



АРХАНГЕЛЬСКОЕ ОБЛАСТНОЕ СОБРАНИЕ ДЕПУТАТОВ
седьмого созыва

КОМИТЕТ
ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ И ВОПРОСАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В.И. Ленина пл., 1, г. Архангельск, 163000, тел.: (8182) 20-02-44, факс: (8182) 20-03-43, e-mail: zakon@aosd.ru, http://www.aosd.ru

от _____ № _____
на № пз7/765 от 12.04.2022

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
на проект областного закона № пз7/765 «О внесении изменений
в областной закон «О реализации государственных полномочий
Архангельской области в сфере правового регулирования организации
и осуществления местного самоуправления»

Комитет по законодательству и вопросам местного самоуправления рассмотрел проект областного закона № пз7/765 «О внесении изменений в областной закон «О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления» (далее – законопроект), внесенный депутатами Архангельского областного Собрания депутатов Губановым Г.Н., Новиковым А.В., Черненко О.В.

Законопроектом предусматривается внести изменения в областной закон от 23 сентября 2004 года № 259-внеоч.-ОЗ «О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления» (далее – областной закон № 259-внеоч.-ОЗ), связанные с закреплением за муниципальными образованиями Архангельской области права самостоятельно выбирать способ избрания глав муниципальных образований Архангельской области из числа представленных в законопроекте, и в связи с этим предусмотреть:

изменение порядка избрания глав муниципальных образований Архангельской области;

определение сроков полномочий глав муниципальных образований Архангельской области;

уточнение наименования глав муниципальных образований Архангельской области.

На данный законопроект поступило заключение правового управления аппарата Архангельского областного Собрания депутатов (вх. № 01-02/535 от 21 апреля 2022 года) о необходимости его доработки, из которого следует следующее.

1. Согласно части 2 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления

23 03 22
Вх. № 01-02/746

в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования может быть избран одним из трех способов: на муниципальных выборах; представительным органом муниципального образования из своего состава; представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» (далее также – Постановление Конституционного Суда РФ № 30-П) при законодательном регулировании вопросов местного самоуправления нельзя не учитывать вытекающий из Конституции Российской Федерации, ее статей 12, 130 (часть 2) и 131 (часть 1), принцип многообразия организационных моделей муниципальной власти, позволяющий законодателю проявлять разумную гибкость при формировании организационно-правового механизма осуществления населением местного самоуправления на соответствующей территории, принимая во внимание региональные и местные условия и особенности, исторические и иные местные традиции.

Данная позиция Конституционного Суда Российской Федерации предполагает, что установление законом субъекта Российской Федерации модели муниципальной власти должно осуществляться не произвольным образом, а с учетом специфики территориальной организации местного самоуправления в каждом конкретном субъекте Российской Федерации.

В связи с этим принятию областного закона, которым установлен действующий в настоящее время порядок избрания глав муниципальных образований Архангельской области, предшествовала детальная проработка вопросов, подлежащих учету при определении особенностей формирования организационной структуры местного самоуправления в муниципальных образованиях Архангельской области, в том числе изучение судебной практики, опыта других субъектов Российской Федерации, выявление мнения органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области и населения.

Предусмотренный областным законом № 259-внеоч.-ОЗ порядок избрания глав муниципальных образований полностью соответствует содержащимся в Постановлении Конституционного Суда РФ № 30-П выводам о:

возможности воспроизведения законами субъектов Российской Федерации как альтернативных вариантов, так и единственного возможного варианта порядка избрания и места в структуре органов местного

самоуправления глав муниципальных образований - муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов, а также тех городских поселений, которые по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение, сопоставимы с городскими округами (определение таких городских поселений должно быть осуществлено посредством законодательного закрепления критериев, отражающих объективные особенности осуществления местного самоуправления, включая степень концентрации возлагаемых на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение);

недопустимости установления законами субъектов Российской Федерации единственно возможного варианта порядка избрания и места в системе органов местного самоуправления главы муниципального образования сельских поселений, а также тех городских поселений, которые не относятся к указанным выше городским поселениям и не могут ограничивать возможность предусмотреть в уставах этих муниципальных образований избрание главы поселения на муниципальных выборах, а также самостоятельно определить место главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления соответствующего поселения.

Соответственно из указанного Постановления Конституционного Суда РФ не следует, что законом субъекта должны быть воспроизведены все указанные Федеральным законом № 131-ФЗ способы избрания глав муниципальных образований с предоставлением права органам местного самоуправления муниципальных образований самостоятельно определить порядок избрания глав муниципальных образований.

Наоборот, Конституционным Судом Российской Федерации в абзаце первом пункта 4.4 данного Постановления делается вывод, что оспариваемые положения Федерального закона № 131-ФЗ, в том числе его часть 2 статьи 36, не противоречат Конституции Российской Федерации в их конституционно правовом истолковании, содержащемся в настоящем Постановлении, и направлены на обеспечение сбалансированной реализации государственных и местных интересов в условиях сложившейся территориальной организации местного самоуправления и его взаимосвязей с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Пояснительная записка к законопроекту не содержит сведений, подтверждающих выявление мнения органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области и населения, обоснованных выводов о необходимости изменения установленного областным законом № 259-внеоч.-ОЗ порядка избрания глав муниципальных образований Архангельской области.

2. Законопроектом предлагается статью 1.2 областного закона № 259-внеоч.-ОЗ изложить в новой редакции, не предусматривающей наличие каких-либо приложений к указанному областному закону.

В пункте 1.1 статьи 1.2 данного областного закона закреплены критерии, отражающие объективные особенности осуществления местного самоуправления в отдельных городских поселениях Архангельской области.

Пунктом 1.2 той же статьи предусмотрено, что перечень городских поселений, удовлетворяющих указанным критериям, приведен в приложении № 4 к областному закону.

Таким образом, в законопроекте необходимо предусмотреть исключение названного приложения.

2.1. В абзаце первом статьи 1 законопроекта требуется указать «Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов» с «2020, № 19» по «2022, № 33».

2.2. Изложение статьи 1.2 областного закона № 259-внеоч.-ОЗ в новой редакции также приведет к переносу введенных в ней сокращений используемых в дальнейшем по тексту областного закона терминов в другие статьи как законопроекта, так и областного закона.

Например, введенное в абзаце первом пункта 2 статьи 1.2 областного закона № 259-внеоч.-ОЗ сокращение: «сельского поселения Архангельской области (далее - сельское поселение)» необходимо будет предусмотреть в пункте 2 статьи 1.4 указанного областного закона. Отказ от использования данных сокращений также потребует корректировки текста областного закона и соответствующего учета в тексте законопроекта.

2.3. Применяемое по тексту абзаца четырнадцатого статьи 1 законопроекта наименование муниципального образования следует привести в соответствие со статьей 1 областного закона от 23 сентября 2004 года № 258-внеоч.-ОЗ «О статусе и границах территорий муниципальных образований в Архангельской области».

На законопроект поступило заключение Губернатора Архангельской области Цыбульского А.В. (вх. № 02-20/199 от 23 мая 2022 года), в котором предлагается его отклонить при рассмотрении в первом чтении на сессии Архангельского областного Собрания депутатов по следующим основаниям.

1. Предлагаемые изменения не обусловлены реальной необходимостью совершенствования действующего правового регулирования в сфере местного самоуправления.

Областной закон № 259-внеоч.-ОЗ не противоречит Федеральному закону № 131-ФЗ с учетом его конституционно-правового толкования, данного Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 1 декабря 2015 года № 30-П.

Способы избрания глав муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов и городских поселений, определенные пунктами 1, 1.1, 4 - 6 статьи 1.2 областного закона № 259-внеоч.-ОЗ, не противоречат статье 36 Федерального закона № 131-ФЗ и согласуются с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П. При определении способов избрания глав сельских поселений учтены разные варианты их избрания, в том числе посредством муниципальных выборов (пункт 2 статьи 1.2 областного закона), что в полной мере соответствует статье

36 Федерального закона № 131-ФЗ в ее конституционно-правовом истолковании.

Предлагаемые законопроектом изменения не обусловлены какими-либо изменениями Федерального закона № 131-ФЗ или судебными решениями.

2. Предлагаемый законопроектом подход ограничивает конституционно правовую гарантию участия органов государственной власти Архангельской области в формировании органов местного самоуправления и является непоследовательным, не отвечающим требованиям стабильности правового регулирования, на необходимость соблюдения которых указывали Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2018 года № 13-П и от 19 апреля 2018 года № 16-П, апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 апреля 2018 года по делу № 11-АПГ18-5).

3. Законопроектом предлагается формальное дублирование в областном законе всех иных способов избрания глав муниципальных образований, предусмотренных статьей 36 Федерального закона № 131-ФЗ, в том числе и тех способов, которые не получили применения в Архангельской области.

Законопроект в этой части не учитывает исторические и иные местные особенности и традиции формирования местного самоуправления в Архангельской области.

4. Авторами при разработке и внесении законопроекта не учитывалось мнение органов местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных и городских округов (как представительных органов муниципальных образований, так и глав муниципальных образований).

Какие-либо слушания (обсуждения) по законопроекту не проводились.

5. Законопроект отступает от концепции единой модели избрания глав муниципальных образований, подтвержденной законодателем Архангельской области и закрепленной в концепции развития местного самоуправления в Архангельской области, утвержденной постановлением Правительства Архангельской области от 2 июня 2015 года № 200-пп. При этом положения концепции разрабатывались с учетом мнения представительных органов и администраций муниципальных образований.

Это может привести к созданию в Архангельской области различных постоянно изменяемых моделей организации местного самоуправления, поскольку итоговое определение способов избрания глав муниципальных образований будет отнесено к исключительной компетенции муниципалитетов.

6. В законопроекте не предусмотрены критерии определения муниципальных образований, в которых допускается применение подходящих для них способов избрания глав муниципальных образований (далее – критерии), что является требованием Конституционного Суда Российской Федерации.

Законопроектом предлагается изложить статью 1.2 областного закона № 259-внеоч.-ОЗ в новой редакции, не закрепляя критерии. При этом

приложение № 4 к областному закону № 259-внеоч.-ОЗ законопроектом не исключается.

Тем самым принятие законопроекта приведет к возникновению внутреннего противоречия в тексте областного закона.

7. В Государственной Думе находится проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – проект федерального закона № 40361-8), предусматривающий реформирование организации местного самоуправления, посредством перехода к одноуровневой муниципальной системе и изменения способов избрания глав муниципальных образований (на муниципальных выборах, представительным органом муниципального образования из своего состава, представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации).

25 января 2022 года проект федерального закона № 40361-8 принят Государственной Думой в первом чтении. Это означает, что Государственной Думой одобрена концепция указанного реформирования организации местного самоуправления.

Учитывая дальнейшее изменение способов избрания глав муниципальных образований, предусмотренное проектом федерального закона № 40361-8, принятие законопроекта является преждевременным.

К представленному законопроекту поступило заключение Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Архангельской области и Ненецкому автономному округу (исх. № 29/02-2511 от 06.05.2022 года), в котором содержится предложение о внесении уточнений в положения абзаца 1 пункта 1 статьи 1.2 областного закона № 259-внеоч.-ОЗ.

В отзывах, поступивших от главы и председателя Собрания депутатов Шенкурского муниципального района Архангельской области, исполняющего обязанности главы и председателя Собрания депутатов Вельского муниципального района Архангельской области, сообщается, что законопроект не поддерживается.

Поступили отзыв об отсутствии замечаний и предложений по законопроекту от прокуратуры Архангельской области и председателя Собрания депутатов Вилегодского муниципального округа Архангельской области.

Таким образом, с учетом замечаний, изложенных в заключениях Губернатора Архангельской области Цыбульского А.В., правового управления аппарата Архангельского областного Собрания депутатов, Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Архангельской области, комитет предлагает депутатам Архангельского областного Собрания депутатов законопроект отклонить.

Председатель



И.А. Чесноков