



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О внесении изменений в Устав
Пермского края"

13.05.2013

№ 72

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Сухих В.А. от 12.04.2013 № 1313-13/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания губернатором Пермского края (письмо от 11.04.2013 № СЭД-01-29-486).

Рассматриваемый проект закона Пермского края предусматривает внесение изменений в Устав Пермского края от 27.04.2007 № 32-ПК (далее - Устав), основные из которых заключаются в следующем:

1) статью 16 Устава, определяющую общие положения о Законодательном Собрании Пермского края, предлагается **дополнить** новой частью 2.1, закрепляющей обязательность сбора вновь избранного Законодательного Собрания на первое заседание не позднее 30 дней со дня его избрания;

2) в части 1 статьи 18 Устава, которой определены случаи досрочного прекращения полномочий Законодательного Собрания, пункт «б» предлагается изложить в новой редакции, содержащей вместо перечисления конкретных оснований роспуска Законодательного Собрания - **отсылочную норму** к пунктам 2 и 2.1 статьи 9 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон)

Согласно нормам частей 2 и 2.1 статьи 9 Федерального закона высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации:

1) в случае принятия данным органом конституции (устава) и закона субъекта Российской Федерации, иного нормативного правового

акта, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, конституции (устава) субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный орган не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения;

2) *в случае, если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что избранный в правомочном составе законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев подряд не проводил заседание.*

*Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий **вновь избранного** в правомочном составе законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации также в случае, если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что указанный орган в течение трех месяцев со дня его избрания в правомочном составе не проводил заседание. Решение о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации может быть принято в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения соответствующего суда;*

3) *в статье 20 Устава, определяющей правовой статус губернатора Пермского края:*

3.1 часть 4 предлагается изложить в новой редакции, дополняющей и уточняющей **ограничения** для занятия губернатором Пермского края иных должностей и занятия им иной деятельностью.

Так, исключение для занятия преподавательской, научной и иной творческой деятельностью будет действовать только в случае, если данная деятельность не финансируется исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором и законодательством Российской Федерации.

Часть 4 дополнена также положением о том, что ограничения, касающиеся замещения губернатором Пермского края должностей федеральной государственной службы, не применяются в случаях, установленных указами Президента Российской Федерации.

Нововведениями части 4 являются запреты на вхождение губернатора Пермского края в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации, их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором и законодательством Российской Федерации, а также на отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну;

3.2 в части 5 той же статьи 20 перечень ограничений полномочий временно исполняющего обязанности губернатора края предлагается **дополнить нормой**, запрещающей ему распускать Законодательное Собрание, вносить предложения об изменении Устава Пермского края;

4) в статье 25 Устава, устанавливающей перечень государственных должностей Пермского края и основы правового положения лиц, замещающих государственные должности Пермского края:

4.1 часть 1 предлагается **дополнить** нормой о возможности учреждения законами Пермского края **иных** государственных должностей Пермского края;

4.2 в части 2 предлагается **определить**, что основы правового статуса лиц, замещающих государственные должности Пермского края, регулируются не единым законом Пермского края, а **отдельными** законами в соответствии с федеральным законодательством;

5) часть 2 статьи 27 Устава предлагается изложить в **уточненной редакции**, согласно которой проекты законов Пермского края о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств Пермского края, другие проекты законов края, предусматривающие расходы, покрываемые за счет бюджета края, а также проекты иных законов края, установленных законами Пермского края, рассматриваются Законодательным Собранием по представлению губернатора края либо при наличии заключения губернатора края. Заключение должно представляться в Законодательное Собрание не позднее 30 календарных дней со дня поступления проекта закона губернатору края.

Согласно действующей редакции части 2 статьи 27 Устава проекты законов Пермского края о бюджете края на соответствующий финансовый год, а также проекты законов, связанные с изменениями бюджета края, программы социально-экономического развития края рассматриваются Законодательным Собранием по представлению губернатора края либо при наличии заключения губернатора края.

Заключение представляется не позднее месячного срока со дня поступления законопроекта в администрацию губернатора.

Актуальность принятия законопроекта обусловлена необходимостью:

во-первых, приведения отдельных норм Устава, касающихся определения основ деятельности Законодательного Собрания и правового статуса губернатора Пермского края, в соответствие федеральному законодательству;

во-вторых, корректировки уставных норм исходя из практики правоприменения Устава и законов Пермского края, регламентирующих правовой статус лиц, замещающих отдельные государственные должности Пермского края, а также полномочий лица, временно исполняющего обязанности губернатора Пермского края;

в-третьих, оптимизации отдельных процедур обеспечения законотворческого процесса в Законодательном Собрании.

Принятие закона повлечет **положительные последствия**, связанные с совершенствованием правовых условий функционирования органов

государственной власти Пермского края и лиц, замещающих государственные должности Пермского края.

Вместе с тем законопроект содержит **проблемные моменты**, устранение которых будет способствовать улучшению качества изложения норм Устава для их дальнейшего развития законами Пермского края и правоприменения.

1. Предлагаемой редакцией части статьи 25 Устава предусматривается возможность **учреждения** законами Пермского края **иных** государственных должностей для непосредственного исполнения полномочий органов государственной власти, иных государственных органов Пермского края, помимо тех, что установлены данной статьей Устава.

Отметим, что право установления конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации государственных должностей субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации закреплено статьей 1 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Анализ конституций (уставов) всех 83 субъектов Российской Федерации показал, что данное федеральным законодательством право реализуется региональным законодательством по-разному.

Так, например, закрытый перечень государственных должностей установлен уставами Московской, Владимирской, Вологодской Челябинской, Курганской областей, Пермского края и др. (всего 16 субъектов Российской Федерации). Открытый перечень государственных должностей установлен уставами Кировской, Костромской, Магаданской, Новосибирской, Псковской, Тверской, Архангельской областей, Ямало-Ненецкого автономного округа Хабаровского края. В уставах 18 областей (Калининградской, Нижегородской, Омской, Тюменской, Самарской, Саратовской, Свердловской и др.), Ненецкого и Чукотского автономных округов и конституциях всех республик перечни государственных должностей не установлены.

В большинстве субъектов Российской Федерации приняты отдельные законы либо о государственных должностях, либо о реестре, либо о правовом статусе государственных должностей данных субъектов Российской Федерации (города Москва и Санкт-Петербург, Ленинградская Свердловская, Нижегородская, Тюменская и др. области, Краснодарский, Красноярский, Приморский, Забайкальский края, большая часть республик, в т.ч. республики Татарстан, Башкортостан, Тыва, Хакасия, Мордовия, Коми, Бурятия и др.).

При этом в ряде регионов перечень закреплен одновременно и в уставе и в отдельном законе (Московская, Воронежская, Калужская области, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Разными законами одного субъекта Российской Федерации устанавливаются государственные должности в Хабаровском крае, Архангельской, Тверской и Волгоградской областях, республиках Калмыкии,

Ингушетии, Карелии, Марий-Эл, Саха-Якутии, Северной Осетии-Алании, Чеченской Республике.

Учитывая опыт законодательного регулирования данного вопроса другими субъектами Российской Федерации считаем установление части государственных должностей Пермского края Уставом, а части - законами Пермского края неудобным для практического правоприменения, и в связи с этим **нецелесообразным**.

По нашему мнению, оптимальным вариантом, в т.ч. с точки зрения более простой процедуры внесения изменений и дополнений, являлось бы установление исчерпывающего перечня государственных должностей **единым законом Пермского края** и, соответственно, исключение данного перечня из Устава.

Кроме того, обращаем внимание на то, что перечень закрепленных Уставом государственных должностей Пермского края **шире** перечня типовых должностей субъектов Российской Федерации, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 04.12.2009 № 1381, включающий всего 17 должностей (в т.ч. должности председателя, заместителя председателя и судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, которого в Пермском крае нет).

2. Предлагаемой редакцией части 2 статьи 27 Устава предлагается рассмотрение по представлению губернатора края либо при наличии его заключения помимо проектов законов Пермского края о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств края, других проектов законов края, предусматривающих расходы бюджета края, также проектов **иных** законов края, установленных законами Пермского края.

Считаем, что предлагаемая норма носит **неопределенный** характер и ее введение фактически может привести к тому, что **все** проекты законов должны будут рассматриваться Законодательным Собранием либо по представлению губернатора края либо при наличии его заключения.

3. По нашему мнению, в случае принятия рассматриваемого законопроекта, потребуется внесение изменений в Закон Пермского края от 06.03.2007 № 7-ПК «О порядке рассмотрения, принятия и обнародования законов Пермского края» и от 07.09.2007 № 107-ПК «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края». Однако данные правовые акты в перечне законов Пермского края, требующих внесения изменений или отмены в случае принятия закона, **не указаны**.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 2 класса

М.Ю.Кужельная