



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "Об отдельных вопросах организации
публичной власти Пермского края"

18.04.2023

№ 49-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению первого заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края Григорьева В.В. от 12.04.2023 № 887-23/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания губернатором Пермского края Махониным Д.Н. (письмо от 12.04.2023 № 887-23/07), и сопроводительных материалов к указанному законопроекту.

В соответствии с Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) законопроектом предусматривается урегулировать вопросы, связанные с установлением полномочий отдельных органов государственной власти Пермского края, изданием и официальным опубликованием правовых актов, принимаемых указанными органами государственной власти, в том числе предлагается определить:

1) **полномочия губернатора Пермского края** (далее – губернатор) в соответствии с его компетенцией как высшего должностного лица Пермского края;

2) **правовые акты губернатора** (указы и распоряжения), которые издает (принимает, изменяет, отменяет, признает утратившими силу) губернатор в рамках своих полномочий, порядок и источники их официального опубликования, порядок вступления в силу, а также другие вопросы, связанные с регламентацией правовых актов губернатора;

3) **полномочия Правительства Пермского края** (далее – Правительство) в соответствии с его компетенцией как высшего исполнительного органа Пермского края;

4) **правовые акты Правительства** (постановления и распоряжения), которые издает (принимает, изменяет, отменяет, признает утратившими силу) Правительство, а также другие вопросы, связанные с регламентацией правовых актов Правительства Пермского края;

5) **правовые акты председателя Правительства** (распоряжения), которые председатель Правительства (в случае учреждения такой должности губернатором) издает в рамках своих полномочий, а также порядок их издания.

Законопроектом предусматривается, что Закон вступает в силу через десять дней после дня его официального опубликования и его действие распространяется на правоотношения, возникшие **с 1 января 2023 года**.

С момента вступления Закона в силу предлагается **признать утратившими силу** Закон Пермского края от 07.09.2007 № 107-ПК «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края» (далее – Закон № 107-ПК), законы Пермского края и отдельные статьи законов Пермского края, которыми в Закон № 107-ПК были внесены изменения и дополнения.

Оценивая **актуальность и последствия** принятия законопроекта, отметим следующее

1. Согласно части 1 статьи 31 Федерального закона № 414-ФЗ высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации, иные исполнительные органы субъекта Российской Федерации входят в систему исполнительных органов субъекта Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 4 статьи 25 и частями 1 и 3 статьи 31 Федерального закона № 414-ФЗ **система и структура** исполнительных органов субъекта Российской Федерации определяется **высшим должностным лицом** субъекта Российской Федерации в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Отметим, что согласно ранее действующему пункту «м» части 2 статьи 5 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (статья 5 утратила силу с 1 июня 2022 года) утверждение системы исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществлялось законом субъекта Российской Федерации.

При этом согласно части 4 статьи 65 Федерального закона № 414-ФЗ нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с Федеральным законом № 414-ФЗ **не позднее 1 января 2023 года**.

2. В настоящее время полномочия губернатора и Правительства, а также вопросы, регулирующие формы, порядок принятия и официального опубликования правовых актов губернатора и Правительства, полномочия и правовые акты председателя Правительства и порядок их издания установлены Законом № 107-ПК.

Законом № 107-ПК определены также принципы построения и функционирования системы исполнительных органов государственной власти Пермского края (далее – исполнительные органы), вопросы организации

деятельности, общие полномочия, ответственность и нормативные правовые акты исполнительных органов, финансовая основа деятельности исполнительных органов, статус, срок полномочий и ответственность губернатора, статус, состав и структура Правительства, порядок проведения его заседаний, порядок назначения на должность председателя Правительства и других членов Правительства, полномочия председателя Правительства, функции министерства, агентства, инспекции, территориального органа (обособленного структурного подразделения) исполнительного органа, назначения и освобождения от должности их руководителей, а также *вопросы взаимодействия* исполнительных органов между собой и основы взаимодействия исполнительных органов с Законодательным Собранием Пермского края (далее – Законодательное Собрание).

3. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации в части законодательного регулирования деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации показал, что большинство регионов привели законодательство в данной сфере правового регулирования в соответствие с Федеральным законом № 414-ФЗ.

В том числе в ряде субъектов Российской Федерации внесены изменения в законы о системе исполнительных органов государственной власти либо приняты новые законы об исполнительных органах субъектов Российской Федерации (Брянская, Ивановская, Кировская, Курганская, Магаданская, Омская, Орловская, Псковская, Самарская, Свердловская, Тюменская области, республики Башкортостан, Татарстан, Коми и Крым, Чувашская Республика, Ставропольский и Приморский края, Еврейская автономная область).

В результате корректировки законов этих субъектов Российской Федерации в них сохранены положения, определяющие правовые основы, принципы функционирования исполнительных органов в системе органов государственной власти и единой системе публичной власти в субъекте Российской Федерации, их основные полномочия, основы взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, законодательными органами и органами местного самоуправления субъекта Российской Федерации, а установление системы и структуры исполнительных органов отнесены к полномочиям губернатора (главы) соответствующего субъекта Российской Федерации.

Более чем в 50 регионах законы о системе исполнительных органов признаны утратившими силу (Московская, Ленинградская, Новосибирская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Ульяновская, Челябинская, Ярославская области, Алтайский, Забайкальский, Камчатский, Краснодарский, Хабаровский края, республики Карелия, Мордовия, Удмуртская Республика, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, г.Москва, г.Севастополь и др.).

В этих регионах в действующие законы, определяющие полномочия и правовые акты правительства, губернатора (главы) субъекта Российской Федерации, а также в законы об исполнительных органах и правовых актах исполнительных органов субъекта Российской Федерации внесены изменения, учитывающие нормы Федерального закона № 414-ФЗ.

В качестве **проблемных моментов** законопроекта отметим следующее.

1. Согласно части 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.

В соответствии с частью 1 статьи 26 Устава Пермского края губернатор, Законодательное Собрание, Правительство и иные исполнительные органы Пермского края, а также иные государственные органы Пермского края взаимодействуют в установленных Уставом, федеральными *и краевыми законами* формах в целях создания условий для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах территории Пермского края.

В случае признания Закона № 107-ПК утратившим силу в полном объеме помимо положений, устанавливающих систему исполнительных органов, *утратят силу также нормы о взаимодействии* исполнительных органов с другими органами государственной власти Пермского края, органами местного самоуправления, действующими на территории Пермского края; о правовых актах исполнительных органов в системе правовых актов органов государственной власти Пермского края, основы которых определены статьями 4, 61 и 62 Федерального закона № 414-ФЗ и Уставом Пермского края.

Кроме того, в соответствии с частью 3 статьи 23 Устава Пермского края структура Правительства, порядок его формирования, деятельности, сложения полномочий или отставки устанавливаются нормативными правовыми актами губернатора в соответствии с федеральным законодательством, Уставом и *законами* Пермского края. Рассматриваемым законопроектом правовое регулирование указанных вопросов *не предусматривается*.

2. В связи с тем, что законопроектом в соответствии с нормами статей 25, 26, 33 и 36 Федерального закона № 414-ФЗ определены только полномочия и правовые акты губернатора, полномочия и правовые акты Правительства, правовые акты Председателя Правительства, целесообразно, на наш взгляд, *более точно определить наименование* законопроекта, предметом которого являются не отдельные вопросы организации деятельности публичной власти Пермского края, а вопросы организации деятельности отдельных органов государственной власти Пермского края.

3. В статье 1 законопроекта отсутствуют такие полномочия губернатора, установленные федеральными и краевыми законами, как:

утверждение порядка разработки Стратегии социально-экономического развития Пермского края;

назначение одной трети состава Общественной палаты Пермского края;

внесение в Законодательное Собрание предложений по кандидатурам на должности Уполномоченного по правам ребенка и Уполномоченного

по защите прав предпринимателей, кандидатуре на должность председателя Контрольно-счетной палаты Пермского края;

внесение в Законодательное Собрание представлений о присуждении премий в области науки, в сфере культуры и искусства;

реализация полномочий по награждению наградами Пермского края, в том числе принятие решения о награждении почетным знаком «За достойное воспитание детей» и внесение в Законодательное Собрание представления о присвоении почетного звания «Почетный гражданин Пермского края», о награждении Почетной грамотой Пермского края;

принятие решения об установлении регионального и межмуниципального уровня реагирования при возникновении чрезвычайной ситуации регионального или межмуниципального характера;

реализация полномочий в сфере противодействия коррупции и профилактике коррупционных правонарушений.

4. В части 3 статьи 2 законопроекта предлагается установить, что иные указы губернатора (кроме указов по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, которые подлежат официальному опубликованию и вступают в силу не ранее чем через десять дней после дня их официального опубликования) вступают в силу со дня подписания, если самими указами не предусмотрен иной порядок вступления их в силу.

При этом в законопроекте не предусмотрено, что иные указы губернатора, которые также носят **нормативный** характер, подлежат официальному опубликованию.

Отметим, что в соответствии с частью 4 статьи 26 Федерального закона № 414-ФЗ нормативные правовые акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации подлежат официальному опубликованию и размещению на официальном сайте высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации и вступают в силу в порядке, установленном конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации.

5. В статье 3 законопроекта не предусмотрены такие полномочия Правительства, как:

внесение в Законодательное Собрание отчета об исполнении Стратегии социально-экономического развития Пермского края; ежегодное до 1 июня предоставление отчета о ходе исполнения плана мероприятий по реализации Стратегии за истекший год;

создание резервного фонда Правительства Пермского края;

представление губернатору прогнозного плана приватизации государственного имущества Пермского края;

принятие решения о предоставлении государственных гарантий Пермского края;

принятие решения о заключении концессионных соглашений; выступление от имени Пермского края в качестве стороны концессионных соглашений – концедента.

6. В статье 3 законопроекта формулировки отдельных полномочий Правительства требуют, по нашему мнению, *уточнения*.

6.1. Так, согласно пункту 13 Правительство управляет и распоряжается государственной собственностью *и земельными ресурсами* Пермского края в пределах полномочий, установленных законодательством.

В связи с тем, что частью 2 статьи 214 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются *государственной собственностью*, обособление земельных ресурсов из видов имущества, находящегося в собственности Пермского края, считаем нецелесообразным.

Отметим также, что пунктом 10 статьи 33 Федерального закона № 414-ФЗ установлено, что высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации управляет и распоряжается *собственностью* субъекта Российской Федерации в соответствии с законами субъекта Российской Федерации.

6.2. Пунктом 16 статьи 3 законопроекта закреплено полномочие Правительства по заключению соглашений и договоров с федеральными органами исполнительной власти по вопросам передачи полномочий. Полномочие Правительства по заключению договоров и соглашений прописано также в пункте 19 данной статьи.

Поскольку в соответствии с пунктами 14 и 15 статьи 14 Федерального закона № 414-ФЗ Правительство компетентно также заключать с федеральными органами исполнительной власти *иные соглашения*, а также вправе в соответствии с федеральными законами, Уставом и законами Пермского края заключать договоры и соглашения с исполнительными органами других субъектов Российской Федерации, договоры и соглашения с иностранными партнерами¹, с целью исключения *дублирования* норм и *обеспечения полноты* нормативного регулирования, считаем целесообразным *отразить* в пункте 16 статьи 3 законопроекта *все полномочия Правительства* в сфере договорных отношений.

7. Частями 8 и 9 статьи 4 законопроекта определено, что председатель Правительства издает правовые акты в форме распоряжений, которые издает в порядке, предусмотренном актами Правительства, но при этом полномочия председателя Правительства, в случае учреждения такой должности губернатором, законопроектом *не устанавливаются*.

8. В части 1 статьи 2 и в частях 1 и 8 статьи 4 законопроекта в перечне правовых источников, на основании и во исполнение которых соответственно губернатор, Правительство и председатель Правительства осуществляют свои полномочия, отсутствуют являющиеся действующими *законы Коми-Пермяцкого автономного округа*.

Кроме того, отметим, что Федеральным законом № 414-ФЗ не предусмотрена возможность отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации избирателями, в связи с чем считаем целесообразным

¹ В соответствии с Федеральным законом от 04.01.1999 № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации».

рассмотреть возможность дополнить законопроект нормами о признании утратившими силу Закона Пермского края от 29.11.2012 № 130-ПК «Об отзыве губернатора Пермского края» и отдельных статей законов Пермского края, предусматривающих внесение в него изменений и дополнений.

Таким образом, **актуальность и положительные последствия** принятия закона Пермского края в случае устранения отмеченных проблемных моментов будут связаны с приведением законодательства Пермского края в соответствие с нормами Федерального закона № 414-ФЗ и положениями Устава Пермского края, предусматривающими отнесение полномочия по определению системы исполнительных органов Пермского края к компетенции губернатора Пермского края.

Заместитель начальника

Е.А.Селянинова