

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПЯТОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО ВОПРОСАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Георгиевский пер., д. 2, Москва, 103265 Тел. 692-87-94 Факс 692-44-72, 692 39 27 E-mail: clocal@duma.gov.ru

24 12 2010 г.

№ 3.20-22/686

Законодательные (представительные)
органы государственной власти
субъектов Российской Федерации,
высшие исполнительные
органы государственной власти
субъектов Российской Федерации

В связи с вопросами, возникающими у органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в процессе применения части 4 статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 29 ноября 2010 года № 315-ФЗ) в части образования местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района, Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления высказывает свою правовую позицию по данному вопросу.

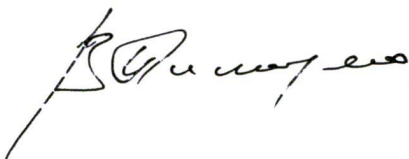
Приложения:

1. Федеральный закон от 29.11.2010г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» - на 1л.
2. Аналитическая записка к указанному Федеральному закону – на 1л.



3. Разъяснение Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления по отдельным вопросам применения положений, предусмотренных указанным Федеральным законом – на 4 л.

Председатель Комитета



В.С.Тимченко

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ
В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН "ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ
ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

Принят
Государственной Думой
19 ноября 2010 года

Одобен
Советом Федерации
24 ноября 2010 года

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 40, ст. 3822; 2004, № 25, ст. 2484; 2005, № 1, ст. 12; № 30, ст. 3104; 2006, № 31, ст. 3427; 2007, № 10, ст. 1151; № 43, ст. 5084; 2008, № 48, ст. 5517; № 52, ст. 6236; 2009, № 19, ст. 2280; № 52, ст. 6441; 2010, № 19, ст. 2291) следующие изменения:

1) абзац пятнадцатый части 1 статьи 2 дополнить словами "и наделенное собственными полномочиями по решению вопросов местного значения";

2) часть 2 статьи 34 дополнить абзацем следующего содержания:

"Уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. В этом случае в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется.";

3) часть 5 статьи 37 дополнить абзацем следующего содержания:

"В случае, предусмотренном абзацем третьим части 2 статьи 34 настоящего Федерального закона, при формировании конкурсной комиссии в

муниципальном районе одна треть членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального района, одна треть - представительным органом поселения, являющегося административным центром муниципального района, а одна треть законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).".

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года.

Президент
Российской Федерации
Д.МЕДВЕДЕВ

Москва, Кремль
29 ноября 2010 года
N 315-ФЗ

**Аналитическая записка о Федеральном законе от 29 ноября 2010 года
№ 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон
«Об общих принципах организации местного
самоуправления в Российской Федерации»**

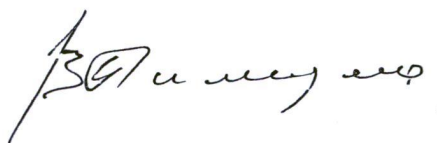
Согласно части 2 статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) наличие в структуре органов местного самоуправления местной администрации является обязательным.

В соответствии со статьей 15 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления поселений вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района, в состав которого они входят, об осуществлении ими части своих полномочий. Однако решение всех вопросов местного значения поселения не может быть передано по соглашению.

Практика реализации данных положений Федерального закона № 131-ФЗ в поселениях, являющихся административными центрами муниципальных районов, показала, что существование двух администраций, даже с разными полномочиями, на территории одного населенного пункта не всегда обоснованно. В связи с этим Законодательным Собранием Ленинградской области был внесен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающий дополнение части 2 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ положением, позволяющим органам местного самоуправления поселения, являющегося административным центром муниципального района, и органам местного самоуправления муниципального района в случае целесообразности и при наличии взаимного согласия возложить на администрацию муниципального района исполнение обязанностей администрации указанного поселения.

Данная норма, по мнению авторов законопроекта, позволяет оптимизировать организацию управления и сократить управленческие расходы.

Федеральный закон принят Государственной Думой, одобрен Советом Федерации, подписан Президентом Российской Федерации 29 ноября 2010 года и имеет номер 315-ФЗ. Указанный Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2011 года.

A handwritten signature in black ink, appearing to be "В.В. Путин", written in a cursive style.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПЯТОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО ВОПРОСАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Георгиевский пер., д. 2, Москва, 103265 Тел. 692-87-94 Факс 692-44-72, 692 39 27 E-mail: clocal@duma.gov.ru

_____ 201__ г.

№ _____

**О применении части 2 статьи 34 Федерального закона
от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах
организации местного самоуправления в Российской Федерации»
в редакции Федерального закона № 315-ФЗ**

При реализации части 2 статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) следует иметь в виду, что она предусматривает безусловное сохранение представительного органа поселения и главы поселения. Кроме того, она не имеет императивного характера. Ее применение возможно только в том случае, если соответствующие решения примут и представительный орган поселения, и представительный орган муниципального района.

По нашему мнению, применение положения части 4 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ возможно осуществить в следующем порядке.

1. Уставами муниципального района и поселения, являющегося его административным центром, определить субъектов, наделенных полномочиями по инициированию процедуры перехода к исполнению администрацией муниципального района полномочий администрации поселения, являющегося его административным центром (далее – администрация поселения). Данным правом могут быть наделены представительные органы указанных муниципальных образований, а также главы данных муниципальных образований. При этом предусмотреть количество голосов, необходимых для поддержания инициативы. Представляется, что это может быть как простое

большинство, так и большинство в две трети голосов от установленной численности депутатов соответственно представительного органа поселения и представительного органа муниципального района.

2. В случае, если инициатива будет поддержана необходимым количеством голосов, для согласования дальнейшей процедуры перехода к осуществлению полномочий администрации поселения администрацией муниципального района представляется целесообразным заключить соглашение между представительным органом поселения и представительным органом муниципального района, в котором определить порядок и сроки внедрения новой схемы осуществления полномочий администрации поселения. Установив определенный срок для подготовки проекта указанного соглашения, логично возложить обязанность по подготовке текста соглашения на глав муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района.

При определении в соглашении поэтапных сроков принятия и вступления в силу соответствующих решений представительных органов поселения и муниципального района необходимо учитывать следующие положения Федерального закона № 131-ФЗ.

1) Согласно части 8 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего соответствующее решение. Решение об исполнении администрацией муниципального района полномочий администрации поселения означает ликвидацию последней, то есть изменение структуры органов местного самоуправления поселения. Следовательно, такое решение вступит в силу только по истечении срока полномочий представительного органа поселения, что и должно быть отражено в соглашении. Как истечение срока полномочий следует рассматривать как непосредственное завершение

временного периода, на который был избран представительный орган муниципального образования, так и досрочное прекращение полномочий по основаниям, предусмотренным Федеральным законом № 131-ФЗ.

Обращаем внимание на то, что в случае перехода к исполнению полномочий администрации поселения администрацией муниципального района отсутствует изменение структуры органов местного самоуправления муниципального района, происходит только расширение круга полномочий его администрации. Поэтому на решение о внесении изменения в устав муниципального района об исполнении администрацией муниципального района полномочий администрации поселения не распространяется действие части 8 статьи 44 Федерального закона.

2) Использование в тексте части 4 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ слов «образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения» не означает, что создается некая новая администрация муниципального района. В данном случае слово «образование» используется постольку, поскольку необходимо подчеркнуть расширение объема полномочий администрации муниципального района. При этом существующая администрация муниципального района продолжает работать.

3) В соответствии с частью 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования может исполнять полномочия главы местной администрации. Если глава поселения исполняет именно эти функции, то применении новой схемы осуществления полномочий администрации поселения возможно только по истечении срока его полномочий, поскольку часть 6 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ не предусматривает досрочное основание прекращения полномочий главы муниципального образования в рассматриваемой ситуации.

4) В соответствии с новой редакцией части 5 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ в случае исполнения полномочий администрации поселения администрацией муниципального района при формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе одна треть членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального района, одна треть - представительным органом поселения, являющегося административным центром муниципального района, а одна треть - законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Таким образом, из смысла данной нормы следует, что осуществление администрацией муниципального района полномочий администрации поселения возможно, если главы и муниципального района, и поселения исполняют полномочия председателя представительного органа соответствующего муниципального образования, так как только в этом случае местную администрацию возглавляет лицо, замещающее должность по контракту. Если в муниципальном районе и (или) поселении глава исполняет полномочия руководителя администрации, представляется необходимым внести соответствующие изменения в уставы муниципального района и поселения. При этом следует иметь в виду, что решения об изменении полномочий указанных глав вступают в силу после их государственной регистрации и опубликования, но не применяются к действующим главам. Они будут применяться к следующим главам, поэтому в соглашении требуется также учитывать и данные сроки.

5) В том случае, когда главой администрации поселения является лицо, назначенное по контракту, необходимо обратить внимание на то, что среди оснований досрочного расторжения контракта, предусмотренных частью 10 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ, отсутствует такое основание, как ликвидация администрации поселения в связи с осуществлением ее

полномочий администрацией муниципального района. Поэтому определение хронологического порядка перехода к новой форме исполнения полномочий администрации поселения необходимо осуществлять с соблюдением указанной нормы Федерального закона № 131-ФЗ, то есть с учетом срока истечения контракта.

Если главой администрации муниципального района является лицо, назначаемое по контракту, то необходимо учитывать, что и его полномочия не могут быть прекращены досрочно в силу указанного положения части 10 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ. Кроме того, необходимо исходить из того, что выбор кандидатов на должность главы местной администрации, исполняющей полномочий администрации поселения, должен осуществляться конкурсной комиссией, включающей в себя представителей поселения. Действующий глава администрации муниципального района назначен конкурсной комиссией, в которой поселение не было представлено. Таким образом, он должен исполнять полномочия до истечения срока контракта. Применение новых требований возможно только к следующему главе администрации муниципального района.

3. Полагаем, что подготовленный проект соглашения необходимо направить на рассмотрение представительных органов поселения и муниципального района для его утверждения. Количество голосов, необходимых для принятия решения, возможно определить в решении о подготовке проекта соглашения. Представляется, что в данном случае это должно быть большинство в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа поселения и большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального района. При этом голосование, естественно, проводится самостоятельно в каждом из указанных органов.

4. В соответствии с заключенным соглашением представительный орган поселения и представительный орган муниципального района готовят проекты решений о внесении изменений в уставы своих муниципальных образования в части исполнения администрации муниципального района полномочий администрации поселения. Процедура внесения этих изменений осуществляется в соответствии с требованиями, предусмотренными положениями Федерального закона № 131-ФЗ для внесения изменений в устав муниципального образования, в том числе и в части проведения публичных слушаний.

5. После вступления в силу изменений в устав поселения и муниципального района (с учетом всех положений, перечисленных в пункте 2) администрация поселения ликвидируется, соответственно, муниципальные служащие и иные сотрудники администрации увольняются с соблюдением требований Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и Трудовым кодексом Российской Федерации. В случае необходимости возможен перевод каких-либо муниципальных служащих администрации поселения в администрацию муниципального района.

6. Несмотря на то, что администрация поселения будет ликвидироваться, ее полномочия должны быть определены в уставе поселения, иначе неясен перечень полномочий, который должна вместо нее исполнять администрация муниципального района. Но естественно, что одновременно в уставе должно быть положение о том, что указанные полномочия исполняются администрацией муниципального района. Указанные полномочия не могут определяться в уставе муниципального района.

7. Для того, чтобы обеспечить возможность учета мнения представительного органа поселения при оценке деятельности главы местной администрации муниципального района, замещающего должность по

контракту, полагаем, что в уставе муниципального района необходимо предусмотреть отчет главы администрации не только перед представительным органом муниципального района, но и перед представительным органом поселения в части исполнения полномочий администрации поселения, установив право представительного органа поселения ставить вопросы перед главой администрации муниципального района. При этом закрепить положение о том, что этот аспект его деятельности также учитывается при оценке ее результатов.

По нашему мнению, образование местной администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района, при прекращении исполнения местной администрацией муниципального района полномочий местной администрации указанного поселения может осуществляться в том же порядке, в котором осуществляется образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения.

Председатель Комитета



В.С.Тимченко