



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

## Управление аналитической и законотворческой деятельности

### АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О внесении изменений в Устав  
Пермского края"

14.10.2022

№ 111-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 19.09.2022 № 2014-22/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания губернатором Пермского края Махониным Д.Н. с письмом от 16.09.2022 № 01-69-1040, и сопроводительных материалов к указанному законопроекту.

**Актуальность** рассматриваемого законопроекта обусловлена необходимостью приведения Устава Пермского края от 27.04.2007 № 32-ПК (далее – Устав) в соответствие Федеральному закону от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ), а также внесения редакционных изменений в отдельные уставные нормы с учетом современного состояния и задач социально-экономического и общественно-политического развития Пермского края.

Основные предлагаемые в законопроекте изменения в Устав следующие.

1. В части 2 статьи 3 «Народовластие» уточняется положение об осуществлении населением Пермского края своей власти как непосредственно, **так и через своих представителей**.

*Согласно действующей редакции части 2 статьи 2 Устава население Пермского края осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.*

2. Статья 7 «Предметы ведения и полномочия Пермского края» излагается в новой редакции, определяющей нормативные правовые акты, которые являются правовой основой осуществления полномочий по предметам ведения Российской Федерации, по предметам ведения субъектов Российской Федерации и по предметам совместного ведения.

3. В части 1 статьи 9 «Гарантии прав и свобод человека и гражданина» в соответствии с частью 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации

перечень обстоятельств, независимо от которых обеспечиваются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, дополняется **местом жительства**.

4. В части 2 статьи 11 «Формы гражданского участия в управлении делами государства» обязанности органов государственной власти по обеспечению участия граждан в государственном управлении дополняются обязанностью по обеспечению участия граждан **в общественных слушаниях**.

5. В части 3 статьи 12 «Гарантии получения информации о деятельности органов государственной власти Пермского края» из состава органов государственной власти Пермского края, которые ежегодно обнародуют отчеты о своей деятельности, исключается **губернатор Пермского края**, поскольку данная обязанность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации Федеральным законом № 414-ФЗ не установлена.

6. В статье 15 «Система органов государственной власти»:

1) в части 2 из системы органов государственной власти исключаются **образованные в Пермском крае судебные органы**.

*В соответствии с частью 2 статьи 4 Федерального закона № 414-ФЗ систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный орган субъекта Российской Федерации; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации;*

2) часть 3 уточняется статус губернатора Пермского края как высшего должностного лица Пермского края, который осуществляет **руководство исполнительной властью** в Пермском крае и определяет **систему и структуру** органов исполнительной власти Пермского края;

3) в части 5 устанавливается **система исполнительных органов государственной власти** Пермского края, в которую входят губернатор Пермского края, Правительство Пермского края, иные исполнительные органы государственной власти Пермского края.

*Согласно действующей редакции части 5 исполнительная власть Пермского края осуществляется системой исполнительных органов государственной власти Пермского края во главе с Правительством Пермского края, являющимся высшим исполнительным органом государственной власти Пермского края.*

7. В статье 16 «Законодательное Собрание Пермского края»:

1) в части 1 уточняется статус **Законодательного Собрания Пермского края** (далее – Законодательное Собрание) как постоянно действующего **представительного и единственного законодательного** органа государственной власти Пермского края.

*В действующей редакции части 1 Законодательное Собрание - постоянно действующий высший и единственный законодательный (представительный) орган государственной власти Пермского края;*

2) исключается часть 3, которой предусмотрена возможность отзыва депутата Законодательного Собрания избирателями в порядке и по основаниям, установленными законом Пермского края в соответствии с федеральными законами, поскольку Федеральным законом № 414-ФЗ данная возможность не установлена;

2) в части 4 норма об определении законом Пермского края статуса депутата Законодательного Собрания дополняется определением указанным законом также *гарантий депутатской деятельности*.

8. В статье 17 «Формы деятельности Законодательного Собрания Пермского края»:

1) в части 3 уточняется порядок определения двух третей от установленного числа депутатов, в случае избрания которых Законодательное Собрание вправе осуществлять свои полномочия.

*Согласно действующей редакции части 3 Законодательное Собрание вправе начать работу, если в его состав избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов.*

Так, при определении двух третей от установленного числа депутатов в случае получения нецелого числа такое число всегда округляется до целого числа в большую сторону.

В части 3 определяется также порядок установления правомочности заседания Законодательного Собрания, а именно предусматривается, что заседание Законодательного Собрания не может считаться правомочным, если на нем *присутствует менее 50 процентов от установленного числа депутатов*;

2) в абзаце первом части 4 перечень правовых актов, которыми могут быть установлены исключения из общего порядка проведения заседаний Законодательного Собрания в открытом формате, дополняется *иным актом, принятым Законодательным Собранием и устанавливающим порядок его деятельности*.

9. Статья 18 «Досрочное прекращение полномочий Законодательного Собрания» излагается в новой редакции, согласно которой:

1) в пункте «а» части 1 закрепляется норма о досрочном прекращении полномочий в случае принятия Законодательным Собранием решение *о досрочном прекращении полномочий*. Предусматривается, что решение о досрочном прекращении полномочий принимается не менее чем двумя третями голосов от числа депутатов, избранных в Законодательное Собрание.

*Согласно действующей редакции пункта «а» части 1 статьи 18 полномочия Законодательного Собрания досрочно прекращаются в случае принятия Законодательным Собранием решения о самороспуске. Решение о самороспуске принимается не менее чем двумя третями голосов от числа депутатов, избранных в Законодательное Собрание;*

2) в пункте «б» части 1 отсылочная норма к Федеральному закону от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», заменяется на отсылочную норму

к Федеральному закону № 414-ФЗ, в которой определены правовые основания досрочного прекращения полномочий Законодательного Собрания в случае его роспуска губернатором Пермского края;

3) в пункте «в» уточняется, что досрочное прекращение полномочий Законодательного Собрания в случае роспуска Законодательного Собрания Президентом Российской Федерации осуществляется по основаниям, предусмотренным Федеральным законом № 414-ФЗ;

4) в части 2 предусматривается, что в случае принятия решения о досрочном прекращении полномочий Законодательного Собрания **назначаются внеочередные выборы** в Законодательное Собрание, которые проводятся в сроки, предусмотренные федеральным законом, устанавливающим основные гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

В случае досрочного прекращения полномочий депутата Законодательного Собрания, замещение образовавшегося **вакантного депутатского мандата** осуществляется в порядке, установленном федеральным законом, устанавливающим основные гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, и законом Пермского края.

*Действующей редакцией части 2 установлено, что в случае досрочного прекращения полномочий Законодательного Собрания или досрочного прекращения полномочий депутатов, влекущего за собой неправомочность Законодательного Собрания, выборы депутатов Законодательного Собрания назначаются и проводятся в порядке и сроки, установленные федеральными законами, законами Пермского края.*

10. В части 1 статьи 19 «Субъекты права законодательной инициативы» перечень субъектов, обладающих безусловным правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании, дополнен **прокурором Пермского края**. В связи с этим из части 1 исключается положение о праве законодательной инициативы прокурора Пермского края *в пределах его компетенции, установленной федеральным законом*.

Предлагается также признать утратившим силу положение об осуществлении Правительством Пермского края права законодательной инициативы по всем вопросам, за исключением вопросов, по которым право законодательной инициативы принадлежит исключительно губернатору Пермского края как высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации.

В этой же части 1 из перечня муниципальных образований, главы которых обладают правом законодательной инициативы, исключаются **муниципальные районы** ввиду их отсутствия на территории Пермского края.

Избранные на территории Пермского края представители Пермского края в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – СФ ФС РФ), обладающие правом законодательной инициативы, заменяются на **сенаторов Российской Федерации** - представителей в СФ ФС РФ

от Законодательного Собрания и от исполнительного органа государственной власти Пермского края.

11. В статье 20 «Губернатор Пермского края»:

1) в части 1 определяется, что губернатор Пермского края **осуществляет руководство исполнительной властью** в Пермском крае.

*Согласно действующей редакции части 1 губернатор Пермского края возглавляет исполнительную власть в Пермском крае;*

2) в части 2 требования к гражданину Российской Федерации, который может быть избран губернатором Пермского края, дополняются необходимостью обладания им в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом **пассивным избирательным правом**.

Исключается положение о том, что губернатор Пермского края не может замещать указанную должность более двух сроков подряд, в связи с тем, что Федеральный закон № 414-ФЗ **не содержит ограничений по срокам замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;**

3) в части 5 уточняется порядок временного исполнения обязанностей губернатора Пермского края.

В случае если губернатор Пермского края не может исполнять свои полномочия **в связи с состоянием здоровья или другими обстоятельствами, временно препятствующими осуществлению полномочий (отпуск, служебная командировка)**, предусматривается, что их временно исполняет председатель Правительства Пермского края, а при его отсутствии - руководитель Администрации губернатора Пермского края, заместитель председателя Правительства Пермского края **в соответствии с установленным губернатором Пермского края распределением обязанностей**.

При этом сохраняется норма о том, что временно исполняющий обязанности губернатора Пермского края обладает правами и обязанностями губернатора Пермского края за исключением права вносить предложения об изменении Устава Пермского края, права распускать Законодательное Собрание.

Часть 5 дополняется также положением о распространении на временно исполняющего обязанности губернатора Пермского края с учетом особенностей, предусмотренных федеральным законом, обязанностей, ограничений и запретов, установленных для высшего должностного лица субъекта Российской Федерации федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в целях противодействия коррупции;

4) часть 6 дополняется нормой, предусматривающей **приравнение по статусу** должности руководителя Администрации губернатора Пермского края к должности заместителя губернатора Пермского края.

12. В статье 22 «Система исполнительных органов государственной власти Пермского края»:

1) в части 1 уточняются организационные основы **системы**

**исполнительных органов государственной власти** Пермского края, которую составляют: губернатор Пермского края, Правительство Пермского края, иные исполнительные органы государственной власти Пермского края.

*Действующей редакцией части 1 установлено, что в систему исполнительных органов государственной власти Пермского края входят также территориальные органы или структурные подразделения исполнительных органов на территории Пермского края, уполномоченные осуществлять функции государственного управления в установленной сфере деятельности в целях реализации социально-экономического развития Пермского края;*

2) в части 2 полномочие губернатора Пермского края по определению в соответствии с Уставом структуры исполнительных органов государственной власти Пермского края, дополняется полномочием по определению также и **системы** исполнительных органов государственной власти Пермского края

*В соответствии с частью 5 статьи 15 Устава система исполнительных органов государственной власти Пермского края устанавливается законом Пермского края в соответствии с федеральным законом и Уставом;*

3) часть 3 об осуществлении Правительством Пермского края руководства исполнительными органами государственной власти Пермского края, предлагается признать утратившей силу в связи закреплением данного полномочия за губернатором Пермского края.

13. В статье 23 «Правительство Пермского края»:

1) из части 1 исключается положение о формировании Правительством Пермского края органов исполнительной власти края и осуществлении непосредственного руководства ими;

2) в частях 2 и 3 предусматривается, что губернатор Пермского края формирует Правительство Пермского края и вправе **непосредственно возглавить** Правительство Пермского края или **учредить должность председателя** Правительства Пермского края.

Структура Правительства Пермского края, порядок его формирования, деятельности, **сложения полномочий** или отставки устанавливаются нормативными правовыми актами губернатора Пермского края в соответствии с федеральным законодательством, Уставом, **законами Пермского края**.

Часть 3 также дополняется положением об обеспечении Правительством Пермского края исполнения федерального законодательства, Устава, законов, иных нормативных правовых актов Пермского края и согласованной деятельности иных исполнительных органов государственной власти Пермского края.

14. Статья 25 «Государственные должности Пермского края» излагается в новой редакции.

Так, в отдельную часть 1 из перечня государственных должностей, установленных для непосредственного исполнения полномочий органов государственной власти Пермского края, иных государственных органов Пермского края (далее – перечень государственных должностей) выделяется

должность *губернатора Пермского края*, в связи с тем, что в соответствии с принципом единства системы публичной власти он **одновременно** замещает государственную должность Российской Федерации и государственную должность Пермского края.

Вместе с тем, перечень государственных должностей дополняется должностями *заместителя председателя* Контрольно-счетной палаты Пермского края и *аудитора* Контрольно-счетной палаты Пермского края.

В отношении следующих государственных должностей в Законодательном Собрании: председателя комитета, первого заместителя председателя комитета, заместителя председателя комитета, руководителя фракции, заместителя руководителя фракции; депутата Законодательного Собрания исключается положение о **выполнении полномочий на данных должностях на профессиональной постоянной основе**.

Предусматривается также, что основы правового статуса лиц, замещающих государственные должности, за исключением руководителя Администрации губернатора Пермского края, председателя и членов Правительства Пермского края, определяются законами Пермского края в соответствии с федеральным законодательством. Основы правового статуса руководителя Администрации губернатора Пермского края, председателя и членов Правительства Пермского края определяются нормативным **правовым актом губернатора Пермского края**.

15. В части 1 статьи 26 «Цели и основы взаимодействия органов государственной власти Пермского края» уточняется цель взаимодействия органов государственной власти Пермского края и иных государственных органов Пермского края, в качестве которой предлагается считать **создание условий для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах территории Пермского края**.

*Согласно действующей редакцией части 1 указанное взаимодействие осуществляется в целях эффективного управления процессами экономического и социального развития Пермского края и в интересах его населения.*

16. В статье 27 «Формы взаимодействия органов государственной власти Пермского края»:

1) в части 2 конкретизируется норма, определяющая порядок рассмотрения проектов законов Пермского края по **вопросам налогообложения**, которые рассматриваются Законодательным Собранием Пермского края по представлению губернатора Пермского края либо при наличии заключения губернатора Пермского края.

Указанные редакционные изменения касаются проектов законов об установлении, о введении в действие или прекращении действия налогов (сборов), об изменении налоговых ставок (ставок сборов), порядка и срока уплаты налогов (сборов), установлении (отмене) налоговых льгот (льгот по сборам) и (или) оснований и порядка их применения.

*В действующей редакции абзаца первого части 2 по представлению губернатора Пермского края либо при наличии*

*заклучения губернатора Пермского края рассматриваются проекты законов Пермского края о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты; изменении финансовых обязательств Пермского края, другие проекты законов Пермского края, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета Пермского края;*

2) в части 9, определяющей права губернатора Пермского края во взаимоотношениях с Правительством Пермского края и иными органами исполнительной власти Пермского края, перечень правовых актов, в отношении которых губернатор имеет право отменять либо приостанавливать их действие полностью или частично, дополняется правовыми актами исполнительных органов государственной власти Пермского края в случаях их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, Уставу, законам Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, законам Пермского края, указам губернатора Пермского края, постановлениям Правительства Пермского края.

Соответственно из части 10 исключается право Правительства Пермского края отменять либо приостанавливать полностью или в части действие правовых актов исполнительных органов государственной власти Пермского края.

Устанавливается также порядок издания Правительством Пермского края, исполнительными органами государственной власти актов в период действия указа губернатора Пермского края о приостановлении полностью или частично действия вышеуказанных актов.

17. В статье 29 «Система нормативных правовых актов Пермского края»:

1) в частях 1, 5 и 6 система нормативных правовых актов Пермского края дополняется **нормативными правовыми актами Администрации губернатора Пермского края;**

2) в части 8 уточняется, что Устав и законы Пермского края, принятые Законодательным Собранием, в течение 14 календарных дней направляются губернатору Пермского края для **подписания и (или) обнародования.**

В уточненной редакции излагается также обязанность губернатора Пермского края в течение 14 календарных дней со дня поступления **обнародовать Устав, подписать и обнародовать закон Пермского края** либо в этот же срок отклонить закон и вернуть его в Законодательное Собрание с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений и дополнений.

*В соответствии с действующей редакцией части 8 губернатор Пермского края обязан в течение 14 календарных дней обнародовать Устав Пермского края, закон Пермского края, удостоверив обнародование путем подписания, либо вправе в этот же срок отклонить закон Пермского края и вернуть его в Законодательное Собрание с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений и дополнений.*

18. В статье 30 «Приоритетные сферы и направления развития



Пермского края» в связи с утратой актуальности исключается перечень **приоритетных сфер развития Пермского края**, к которым в действующей редакции Устава отнесены: социальная политика; общественная безопасность; экономическая политика; природопользование и инфраструктура; управление земельными ресурсами; территориальное развитие.

19. В части 4 статьи 34 «Взаимоотношения органов государственной власти Пермского края и органов местного самоуправления» закрепляется право участия органов государственной власти Пермского края **в решении задач местного самоуправления**.

Предусматривается также, что в рамках единства системы публичной власти органы государственной власти Пермского края участвуют в формировании органов местного самоуправления Пермского края **в форме согласования назначения на должность и (или) освобождения от должности** должностных лиц местного самоуправления Пермского края в случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами Пермского края.

20. В статье 46 «Принятие Устава Пермского края, внесение изменений в Устав Пермского края» уточняется порядок принятия Законодательным Собранием Устава, законов Пермского края о внесении изменений и дополнений в Устав **большинством не менее двух третей голосов** от установленного числа депутатов в порядке, установленном законом Пермского края и регламентом Законодательного Собрания.

*Отметим, что действующей редакцией статьи 46 определено, что Устав, законы Пермского края о внесении изменений и дополнений в Устав принимаются Законодательным Собранием не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов в порядке, установленном законом Пермского края и регламентом Законодательного Собрания.*

Вступление закона в силу предусматривается с 1 января 2023 года.

Актуализация Устава Пермского края будет иметь **положительные последствия**, обусловленные значимостью Устава как основного закона Пермского края, в соответствии с которым будет осуществляться дальнейшее совершенствование нормативной правовой базы Пермского края, формирование органов государственной власти Пермского края и осуществление ими своих полномочий во взаимодействии с федеральными органами государственной власти, органами местного самоуправления, действующими на территории Пермского края в рамках единой системы публичной власти.

Вместе с тем законопроект содержит ряд **проблемных моментов**, устранение которых будет способствовать более четкому и последовательному изложению уставных норм в соответствии с Федеральным законом № 414-ФЗ.

1. Согласно предлагаемой редакции части 2 статьи 3 Устава, закрепляющей право народовластия, осуществлять свою власть население Пермского края имеет право как непосредственно, так и через своих

представителей, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Данная формулировка, на наш взгляд, является стилистической *тавтологией*<sup>1</sup>.

*Положение об осуществлении народом своей власти непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления установлено частью 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации. Далее частью 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации определено, что граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.*

*Полагаем, что формулировки «через своих представителей» и «через органы государственной власти и органы местного самоуправления», используемые в разных конституционных нормах, являются синонимичными.*

2. Предлагаемой редакцией части 3 статьи 12 Устава устанавливается, что Правительство Пермского края, иные органы государственной власти Пермского края, лица, замещающие государственные должности уполномоченных в Пермском крае, депутаты, депутатские объединения (фракции, группы) Законодательного Собрания ежегодно *обнарождают отчеты о своей деятельности.*

При этом нормами Федеральным законом № 414-ФЗ обязанность депутатов, депутатских объединений ежегодно *обнарождать отчеты о своей деятельности не предусмотрена.*

3. В действующей редакции части 1 статьи 15 Устава закреплено, что органы государственной власти Пермского края осуществляют свою деятельность на основе разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

*В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона № 414-ФЗ принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную является одним из принципов деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации.*

В связи тем, что федеральные суды и мировые судьи Пермского края к органам государственной власти Пермского края *не относятся*, но действуют на территории Пермского края в рамках единой системы публичной власти, считаем целесообразным в части 1 статьи 15 положение о действии принципа разделения властей отнести к *органам, входящим в единую систему публичной власти в Пермском крае.*

4. Согласно положениям частей 6 и 7 статьи 61 Федерального закона № 414-ФЗ на заседаниях законодательного органа субъекта Российской Федерации и его органов вправе присутствовать *представители*

<sup>1</sup> Тавтология - повторение того же самого другими словами, не уточняющее смысла (Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка/Российская академия наук. Институт русского языка имени В. В. Виноградова. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1997).

*исполнительных органов* субъекта Российской Федерации, а на заседаниях исполнительных органов субъекта Российской Федерации - *депутаты* либо по поручению законодательного органа субъекта Российской Федерации или его председателя *работники аппарата* законодательного органа субъекта Российской Федерации в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

При этом в статье 27 Устава, определяющей формы взаимодействия органов государственной власти Пермского края, возможность присутствия работников аппарата Законодательного Собрания на заседаниях исполнительных органов Пермского края *не предусматривается*.

5. В соответствии с предлагаемыми изменениями отдельных положений главы IV «Основы стратегии социально-экономического развития Пермского края» Устава, из статьи 30 исключаются утратившие актуальность приоритетные сферы развития Пермского края.

При этом изменения в наименование статьи 30 «*Приоритетные сферы и направления развития Пермского края*» *не предлагаются*.

Начальник управления

М.Ю.Кужельная