

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об особенностях исполнения полномочий председателя представительного органа главой муниципального образования, избранного по результатам конкурса

В Центр поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС поступило обращение Института муниципального развития от 15 марта 2017 года № 01-12/137 с просьбой высказать экспертную позицию по ряду вопросов применения норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

1. Является ли допустимой в рамках Федерального закона № 131-ФЗ модель организации местного самоуправления, при которой глава сельского поселения, избранный представителем органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, будет исполнять полномочия представителя представительного органа и главы администрации.

Следует обратить внимание на то, что, в федеральном законе отсутствуют указания на различия в правовом статусе главы муниципального образования в зависимости от способа замещения должности.

Этот вопрос довольно подробно исследуется в апелляционном определении Верховного Суда РФ от 26 октября 2016 года № 53-АПГ16-17. В названном решении констатируется, что в силу абзаца семнадцатого части 1 статьи 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) глава муниципального образования, избранный представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, также является выборным должностным лицом местного самоуправления, как и должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и наделённое собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Федеральный законодатель, перечисляя в пункте 1 части 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ способы наделения лица полномочиями главы муниципального образования, (на муниципальных выборах, либо

представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, либо сходом граждан в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан), использует единый термин - избрание, а также предусматривает единый объём полномочий главы муниципального образования независимо от способа его избрания (часть 4 этой же статьи), одни и те же ограничения и обязанности (части 4.1 - 5.1), одинаковые основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования (части 6, 6.1). По мнению Суда, приведённые законоположения свидетельствуют о единстве правового статуса главы муниципального образования независимо от способа его избрания, следовательно, требования, предъявляемые к кандидатам на замещение названной выборной должности должны быть едины.

Таким образом, в Федеральном законе № 131-ФЗ предусмотрено, что независимо от способа замещения должности, глава муниципального образования всегда является выборным должностным лицом. Будучи выборным должностным лицом, он может в сельских поселениях возглавлять и представительный орган муниципального образования, и местную администрацию.

Вместе с тем, с введением такого способа замещения должности, как избрание представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, на практике стали возникать определенные сложности. Так, процедура, предусмотренная для данного способа замещения должности (часть 2.1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ), является аналогичной той, что применяется при назначении главы местной администрации (часть 5 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Более того, и к назначаемому на должность по результатам конкурса главе местной администрации (часть 4 статьи 37), и к избираемому на должность по результатам конкурса главе муниципального образования (часть 2.1 статьи 36) могут быть предъявлены дополнительные требования. Такой сравнительный анализ позволяет правоприменительным органам делать вывод о фактической тождественности двух способов замещения должности; это, в свою очередь, приводит к тому, что глава муниципального образования, замещающий таким образом свою должность, больше ассоциируется с муниципальным служащим, чем с выборным должностным лицом.

В результате на практике все чаще стал возникать вполне закономерный вопрос: может ли глава муниципального образования, получающий свой

мандат таким образом, возглавлять представительный орган. Особую остроту данная проблема получает на уровне сельских поселений, в отношении которых допускается совмещение ряда должностей – глава муниципального образования может возглавлять представительный орган муниципального образования и местную администрацию (так называемая модель «три в одном»).

Верховный Суд РФ трижды обращался к рассмотрению этого вопроса (см. решения от 24 августа 2016 г. N 50-АПГ16-12, от 2 ноября 2016 г. N 58-АПГ16-9 и от 1 февраля 2017 г. N 53-АПГ16-31). После определенных метаний, Верховный Суд РФ занял вполне определенную позицию, основанную на Европейской хартии местного самоуправления и решениях Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 года N 9-П и 1 декабря 2015 года N 30-П.

По мнению Верховного Суда РФ, представительные органы местного самоуправления, призванные обеспечивать формирование и выражение воли населения при решении вопросов местного значения и осуществлять основную функцию муниципального правотворчества, должны получать свою легитимацию напрямую от населения путем муниципальных выборов прежде всего в наиболее приближенных к населению муниципальных образованиях, каковыми являются городские и сельские поселения. Это означает, что, по мнению Суда, модель «три в одном» не совместима с таким способом замещения должности главы муниципального образования, как избрание по результатам конкурса. Получается, что хоть и говорится в федеральном законе о выборности главы муниципального образования, но правоприменительные органы не считают главу избранным, если в его отношении используются конкурсные процедуры.

Очевидно, что для устранения вышеназванных коллизий требуется совершенствование Федерального закона № 131-ФЗ. Для сведения сообщаем, что в настоящее время в Государственной Думе рассматривается законопроект № 58972-7, внесенный Правительством РФ 19 декабря 2016 года, нацеленный на упорядочивание вышеописанных отношений. Законопроектом предлагается внести в пункт 1 части 4 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ изменение, согласно которому в случае, если глава поселения избран представительным органом поселения из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, такой глава поселения не входит в состав представительного органа муниципального района, при этом представительный орган данного поселения к числу депутатов, избранных им в соответствии с нормой представительства поселений, дополнительно избирает из своего состава в представительный орган муниципального района одного депутата.

Действующая в настоящее время юридическая конструкция, допускающая в сельских поселениях использование такого способа замещения

должности главы муниципального образования как избрание по результатам конкурса с одновременным совмещением должности главы муниципального образования, главы местной администрации и председателя представительного органа является весьма проблемной с точки зрения качества юридической конструкции, положенной в ее основу.

2. Когда начинают действовать поправки, внесенные с учетом решения Верховного Суда РФ от 1 февраля 2017 года: применяются ли они к действующему главе или к тому, который будет избран?

По общему правилу, порядок выполнения судебного решения должен быть в самом судебном решении. Если нормативный правовой акт (в данном случае норма устава муниципального образования) признан судом недействующим, это означает прекращение всех правовых последствий, возникших на основе этого акта с момента, указанного в судебном решении (в случае отсутствия таких оговорок с момента вступления его в силу). Данные правила установлены в статье 352 Кодекса административного судопроизводства РФ.

Глава Юдинского сельсовета Ирбейского района Красноярского края был избран на основании норм действовавшего на тот момент устава муниципального образования. Юридический и фактический порядок замещения им должности не оспаривался. Вместе с тем, на основании решения Верховного Суда РФ от 1 февраля 2017 года решение Красноярского краевого суда от 13 сентября 2016 года оставлено без изменения; Судом признаны не действующими с момента вступления решения суда в законную силу нормы устава, предусматривающих исполнение полномочий председателя Совета депутатов главой сельсовета. В устав муниципального образования должны быть внесены определенные изменения. Эти нормы применяются ко всем отношениям, возникшим после вступления судебных решений в силу, если иное специально не оговорено в судебном решении. В противном случае можно констатировать обратную силу закона, нарушение прав и свобод.

Таким образом, поправки, внесенные в устав муниципального образования на основе судебных решений, должны применяться в отношении главы, который будет избираться после вступления в силу судебного решения.

Директор Центра поддержки и сопровождения
органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС

д-р юрид. наук, профессор

03.04.2017 года



Е.С. Шугрина