закона № 131-ФЗ, возможно расценивать как обязанность направить в органы юстиции один из документов: либо муниципальный правовой акт о внесении изменений в устав муниципального образования, либо решение представительного органа муниципального образования о внесении изменений в устав муниципального образования, либо решение схода граждан о внесении изменений в устав муниципального образования, в зависимости от того, как принимаются изменения в устав в конкретном муниципальном образовании в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ.

Исполняя требования органов юстиции, во избежание пропуска сроков регистрации изменений в Устав муниципального образования города Комсомольска-на-Амуре, Комсомольская-на-Амуре городская Дума принимает решение «О принятии решения Комсомольской-на-Амуре городской Думы от 28 марта 2018 года № 30 «О внесении изменений в Устав муниципального образования города Комсомольска-на-Амуре» и решение «О принятии решения Комсомольской-на-Амуре городской Думы от 28 марта 2018 года № 31 «О внесении изменений в Устав муниципального образования города Комсомольска-на-Амуре» (как пример), однако вопрос о необходимости принятия данных решений так и остаётся открытым и вызывает дискуссии.

Комсомольская-на-Амуре городская Дума обратилась в Государственную Думу РФ о получении разъяснений по данному вопросу. В ответе Комитета по Федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы РФ от 06 июня 2018 года № 3.20-23/464 указано, что в органы юстиции направляются акты в зависимости от того, как они оформляются в конкретном муниципальном образовании: отдельный документ, факт принятия которого оформляется отдельным решением представительного органа («принять») или решение, в

тексте которого непосредственно содержатся изменения (или в приложении к нему).

Вместе с тем, единого понимания по комплектности документов с органами юстиции так и не достигнуто.

2. Существует также практика по отказу органа юстиции в регистрации Устава муниципального образования с связи с нарушением **порядка** принятия указанного решения. Органы юстиции считают нарушением факт того, что текст опубликованного для проведения процедуры публичных слушаний проекта решения существенно отличается от текста принятого решения Комсомольской-на-Амуре городской Думой.

При этом ни одним нормативным правовым актом Российской Федерации не предусмотрено ограничение по внесению поправок депутатами представительных органов муниципальных образований в проекты решений о внесении изменений в Устав муниципального образования до его принятия. Федеральным законодательством не предусмотрен порядок повторного размещения на публичные слушания проекта решения по одному и тому же вопросу в случае внесения депутатами поправок в принимаемый проект решения.

Возникает закономерный вопрос – а если поправки будут внесены гражданами в ходе проведения процедуры публичных слушаний, с которыми согласятся депутаты представительного органа? Следуя логике органов юстиции, необходимо и такой проект повторно выносить на публичные слушания, поскольку принимаемое решение не будет соответствовать тексту, размещенному в средствах массовой информации для приема предложений граждан по проекту решения представительного органа.

3. Неоднозначно трактуется органами прокуратуры, органами юстиции, судебными органами понятие «должностного лица местного самоуправления», данное в части 1 статьи 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «должностное лицо местного

самоуправления - выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления».

Кто конкретно в системе органов местного самоуправления относится к этим лицам?

Ассоциация сибирских и дальневосточных городов еще в 2017 году предлагала уточнить термины в статье 2 Федерального Закона № 131-ФЗ, в том числе изложить в новой редакции: «Должностное лицо местного самоуправления – выборное либо заключившее трудовой договор (контракт) лицо, наделенное **муниципальным правовым актом** исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления».

Действующее определение не позволяет отнести к должностным лицам, например, заместителей главы муниципального образования (заместителей главы администрации), которые правовым актом Главы муниципального образования уполномочены решать отдельные вопросы местного значения в соответствии со своим должностным предназначением (в том числе издавать соответствующие правовые акты).

В соответствии со статьей 43 указанного Федерального закона в систему муниципальных правовых актов входят:

1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);

2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, решение об удалении главы муниципального образования в отставку, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования и по иным вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования. Решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования.

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, или постановления и распоряжения местной администрации по вопросам, указанным в части 6 настоящей статьи, в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации. Глава муниципального образования издает постановления и распоряжения по иным вопросам, отнесенным к его компетенции уставом муниципального образования в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами.

Председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального

образования, подписывает решения представительного органа муниципального образования.

Глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации.

Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования – кто они?

4. У муниципалитетов две ключевые проблемы — бюджет и кадры вследствие низкого уровня правовой культуры на местах и тяжёлого финансового положения муниципалитетов.

Недостаток в муниципальных образованиях собственных доходов, перегруженность финансовыми обязательствами, возложенными решениями вышестоящих органов власти, приводят к росту муниципального долга, несбалансированности и несамостоятельности местных бюджетов, а также не оставляют муниципальным образованиям средств для исполнения полномочий, возложенных на них федеральным законодательством. Из крупных городов Сибирского федерального округа долговая нагрузка отсутствует только у Барнаула, в то время как у Новосибирска долговая нагрузка с 2014 года возросла с 58% до 89%, у Омска — с 50% до 72%, у Кемерово — с 12% до 79%. Долг Томска за аналогичный период сократился с 54% до 52%. Долговая нагрузка в Комсомольске-на-Амуре в 2017 году составляла 27,7%, а в 2018 - 36,8 % к собственным доходам. Снижению

долговой нагрузки может способствовать кредитование муниципальных образований по более низкой ставке.

Спасибо за внимание.