



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

**Управление аналитической и законотворческой
деятельности**

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О сроке полномочий и порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края"

15.09.2014

№ 151-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Сухих В.А. от 03.09.2014 № 2472-14/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания фракцией «Коммунистическая партия Российской Федерации» в Законодательном Собрании Пермского края (письмо от 03.09.2014, б/н).

Актуальность принятия закона Пермского края, определяющего порядок избрания представительных органов муниципальных районов 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» (в ред. Федерального закона 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»)) (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), в соответствии с которым законом субъекта Российской Федерации должен быть определен **порядок формирования представительного органа муниципального района и порядок избрания главы муниципального образования.**

Соответствующие законы субъектов Российской Федерации должны быть приняты **в течение шести месяцев** со дня вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ (вступил в силу 27.05.2014), т.е. до 27.11.2014.

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.

Основные положения рассматриваемого проекта закона следующие.

1. **Срок полномочий представительных органов** муниципальных образований в Пермском крае предусматривается определять уставами муниципальных образований (статья 3 законопроекта).

Согласно статье 34 Федерального закона № 131-ФЗ порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

2. **Представительные органы** муниципальных образований (городских, сельских поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением) предлагается избирать **на муниципальных выборах** на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Отметим, что частью 1 статьи 10 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что в соответствии с законами субъекта Российской Федерации местное самоуправление в городских округах может осуществляться на территориях внутригородских районов.

Согласно части 1 статьи 2 Федерального закона № 131-ФЗ городской округ с внутригородским делением - городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

При этом в представительных органах муниципальных районов число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

Законопроект предусматривает, что в случае, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек, то представительный орган не формируется, а полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, а также закрепляет право в поселении с численностью жителей более 100 и не более 300 человек в соответствии с уставом поселения представительный орган не формировать и осуществлять полномочия представительного органа данного поселения сходом граждан.

По данным на 01.01.2014 в Пермском крае только одно поселение имеет численность жителей менее 300 человек: Скопкортненское сельское поселение Александровского муниципального района, в котором насчитывается 270 человек жителей. В настоящее время в соответствии с уставом в поселении избран представительный орган: Совет депутатов Скопкортненского сельского поселения.

3. **Срок полномочий глав** муниципальных образований составляет 5 лет (статья 5 законопроекта).

При этом если срок полномочий главы муниципального образования меньше устанавливаемого данным Законом срока полномочий, то устанавливаемый Законом срок полномочий применяется после истечения срока полномочий главы муниципального образования Пермского края, избранного до дня вступления в силу Закона.

4. *Глав муниципальных образований* предлагается *избирать* на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Глава муниципального образования, избранный на муниципальных выборах, возглавляет *местную администрацию*.

5. Законом предусмотрена возможность в соответствии с уставом сельского поселения формирования местной администрации (исполнительно-распорядительного органа), возглавляемой главой поселения, исполняющим полномочия председателя представительного органа сельского поселения.

Устанавливается также, что в поселении, в котором полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, избрание главы муниципального образования на сходе граждан и исполнение им полномочий главы местной администрации.

Анализ действующего порядка избрания (формирования) представительных органов муниципальных районов и порядка выборов глав муниципальных образований Пермского края в соответствии с уставами муниципальных образований приведен в аналитической записке от 15.07.2014 № 107-АЗ к законопроекту, внесенному депутатом Законодательного Собрания Бурнашовым А.Л.

6. Заключительными и переходными положениями (статья 7 законопроекта) устанавливается порядок *применения* Закона.

Так, в случае, если Законом изменяется порядок формирования представительных органов муниципальных образований, данный порядок будет применяться после истечения срока полномочий представительных органов, сформированных до дня вступления Закона в силу.

В случае если Законом изменяется порядок избрания главы муниципального образования, данный порядок также применяется после истечения срока полномочий глав муниципальных образований, избранных до дня вступления Закона в силу.

Кроме того, законопроектом устанавливается *трехмесячный* срок для приведения уставов муниципальных образований в соответствие настоящему Закону.

Отметим, что рассматриваемый законопроект является пятым по счету и *альтернативным* законопроектам, ранее внесенным на рассмотрение Законодательного Собрания соответственно депутатом Бурнашовым А.Л., депутатом Шулькиным И.Г., депутатом Луканиным А.А. и Советом муниципальных образований Пермского края.

Сравнительная характеристика основных положений альтернативных законопроектов приведена в приложении к аналитической записке.

Анализ законопроекта показал наличие следующих **проблемных моментов**, связанных с несоответствиями его отдельных положений федеральному законодательству.

1. Так, частью 2 статьи 2 законопроекта предлагается закрепить порядок изменения статуса городского округа в связи с наделением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением, которые осуществляется законом субъекта Российской Федерации с учетом мнения населения соответствующего городского округа в соответствии с его уставом и законом субъекта Российской Федерации. Мнение населения городского округа выявляется путем проведения местного референдума.

В связи с этим считаем необходимым отметить следующее.

Во-первых, помимо преобразования муниципальных образований путем изменения статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением, существуют и **иные формы преобразования** муниципальных образований, которые также осуществляются законом субъекта Российской Федерации.

Так, согласно части 1 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ преобразованием муниципальных образований является также:

объединение муниципальных образований,

разделение муниципальных образований,

изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения,

изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения,

изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа,

присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

Поскольку вопросы преобразования муниципальных образований не являются предметом данного законопроекта, и в случае необходимости, регламентируются отдельными законами Пермского края, считаем сохранение нормы части 2 статьи 2 в тексте законопроекта **нецелесообразным**.

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, который к предмету законопроекта о порядке избрания органов и должностных лиц муниципальных образований прямого отношения не имеет.

Во-вторых, в части 1 статьи 4 определен порядок формирования представительных органов городских округов с внутригородским делением: избрание на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Однако в тексте законопроекта *не определено*, в каких именно городских округах в Пермском крае (всего их 8) предполагается образование городского округа с внутригородским делением и предусматривается осуществление местного самоуправления на территориях внутригородских районов.

Отметим, что в случае создания указанных видов муниципальных образований законом субъекта Российской Федерации в соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона № 131-ФЗ необходимо установить *критерии* для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы, а также урегулировать вопросы, связанные с наделением городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов соответствующим статусом, численностью депутатов представительного органа городского округа с внутригородским делением и внутригородского района; разграничением полномочий между данным городским округом и внутригородскими районами, определением состава муниципального имущества и источников доходов местных бюджетов внутригородских районов и др.

Однако законопроектом данные вопросы остались *не урегулированы*, в связи с чем считаем целесообразным статью 2 и абзац второй части 1 статьи 4 из текста законопроекта *исключить*.

2. Как указано выше, статья 4 законопроекта определяет порядок формирования представительных органов *всех* муниципальных образований в Пермском крае (городских, сельских поселений, муниципальных районов и городских округов, городских округов с внутригородским делением).

Однако Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет необходимость определения законом субъекта Российской Федерации лишь порядка избрания (формирования) представительного органа *муниципального района и городского округа с внутригородским делением*.

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

В связи с этим считаем целесообразным *исключить* из части 1 статьи 4 законопроекта положение о порядке формирования представительных органов городских, сельских поселений, городских округов, а также и городских округов с внутригородским делением в связи с неопределенностью порядка создания в Пермском крае городских округов с внутригородским делением.

3. Как указано выше, частью 4 статьи 4 законопроекта в соответствии с частью 3 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляется право не формировать представительный орган поселения, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек и осуществления полномочий представительного органа сходом граждан.

В связи с тем, что поселения с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек в Пермском крае отсутствуют, считаем данную норму Федерального закона № 131-ФЗ *неактуальной* и не требующей закрепления в законе Пермского края.

4. Как указано выше, статьей 6 законопроекта предусматривается установление *единого* для всех муниципальных образований в Пермском крае

порядка избрания глав муниципальных образований: на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом глава возглавляет местную администрацию.

Однако данная модель не применима в городском округе «ЗАТО «Звездный», особенности организации местного самоуправления в котором регламентируются Законом Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании».

В соответствии с частью 3 статьи 4 данного Закона главой местной администрации ЗАТО является лицо, назначаемое на должность **по контракту**, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом ЗАТО.

Согласно статье 32 действующего Устава «ЗАТО «Звездный» глава ЗАТО Звёздный избирается на муниципальных выборах сроком на 5 лет, входит в состав Думы «ЗАТО Звёздный» с правом решающего голоса и исполняет полномочия её председателя.

В связи с этим предлагаем в части 3 статьи 6 в соответствии с Законом Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» прописать **особый порядок** избрания главы городского округа «ЗАТО «Звездный» и его статуса.

5. Считаю целесообразным в статье 7 законопроекта прописать в соответствии с частью 5.1 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ необходимость проведения выборов в представительный орган муниципального района не позднее чем через **шесть месяцев** со дня вступления в силу настоящего Закона в случае, если Законом изменен порядок формирования представительного органа муниципального района: от формирования из состава представительных органов поселений и глав поселений к избранию на муниципальных выборах (данная норма актуальна для Очерского муниципального района Пермского края).

6. Согласно статье 3 законопроекта, срок полномочий представительных органов муниципальных образований определяется в соответствии с уставами муниципальных образований, что **не соответствует** пояснительной записке к законопроекту, где указано, что 5-летний срок полномочий устанавливается как для глав, так и для представительных органов муниципальных образований.

Согласно части 3 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная

Сравнительная характеристика
основных положений законопроектов о порядке формирования (избрания) представительных органов муниципальных районов и порядке избрания глав муниципальных образований в Пермском крае

Основные положения	Рассматриваемый законопроект фракции КПРФ	Законопроект депутата Бурнашова А.Л.	Законопроект депутата Шулькина И.Г.	Законопроект депутата Луканина А.А.	Законопроект Совета МО ПК
1.Порядок формирования (избрания) представительных органов муниципальных районов	Избрание <i>на муниципальных выборах</i> на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.	Избрание <i>на муниципальных выборах</i> на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.	Формирование из <i>глав поселений</i> , входящих в состав муниципального района и <i>из депутатов</i> представительных органов поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства.	Избрание <i>на муниципальных выборах</i> на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.	Избрание <i>на муниципальных выборах</i> на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.
2. Порядок избрания глав муниципальных образований и исполнения ими полномочий по руководству органами местного самоуправления	Избрание <i>на муниципальных выборах</i> на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Глава возглавляет <i>местную администрацию</i> .	Избрание <i>на муниципальных выборах</i> на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Глава возглавляет <i>местную администрацию</i> .	Избрание <i>на муниципальных выборах</i> на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Глава возглавляет <i>местную администрацию</i> .	Порядок избрания зависит от вида муниципального образования.	Сохраняется действующий порядок избрания глав.

<p>2.1. Главы муниципальных районов и городских округов</p>	<p>Особый порядок не предусмотрен.</p>	<p>Особый порядок не предусмотрен.</p>	<p>Особый порядок не предусмотрен.</p>	<p>Главы муниципальных районов и городских округов избираются на муниципальных выборах и возглавляют <i>местную администрацию.</i></p>	<p>Главы муниципальных образований (за исключением сельских поселений с численностью населения менее 10 000 чел. и не являющихся административным и центрами районов) входят в состав <i>представительных органов</i> с правом решающего голоса и исполняют полномочия <i>председателя.</i></p>
<p>2.2. Главы городских и сельских поселений</p>	<p>Особый порядок не предусмотрен.</p>	<p>Особый порядок не предусмотрен.</p>	<p>Особый порядок не предусмотрен.</p>	<p>Главы городских и сельских поселений избираются в порядке, определенном <i>уставами</i> указанных поселений. Глава <i>городского поселения</i> может быть избран как на муниципальных выборах так и представительным органом из своего состава и либо входит в</p>	<p>Глава сельского поселения с численностью населения менее 10 000 чел. исполняет полномочия председателя представительного органа и возглавляет местную администрацию.</p>

				состав представительного органа с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию. Глава сельского поселения , возглавляющий местную администрацию, может исполнять полномочия председателя представительного органа.	
3. Установление сроков полномочий представительных органов муниципальных районов и глав муниципальных образований	Срок полномочий представительных органов определяется уставами муниципальных образований Срок полномочий глав составляет 5 лет	Не установлен.	Срок полномочий составляет 5 лет.	Срок полномочий определяется уставами муниципальных образований.	Срок полномочий составляет 5 лет.
4. Создание городских округов с внутригородским делением	Предусмотрено.	Не предусмотрено.	Не предусмотрено.	Не предусмотрено.	Не предусмотрено.