ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Государственно-правовое управление

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края»

(внесен депутатами
Законодательного Собрания
Алистратовым В.Н.,
Плюсниным В.Б., Бойченко А.Ю.,
Чичеловым В.А., Сухих В.А.)

23.09.2016 **№ 227-ЗКЛ**

Рассмотрение представленного проекта закона находится в компетенции Законодательного Собрания Пермского края в соответствии с частью 2 статьи 36 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Проектом закона предлагается привести Закон Пермского края от 26.11.2014 № 401-ПК «О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края» (далее – Закон № 401-ПК) в соответствие с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации № 30-П (далее – Постановление КС РФ).

По проекту закона имеются следующие замечания и предложения.

1. Частью 1 статьи 1 проекта закона предлагается установить единственный способ избрания глав муниципальных образований, имеющих статус муниципального района, городского округа, городского поселения, являющегося административным центром муниципального района, из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и определения их места в структуре органов местного самоуправления в качестве главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию.

Считаем, что установление такого безальтернативного варианта не соответствует выводам Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ) по следующим основаниям.

В соответствии с абзацем четвертым пункта 4.2 Постановления КС РФ федеральный законодатель вправе установить в отношении определенной категории муниципальных образований конкретный способ наделения

полномочиями главы муниципального образования и его место в структуре органов местного самоуправления в целях создания условий для эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с федеральными органами государственной власти, а также органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Например, федеральный законодатель частью 3 статьи 4 Закона Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (далее – Закон Российской Федерации № 3297-1) установил, что глава закрытого административно-территориального образования избирается представительным органом закрытого административно-территориального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию.

Согласно абзацам одиннадцатому и двенадцатому пункта 4.2 Постановления КС РФ при воспроизведении законами субъектов Российской Федерации единственно возможного варианта порядка избрания и места в системе органов местного самоуправления главы муниципального образования применительно к отдельным муниципальным образованиям, относящимся к определенному виду муниципальных образований, должны применяться законодательно закрепленные критерии определения состава таких муниципальных образований, отражающие объективные особенности осуществления местного самоуправления, включая степень концентрации возлагаемых на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение. В частности, законодатель субъекта Российской Федерации не лишен возможности предусмотреть применение тех или иных вариантов как безальтернативных во всех муниципальных районах, городских округах, внутригородских районах, а также во всех тех городских поселениях, которые по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач, имеющих по своему характеру государственное значение, сопоставимы с городскими округами, с учетом правовых позиций, выраженных в Постановлении КС РФ. Без установления каких-либо дополнительных критериев, на основе непосредственного применения положений федерального законодательства допускается воспроизведение порядка избрания и определения места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования как единственно возможного варианта применительно к муниципальным образованиям, которым непосредственно или в составе определенной категории муниципальных образований (территорий, на которых полностью или частично находится данное муниципальное образование) федеральным законом придан специальный (особый) правовой статус, предполагающий особенности осуществления местного самоуправления (наукоград, приграничная территория и др.), а также применительно к обладающему особыми характеристиками административному центру (столице) субъекта Российской Федерации как месту постоянного пребывания суда субъекта Российской Федерации, арбитражного суда субъекта Российской Федерации и, по общему правилу, территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти и как месту расположения

высших органов государственной власти субъекта Российской Федерации, что предполагает необходимость создания дополнительных гарантий достижения баланса государственных (региональных) и местных интересов при организации и осуществлении публичной власти в пределах соответствующих границ, включая обеспечение согласованного функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления в ходе реализации стоящих перед ними административно-политических задач.

В настоящее время определение понятия критерия не установлено федеральным законодательством, вместе с тем в особом мнении судьи к Постановлению КС РФ указано, что это предполагает, в частности, закрепление требований, обеспечивающих определенность в установлении конкретных критериев дифференциации муниципальных образований для целей использования различных способов формирования органов местного самоуправления, а также гарантий обязательного учета мнения муниципального сообщества применительно к принимаемым на уровне субъекта Российской Федерации соответствующим решениям.

По нашему мнению, определение вида муниципального образования (городской округ, муниципальный район) в данном случае не является определением критериев, согласно которым избирается безальтернативный способ избрания главы муниципального образования.

Исходя из этого, считаем, что в указанной части норма требует соответствующей доработки. При этом следует учитывать положения Закона Российской Федерации № 3297-1, согласно которым глава закрытого административно-территориального образования избирается представительным органом закрытого административно-территориального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию, то есть безальтернативность, установленную на федеральном уровне.

В соответствии с абзацем первым части 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ абзац третий части 1 статьи 1 проекта закона после слов «Пермского края» следует дополнить словами «в соответствии с уставом муниципального образования».

2. С целью устранения правовой неопределенности и в соответствии с абзацем первым части 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ абзац седьмой части 1 статьи 1 проекта закона следует дополнить словами «с учетом положений частей 2 и 3 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

3. Абзац восьмой части 1 статьи 1 проекта закона предлагаем изложить в следующей редакции:

«3. Глава поселения, являющегося административным центром муниципального района, в случае образования местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения согласно абзацу третьему части 2 статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», избирается в соответствии с уставом муниципального образования на муниципальных выборах или представительным органом поселения из своего состава.».

4. В силу абзаца первого части 2.1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования устанавливается представительным органом муниципального образования. Проектом закона предусмотрена возможность для сельских и городских поселений определить уставом муниципального образования порядок избрания главы муниципального образования. Однако абзацем девятым части 1 статьи 1 указанная норма предусматривается только для муниципальных образований, перечисленных в части 1 настоящей статьи, т.е. для городских округов, муниципальных районов и городских поселений, являющихся административными центрами района. В связи с этим считаем необходимым исключить из абзаца девятого части 1 статьи 1 проекта закона слова «перечисленных в части 1 настоящей статьи,».

Согласно абзацу второму части 2.1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ в абзаце одиннадцатом части 1 статьи 1 проекта закона следует исключить слова «городских поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов».

В соответствии с частью 5 статьи 10 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» установлены следующие уровни профессионального образования: среднее профессиональное образование; высшее образование – бакалавриат; высшее образование – специалитет, магистратура; высшее образование – подготовка кадров высшей квалификации. Понятия высшего профессионального образования указанный федеральный закон не содержит, поэтому абзац двенадцатый части 1 статьи 1 проекта закона в данной части следует уточнить. Также считаем, что с целью устранения коррупциогенного фактора, заключающегося в установлении для правоприменителя необоснованно широких пределов усмотрения, а также правовой неопределенности, следует указать в абзаце тринадцатом части 1 статьи 1 проекта закона, по какой из специальностей требуется стаж для кандидата на должность главы муниципального образования.

5. Положения, изложенные в Постановлении КС РФ, в равной степени относятся и к определению места главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления. В связи с этим абзацы третий и четвертый части 2 статьи 1 проекта закона также подлежат доработке с точки зрения вариативности, предусмотренной пунктами 2, 3, 5 части 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ, при этом в абзаце четвертом с целью устранения правовой неопределенности следует указать норму Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которой уставы муниципальных образований предусматривают ту или иную модель определения места главы в структуре органов местного самоуправления. Абзац пятый части 2 статьи 1 проекта закона в соответствии с частью 2 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ предлагаем изложить в следующей редакции:

«3. Глава муниципального образования Пермского края, избираемый в порядке, установленном частью 3 статьи 3 настоящего Закона, в соответствии с уставом муниципального образования входит в состав представительного органа с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя.».

Представленный законопроект согласно части 6 статьи 11 регламента Законодательного Собрания является альтернативным законопроекту, внесенному Думой Гремячинского городского поселения и депутатами Законодательного Собрания Айтаковой К.А., Корсуном В.К.

Альтернативные законопроекты включаются в повестку дня одного заседания Законодательного Собрания и рассматриваются одновременно в рамках одного вопроса повестки дня в той последовательности, в какой они были внесены на рассмотрение Законодательного Собрания, при условии, что каждый из них подготовлен в установленном регламентом порядке. После обсуждения проекты ставятся на голосование в порядке их поступления в Законодательное Собрание. В случае если законопроект, который рассматривался первым, не наберет количества голосов депутатов Законодательного Собрания, необходимого для принятия его в первом чтении, проводится голосование о принятии в первом чтении другого законопроекта. Принятие одного из представленных законопроектов в первом чтении означает отклонение других.

Редакционные замечания будут выданы в рабочем порядке.

Начальник управления О.П.Ходорова

Токарева
217 75 28