



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "Об общем порядке избрания
представительных органов муниципальных образований и глав
муниципальных образований в Пермском крае"

15.07.2014

№ 107-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению заместителя председателя Законодательного Собрания Митрофанова С.В. от 24.06.2014 № 1786-14/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания депутатом Законодательного Собрания Бурнашовым А.Л. (письмо от 24.06.2014, б/н).

Актуальность принятия закона Пермского края, определяющего порядок избрания представительных органов муниципальных образований и глав муниципальных образований в Пермском крае, обусловлена необходимостью исполнения требований Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), в соответствии с последними изменениями которого компетенция субъектов Российской Федерации в сфере законодательного регулирования местного самоуправления существенно расширена.

Так, Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (вступил в силу 27.05.2014), в частности, предусмотрена необходимость определения законом субъекта Российской Федерации **порядка формирования представительного органа муниципального района и порядка избрания главы муниципального образования:**

Порядок формирования представительного органа муниципального района возможен из двух вариантов:

- из глав поселений, входящих в состав муниципального района и из депутатов представительных органов указанных поселений избираемых представительными органами поселений из своего состава в

соответствии с равной нормой представительства независимо от численности населения поселения;

- из депутатов, избираемых на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;

Порядок избрания главы муниципального образования предусматривает выбор из двух возможных вариантов:

- на муниципальных выборах;

- представительным органом из своего состава.

Указанные законы субъектов Российской Федерации должны быть приняты **в течение шести месяцев** со дня вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ.

В течение **трех месяцев** со дня вступления в силу законов субъектов Российской Федерации уставы муниципальных образований приводятся в соответствие с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ и указанных законов субъектов Российской Федерации.

Проект закона предусматривает установление **единого** для всех муниципальных образований Пермского края (поселений, муниципальных районов, городских округов) порядка избрания представительных органов и глав муниципальных образований.

1. Так, согласно статье 3 законопроекта, **представительные органы** муниципальных образований предлагается создавать из **депутатов, избираемых на муниципальных выборах** на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в порядке, установленном федеральным законом и законом Пермского края.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ предусматривается, что в представительном органе муниципального района число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

Законопроектом закрепляется также норма об осуществлении полномочий представительного органа сходом граждан в случае, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек.

2. В соответствии со статьей 4 проекта закона **глав** муниципальных образований в Пермском крае предлагается избирать **на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права** при тайном голосовании в порядке, установленном федеральным законом и законом Пермского края.

При этом устанавливается, что глава муниципального образования **возглавляет местную администрацию**, не входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и не исполняет полномочия его председателя.

Законопроект в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ закрепляет возможность предусмотреть уставом муниципального образования,

имеющего статус сельского поселения, формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Также законопроектом устанавливается, что в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации.

3. Заключительными и переходными положениями законопроекта (статья 5) предписывается в течение *трех месяцев* со дня вступления в силу данного закона привести в соответствие ему уставы муниципальных образований.

Предусматривается также, что выборы депутатов представительных органов и глав муниципальных образований, избранных (сформированных) в ином порядке, чем предусмотрено данным законом, проводятся по истечению сроков их полномочий.

Анализ действующих уставов муниципальных образований Пермского края показал, что муниципальные районы, городские округа и поселения закрепляют в своих уставах различные системы избрания (формирования) представительных органов и выборов глав муниципальных образований.

Так, во всех муниципальных районах Пермского края земские собрания избираются на *муниципальных выборах* на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (за исключением Очерского муниципального района, Земское Собрание которого формируется путем делегирования от каждого поселения, входящего в состав района, глав поселений и депутатов, избираемых представительными органами поселений из своего состава).

В 34 муниципальных районах из 40 и в 4 городских округах из 8 (Соликамском, Березниковском, Кунгурском и Лысьвенском) глава района (города) избирается на муниципальных выборах и *возглавляет местную администрацию*. Только в Кизеловском, Усольском муниципальных районах и ЗАТО «Звездный» глава избирается на муниципальных выборах и при этом *возглавляет представительный орган*, исполняя полномочия его председателя.

Только в 4 муниципальных районах (Большесосновском, Пермском, Гремячинском и Очерском), а также в 3 городских округах из 8 (Пермском, Губахинском и Кудымкарском) глава избирается представительным органом из своего состава и исполняет полномочия его председателя.

Порядок избрания глав поселений уставами отдельных поселений в Пермском крае также определяется по-разному.

Так, главы поселений *избираются на муниципальных выборах и возглавляют местную администрацию* в Чайковском, Добрянском, Краснокамском, Чернушинском, Нытвенском, Верещагинском и др. городских поселениях; Куединском, Усть-Качкинском, Ергачинском, Красноярском, Крыловском и др. сельских поселениях.

В Александровском, Горнозаводском, Красновишерском, Кизеловском, Чусовском, Яйвинском городских поселениях; Березовском, Усть-Кишертском и др. сельских поселениях главы избираются *на муниципальных выборах и возглавляют городские думы (советы депутатов)*.

Избрание глав городских поселений *из состава представительных органов* осуществляется в Чердынском, Осинском, Оханском, Суксунском, Оверятском, В-Вильвенском городских поселениях; Юго-Камском, Верх-Язьвинском, Бершетском, Родниковском, Карагайском, Кондратовском и др. сельских поселениях.

При этом во многих сельских поселениях, в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, главы поселений возглавляют местную администрацию и одновременно исполняют полномочия председателя представительного органа сельского поселения.

Анализ содержания законопроекта показал наличие **проблемных моментов** связанных в основном с несоответствием его отдельных положений действующей редакции Федерального закона № 131-ФЗ.

1. Так, частью 2 статьи 2 законопроекта предлагается закрепить норму о недопущении в Пермском крае преобразования городских округов в городские округа с внутригородским делением.

В соответствии Федеральным законом № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона № 136-ФЗ) законом субъекта Российской Федерации могут быть образованы новые виды муниципальных образований: городского округа с внутригородским делением и внутригородских муниципальных образований (внутригородских районов городских округов).

В случае создания новых видов муниципальных образований законом субъекта Российской Федерации предписывается установление критериев для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы и урегулирование вопросов, связанных с наделением городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов соответствующим статусом, разграничением полномочий органов местного самоуправления, определения состава муниципального имущества и источников доходов местных бюджетов внутригородских районов и др.

Данный запрет, по нашему мнению, **противоречит** нормам статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ, определяющим в числе разрешенных форм преобразования муниципальных образований такие формы как изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением.

При этом субъектам Российской Федерации **не предоставлено** право накладывать запреты или ограничения на осуществление каких-либо форм преобразований муниципальных образований.

Согласно части 2 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ преобразование осуществляется законами субъектов Российской Федерации, если имеется **инициатива** населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с данным Федеральным законом, реализованная населением либо оформленная решениями соответствующих органов в установленном порядке.

Кроме того, в части 1 этой же статьи 2 законопроекта предлагается закрепить один из основополагающих **принципов** местного самоуправления: осуществление местного самоуправления на всей территории Пермского края в городских и сельских поселениях, муниципальных районах и городских округах. По нашему мнению, данный принцип к предмету законопроекта о порядке избрания органов и должностных лиц муниципальных образований прямого отношения не имеет.

В связи с вышеизложенным считаем целесообразным **исключить статью 2** из текста законопроекта.

2. Статья 3 законопроекта определяет порядок избрания представительных органов **всех видов** муниципальных образований (поселений, муниципальных районов и городских округов).

Однако Федеральный закон № 131-ФЗ, как указано выше, предписывает определение законом субъекта Российской Федерации лишь порядка избрания (формирования) представительного органа **муниципального района**.

Согласно части 2 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган поселения, городского округа состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

Кроме того, норма части 4 статьи 3 законопроекта, по нашему мнению, **не в полной мере соответствует** действующей редакции Федерального закона № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 23.06.2014 № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который вступил в силу **05.07.2014**).

В частности, законопроектом не устанавливается возможность осуществления полномочий представительного органа сходом граждан в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек.

На основании того, что Федеральным законом № 131-ФЗ **не предусмотрены** полномочия субъекта Российской Федерации по установлению порядка избрания представительного органа поселения, считаем целесообразным соответствующие положения из текста статьи 3 **исключить**, а также уточнить наименование статьи.

3. Как отмечалось выше, частью 3 статьи 5 законопроекта предусматривается, что выборы депутатов представительных органов и глав муниципальных образований, избранных (сформированных) в ином порядке, чем предусмотрено данным законом, проводятся **по истечению сроков их полномочий**.

Однако в соответствии с частью 5.1 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ в случае принятия закона субъекта Российской Федерации, предусматривающего переход от формирования представительного органа муниципального района к избранию на муниципальных выборах, выборы в представительный орган муниципального района должны быть проведены не позднее, чем через *шесть месяцев* со дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации.

В связи с тем, что Земское Собрание Очерского муниципального района Пермского края сформировано путем делегирования глав и депутатов входящих в состав района поселений, считаем целесообразным *установить* в переходных положениях законопроекта обязательность проведения выборов в представительный орган муниципального района, сформированный в ином порядке, чем предусмотрено Законом, не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу настоящего Закона Пермского края.

4. Как указано выше, Федеральным законом от 23.06.2014 № 165-ФЗ внесены ряд изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, в т.ч. касающиеся порядка решения вопросов местного значения в малочисленном поселении.

В связи с этим считаем необходимым часть 5 статьи 4 (где речь идет о порядке избрания главы малочисленного поселения) *изложить* в уточненной редакции, предусматривающей для поселения, в котором полномочия представительного органа муниципального образования в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ осуществляются сходом граждан, избрание главы муниципального образования на сходе граждан и исполнение им полномочий главы местной администрации.

Заместитель начальника управления,
государственный советник
Пермского края 3 класса

Е.А.Селянинова