



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

## Управление аналитической и законотворческой деятельности

### АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края «О внесении изменения в Закон Пермского края "О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края"»

25.07.2016

№ 153-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению первого заместителя председателя Законодательного Собрания Папкова И.В. от 24.06.2016 № 2123 16/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Думой Гремячинского городского поселения Пермского края (письмо от 20.06.2016 № И30/01-13).

Проект закона Пермского края предусматривает внесение изменения в абзац первый части 1 статьи 3 Закона Пермского края от 26.11.2014 № 401-ПК «О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края» (далее – Закон № 401-ПК) и касается установления **альтернативного** порядка избрания глав муниципальных образований Пермского края.

Законопроектом предлагается установить, что глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования избирается **либо на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса**, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи.

Оценивая **актуальность** и последствия принятия рассматриваемого законопроекта, необходимо отметить следующее.

1. Возможные варианты избрания главы муниципального образования в Российской Федерации определены пунктом 1 части 2 статьи 36 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131 ФЗ).

Так, глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования может избираться **либо на муниципальных выборах, либо представительным органом**

**муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.**

Федеральный законодатель установил также возможные варианты *места* главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления в зависимости от способа его избрания.

1) в случае избрания на муниципальных выборах глава либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

2) в случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава глава исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса либо возглавляет местную администрацию.

3) в случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, глава возглавляет местную администрацию.

Таким образом, законом субъекта Российской Федерации должен быть установлен способ (способы) избрания глав муниципальных образований и место главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления, на основании норм которого конкретный способ избрания главы и руководства им органов местного самоуправления должны быть закреплены уставом муниципального образования.

2. Согласно действующей редакции части 1 статьи 3 Закона № 401-ПК глава муниципального образования Пермского края избирается ***представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса***, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи.

Избранный по результатам конкурса глава муниципального образования возглавляет местную администрацию.

Исключение, предусмотренное частью 2 статьи 3 Закона № 401-ПК, касается особого порядка избрания главы в муниципальном образовании, имеющем статус закрытого административно-территориального образования, и в поселении, являющемся административным центром муниципального района, в случае образования местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения.<sup>1</sup>

В этих случаях глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса.

3. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации Приволжского и Уральского федеральных округов по данному вопросу показал,

---

<sup>1</sup> В настоящее время данный порядок распространяется на ЗАТО «Звездный», Горнозаводское и Суксунское городские поселения.

что порядок избрания глав муниципальных образований региональным законодательством отличается разнообразием.

Так, порядок избрания глав муниципальных районов и городских округов в основном предусматривает избрание представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. При этом глава возглавляет местную администрацию (Нижегородская, Самарская, Саратовская, Свердловская, Челябинская, Курганская области, Республика Мордовия).

В Тюменской, Ульяновской областях, Ханты-Мансийском автономном округе, Удмуртской Республике глава муниципального района, городского округа избирается представительным органом муниципального образования из своего состава либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

В Республиках Башкортостан и Татарстан глава муниципального района, городского округа, а также городского поселения, являющегося административным центром муниципального района или включающего в состав территории городского поселения административный центр муниципального района, избирается представительным органом из своего состава, исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса.

В Республике Татарстан такой порядок распространяется также на те городские поселения, органы местного самоуправления которых наделены законом отдельными государственными полномочиями, либо на территории которых в соответствии с законом находится место постоянного пребывания мирового судьи Республики Татарстан.

Что касается избрания глав поселений, то они чаще избираются на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава (Республики Башкортостан, Мордовия, Саратовская, Ульяновская и Тюменская области (в последней - только глава сельского поселения, являющегося административным центром муниципального района) либо из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляют местную администрацию (Самарская, Тюменская области). В Челябинской области избрание главы по конкурсу применяется только для городских поселений.

В Нижегородской, Свердловской областях, Ханты-Мансийском автономном округе способ избрания и место в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, уставом определяется из всех вариантов, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ.

В качестве **проблемного момента** рассматриваемого законопроекта отметим следующий.

Федеральным законом от 03.07.2016 № 297-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании», который **вступил в силу с 04.07.2016**, внесены изменения в Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом

административно-территориальном образовании» (далее – Закон РФ № 3297-1), которые, в частности, предусматривают **изменение порядка избрания главы закрытого административно-территориального образования и его места в структуре органов местного самоуправления.**

Так, согласно новой редакции части 3 статьи 4 Закона РФ № 3297-1 глава закрытого административно-территориального образования избирается представительным органом закрытого административно-территориального образования из **числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию.**

*Ранее действующей редакцией части 3 статьи 4 Закона РФ № 3297-1 устанавливалось, что главой местной администрации закрытого административно-территориального образования является лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом закрытого административно-территориального образования.*

*Поэтому глава такого муниципального образования независимо от того, избран на муниципальных выборах либо из состава представительного органа муниципального образования, в обязательном порядке входил в состав представительного органа с правом решающего голоса и исполнял полномочия его председателя.*

В связи с указанными изменениями федерального законодательства считаем **целесообразным** при доработке законопроекта (в случае его принятия как одного из альтернативных в первом чтении)<sup>2</sup> внести соответствующие изменения в пункт 1 части 2 статьи 3 Закона № 401-ПК, касающиеся **исключения** из особого порядка избрания глав некоторых муниципальных образований процедуры избрания главы муниципального образования, имеющего статус закрытого административно-территориального образования, из состава представительного органа.

Кроме того, рассматриваемый законопроект **не учитывает** Постановление Конституционного Суда Российской Федерации в от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» (далее – Постановление Конституционного Суда № 30-П), которым сформулирована правовая позиция в отношении урегулирования законами субъектов Российской Федерации порядка избрания представительных органов и глав муниципальных образований.

*Конституционность положений части 2 статьи 36 в числе иных норм Федерального закона № 131-ФЗ была оспорена группой депутатов*

---

<sup>2</sup> Рассматриваемый законопроект является **альтернативным** законопроекту, внесенному на рассмотрение Законодательного Собрания депутатами Законодательного Собрания Айтаковой К.А. и Корсуном В.К. 06.07.2016.

*Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и стала предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку практика реализации нормы пункта 1 части 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ в отношении установления законом субъекта Российской Федерации единственного или нескольких альтернативных способов избрания главы муниципального образования показала разный подход субъектов Российской Федерации по законодательному урегулированию данного вопроса.*

В результате рассмотрения дела Конституционный Суд постановил, что нормами Федерального закона № 131-ФЗ **допускается** возможность воспроизведения законами субъектов Российской Федерации, **как альтернативных вариантов, так и единственно возможного варианта** порядка формирования представительных органов муниципальных районов, порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления глав муниципальных районов, городских округов, а также тех городских поселений, которые по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение, сопоставимы с городскими округами.

При этом Конституционный Суд определил, что Федеральный закон № 131-ФЗ **не допускает** воспроизведение законами субъектов Российской Федерации **единственно возможного варианта** порядка избрания и места в системе органов местного самоуправления глав **сельских поселений**, а также глав **тех городских поселений, которые не относятся к городским поселениям, сопоставимым с городскими округами.**

По решению Конституционного Суда, законами субъектов Российской Федерации **не может быть ограничена** возможность предусмотреть в уставах этих муниципальных образований избрание главы поселения на муниципальных выборах, а также самостоятельно определить место главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления соответствующего поселения.

Конституционный Суд также постановил, что воспроизведение законами субъектов Российской Федерации конкретного варианта порядка формирования представительного органа, порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования как единственно возможного применительно к отдельным муниципальным образованиям, относящимся к одному и тому же виду муниципальных образований, предполагает применение **нормативно закрепленных критериев** определения состава таких муниципальных образований.

Возможность воспроизведения единственно возможного варианта порядка формирования представительного органа, порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования допускается применительно к муниципальному образованию, которому федеральным законом придан **специальный (особый) правовой статус**, влияющий на осуществление местного самоуправления на данной территории, а

также применительно к *административному центру (столице)* субъекта Российской Федерации.

Постановление Конституционного Суда № 30-П предписывает субъектам Российской Федерации привести законодательное регулирование в сфере организации муниципальной власти в соответствии с правовыми позициями, выраженными в постановлении.

В соответствии со статьей 80 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» в случае, если из решения Конституционного Суда вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение *шести месяцев после опубликования*<sup>3</sup> решения Конституционного Суда отменяет признанный неконституционным закон субъекта Российской Федерации, принимает новый закон либо вносит изменения и (или) дополнения в закон субъекта Российской Федерации, признанный неконституционным в отдельной его части.

В целях приведения Закона № 401-ПК в соответствие с Постановлением Конституционного Суда № 30-П считаем *целесообразным закрепить* в части 1 статьи 4 Закона № 401-ПК либо для всех муниципальных образований (с исключением, возможность которого предусмотрена федеральным законодательством) либо только для сельских поселений и городских поселений, которые не относятся к городским поселениям, по своему значению сопоставимых с городскими округами, *альтернативные способы определения места главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления*, а также во втором случае определить *критерии* отнесения указанных городских поселений к данной категории.

В соответствии с вышеизложенным, принятие рассматриваемого законопроекта **актуально** и в случае устранения отмеченного проблемного момента и внесения изменений, направленных на приведение Закона № 401-ПК в соответствие с Постановлением Конституционного Суда от 01.12.2015 № 30-П, повлечет **положительные последствия**, связанные с созданием условий для реализации конституционных гарантий права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, осуществлять местное самоуправление путем выборов в органы местного самоуправления.

Начальник управления,  
государственный советник  
Пермского края I класса

М.Ю.Кужельная

Огородникова  
217 75 88

---

<sup>3</sup> Дата первого официального опубликования постановления Конституционного Суда от 01.12.2015 № 30-П на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 04.12.2015.