В Главное управление

Министерства юстиции России

по Нижегородской области

В Совет депутатов

городского округа город Выкса

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**по результатам независимой экспертизы Устава городского округа город Выкса (принят решением Совета депутатов городского округа город Выкса от 27 декабря 2011 г. № 63)**

Лаврентьев Александр Рудольфович, аккредитованный в качестве независимого эксперта антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов распоряжением Минюста России от 6 июля 2009 г. № 2076-р в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов”[[1]](#footnote-1)\*, пунктом 4 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – федеральный закон № 131-ФЗ) провел[[2]](#footnote-2) независимую экспертизу Устава городского округа город Выкса (принят решением Совета депутатов городского округа город Выкса от 27 декабря 2011 г. № 63).

Устав муниципального образования – основной муниципальный правовой акт, обладающий высшей юридической силой в системе муниципальных правовых актов, которым закрепляется статус муниципального образования. устав городского округа город Выкса (далее – устав города Выкса) определяет особенности организации местного самоуправления в городе Выкса и, в целом, соответствует требованиям, установленным федеральным законом № 131-ФЗ. В связи с изменением действующего законодательства в устав города Выкса внесены некоторые изменения и дополнения.

В то же время, в уставе города Выкса не исчерпаны предусмотренные в российских праве и доктрине резервы для должного регулирования муниципально-правовых отношений, в частности:

1. Устав должен быть приведен в соответствие с динамично и перманентно изменяющимся федеральным законодательством:

в соответствии со ст. 2 федерального закона от 20 марта 2011 г. № 38-ФЗ «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов» необходимо отрегулировать вопросы организации фракций в Совете депутатов и дополнить содержание ст. 29 устава города Выкса;

такое основание досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления как «досрочное прекращение полномочий Совета депутатов» (пункт 12 ст. 34 устава города Выкса) с 1 января 2012 г. в соответствии с подпунктом «б» пункта 16 ст. 5 федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» утратило силу – названный пункт устава города Выкса следует исключить;

во исполнение пункта 11 ст. 26 федерального закона от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 введен институт оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления – теперь утверждены Правила и критерии оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований, а также применения результатов указанной оценки. Полагаем, что в уставе города Выкса уделено недостаточно внимания (только пункте 16 ч. 1 ст. 40), поэтому следует дополнить его новой статьей «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления города Выкса»;

ст. 4 федерального закона от 25 декабря 2012 г. № 271-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» сокращены полномочия органов местного самоуправления городских округов в части «осуществления финансирования и софинансирования капитального ремонта жилых домов, находившихся в муниципальной собственности до 1 марта 2005 года», поэтому в уставе города Выкса следует исключить пункт 4 ч. 1 ст. 6;

ст. 3 федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 289-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» дополнены полномочия органов местного самоуправления – «6.1) разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры городских округов, требования к которым устанавливаются Правительством Российской Федерации[[3]](#footnote-3)», поэтому необходимо внести соответствующие изменения в устав города Выкса;

2. Необходимо исправить недостатки технико-юридического характера:

вероятно, нужно изменить структурирование нормативного материала в уставе города Выкса (в тексте сложно ориентироваться: в VII главе – 1 статья, в I – 3 статьи, во II – 4 статьи, а в III и IV – по 11 и 25 статей соответственно; при этом названия главы III и ст. 9, главы VI и ст. 52, главы VII и ст. 59 имеют одинаковое название) – ст. 20 устава города Выкса необходимо, дополнив ч. 2.1. «2.1. Избирательная комиссия городского округа является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления», «перенести» в главу I, а главу IV «разбить» на три главы: «Представительный орган городского округа – Совет депутатов», «Местная администрация городского округа» и «Иные муниципальные органы»;

в ч. 3 ст. 2 устава города Выкса следует исключить слова «, а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом муниципального района»;

в ст. 3 устава города Выкса символы разделены на официальные (герб, флаг, гимн) и иные. Однако ст. 9 федерального закона № 131-ФЗ не предусматривает наличие «иных символов». Также не ясно, какие символы установлены в городе Выкса, целесообразно описание символов и порядок их использования закрепить в приложениях к уставу города Выкса;

количественные формулировки в тексте устава города Выкса изложены в основном цифрами, в некоторых случаях – словами. Вероятно, нужно пересмотреть некоторые нормы, например: при наличии сложившегося подхода изложения словами «в две третьих» (как в федеральном законе № 131-ФЗ) не допускать иного варианта – цифрами «в 2/3». Впрочем, полагаем, что в уставе города Выкса не должно быть норм, «заставляющих» производить дополнительные вычисления – следует указать конкретные цифры: например, в ч. 2 ст. 21 устава города Выкса будет формулировка не «не менее двух третей от установленного частью 1 настоящей статьи числа депутатов Совета депутатов», а «не менее 18 депутатов»;

добиться единообразного описания реквизитов бланкетных норм. В большей части случаев указаны вид и наименование нормативного правового акта (ч. 2 ст. 2; пункт 29 ст. 5; пункт 11 ч. 1 ст. 6; пункты 14-16 ч. 1 ст. 22 и др.), а некоторых – другие реквизиты: вид нормативного акта, дата его принятия, номер и наименование (ст. 1; пункт 10 ч. 1 ст. 6; ч. 2 ст. 19; абзац 3 пункта 4 ч. 6 ст. 30 и др.);

статус депутата Совета депутатов (части 5-11 ст. 30 устава города Выкса) и главы местного самоуправления (части 6-12 ст. 32), который является одним из депутатов дублируются – нужно согласовать названные нормы.

3. Пересмотреть применяемую в уставе города Выкса терминологию:

слово «население», «народ», «люди», «жители», «граждане», «граждане Российской Федерации» употребляется в уставе города Выкса бессистемно. Считаем, что под «жителями города» следует понимать граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, проживающих на территории города. «Население города» представляет собой совокупность граждан Российской Федерации, обладающих избирательным правом, постоянно или преимущественно проживающих на территории города. Заметим, словом «совокупность» в определении понятия «население города» подчеркивается его роль как коллективного субъекта права. Мы предлагаем «развести» эти понятия и считать населением города ту часть жителей, которые обладают избирательным правом. Это важно для того, чтобы вслед за ст. 32 Конституции Российской Федерации, и в соответствии с федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 87-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», закрепить особые права проживающих на территории города граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления (участие в муниципальных выборах, в местном референдуме, и проводимом в порядке, установленном для местного референдума голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования). Иностранные граждане – жители города, могут войти в состав населения города в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральным законом. В настоящий момент таким правом обладают только граждане Республики Беларусь. По тексту устава города Выкса необходимо заменить названные словосочетания в соответствующей редакции. Предлагаем дополнить устав города новой статьей:

«Статья 1.1. Жители и население города Выкса

1. Жителями города являются проживающие на территории города граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства. Жители города и иные граждане Российской Федерации имеют равные права на осуществление местного самоуправления в городе Выкса независимо от пола, возраста, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

2. Население города составляет совокупность проживающих не территории города граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом. Население города обладает правом непосредственно осуществлять местное самоуправление в городе Выкса путем местного референдума, муниципальных выборов, голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, правотворческой инициативы.

3. Иностранные граждане, проживающие на территории города, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральным законом.

4. На территории города Выкса обеспечиваются государственные гарантии прав жителей города на осуществление местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами автономного округа.

Органы местного самоуправления обязаны принимать все предусмотренные законодательством меры по защите прав жителей города на местное самоуправление.»;

в ч. 3 ст. 3 устава города Выкса слова «Советом депутата» следует заменить словами «Советом депутатов»;

в пункте 5 ч. 1 ст. 23 устава города Выкса формулировка, примененная в пункте 5 ч. 16 ст. 35 федерального закона № 131-ФЗ, изменена на тавтологию «*в случае* увеличения численности избирателей района более чем на 25 процентов, произошедшего *вследствие случаев*, предусмотренных законодательством». При этом ошибочно использовано слово «района» вместо «городского округа»;

в пункте 3 ст. 33 устава города Выкса в середине предложения упомянуто «в суде, арбитражном суде», а в конце предложения – только «в суды» (лучше по аналогии использовать правильные обороты, примененные в пунктах 7 и 8 ч. 1 ст. 40 устава города Выкса).

4. Продумать систему отсылочных норм: в уставе города Выкса содержится более 430 отсылок, как между нормами устава (53), так и нормативным правовым актам иной юридической силы, в том числе: 13 – к актам международного права, 10 – Конституции Российской Федерации, 148 – к федеральным законам, 8 – к федеральным подзаконным актам, 54 – к законам Нижегородской области, 7 – подзаконным актам Нижегородской области, 118 – к муниципальным правовым актам. Помимо этого, более 20 отсылочных норм не позволяют определить даже уровень правового регулирования – например, в пунктах 30-32, 34 ст. 37 устава города Выкса звучит: «в установленном порядке». Или, в федеральном законе № 131-ФЗ в части организации муниципальной службы сделана отсылка к уставу муниципального образования, но в уставе города Выкса сделана обратная отсылка, что недопустимо.

5. Исправить очевидные ошибки:

пунктом 10 ч. 1 ст. 5 устава города Выкса назван вопрос местного значения «организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией». В то же время, абзацем 2 ч. 3 ч. ст. 83 федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что данное положение «вступает в силу в сроки, установленные федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции». 1 марта 2011 г. вступил в силу федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ «О полиции», в котором идеи создания муниципальной милиции нет и даже концепции соответствующего федерального закона не разработано. Следовательно, в настоящее время нет объективных условий для решения данного вопроса местного значения в городе Выкса органами местного самоуправления. Аналогичные доводы в пользу исключения пункта 42 ч. 1 ст. 5 устава города Выкса. Также следует исключить взаимосвязанные с названными положениями нормы в ст. 37 устава города Выкса;

в целях решения вопросов местного значения органам местного самоуправления даны полномочия, которые перечислены в ст. 17 федерального закона № 131-ФЗ. В уставе города Выкса полномочия перечислены только применительно конкретных органов местного самоуправления, а общей нормы по неясным причинам не предусмотрено, очевидно, что устав города Выкса следует дополнить ст. 7.1. Полномочия органов местного самоуправления города Выкса;

первое предложение ч. 2 ст. 11 устава города Выкса следует привести в соответствие с ч. 2 ст. 23 федерального закона № 131-ФЗ – «Муниципальные выборы назначаются Советом депутатов в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования». Кроме того, нужно предусмотреть такие сроки, включая вопрос о дне голосования в соответствии с нормами Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

при условии порядка формирования Совета депутатов города Выкса, предусмотренного ч. 3 ст. 11 устава города Выкса институт отзыва депутатов (пункт 8 ч. 1 ст. 31, пункт 10 ст. 34 устава города Выкса) не может быть применен в силу требований ч. 2.1. ст. 24 федерального закона № 131-ФЗ;

в ст. 22 устава города Выкса полномочия Совета депутатов по «удалению главы местного самоуправления в отставку» предусмотрены раньше, чем полномочия по его избранию (пункты 35 и 43 соответственно);

абзац 1 части 3 ст. 32 устава города Выкса противоречит абзацу 2;

пункт 13 ст. 33 устава города Выкса наделяет главу местного самоуправления полномочиями, которые противоречат действующему законодательству – «применяет меры дисциплинарной, материальной и иной ответственности», необходимо слова «, материальной и иной» исключить;

пунктом 13 ч. 1 ст. 41 устава города Выкса названо такое основание досрочного прекращения полномочий главы администрации городского округа, которое при модели организации местного самоуправления, предусмотренной уставом города Выкса, в принципе не может возникнуть;

в противоречие со ст. 12 Конституции Российской Федерации, ст. 46 федерального закона № 131-ФЗ, федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Уставом Нижегородской области ч. 7 ст. 46 устава города Выкса правом внесения проектов муниципальных правовых актов наделены в том числе «Губернатор Нижегородской области, Выксунский городской прокурор», а в соответствии с ч. 2 ст. 47 устава города Выкса правом внесения проекта устава городского округа, проекта решения Совета депутатов о внесении изменений и дополнений в Устав городского округа наделен в том числе «Выксунский городской прокурор». Данное противоречие следует устранить, исключив названных должностных лиц из числа субъектов права правотворческой инициативы;

ст. 53 устава города Выкса не содержит перечня объектов муниципальной собственности – использовать отсылку к ст. 50 федерального закона № 131-ФЗ в этом случае недопустимо;

пунктом 8 ч. 1 ст. 44 федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что уставом муниципального образования должны определяться в том числе «виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов». Глава VII устава города Выкса, которая содержит максимально неконкретную отсылку к «федеральным законам», эту задачу не решает и должна быть приведена в соответствие с главой 10 федерального закона № 131-ФЗ.

6. Продумать вопрос о дополнении устава города Выкса новеллами:

решение вопросов межмуниципального сотрудничества правильно отнесено пунктом 33 ч. 1 ст. 22 устава города Выкса к компетенции Совета депутатов, однако такой объем правового регулирования не только недостаточен (в федеральном законе № 131-ФЗ этой теме отведена целая глава 9), но и не отражает реальное положение дел (участие городского округа в Совете муниципальных образований Нижегородской области, Ассоциации представительных органов при Законодательном Собрании Нижегородской области, Союзе малых городов России, в побратимских отношениях с российскими и зарубежными городами);

оригинальной и действенной формой демократии являются наказы избирателей как совокупность предвыборных обещаний кандидата в депутаты Совета депутатов, за которые он обязан регулярно отчитываться перед избирателями и невыполнение которых влечет ответственность депутата – такой элемент в статусе депутата более действенен, чем абстрактная формулировка в ч. 7 ст. 30 устава города Выкса;

ч. 5 ст. 32 Устава города Выкса предусматривает принесение присяги только Главой местного самоуправления. Полагаем, что институт присяги может и должен быть распространен и на остальных депутатов Совета депутатов и на главу местной администрации. Необходимо регламентировать выдачу удостоверений должностным лицам, продумать вопрос использования иной символики – нагрудных значков депутатов;

дополнить главу VII новыми статьями о контроле за деятельностью органов местного самоуправления (предусмотрен ст. 77 федерального закона № 131-ФЗ), в том числе об общественном контроле за деятельностью органов местного самоуправления (см. требования Национального плана противодействия коррупции на 2012-2013 годы, утвержденного указом Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297) для чего целесообразно создать Общественную палату города Выкса (по аналогии с общественными палатами Российской Федерации и Нижегородской области), иначе странно – идею Молодежной палаты в Выксе приняли, а Общественной палаты – нет;

содержание федерального закона № 131-ФЗ позволяет утверждать, что депутаты Совета депутатов города Выкса могут быть привлечены на общих основаниях к юридической ответственности (за совершение административных правонарушений по КоАП РФ и законам области об административной ответственности, за совершение налоговых правонарушений – по НК РФ, за совершение уголовных преступлений – по УК РФ, за гражданско-правовые деликты – по ГК РФ), однако необходимо предусмотреть основания и порядок привлечения депутатов к ответственности за проступки в связи с неисполнением обязанностей депутата (например, за невыполнение наказов избирателей, неявку без уважительных причин на заседания и иные мероприятия, организуемые Советом депутатов, нарушение депутатской этики) – объявление предупреждения, замечание, лишение права устного выступления на заседании Совета депутатов на определенный срок.

Таким образом, Совету депутатов городского округа город Выкса рекомендуется внести изменения в Устав городского округа город Выкса с учетом высказанных замечаний и рекомендаций.

Независимый эксперт, уполномоченный на проведение экспертизы

на коррупциогенность (свидетельство об аккредитации Минюста России

№ 165 от 7 июля 2009 г.)

к.ю.н., доцент А.Р. Лаврентьев

«\_\_» марта 2013 г.

1. \* Собрание законодательства Российской Федерации, 2010, № 10, ст. 1084. [↑](#footnote-ref-1)
2. С участием студентки факультета подготовки специалистов для судебной системы (юридического факультета) ПФ ФГБОУВПО «РАП» Гришакиной Е.А. [↑](#footnote-ref-2)
3. Вступает в силу по истечении 90 дней после дня его официального опубликования – с 1 апреля 2013 г. [↑](#footnote-ref-3)