

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**  
**к проекту Закона Пермского края**  
**«Об общем порядке избрания представительных органов и глав**  
**муниципальных образований на территории Пермского края»**

Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ существенно расширена сфера законодательного регулирования местного самоуправления на уровне субъекта Российской Федерации. В частности, предусмотрено, что именно закон субъекта Российской Федерации должен определять общий порядок избрания (формирования) представительных органов таких муниципальных образований, как муниципальный район и городской округ с внутригородским делением, а также глав муниципальных образований.

При этом допускаются два разных подхода. При одном из них депутаты указанных муниципальных образований и главы избираются напрямую населением. При другом – представительный орган муниципального района формируется из числа глав и депутатов образующих его поселений. В городском же округе образуются специфические районы как самостоятельные муниципальные образования со своими представительными и исполнительно-распорядительными органами. Их представители формируют в этом случае представительный орган городского округа с таким внутригородским делением. Второй подход предполагает избрание глав муниципальных образований не на прямых выборах, а соответствующим представительным органом. В соответствии с указанным Федеральным законом каждый субъект Российской Федерации обязан в течение шести месяцев законодательно определить тот или иной порядок избрания или формирования как представительных органов районов и городских округов, так и глав муниципальных образований. Одновременно требуется решить вопрос о необходимости или допустимости образования внутри соответствующих городских округов внутригородских районов с полномочиями муниципальных образований.

Настоящий законопроект предлагает оптимальное, с точки зрения автора, решение данной проблемы на территории Пермского края. В нем предлагается:

а) установить единообразный порядок избрания депутатов представительных органов и глав муниципальных образований (включая муниципальные районы и городские округа) на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;

б) сформулировать запрет на создание районов как отдельных муниципальных образований внутри городских округов (районы как территориальные единицы городов, разумеется, сохраняются);

в) закрепить норму о том, что глава муниципального образования (муниципального района, городского округа, городского и сельского поселения) возглавляет местную администрацию и не вправе одновременно исполнять обязанности председателя или депутата соответствующего представительного органа.



При этом, учитывая малочисленность жителей сельских поселений, законом в соответствии с уставом такого муниципального образования предусмотрено право формировать исполнительно-распорядительный орган, который возглавляет глава муниципального образования, одновременно исполняющий полномочия председателя представительного органа такого муниципального образования.

Изложенная концепция базируется на следующих принципиальных соображениях.

Первое. Предлагаемый порядок избрания представительных органов и глав муниципальных образований не только соответствует одной из моделей, предусмотренной федеральным законом, но и в наибольшей степени отвечает конституционному принципу народовластия. Согласно части 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В части 3 той же статьи содержится положение о том, что «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы». Из приведенных норм вытекает не только допустимость, но и желательность прямых выборов народом если и не всех ветвей и органов государственной власти и местного самоуправления, но уж во всяком случае высших должностных лиц и депутатов представительных органов местного самоуправления.

Второе. Формирование представительных органов по принципу «матрешки» как альтернатива нашему варианту на деле размывает ответственность депутатов, делегированных в состав органа более «высокого» уровня. То же самое происходит с главами муниципальных образований, получивших мандат не от избирателей, а от депутатов и не несущих прямой ответственности за работу местной администрации.

Третье. Только прямые выборы делают глав муниципальных образований по-настоящему легитимными и политически сильными, что не только позволяет намного успешнее решать местные задачи, но и создает кадровый потенциал для самых ответственных государственных должностей. Достаточно вспомнить, что избравшиеся в Пермском регионе на прямых выборах главы муниципальных образований становились затем губернаторами, членами федерального и регионального правительств, депутатами Государственной Думы и Законодательного Собрания, членами Совета Федерации. Ничего похожего, однако, не наблюдается в отношении местных руководителей, не прошедших школу таких выборов. Напротив, для тех муниципальных образований, где отказались от прямого народовластия и ввели должности так называемых «сити-менеджеров», характерна административная чехарда.

Четвертое. Автор законопроекта считает необходимым унифицировать порядок избрания представительных органов и глав муниципальных образований на всей территории края, не допуская впредь того разнобоя, который был до сих пор. Это обусловлено конституционным принципом

равенства граждан перед законом. Вряд ли оправдано, чтобы жители одного и того же края имели разный объем избирательных прав по отношению к органам местного самоуправления своих муниципальных образований. Кроме того, все муниципальные образования одного уровня так же имеют равные полномочия по отношению к гражданам, организациям и государственным органам. Обеспечение такого равенства требует равного объема легитимности для их глав и муниципальных органов.

Пятое. Можно утверждать, что каждый город Пермского края, имеющий статус городского округа, создавался и развивался как единый хозяйственный и культурный комплекс. Есть серьезная опасность, что разделение этих городов на самостоятельные муниципальные образования со своими бюджетами и представительными органами, да еще и управление ими посредством лиц, делегированных из районов, разрушит сложившуюся целостность, усилит диспропорции в территориальном развитии, обострит социальную напряженность. К тому же существенно возрастет бюрократический аппарат, обслуживающий новые муниципальные образования, и существенно упадет уровень компетентности депутатов, вынужденных «разрываться» между районными и городскими проблемами.

Шестое. Все опросы общественного мнения в Пермском крае показывают, что подавляющее большинство наших земляков выступает за прямые выборы первых лиц городов и районов и депутатов представительных органов муниципальных образований. Нельзя утверждать, что большинство всегда право. Но если оно требует большей демократии и готово принять на себя большую ответственность за организацию жизни на своей территории, то это мнение нельзя игнорировать.