

Замечания

правового управления к проекту решения Думы города ««О Положении о наказах избирателей, данных депутатам Думы города» (далее – Положение)

1. Согласно ст.6 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правовое регулирование прав и обязанностей органов местного самоуправления отнесено к полномочиям федеральных органов государственной власти.

Учитывая, что федеральное законодательство на данный момент не предусматривает такую форму взаимодействия депутата представительного органа с избирателями как «работа с наказами», данная форма не может быть введена муниципальными правовыми актами.

Кроме того, как следует из содержания Положения (ст.5), утвержденным актом Председателя Думы города наказам придается общеобязательный характер и они должны учитываться при составлении проекта местного бюджета, включаться в соответствующие целевые программы.

Это противоречит ст.171 и 179 БК РФ, согласно которым составление проектов местного бюджета и утверждение целевых программ - исключительная прерогатива и полномочие местных администраций. Таким образом, любое вмешательство в данный процесс, в том числе путем направления обязательных «наказов», является не допустимым.

Более того, данная норма противоречит п. 2 ст.172 главы 20 «Основы составления проектов бюджетов» Бюджетного кодекса РФ, согласно которой составление проекта бюджета основывается на: Бюджетном послании Президента Российской Федерации; прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории; основных направлениях бюджетной и налоговой политики.

В соответствии с абз.3 ст.7 Бюджетного кодекса РФ определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации относится к бюджетным полномочиям Российской Федерации. Таким образом, муниципальным правовым актом не могут устанавливаться дополнительные основы составления проекта бюджета, не предусмотренные Бюджетным кодексом РФ.

Учитывая вышеизложенное, данный проект не может быть принят, поскольку не основан на законе. Работа с обращениями избирателей, содержащими предложения, жалобы в адрес конкретного депутата, должна осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и в рамках установленных форм участия населения в решении вопросов местного значения (публичные слушания по проекту местного бюджета, правотворческая инициатива).

Помимо вышеизложенного, имеются замечания, касающиеся конкретных норм проекта Положения.

2. В статье 3 Положения не отражен порядок и критерии обобщения и порядок учета наказов избирателей депутатами Думы города. В результате

этого, каждый депутат будет обобщать свои наказы и вести их учет самостоятельно и по своему усмотрению.

3. Положением не предусмотрена правовая экспертиза наказов избирателей и момент её осуществления (на стадии обобщения депутатом, или после направления в адрес Председателя Думы города и т.д.).

4. Положение не регулирует в полном объеме проверку наказов избирателей на предмет:

- соответствия требованиям, предъявляемым Положением к наказам избирателей;

- соответствия требованиям законодательства, Уставу города и иным муниципальным правовым актам;

- выполнимости наказов избирателей.

Представляется, что должны быть заключения юридических служб органов местного самоуправления о соответствии предлагаемых к утверждению наказов законодательству и МПА.

5. В соответствии с п.7 ч.2 ст.9 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», п.9 ч.1 ст. 9 Положения о Контрольно-счетной палате города Сургута, утвержденного решением Думы города от 27.07.2007 №170-IV ДГ, к полномочиям Контрольно-счетной палаты города относится финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных правовых актов (включая обоснованность финансово-экономических обоснований) в части, касающейся расходных обязательств муниципального образования, а также муниципальных программ.

Вместе с тем, проектом решения не предусмотрено проведение Контрольно-счетной палатой города финансово-экономической экспертизы проекта постановления Председателя Думы города об утверждении перечня наказов избирателей.

6. Согласно ч.3 ст.4 Положения Перечень наказов избирателей утверждается постановлением Председателя Думы города. При этом, утвержденные наказы избирателей учитываются при формировании Администрацией города проекта местного бюджета, при составлении прогноза СЭР, подготовке проектов планов и программ города (ч.2 ст.5 Положения).

Таким образом, постановлению Председателя Думы города об утверждении наказов избирателей придается императивный (нормативный) характер (распространяет свое действие на органы местного самоуправления, в т.ч. Главу города, Администрацию города).

Между тем, согласно ч.5 ст.43 ФЗ № 131 председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения исключительно по вопросам организации деятельности представительного органа, то есть его акты не могут носить нормативный характер либо распространять свое действие на все органы местного самоуправления.

7. В ч. 3 ст.3 Положения предусмотрена подготовка заключения Главы города о возможности финансирования мероприятий, направленных на реализацию наказов избирателей из средств бюджета города.

Вместе с тем, ч.12 ст.35 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», п.2 ст.36, п.3 ст.56 Устава города предусмотрено наличие заключения Главы города только к проектам решений Думы города, предусматривающим установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета. Подготовка заключений Главы города по иным вопросам законодательством Российской Федерации и Уставом города не предусмотрена.

8. В ч.3 ст.4 Положения также не установлен срок для утверждения перечня наказов избирателей. Установление данного срока необходимо, поскольку перечень наказов избирателей предполагается учитывать при формировании проекта бюджета города на очередной финансовый год и плановый период.

9. Положением не урегулирована ситуация, когда объем средств, необходимых для финансирования наказов избирателей, превышает возможности бюджета города.

10. В ч.2 ст.5 Положения предусмотрено, что наказы избирателей учитываются Главой города и Администрацией города при составлении прогноза социально-экономического развития города, программ городского округа. Финансирование наказов может осуществляться посредством включения наказов в соответствующую долгосрочную целевую программу, ведомственную целевую программу (ч.3. ст.5 Положения).

Вместе с тем, согласно п.2 ст.173, п.1 ст.179, ст.179.3 БК РФ прогноз социально-экономического развития муниципального образования, долгосрочные целевые программы, ведомственные целевые программы разрабатываются в порядке, установленном местной администрацией. Таким образом, установление данной нормы не входит в компетенцию Думы города.

11. Частью 3 ст.5 Положения предусмотрено, что финансирование наказов избирателей может осуществляться за счет средств резервного фонда Администрации города.

В соответствии с п.6 ст. 81 БК РФ порядок использования бюджетных ассигнований резервного фонда местной администрации устанавливается местной администрацией, и, следовательно, не входит в компетенцию представительного органа муниципального образования.

Кроме того, согласно ч.4 ст.81 Бюджетного кодекса РФ, средства резервных фондов местных администраций направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов. Поскольку в соответствии с ч.2, 8 ст.5 Положения перечень наказов избирателей утверждается до формирования проекта бюджета города на очередной финансовый год, учитывается при формировании бюджета и изменяется до принятия Думой города решения о бюджете города или внесения изменений в решение о бюджете города, расходы на финансирование наказов избирателей являются запланированными и не

могут быть непредвиденными, в связи с чем отсутствуют основания финансирования их за счет средств резервного фонда Администрации города.

12. По тексту Положения также допущены ошибки технико-юридического характера и несогласованность норм:

12.1. В ч.4 ст.2 Положения идет речь о предложениях избирателей, направленных на улучшение деятельности ОМС, которые, очевидно, не признаются наказами избирателей, так как направляются в адрес соответствующего органа местного самоуправления или должностного лица.

В то же время согласно ч.1 ст.1 Положения такие предложения признаются наказами.

12.2. В ч.4 ст.2 Положения допущена техническая ошибка в виде лишнего союза «или».

12.3. В ч.2 ст.3 допущена техническая ошибка: вместо слов «направляются в Председателю», очевидно, следует заменить на «направляются Председателю».

12.4. В п.2 ч.2 ст.3 допущена техническая ошибка в виде словосочетания бессмысленного характера «реализуемые к реализации». Кроме того, слова «ведомственных программ Администрации города» не соответствуют терминологии, используемой ст.179.3 БК РФ, согласно которой правильная формулировка «ведомственных целевых программ».

12.5. В ч.4 ст.3 Положения слово «заключение» изложить во множественном падеже с соответствующей корректировкой падежей.

12.6. В ч. 3 ст.5 слова «ведомственную программу» следует заменить словами «ведомственную целевую программу» (ст.179.3 БК РФ).

Заместитель начальника
правового управления

Е.В. Леоненко