



ПРАВИТЕЛЬСТВО
ПРИДНЕСТРОВСКОЙ МОЛДАВСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ

17 февраля 2016 года

РАСПОРЯЖЕНИЕ

№ 115р

г. Тирасполь

О Заключении Правительства
Приднестровской Молдавской Республики
на проект закона Приднестровской Молдавской Республики
«О внесении дополнений в Закон
Приднестровской Молдавской Республики
«Об органах местной власти, местного самоуправления
и государственной администрации
в Приднестровской Молдавской Республике»

В соответствии со статьями 72, 76-6 Конституции Приднестровской Молдавской Республики:

1. Направить Заключение Правительства Приднестровской Молдавской Республики на проект закона Приднестровской Молдавской Республики «О внесении дополнений в Закон Приднестровской Молдавской Республики «Об органах местной власти, местного самоуправления и государственной администрации в Приднестровской Молдавской Республике» (папка № 1805 (V)), представленный в качестве законодательной инициативы Бендерским городским Советом народных депутатов (Кара Ю.И.), на рассмотрение в Верховный Совет Приднестровской Молдавской Республики (прилагается).

2. Назначить официальными представителями Правительства Приднестровской Молдавской Республики при рассмотрении данного законопроекта в Верховном Совете Приднестровской Молдавской Республики министра юстиции Приднестровской Молдавской Республики Зварыч О.В., заместителя министра юстиции Приднестровской Молдавской Республики Пересунько Т.В., начальника Управления экспертизы проектов правовых актов Главного управления правотворчества и юридической экспертизы Министерства юстиции Приднестровской Молдавской Республики Дроздюка А.Г.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА



П.ПРОКУДИН

ПРИЛОЖЕНИЕ
к Распоряжению Правительства
Приднестровской Молдавской
Республики
от 17 февраля 2016 года № 115р

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правительства Приднестровской Молдавской Республики
на проект закона Приднестровской Молдавской Республики
«О внесении дополнений в Закон Приднестровской Молдавской Республики
«Об органах местной власти, местного самоуправления и государственной
администрации в Приднестровской Молдавской Республике»

Рассмотрев проект закона Приднестровской Молдавской Республики «О внесении дополнений в Закон Приднестровской Молдавской Республики «Об органах местной власти, местного самоуправления и государственной администрации в Приднестровской Молдавской Республике» (папка № 1805 (V)), представленный в качестве законодательной инициативы Бендерским городским Советом народных депутатов (Кара Ю.И.), Правительство Приднестровской Молдавской Республики считает невозможным его принятие в предложенной редакции по следующим основаниям.

1. Как указано в пояснительной записке к проекту закона, последний разработан с целью реализации защиты прав, законных интересов и здоровья граждан Приднестровской Молдавской Республики, закрепленных Конституцией Приднестровской Молдавской Республики.

Внесение дополнений в Закон Приднестровской Молдавской Республики от 5 ноября 1994 года «Об органах местной власти, местного самоуправления и государственной администрации в Приднестровской Молдавской Республике» (СЗМР 94-4) (далее – Закон) обусловлено необходимостью законодательного закрепления прав, функций и поощрительных мер за выполненную работу домовыми комитетами.

В соответствии с редакцией проекта закона «домовой комитет» – элемент, входящий в структуру представительного органа власти на местах, подотчетный и подконтрольный местным Советам народных депутатов. Это орган самоорганизации населения, общественное добровольное объединение граждан (нанимателей, собственников жилья) по месту их жительства, создаваемое на территории одного дома или нескольких домов. Домовой комитет имеет право контролировать коммунальные службы и другие предприятия, оказывающие услуги населению в доме или микрорайоне (статья 60-1 Закона в предложенной проектом редакции).

Вместе с тем в соответствии с пунктом 1 статьи 2 Закона Приднестровской Молдавской Республики от 5 ноября 1994 года «Об органах местной власти, местного самоуправления и государственной администрации в Приднестровской Молдавской Республике» (СЗМР 94-4) (в текущей редакции) система местного самоуправления включает местные Советы народных депутатов и их органы, а также органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы).

В соответствии с пунктом 1 статьи 5 Закона Приднестровской Молдавской Республики от 4 августа 2008 года № 528-3-IV «Об общественных объединениях» (САЗ 08-31) (далее – Закон «Об общественных объединениях») под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения (далее – уставные цели).

Таким образом, исходя из редакции проекта закона, не представляется возможным сделать однозначный вывод о том, в какой именно организационно-правовой форме будут осуществлять свою деятельность домовые комитеты, а именно: в форме структурного элемента представительного органа государственной власти на местах либо в форме органа территориального общественного самоуправления.

2. Проведя анализ представленного законопроекта, не представляется возможным сделать однозначный вывод о том, в какой организационно-правовой форме будут создаваться домовые комитеты.

Так, автор проекта устанавливает понятие домового комитета, согласно которому – это орган самоорганизации населения, общественное добровольное объединение граждан (нанимателей, собственников жилья) по месту их жительства, создаваемое на территории одного дома или нескольких домов.

При этом пункт 2 статьи 5 Закона «Об общественных объединениях» устанавливает, что право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридические лица, зарегистрированные в установленном законодательством Приднестровской Молдавской Республики порядке, в соответствии с которым зарегистрированное юридическое лицо должно обладать всеми присущими ему признаками, предусмотренными Гражданским кодексом Приднестровской Молдавской Республики. Одним из обязательных требований является наличие в собственности обособленного имущества, которым юридическое лицо может отвечать по своим обязательствам.

В случае если автор законопроекта с учетом всего предоставленного домовым комитетам объема прав и функций предполагает образование домовых комитетов в форме юридического лица, необходимо отметить следующее:

а) пункт 4 статьи 19 Закона «Об общественных объединениях» предусматривает, что правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента его государственной регистрации.

Статья 12 данного Закона раскрывает понятие органа общественного самоуправления: органом общественного самоуправления является не имеющее членства (фиксированного членства) общественное объединение, целью деятельности которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественного самоуправления по месту его создания. Орган общественного самоуправления формируется по инициативе граждан, заинтересованных в решении указанных в пункте 1 настоящей статьи проблем, и строит свою работу на основе самоуправления в соответствии с уставом, принятым на собрании учредителей. Орган общественного самоуправления не имеет над собой вышестоящих органов или организаций.

Вместе с тем в соответствии с положениями законопроекта домовый комитет входит в структуру представительного органа власти на местах, подотчетный и подконтрольный местным Советам народных депутатов (часть первая пункта 1 статьи 1 проекта закона);

б) исходя из вышеуказанных норм, следует, что только в случае государственной регистрации органа общественного самоуправления как юридического лица данный орган приобретает права и принимает на себя обязанности юридического лица в соответствии с уставом. Вместе с тем в статье 60-2 Закона в редакции законопроекта, регламентирующей порядок создания домовых комитетов, не предусмотрена необходимость подготовки уставных документов, в которых надлежащим образом должны быть отображены название, цели, задачи общественного объединения, его организационно-правовая форма, порядок деятельности.

Следует при этом отметить, что специального Закона, регламентирующего правовые основы деятельности органов общественного самоуправления в Приднестровской Молдавской Республике не существует, в связи с чем деятельность указанных органов самоорганизации населения подпадает под действие норм Закона Приднестровской Молдавской Республики «Об общественных объединениях».

3. В соответствии с частью первой пункта 1 статьи 1 проекта закона домовый комитет имеет право контролировать коммунальные службы и другие предприятия, оказывающие услуги населению в доме или микрорайоне.

Вместе с тем неясно, какими конкретно контрольными полномочиями автор проекта наделяет домовые комитеты. А именно речь идет об общественном контроле за содержанием, технической эксплуатацией и ремонтом жилых домов, содержанием придомовых территорий, объектов благоустройства и озеленения, об общественном контроле качества и объемов предоставляемых жилищно-коммунальных услуг либо о государственном

контроле субъектов жилищно-коммунальных правоотношений, например, проверка исполнения нормативных правовых актов в сфере жилищно-коммунального хозяйства, контрольно-ревизионные проверки на объектах жилищно-коммунального хозяйства и так далее.

Таким образом, необходимо четко определить, что в рамках редакции, представленной проектом закона, наделение общественных объединений полномочиями органов государственной власти, в том числе и по контролю за деятельностью коммунальных служб и других предприятий, оказывающих услуги населению в доме или микрорайоне, является недопустимым.

4. Статья 60-2 Закона в редакции, представленной частью второй пункта 1 статьи 1 законопроекта, регулирует порядок создания домовых комитетов, в связи с чем необходимо отметить следующее:

а) в соответствии с частью второй пункта 1 статьи 1 законопроекта в состав домовых комитетов избираются граждане, достигшие 18 лет, проживающие на территории деятельности соответствующего комитета.

Между тем, не указано, какие именно лица вправе участвовать в собрании. Так, из текста указанной статьи непонятно, о каких гражданах идет речь: это собственники, наниматели (либо и те, и другие).

Также, в отношении граждан, имеющих право принимать участие в собрании домового комитета, автор проекта использует следующую формулировку: «проживающие на территории деятельности соответствующего комитета». При этом отсутствует какое-либо разграничение на определенные категории граждан, проживающих на территории деятельности соответствующего комитета. Например, на граждан, постоянно зарегистрированных по месту жительства в многоквартирном доме (домах) или имеющих регистрацию по месту пребывания (временная регистрация) (в соответствии с Указом Президента Приднестровской Молдавской Республики от 30 мая 2013 года № 258 «Об утверждении Положения о правилах прописки, выписки граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Приднестровской Молдавской Республики» (САЗ 13-21)).

В этой связи подобная формулировка может являться основанием для разночтения данной нормы, а также неоднозначного применения ее на практике;

б) согласно пункту 3 статьи 60-2 Закона в редакции, представленной частью второй пункта 1 статьи 1 законопроекта, избранными в состав считаются лица, получившие более половины голосов участников собрания.

Вместе с тем необходимо отметить, что в рассматриваемой статье 60-2 Закона в редакции законопроекта, регламентирующей порядок создания домовых комитетов, не указано в случае участия какого количества жителей в собрании домового комитета последнее будет считаться правомочным;

в) пунктом 6 статьи 60-2 Закона в редакции законопроекта устанавливается, что председателю домового комитета директором соответствующего жилищно-управляющего предприятия выдается

удостоверение на период осуществления им полномочий председателя домового комитета.

Вместе с тем из обоснования к представленному проекту неясно чем обусловлена необходимость закрепления данной нормы, на основании какого нормативного акта директор соответствующего жилищно-управляющего предприятия обладает такими полномочиями, а также не установлено, какой орган вправе утверждать форму (образец) удостоверений председателя домового комитета. Кроме того, автор законопроекта в части первой пункта 1 статьи 1 указывает, что домовый комитет – элемент, входящий в структуру представительного органа власти на местах, подотчетный и подконтрольный местным Советам народных депутатов.

В этой связи наблюдается внутреннее противоречие по смыслу представленной законодательной инициативы.

5. В соответствии с пунктом «д» статьи 60-3 Закона в редакции, представленной законопроектом, домовые комитеты содействуют в осуществлении контроля за соблюдением правил застройки дворов, выявляют факты самовольного строительства гражданами жилых зданий и построек к ним, различных хозяйственных построек и гаражей, сообщают об этом в соответствующее жилищно-управляющее предприятие или государственную администрацию.

Вместе с тем контроль за градостроительной деятельностью осуществляют исполнительный орган государственной власти, в ведении которого находятся вопросы архитектуры и градостроительства, и градостроительные службы государственных администраций городов и районов (пункт 2 статьи 5 Закона Приднестровской Молдавской Республики от 30 мая 1995 года «Об основах градостроительной деятельности» (СЗМР 95-2)). Кроме того, контрольными функциями в сфере строительства наделен и исполнительный орган государственной власти по осуществлению функций государственного надзора.

Таким образом, полномочиями по выявлению фактов самовольного строительства в целях защиты прав собственников, предприятий и организаций, наделены органы государственной власти.

Кроме того, возникает ряд вопросов в части порядка выявления фактов самовольного строительства членами домового комитета. Так, неясно, какие мероприятия в целях реализации предлагаемой нормы будут проводить домовые комитеты: обходы (объезды) на соответствующей территории или рассмотрение жалоб (заявлений) граждан по строительным вопросам. При этом не определен механизм проверки строительной документации в случае выявления фактов самовольного строительства гражданами жилых зданий и построек к ним, различных хозяйственных построек и гаражей.

Таким образом, в силу наделения органов самоорганизации населения отдельными государственными полномочиями практическое применение указанной нормы в дальнейшем невозможно.

6. В соответствии с пунктом «е» статьи 60-3 Закона в редакции, представленной законопроектом, домовые комитеты содействуют органам внутренних дел в охране правопорядка и профилактике правонарушений в соблюдении правил паспортной системы.

В соответствии с Законом Приднестровской Молдавской Республики от 5 марта 2002 года № 104-3-III «О паспорте гражданина Приднестровской Молдавской Республики» (САЗ 02-11) граждане подлежат в установленном порядке прописке по месту жительства, а также прописке или регистрации по месту временного проживания и выписке при выезде из места жительства. Прописка, регистрация и выписка производятся в соответствии с действующим законодательством Приднестровской Молдавской Республики. Контроль за выполнением требований настоящего Положения осуществляется органами внутренних дел (пункт 1.7 Приложения к Закону).

Таким образом, возникает практическая неопределенность, каким образом будет оказываться содействие участниками домовых комитетов в соблюдении паспортной системы. Необходимо четко определить, что паспорт гражданина как основной документ, удостоверяющий его личность, содержит персональные данные физического лица, которые в соответствии с Законом Приднестровской Молдавской Республики от 16 апреля 2010 года № 53-3-IV «О персональных данных» (САЗ 10-15) подлежат защите от незаконного распространения или предоставления в целях обеспечения права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну.

В этой связи внедрение указанной нормы будет являться нарушением порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах, а также установленного законом порядка контроля исполнительным органом государственной власти и управления, реализующим функции государства в сфере обеспечения общественного порядка, за соблюдением правил паспортной системы.

7. В соответствии с пунктом «ж» статьи 60-3 Закона в редакции, представленной законопроектом, домовый комитет оказывает помощь жилищно-управляющему предприятию и органам пожарного надзора в осуществлении противопожарных мероприятий, в надзоре за противопожарным состоянием домов и иных объектов, расположенных на территории деятельности комитета.

Вместе с тем государственный пожарный надзор – специальный вид государственной надзорной деятельности, осуществляемый должностными лицами органов управления и подразделений пожарной и аварийно-спасательной службы в целях контроля за соблюдением требований пожарной безопасности и пресечения их нарушений (пункт 1 статьи 6 Закона Приднестровской Молдавской Республики от 9 октября 2003 года № 339-3-III «О пожарной безопасности в Приднестровской Молдавской Республике» (САЗ 03-41)).

В свою очередь, должностные лица органов управления и подразделений пожарной и аварийно-спасательной службы в целях осуществления

государственного пожарного надзора наделены широким спектром полномочий в указанной сфере деятельности, в том числе: правом проводить обследования и проверки территорий, зданий, сооружений, помещений организаций и других объектов в целях контроля за соблюдением требований пожарной безопасности и пресечения их нарушений; правом входить беспрепятственно в порядке, установленном законодательными актами Приднестровской Молдавской Республики, в жилые и иные помещения, на земельные участки граждан при наличии достоверных данных о нарушении требований пожарной безопасности, создающем угрозу возникновения пожара и (или) безопасности людей (подпункт «б», «в» пункта 5 статьи 6 Закона Приднестровской Молдавской Республики от 9 октября 2003 года № 339-3-III «О пожарной безопасности в Приднестровской Молдавской Республике» (САЗ 03-41)).

Таким образом, полномочие по осуществлению пожарного надзора в настоящее время осуществляют органы управления и подразделения пожарной и аварийно-спасательной служб. Предоставление подобных полномочий домовым комитетам как органам самоорганизации населения, как минимум, приведет к ослаблению рычагов контроля со стороны государственных органов власти в сфере пожарной безопасности.

8. Статья 60-5 Закона в редакции, представленной проектом закона, предусматривает поощрение муниципальными унитарными предприятиями домовых комитетов путем компенсации им расходов в размере до 50 процентов: при оплате за занимаемую общую площадь жилых помещений (в пределах социальной нормы), за потребленные коммунальные услуги (водоснабжения, водоотведения, вывоз бытовых отходов, лифт и тепловой энергии) в пределах нормативов потребления проживающих в домах муниципального жилого фонда.

Кроме того, представленным проектом предусмотрено возмещение затрат государственным унитарным предприятиям на предоставление льгот по коммунальным платежам председателям домовых комитетов за счет средств республиканского бюджета, а также возмещение затрат муниципальным унитарным предприятиям на предоставление льгот по коммунальным платежам председателям домовых комитетов за счет средств местного бюджета (части третья, четвертая статьи 60-5 Закона в редакции законопроекта).

Вместе с тем в связи со сложной внешнеполитической и внешнеэкономической ситуацией в республике и, как следствие, в связи со снижением поступлений в бюджеты различных уровней в настоящее время невозможно исполнить обязательства по возмещению затрат в полном объеме даже по социально защищенным статьям.

Разработанный Бендерским городским Советом народных депутатов проект закона предполагает расширение существующих льгот и, как следствие, потребует увеличения расходов республиканского бюджета и местных бюджетов, в связи с чем Правительство Приднестровской Молдавской Республики считает, что представленный проект противоречит подпункту «д» пункта 2 статьи 58 Регламента Верховного Совета Приднестровской

Молдавской Республики, в соответствии с которым необходимым условием для внесения законопроекта в порядке законодательной инициативы является представление вместе с текстом законопроекта финансово-экономического обоснования (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует дополнительных материальных и иных затрат).

Кроме того, в связи с недостаточностью доходных источников республиканского бюджета для полного исполнения обязательств по предоставленным законами Приднестровской Молдавской Республики льготам приняты законы Приднестровской Молдавской Республики от 8 декабря 2014 года № 203-3-V «О приостановлении действия ряда положений и внесении изменения в некоторые законы ПМР» (САЗ 14-50), от 30 декабря 2014 года № 228-КЗД-V «О внесении дополнения в Конституционный закон Приднестровской Молдавской Республики «О прокуратуре Приднестровской Молдавской Республики» (САЗ 15-1), от 30 декабря 2014 года № 235-КЗД-V «О внесении дополнения в Конституционный закон Приднестровской Молдавской Республики «О статусе судей в Приднестровской Молдавской Республике» (САЗ 15-1), в соответствии с которыми часть льгот была приостановлена в действии с 1 января 2015 года по 31 декабря 2017 года.

В связи с осложнением внешнеполитической и внешнеэкономической ситуации и, как следствие, снижением показателей исполнения республиканского и местных бюджетов улучшения параметров бюджета в ближайшее время не предвидится, следовательно, основополагающим принципом исполнения бюджета остается обеспечение финансирования первоочередных социальных выплат и расходов (заработная плата работников бюджетной сферы, пенсии, компенсационные выплаты, питание и медикаменты, трансферты местным бюджетам городов и районов на обеспечение социальных обязательств), следовательно, утверждение положений о предоставлении новых льгот (освобождений) в настоящее время несвоевременно и нецелесообразно.

Так, за 5 месяцев 2015 года в республиканский бюджет (без учета поступлений по государственным казначейским обязательствам) поступило на 195,9 миллионов рублей, или на 26,1% меньше средств, чем за аналогичный период 2014 года, без учета средств целевых бюджетных фондов (счетов) – на 193,3 миллионов рублей, или на 32,2% меньше средств, чем за аналогичный период 2014 года. В доходы местных бюджетов городов и районов Приднестровской Молдавской Республики поступило средств на 54,6 миллионов рублей, или 14,6% меньше уровня 2014 года, в бюджет Единого государственного фонда социального страхования Приднестровской Молдавской Республики – на 53 миллиона рублей меньше средств, поступивших в январе-мае 2014 года.

При этом решения, принимаемые органами государственной власти в бюджетной и налоговой сферах, должны быть взвешенными и реализуемыми

в рамках имеющихся ресурсов, а взятые обязательства не должны носить декларативный характер, а исполняться четко и своевременно.

Учитывая изложенное, рассмотрение и принятие Верховным Советом Приднестровской Молдавской Республики законов, принимаемых в течение бюджетного года и увеличивающих утвержденные бюджетные расходы или уменьшающих поступления в бюджет, и законопроектов о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, других законопроектов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет государственного бюджета, возможно только с согласия Правительства Приднестровской Молдавской Республики как органа, осуществляющего единую финансовую, экономическую, кредитную и денежную политику в Приднестровской Молдавской Республике, оформленного в виде положительного заключения Правительства.

Таким образом, учитывая все вышеперечисленное, а также проанализировав действующее законодательство Приднестровской Молдавской Республики, Правительство Приднестровской Молдавской Республики считает невозможным принятие данного проекта закона в представленной редакции.

