



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ
АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Государственно-правовое управление

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**на проект закона Пермского края
"Об административно-территориальном устройстве Пермского края"**

(внесен депутатом
Законодательного Собрания
Гарсляном А.Г.)

12.11.2012

№ 409

Согласно пункту «л» части 2 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 184-ФЗ) законом субъекта Российской Федерации устанавливается административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации и порядок его изменения.

По представленному проекту закона имеются следующие предложения и замечания.

Законопроектом предлагается устанавливать и изменять административно-территориальное устройство Пермского края с учетом муниципального деления края, основываясь на принципе совпадения границ и наименований административно-территориальных образований, административно-территориальных единиц и границ и наименований соответствующих муниципальных образований. То есть по существу предлагается считать административно-территориальным делением территории Пермского края «муниципальное» деление (деление территории края на муниципальные образования).

По нашему мнению, предлагаемый подход не соответствует статье 6 Устава Пермского края (далее – Устав), а также федеральному законодательству.

В соответствии с частями 2, 5, 6 статьи 6 Устава в целях осуществления государственного управления, определения территориальных основ построения системы органов государственной власти и создания оптимальных условий для ее функционирования, реализации единой государственной политики с учетом эффективного использования природного, экономического, социального, инфраструктурного потенциала, а также исторических, национальных и иных местных традиций территория Пермского края делится на административно-территориальные единицы Пермского края.

Иное территориальное деление Пермского края определяется федеральными законами.

В целях обеспечения оптимальных условий для осуществления местного самоуправления и содействия его развитию территория Пермского края разграничивается между муниципальными образованиями.

Статусы и границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами Пермского края в соответствии с требованиями, предусмотренными федеральным законом.

Таким образом, согласно Уставу административно-территориальное устройство (деление) Пермского края понимается как деление территории Пермского края на части в целях организации государственного управления. Деление территории края между муниципальными образованиями рассматривается только в целях осуществления местного самоуправления.

Следует отметить, что содержание норм Устава соответствует статьям 12, 131 Конституции Российской Федерации, согласно которым органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и местное самоуправление осуществляется на определенных территориях, изменение границ которых допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Соответствуют нормы Устава и Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ), который также проводит различие между «административно-территориальным устройством» субъекта Российской Федерации и «территориальной организацией местного самоуправления». Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации состоит в организации деятельности органов государственной власти, а территориальная организация местного самоуправления – в организации самоуправления, осуществляемого непосредственно населением или через органы местного самоуправления на территории муниципальных образований.

Вопросы административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации и установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления относятся к различным предметам ведения и имеют различный предмет правового регулирования (см. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 02.03.2005 № 86-Г05-2).

Такой же вывод содержится в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 10.07.2003 № 289-О. В данном определении указано, что хотя вопросы территориальных основ местного самоуправления, формирования муниципальных образований и административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации связаны между собой, каждый из них имеет самостоятельное значение, обладает собственным юридическим содержанием и относится к различным сферам ведения: первый - к совместному ведению Российской Федерации и ее субъекта, второй - к исключительному ведению субъекта Российской Федерации.

К полномочиям субъекта Российской Федерации относится установление административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации и порядка его изменения (см. пункт «л» части 2 статьи 5 Федерального закона № 184-ФЗ), установление территориальных основ

местного самоуправления не относится к полномочиям субъекта Российской Федерации (см. статью 6 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, на основании вышеизложенного считаем, что принятие данного законопроекта в представленной редакции не входит в компетенцию Законодательного Собрания.

Кроме того, по тексту проекта закона имеются следующие предложения и замечания.

1. В части 4 статьи 1 проекта закона применяется понятие «территория с особым статусом», а в статье 5 проекта Коми-Пермяцкий автономный округ определяется как «административно-территориальное образование с особым статусом», что свидетельствует о наличии внутреннего противоречия между указанными положениями проекта. Кроме того, эти положения не соответствуют части 4 статьи 6 Устава Пермского края, которой установлено, что Коми-Пермяцкий округ входит в состав Пермского края как административно-территориальная единица с особым статусом, определяемым Уставом в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В этой же части статьи 1 слова «государственной властью» следует заменить словами «органами государственной власти».

2. Пункт 3 статьи 3 проекта закона противоречит пункту 1 части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ в части совпадения наименований административно-территориальных единиц и наименований соответствующих муниципальных образований.

3. В статье 5 проекта закона предлагается определить понятие закрытого административного образования, однако вопросы правового регулирования закрытых административно-территориальных образований не входят в компетенцию субъектов Российской Федерации (см. Закон Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»).

4. В статье 6 предлагается урегулировать вопросы изменения административно-территориального устройства края, в том числе в случаях преобразования, изменения границ, упразднения и т.д., и указано, что изменение административно-территориального устройства края осуществляется на основании законов Пермского края, что не соответствует нормам федерального законодательства. Поскольку проектом предлагается приравнять административно-территориальное и муниципальное деление, следовательно, в каждом случае изменения административно-территориального устройства будет происходить изменение муниципального устройства (что подтверждается содержанием статьи 7 проекта), порядок которого регулируется нормами Федерального закона № 131-ФЗ. С этой точки зрения, статьи 8, 9, 10, 11 проекта требуют полной переработки, поскольку не соответствуют статьям 10, 11, 12, 13 и др. Федерального закона № 131-ФЗ в части обязательности выявления мнения населения, форм выявления такого мнения и т.д.

Кроме того, в части 1 статьи 11 проекта закона в качестве объектов для присвоения наименований и переименований определены объекты административно-территориального деления Пермского края. Поскольку в проекте к административно-территориальным образованиям относятся

муниципальные районы, а к административно-территориальным единицам - городские округа, сельские и городские поселения, то данная норма противоречит статье 1 Федерального закона «О наименованиях географических объектов» (далее - Федеральный закон № 152-ФЗ), которая не относит к географическим объектам муниципальные образования. Следует отметить, что до вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ в статье 1 Федерального закона № 152-ФЗ понятия «населенный пункт» и «поселение» были тождественны и использовались в нормативных правовых актах как синонимы. Со вступлением Федерального закона № 131-ФЗ в силу понятие «поселение» перешло из категории административно-территориального устройства в категорию муниципального устройства.

В статье 11 проекта закона в соответствии с требованиями части 2 статьи 9 Федерального закона № 152-ФЗ должен быть прописан порядок информирования и выявления мнения населения соответствующих территорий о необходимых затратах.

В части 2 статьи 6 проекта определено, что реестр объектов административно-территориального деления является приложением к закону, но в пакете документов такое приложение отсутствует, имеется только его форма.

5. В проекте отсутствует статья, определяющая компетенцию органов государственной власти Пермского края в области административно-территориального устройства Пермского края.

6. Части 2 и 6 статьи 12 проекта закона требуют доработки, поскольку при определении понятий городского и сельского населенных пунктов введен критерий «численность населения», но количественно он не определен.

Кроме того, в части 6 ограничен перечень населенных пунктов, относящихся к категории сельских населенных пунктов, поэтому неясно, какова участь имеющихся в настоящее время иных категорий населенных пунктов.

7. По тексту проекта закона используются различные термины («категория (вид)» и «категория» (см. статьи 12, 13; части 1, 4 статьи 14; часть 2 статьи 15; часть 3 статьи 17); «проект закона Пермского края» и «проект краевого закона» (см. часть 3 статьи 8; часть 4 статьи 9; часть 4 статьи 15), необходимо доработать текст с целью единообразного их применения.

На основании вышеизложенного представленный проект закона не может быть рекомендован к принятию.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

О.П.Ходорова