

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ШЕСТОГО СОЗЫВА

**ВЫПИСКА ИЗ ПРОТОКОЛА от 18.05.2015 № 239  
ЗАСЕДАНИЯ СОВЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ**

" 18 " мая 2015 г.

**69. О проекте федерального закона № 775506-6 "О внесении изменений в статью 74.1 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в части повторного рассмотрения представительным органом муниципального образования вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку) - вносит депутат Государственной Думы К.А.Лазарев**

**Принято решение:**

1. Направить указанный проект федерального закона Президенту Российской Федерации, в комитеты, комиссию Государственной Думы, фракции в Государственной Думе, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Счетную палату Российской Федерации, Общественную палату Российской Федерации, законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также на заключение в Правовое управление Аппарата Государственной Думы.

Назначить ответственным в работе над проектом федерального закона Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления.

Отзывы, предложения и замечания направить в Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления до 25 июня 2015 года.

2. Комитету Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления с учетом поступивших отзывов, предложений и замечаний подготовить указанный проект федерального закона к рассмотрению Государственной Думой.

3. Включить указанный проект федерального закона в проект примерной программы законопроектной работы Государственной Думы в период осенней сессии 2015 года (сентябрь).

Первый заместитель  
Председателя Государственной  
Федерального Собрания  
Российской Федерации



**А.Д.Жуков**

Законодательное Собрание  
Приморского края  
Управление делопроизводства и  
ведения электронного документооборота  
Входящий № 16/1669  
Дата: 25.05.2015 Время: 11:27

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ШЕСТОГО СОЗЫВА

**ДЕПУТАТ**  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

21 апреля 2015 г.

№ 111-ДК-2/17

Председателю  
Государственной Думы  
Федерального Собрания  
Российской Федерации  
С.Е. Нарышкину

**Уважаемый Сергей Евгеньевич !**

На основании статьи 104 Конституции Российской Федерации вношу на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы проект федерального закона «О внесении изменений в статью 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Приложения:

текст законопроекта - 2 листа;

пояснительная записка - 4 листа;

перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи принятием законопроекта - 1 лист;

финансово-экономическое обоснование - 1 лист;

копии текста законопроекта и материалов к нему на магнитном носителе.

Депутат Государственной Думы

К.А. Лазарев

Исп. Е.Е. Штогрин тел. (495)692-58-63



Государственная Дума ФС РФ  
Дата 21.04.2015 Время 18:38  
№775506-6: 1.1

Вносится депутатом  
Государственной Думы  
К.А. Лазаревым

Проект

№ 75506-6

## **ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**

### **О внесении изменений в статью 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**

#### **Статья 1**

Внести в Федеральный закон от 06 октября 2003 года N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, N 40, ст. 3822; 2005, N 1, ст. 17, 25; 2006, N 1, ст. 10; N 23, ст. 2380; N 30, ст. 3296; N 31, ст. 3452; N 43, ст. 4412; N 50, ст. 5279; 2007, N 1, ст. 21; N 21, ст. 2455; N 25, ст. 2977; N 43, ст. 5084; N 46, ст. 5553; 2008, N 48, ст. 5517; N 52, ст. 6236; 2009, N 52, ст. 6441; 2010, N 15, ст. 1736; N 49, ст. 6409; 2011, N 17, ст. 2310; N 29, ст. 4283; N 30, ст. 4572, 4590, 4591, 4594, 4595; N 48, ст. 6730; N 49, ст. 7015, 7039; 2012, N 26, ст. 3444, 3446; 2013, N 14, ст. 1663; N 19, ст. 2325, 2329, 2331; N 27, ст. 3477; N 43, ст. 5454; N 48, ст. 6165; N 52, ст. 6961, 6981, 7008; 2014, N 14, ст. 1562; N 22, ст. 2770; N 26 (часть I), ст. 3371, 3377; N 30 (часть I), ст. 4218, 4235, 4257; N 40 (часть II), ст. 5321; N 42, ст. 5615; N 52 (часть I), ст. 7542, 7558; 2015, N 1 (часть I), ст. 7, 9; N 6, ст. 886) следующие изменения:

Часть 16 статьи 74.1 изложить в следующей редакции:

«Если инициатива депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об удалении главы муниципального

образования в отставку отклонена представительным органом муниципального образования, то повторно вопрос об удалении главы муниципального образования в отставку может быть вынесен на рассмотрение представительного органа муниципального образования только в случаях:

а) установления новых или вновь открывшихся обстоятельств, возникших в результате противоправных виновных деяний главы муниципального образования которые привели к существенным нарушениям прав и свобод граждан, ухудшению социально-экономической ситуации в муниципальном образовании и другим негативным последствиям;

б) если участие депутатов представительного органа муниципального образования, не присутствовавших при принятии решения по вопросу об удалении главы муниципального образования при первом рассмотрении вопроса, в результате повторного голосования с их участием, может изменить решение представительного органа муниципального образования.

Запрещается выносить на повторное голосование вопрос об удалении главы муниципального образования в отставку по одному и тому же основанию без возникновения новых или вновь открывшихся существенных нарушений по вине главы муниципального образования».

## Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении 10 дней со дня его официального опубликования.

Президент  
Российской Федерации



**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА  
К ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ  
ИЗМЕНЕНИЙ  
В СТАТЬЮ 74.1 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБЩИХ  
ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

По данным Госстата в Российской Федерации по состоянию на 1 января 2014 года существует 22777 муниципальных образований, которые составляют одну из конституционных основ государственного строя Российской Федерации. Именно поэтому совершенствование законодательства в области регулирования общественных отношений возникающих в сфере местного самоуправления, приведение его в соответствие с основами конституционного строя Российской Федерации и нормами международного права являться одним из основных направлений деятельности ГД ФС РФ.

В соответствии с Федеральным законом от 07.05.2009 г. № 90-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, N 19, ст. 2280) в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N 131-ФЗ была введена статья 74.1, в соответствии с частью 16 которой представительному органу муниципального образования предоставлено право удалять главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Не ставится под сомнение право представительного органа муниципального образования контролировать деятельность главы муниципального образования и *рассматривать вопрос о его удалении в отставку. Однако необоснованным и не соответствующим Конституции РФ, принципам действующего законодательства РФ, норм международного права представляются положения части 16 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N 131-ФЗ, наделяющие правом представительный орган муниципального образования рассматривать этот вопрос повторно уже через 2 месяца. При этом в законе не определены юридические факты, которые могут служить основанием для повторного рассмотрения вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку.*

Научно-теоретические исследования по вопросу о праве представительного органа уже через два месяца ставить вопрос о повторном рассмотрении удаления главы муниципального образования в отставку без возникновения новых существенных обстоятельств, рассматривались многими учёными-юристами (Давыдова Н.Ю., Шугрина Е.С., Костюков А.Н., Васильева Г.А., Чугунова Е.Н. и др.). По мнению большинства ученых положения этой статьи не соответствует основам конституционного строя

Российской Федерации, установившем самостоятельность органов МСУ, приоритет народа при решении вопросов об избрании глав своих образований.

Рекомендация N 297 (2010) от 28 октября 2010 г. Конгресса местных и региональных властей Совета Европа, также признала, что эта норма закона не соответствует Европейской хартии местного самоуправления.

Рассмотрение вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку заседание представительного органа должно проводиться *на основании предварительного объективного и всестороннего изучения результатов его деятельности*, с учетом мнения населения. Заслушивание отчёта главы муниципального образования должно проводиться в присутствии максимального количества депутатов представительного органа муниципального образования. Решение по результатам рассмотрения вопроса об удалении главы муниципального образования должно приниматься свободно, демократично, путем тайного голосования.

Таким образом, рассмотрение представительным органом муниципального образования вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку повторно, в случае отсутствия новых обстоятельств, возникших по вине главы муниципального образования, и нанесших существенный урон интересам граждан, представляется *нецелесообразным, необоснованным и не соответствующим основным принципам национального и международного права* ввиду следующих обстоятельств:

Во-первых, как показывает анализ практики и действующего законодательства, на волеизъявление депутатов представительного органа может быть оказано значительное воздействие представителями *региональных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, руководящих органов политических партий*. При этом, учитывая значительную дотационную зависимость органов местного самоуправления (по данным Минфина России, в общем объеме доходов местных бюджетов в 2011 г. доля межбюджетных трансфертов (без учета замещающих их дополнительных нормативов) составила почти 61%... дотационность свыше 70 % имели 53,4 % всех местных бюджетов, в том числе 50,8 % районных и 57,8 % бюджетов сельских поселений. Почти 88% сельских поселений имели дотационность свыше 30%. Собственная доходная база местных бюджетов неравномерно распределяется между основными типами муниципальных образований. На бюджеты поселений – самой важной институциональной новации реформы (почти 90% всех муниципальных образований) – приходится всего 12,3% всех собственных доходов (в том числе 9,1% налоговых доходов) и менее 11% расходов»<sup>1</sup>) *повторное рассмотрение вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку может детерминировать протекционистские, коррупционные деяния, направленной на покровительство аффилированных*

<sup>1</sup> Бухвальд Е.М. «Муниципальная реформа в России: мифы и реальность». dom-hors.ru>issue/pep/2013-1/bukhvald.pdf

*структур, способствовать иной противоправной деятельности.*

Во-вторых, удаление главы муниципального образования в отставку должно происходить только в случае выявления новых существенных обстоятельств, которые могут служить основаниями для принятия решения об удалении должностного лица. Досрочное удаление в отставку допустимо лишь при наличии прямого или косвенного умысла в его деянии, который привел или мог привести к негативным последствиям для муниципального образования.

В-третьих, необходимо отметить, что досрочное удаление главы муниципального образования приводит к *нарушению управления муниципальным хозяйством*, кадровым перестановкам, ухудшению в работе муниципального образования, ведёт к дополнительным финансовым расходам, связанным с проведением досрочных выборов нового главы муниципального образования.

Повторное голосование может быть инициировано также в случае, если при принятии решения об удалении главы муниципального образования в отставку отсутствовали депутаты представительного органа муниципального образования, мнения которых, при повторном голосовании, могут изменить решение представительного органа.

Необходимо исходить из конституционных основ государственного строя Российской Федерации, в соответствии с которыми суверенным носителем власти является сам народ. Изменение его воли должно быть законным, обоснованным и пересмотр результатов голосования может осуществляться только в случае выявления существенных оснований.

*Настоящим* проектом Федерального закона, предлагается внести изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N 131-ФЗ, исключив возможность повторного рассмотрения представительным органом муниципального образования вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку без наличия достаточных оснований (вновь открывшихся обстоятельств).

Внесение соответствующих изменений обусловлено следующими основаниями:

1. Установлением краткого периода, в течение которого возможно повторное рассмотрение вопроса об удалении в отставку главы муниципального образования без достаточных для того оснований.

Это положение закона является *безосновательным*, способствующим возможности удаления глав муниципальных образований, избранных населением, в отставку в результате конфликта с органами местной или региональной власти. При этом количество повторных рассмотрений вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку законом не ограничено, и может осуществляться до тех пор, пока глава не будет удалён. Это положение не совсем справедливо, так как население непосредственно не

участвует в решении вопроса о снятии с должности выборного должного лица.

2. Удаление в отставку главы муниципального образования следует рассматривать как меру ответственности, у которой есть свои основания. Руководствуясь аналогией права и конституционным положением части 1 статьи 50 Конституции РФ: «Никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление», недопустимо привлекать к ответственности главу муниципального образования за одно и то же деяние, если его противоправный характер не был подтверждён первоначальным решением представительного органа муниципального образования.

3. Статьей 12 Конституции РФ установлено, что: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Поэтому, вопросы удаления в отставку главы муниципального образования должны решаться в основном на уровне местного самоуправления, в первую очередь самим населением. По мнению Совета Европы, политическую ответственность, ответственность за целесообразность и эффективность своих действий выборное лицо несет только перед населением.

Предложенным проектом закона предлагается внести изменения, исключая эти негативные положения действующего ФЗ-131, предоставляющие возможность представительного органа муниципального образования многократно ставить вопрос об удалении главы муниципального образования в отставку без наличия вновь открытых существенных оснований. Существенными<sup>2</sup> обстоятельствами должны признаваться, не известные ранее, но имеющие существенное значение для принятия правильного решения представительным органом муниципального образования, а также, ведущие к ухудшению социально-экономического положения населения муниципального образования, вследствие противоправных виновных действий (бездействий) главы муниципального образования.



---

<sup>2</sup> См. УПК РФ ст. 413, ГПК РФ ст. 392, АПК РФ ст. 311, Постановление Пленума ВАС РФ от 30.06.2011 N 52 (ред. от 23.03.2012) "О применении положений Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при пересмотре судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам".



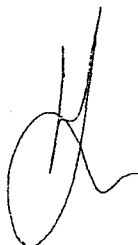
**ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ  
К ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА  
«О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬЮ 74.1 ФЕДЕРАЛЬНОГО  
ЗАКОНА «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ».**

Принятие проекта Федерального закона «О внесении изменений в статью 74.1 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской федерации» не потребует дополнительных финансовых затрат, покрываемых за счет средств федерального бюджета.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'd' followed by a horizontal stroke.

**ПЕРЕЧЕНЬ АКТОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА,  
ПОДЛЕЖАЩИХ ПРИЗНАНИЮ УТРАТИВШИМИ СИЛУ,  
ИЗМЕНЕНИЮ, ДОПОЛНЕНИЮ ИЛИ ПРИНЯТИЮ  
В СВЯЗИ С ПРИНЯТИЕМ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О  
ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬЮ 74.1 ФЕДЕРАЛЬНОГО  
ЗАКОНА «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Принятие проекта Федерального закона «О внесении изменений в статью 74.1 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской федерации» не повлечет признания утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию актов федерального законодательства.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized letter 'D' followed by a smaller, cursive flourish.