

**Когда номер готовился в печать, в редакцию пришел вопрос, вынесенный в заголовок статьи.**

**«МВ» попросил экспертов ВШГУ Романа Петухова и Елену Луценко разъяснить читателям коллизию законодательства.**

Двойственная природа местного самоуправления и неоднозначность правового статуса многих его институтов нередко приводят к коллизии между Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) и нормами других отраслевых законов. Одним из примеров такой коллизии является рассматриваемое ниже противоречие между антикоррупционными ограничениями и нормами, регулирующими деятельность советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации и единого общероссийского объединения муниципальных образований.

Суть коллизии заключается в том, что после вступления 1 января 2015 года в силу Федерального закона от 22 декабря 2014 г. № 431-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» (далее – Федеральный закон № 431-ФЗ) возникло формальное препятствие для участия глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления в деятельности органов управления организаций межмуниципального сотрудничества. В свою очередь, без участия полномочных представителей органов местного самоуправления существование ассоциативных структур становится бессмысленным, так как их основной целью являются выявление, выражение и защита общих интересов муниципальных образований.

Новая редакция пункта 2 части 7 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ поставила под вопрос возможность участия представителей органов местного самоуправления в управлении советами муниципальных образований, Общероссийским конгрессом муниципальных образований и иными ассоциациями (союзами) муниципальных образований. Согласно этой норме осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутаты, члены выборных органов и выборные должностные лица местного самоуправления не вправе заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке), если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией.

Напрямую ограничение, установленное пунктом 2 части 7 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ, организаций межмуниципального сотрудничества не касается. Однако, ввиду того что понятие «хозяйствующий субъект» в действующем российском законодательстве не имеет однозначного и универсального определения [1], правоприменители могут трактовать его самым широким образом, рассматривая в качестве хозяйствующих субъектов любые юридические лица (как коммерческие, так и некоммерческие), а также индивидуальных предпринимателей.

Учитывая, что организации межмуниципального сотрудничества, в том числе советы муниципальных образований, по своему организационно-правовому статусу являются некоммерческими организациями, формально они также могут быть отнесены к числу хозяйствующих субъектов. Следует отметить, что запрет на участие депутатов и выборных должностных лиц в управлении хозяйствующими субъектами имел место и до внесения Федеральным законом № 431-ФЗ изменений в пункт 2 части 7 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ. Однако, предыдущая редакция этой нормы оставляла возможность для толкования понятия «хозяйствующий субъект» в узком смысле, то есть как организации, занимающейся коммерческой деятельностью. Допустимость такого определения вытекает из следующего:

1. Во-первых, из самой формулировки запрета, установленного пунктом 2 части 7 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ, следует необходимость наличия системной связи между запрещенной для должностных лиц предпринимательской деятельностью и участием в управлении хозяйствующим субъектом. Например, Конституционный суд Российской Федерации в Постановлении от 27 декабря 2012 г. № 34-П обращает внимание на то, что при оценке оплачиваемой деятельности как не совместимой с соответствующим публичным статусом необходимо учитывать, в том числе, такие установленные гражданским законодательством критерии, как самостоятельность, рисковый характер, систематичность, предмет этой деятельности и юридические основания ее осуществления, возможность конфликта частных интересов лица, для которого устанавливаются соответствующие ограничения, и публичных интересов.

2. Во-вторых, вывод о возможности узкого толкования понятия «хозяйственный субъект» мог быть сделан из анализа аналогичной по своей антикоррупционной направленности сути формулировки пункта «в» части 1 статьи 4 Федерального закона от 8 июня 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации», предусматривающей досрочное прекращение полномочий члена Совета Федерации или депутата Госдумы России в случае его вхождения в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации. Однако, после закрепления в пункте 2 части 7 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ перечня организаций, участие в управлении которыми допустимо для депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, узкая трактовка термина «хозяйствующий субъект» применительно к антикоррупционным ограничениям стала необоснованной, так как в число исключений были как раз включены некоммерческие организации и общественные объединения, деятельность которых, как правило, не имеет коммерческого характера.

Таким образом, на данный момент имеются все основания полагать, что вхождение осуществляющих свои полномочия на постоянной основе депутатов, членов выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления в органы управления организаций межмуниципального сотрудничества может быть формально квалифицировано как нарушение ограничения, установленного пунктом 2 части 7 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ. Следует отметить, что сделанный выше вывод в целом подтверждается и позицией, изложенной в письме председателя Комитета Госдумы России по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления В.Б. Кидяева [2]. По мнению профильного Комитета, для корректного выхода из описанной коллизии необходимо внести в федеральное законодательство специальную оговорку, включающую советы муниципальных образований, Общероссийский конгресс муниципальных образований и иные объединения муниципальных образований в перечень организаций, участие в управлении которыми допустимо для депутатов и должностных лиц местного самоуправления.

Комитет считает, что до момента внесения такой поправки проблема может быть частично решена за счет принятия муниципального правового акта, содержащего поручение соответствующему депутату или выборному должностному лицу участвовать в управлении организацией межмуниципального сотрудничества. Как представляется, возможность участия уполномоченного представителя муниципального образования (главы муниципального образования, председателя представительного органа, главы местной администрации по контракту и т.п.) в органах управления совета муниципального образования субъекта Российской Федерации, Общероссийского конгресса муниципальных образований или иного объединения муниципальных образований может быть предусмотрена в правовом акте представительного органа местного самоуправления, определяющем в соответствии с пунктом 7 части 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ порядок участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества.

Однако повторимся, что принятие такого муниципального правового акта лишь отчасти решит рассматриваемую проблему, так как без внесения в федеральное законодательство вышеуказанной оговорки этот документ не будет иметь под собой необходимой правовой основы.

## Примечания

1. Определение понятия «хозяйствующий субъект» дано только в нормах Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Согласно пункту 5 статьи 4 Закона хозяйствующим субъектом является коммерческая или некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

2. См.: Комитет Госдумы России по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления об участии представителей органов местного самоуправления в органах управления советов муниципальных образований // Муниципальная Россия. – № 2 (58) 2015. – С. 60–62.