



М Э Р И Я
города Ярославля

Андропова ул., д. 6,
г. Ярославль, 150999
тел. (4852) 40-47-27;
факс (4852) 40-47-38;
e-mail: ud@city-yar.ru;
http://city-yaroslavl.ru

Исполнительному директору Союза
городов Центра и Северо-Запада
России
Васильеву А.А.
info.sgorodov@gmail.com

24.01.2022 № 6/21-19-00359

На № _____ от _____

О направлении предложений

Уважаемый Александр Анатольевич!

Рассмотрев по поручению мэра города Ярославля Волкова В.М. запрос Союза городов Центра и Северо-Запада России о направлении предложений по совершенствованию проекта закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», направляем следующие предложения к указанному законопроекту.

1. Различные нормы проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» содержат базовые понятия, содержание которых рассматриваемым законопроектом не раскрывается. В частности, не раскрывается содержание таких понятий как «городской населенный пункт», «сельский населенный пункт» с использованием которых частью 3 статьи 9 сформулировано понятие «городской округ». Аналогично в законопроекте нет легального определения таких базовых понятий, как «муниципальное образование», «муниципальная должность», «органы местного самоуправления», «вопросы местного значения», «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения», «вопросы обеспечения жизнедеятельности населения», «муниципальный правовой акт», «административный центр». Учитывая, что данные понятия не раскрываются также и в других законодательных актах, представляется целесообразным основные понятия и их определение закрепить в отдельной норме проекта закона.

2. Согласно части 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Понятие «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения», которое используется в проекте федерального закона, в Конституции РФ отсутствует. Учитывая изложенное, представляется обоснованным сохранить в проекте федерального закона используемое на сегодняшний день и закрепленное Конституцией РФ понятие «вопросы местного значения». Одновременно представляется неоднозначным предложенное статьей 32 законопроекта разделение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения на непосредственно полномочия указанных органов и «возможные» полномочия органов местного самоуправления - в случае принятия субъектом Российской Федерации соответствующего закона. Полагаем

указанный подход по наделению органов местного самоуправления полномочиями по решению вопросов местного значения опосредованно через законы субъектов в случае, если органами власти субъекта РФ будет принято такое решение, не способствующим стабильности деятельности органов местного самоуправления. В частности, при указанном правовом регулировании представляется затруднительным образование структуры органов местного самоуправления муниципального образования и его штатной численности. Учитывая предлагаемый законопроектом переход на одноуровневую модель местного самоуправления, не предусматривающую городские и сельские поселения как самостоятельные муниципальные образования, представляется обоснованным закрепить исчерпывающий перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения федеральным законом, предусмотрев возможность их перераспределения в исключительных, предусмотренных законом случаях.

3. Новеллой законопроекта является положение, согласно которому глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность.

Учитывая провозглашаемую Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» унификацию прав, ограничений, запретов и обязанностей лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации и должности глав муниципальных образований, указанное нововведение не имеет выраженной практической цели и ценности. Если законодатель стремится уравнивать права и обязанности вышеуказанных лиц, то «двойной» статус может породить неопределенность в применении его последствий, закрепленных в системе иных взаимоувязанных положений действующего федерального законодательства.

4. В соответствии со статьей 14 законопроекта структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Согласно статье 22 проекта закона местная администрация обладает правами юридического лица. Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

При наличии в структуре местной администрации территориальных органов местной администрации местная администрация формируется в виде коллегиального органа. При этом руководители территориальных и отраслевых (функциональных) (при наличии) органов местной администрации замещают муниципальные должности.

Указанная норма не согласуется с нормой части 2 статьи 22 законопроекта, предусматривающей, что местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. В свою очередь положение о том, что руководители территориальных и отраслевых (функциональных) органов местной администрации замещают муниципальные должности не согласуется со статусом указанных органов как структурных подразделений местной администрации (не являющихся самостоятельными органами местного самоуправления).

Согласно принципу структурирования органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации их отраслевые (функциональные) органы являются самостоятельными органами исполнительной власти субъекта наряду с высшим исполнительным органом власти субъекта. Предлагаем рассмотреть возможность установления аналогичного принципа на местном уровне.

5. Одним из оснований для удаления главы муниципального образования в отставку в соответствии с пунктом 6 части 3 статьи 21 законопроекта является систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов

местного самоуправления. При этом понятие «систематическое недостижение» не раскрывается, что указывает на правовую неопределенность данной нормы проекта закона.

6. Статьей 44 проекта закона предусматривается возможность проведения схода граждан в населенном пункте, входящем в состав внутригородской территории города федерального значения, городского округа или муниципального округа по вопросу введения и использования средств самообложения граждан на территории данного населенного пункта.

Одновременно указанной статьей проекта закона установлена возможность проведения схода граждан на части территории населенного пункта, входящего в состав внутригородской территории города федерального значения, городского округа или муниципального округа по вопросу введения и использования средств самообложения граждан на данной части территории населенного пункта в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Вопросы введения и использования средств самообложения граждан урегулированы также статьей 68 законопроекта, согласно части 2 которой указанные вопросы решаются на местном референдуме, а в случаях, предусмотренных пунктами 1 и 2 части 1 статьи 44 настоящего Федерального закона, на сходе граждан.

В соответствии со статьей 9 проекта закона муниципальным образованием признается территория с постоянно проживающим населением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления; городским округом является муниципальное образование, в состав территории которого входят один или несколько городов и (или) иных городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых проживает не менее двух третей населения городского округа, при этом в состав территории городского округа также могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа. На территории городского округа плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации.

Законом Ярославской области от 21.12.2004 № 65-з «О наименованиях, границах и статусе муниципальных образований Ярославской области» город Ярославль наделен статусом городского округа. Одновременно в соответствии с указанным законом в состав городского округа город Ярославль входит один населенный пункт – город Ярославль, граница муниципального образования городской округ город Ярославль установлена в административных границах населенного пункта - города Ярославля. Таким образом, для города Ярославля граница муниципального образования и населенного пункта совпадают, что в условиях существующего и предлагаемого законопроектом правового регулирования создает предпосылки для неоднозначного толкования и применения норм, регулирующих порядок введения и использования средств самообложения граждан. В частности, спорным является вопрос о том, каким образом должен решаться вопрос о введении и использовании на территории населенного пункта, границы которого полностью совпадают с границами муниципального образования, средств самообложения граждан: как для населенного пункта, входящего в состав муниципального образования (на сходе граждан), либо как для муниципального образования (путем проведения референдума).

Кроме того, аналогичные формулировки пункта 1 и 2 части 1 статьи 44 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ в части слов «входящем в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа либо расположенном на межселенной

территории в границах муниципального района» также не позволяют однозначно толковать нормы о введении и использовании средств самообложения граждан на части территории населенного пункта, входящего в состав муниципального образования.

Учитывая изложенное, в целях корректного правоприменения положений проекта федерального закона, регулирующих вопросы введения и использования средств самообложения граждан, представляется необходимым внести соответствующие корректировки в указанные выше нормы законопроекта.

Заместитель мэра города Ярославля
по взаимодействию с общественностью,
международным связям
и обеспечению деятельности мэрии

С уважением,



В.И. Гаврилов



