

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 40, ст. 3822; 2005, № 30, ст. 3104; 2006, № 31, ст. 3427; 2007, № 43, ст. 5084; 2008, № 52, ст. 6236; 2009, № 19, ст. 2280; № 52, ст. 6441; 2011, № 48, ст. 6730; № 49, ст. 7039; 2013, № 19, ст. 2329; 2014, № 22, ст. 2770; № 26, ст. 3371; № 40, ст. 5321; 2015, № 6, ст. 886; № 13, ст. 1807; № 27, ст. 3978; 2016, № 7, ст. 905; № 23, ст. 3295) следующие изменения:

1) в статье 36:

а) часть 8 дополнить словами «, если иной порядок избрания главы муниципального образования не установлен уставом муниципального образования»;

б) дополнить частями 8.3 и 8.4 следующего содержания:

«8.3. В случае, если избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования, полномочия которого прекращены досрочно на основании указа (постановления) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об отрешении от должности главы муниципального образования, обжалует в судебном порядке данный указ (постановление), досрочные выборы главы муниципального образования не могут быть назначены до вступления решения суда в законную силу.

8.4. В случае, если избранный представительным органом муниципального образования глава муниципального образования, полномочия которого прекращены досрочно на основании указа (постановления) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

Федерации) об отрешении от должности главы муниципального образования, обжалует в судебном порядке данный указ (постановление), представительный орган муниципального образования не вправе принимать решение об избрании главы муниципального образования до вступления решения суда в законную силу.»;

2) в статье 74:

а) в части 1 слова «правовой акт» заменить словами «указ (постановление)»;

б) в части 2:

слова «правовой акт» заменить словами «указ (постановление)»;

слова «указанного акта» заменить словами «данного указа (постановления)»;

в) в части 3 слова «правовой акт» заменить словами «указ (постановление)».

Статья 2

Внести в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2015, № 10, ст. 1391; 2016, № 7, ст. 906) следующие изменения:

1) статью 20 дополнить пунктами 1.1, 1.2, 1.3 и 1.4 следующего содержания:

«1.1) об оспаривании закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования;

1.2) об оспаривании указа (постановления) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об отрешении от должности главы муниципального образования;

1.3) об оспаривании решения представительного органа муниципального образования о самороспуске;

1.4) об оспаривании решения представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку;»;

2) часть 2 статьи 298 после слов «роспуске представительного органа муниципального образования,» дополнить словами «об оспаривании указа (постановления) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об отрешении от должности главы муниципального образования,».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации

В.В. Путин

Москва, Кремль
года

№

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»

Проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» (далее – законопроект) предлагается внести изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), направленные на:

1) уточнение случаев проведения досрочных выборов главы муниципального образования при досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования, избранного на муниципальных выборах;

2) создание механизма реализации гражданином, в отношении которого высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (далее – высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации) издан правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования, конституционного права на обжалование такого правового акта в судебном порядке;

3) совершенствование гарантий судебной защиты прав:

- населения муниципального образования и представительного органа муниципального образования в случае издания закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа соответствующего муниципального образования;

- населения муниципального образования в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о самороспуске;

- главы муниципального образования в случае издания в отношении него правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об отрешении от должности, а также принятия решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку;

4) установление срока подачи апелляционной жалобы на решение суда по административному делу об оспаривании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об отрешении от должности главы муниципального образования.

1. В части 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ (в редакции Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») предусмотрено, что избрание главы муниципального образования осуществляется в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования.

Таким образом, законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования устанавливаются формы избрания главы муниципального образования с учетом организационно-правовых и функциональных особенностей осуществления местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании.

В силу части 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ (в редакции Федерального закона от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ)) глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования:

1) избирается 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. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации;

2) в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

3) в случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса либо возглавляет местную администрацию. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, прекращаются;

4) не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации;

5) в случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса (далее – избрание главы муниципального образования представительным органом муниципального образования), возглавляет местную администрацию.

Тем самым Федеральный закон № 8-ФЗ дополнил способы избрания главы муниципального образования.

В то же время частью 8 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, избранного на муниципальных выборах, досрочные выборы главы муниципального образования проводятся в сроки, установленные федеральным законом.

Следовательно, часть 8 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает проведение досрочных выборов главы муниципального образования независимо от того, какой способ избрания главы муниципального образования установлен в уставе муниципального образования.

С учетом этого законопроектом предлагается уточнить положение части 8 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ, предусмотрев, что при досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования, избранного на муниципальных выборах, досрочные выборы главы муниципального образования проводятся в случае, если иной порядок избрания главы муниципального образования не установлен уставом муниципального образования.

2. В целях установления гарантий реализации конституционного права на судебную защиту прав гражданина, в отношении которого высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации издан правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования, законопроектом предлагается внести изменения в статью 36 Федерального закона № 131-ФЗ.

Данное положение разработано по аналогии с частями 8.1 и 8.2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ.

В соответствии с частью 8.1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ в случае, если избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования, полномочия которого прекращены досрочно на основании решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку, обжалует в судебном порядке указанное решение, досрочные выборы главы муниципального образования не могут быть назначены до вступления решения суда в законную силу.

Согласно части 8.2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ в случае, если избранный представительным органом муниципального образования глава муниципального образования, полномочия которого прекращены досрочно на основании решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку, обжалует в судебном порядке указанное решение, представительный орган муниципального образования не вправе принимать решение об избрании главы муниципального образования до вступления решения суда в законную силу.

Части 8.1 и 8.2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ были введены в данную статью на основании правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 27 июня 2013 года

№ 15-П (далее – Постановление № 15-П), согласно которой правоприменительные органы должны исходить из недопустимости назначения досрочных выборов на должность главы муниципального образования до разрешения судом соответствующего дела о признании незаконным решения о досрочном отрешении главы муниципального образования от должности.

Правовым последствием как удаления в отставку, так и отрешения главы муниципального образования от должности является досрочное прекращение его полномочий.

В Постановлении № 15-П Конституционный Суд Российской Федерации установил, что действовавшее в то время правовое регулирование досрочных выборов в совокупности с правовым регулированием порядка реализации права на судебную защиту не обеспечивает эффективное восстановление прав глав муниципальных образований, удаленных в отставку, если к моменту вступления в силу судебного решения о признании недействительным акта об удалении в отставку вступил в должность вновь избранный глава муниципального образования.

На момент принятия Постановления № 15-П законодательство об общих принципах организации местного самоуправления не предусматривало такого института, как избрание главы муниципального образования представительным органом муниципального образования. Поэтому Конституционный Суд Российской Федерации не рассматривал и не мог рассматривать вопрос о согласованном применении институтов отрешения от должности и избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования.

Правовые основания распространять правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированные в Постановлении № 15-П применительно к удалению главы муниципального образования в отставку и досрочным выборам, на отношения, связанные с отрешением главы муниципального образования от должности и избранием главы муниципального образования представительным органом муниципального образования, отсутствуют.

Согласно части 3 статьи 74 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – Федеральный конституционный закон) Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановления только по предмету, указанному в обращении заявителя. Предмет рассмотрения сформулирован самим Конституционным Судом Российской Федерации в пункте 1.2 мотивировочной части Постановления № 15-П: это «вопрос о возможности прекращения полномочий главы муниципального образования, восстановленного судом в этой должности как незаконно удаленного в отставку, в связи с проведением досрочных выборов и вступлением в должность вновь избранного главы муниципального образования до окончания судебного разбирательства по делу удаленного в отставку главы муниципального образования».

Сделать вывод об аналогичности этого вопроса и вопроса об избрании главы муниципального образования представительным органом муниципального образования в связи с его отрешением от должности может только сам Конституционный Суд Российской Федерации; согласно части 1 статьи 47.1 Федерального конституционного закона это относится к его исключительной компетенции, реализуемой в порядке так называемого «письменного судопроизводства» (без проведения слушания).

В связи с этим разрешать данный вопрос в порядке гражданского или административного судопроизводства суды общей юрисдикции не вправе, что подтверждается судебной практикой. Следовательно, суд общей юрисдикции не вправе применить правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированные им в Постановлении № 15-П, к правоотношениям, связанным с избранием главы муниципального образования представительным органом муниципального образования после его отрешения от должности.

Поскольку муниципальные выборы глав муниципальных образований и их избрание представительным органом муниципального образования представляют собой существенно отличающиеся друг от друга процедуры, невозможно применить к избранию главы муниципального образования представительным органом муниципального образования правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированные им применительно к муниципальным выборам.

Предписание Конституционного Суда Российской Федерации правоприменительным органам исходить из недопустимости назначения досрочных выборов на должность главы муниципального образования до разрешения судом соответствующего дела о признании незаконным решения об удалении главы муниципального образования в отставку сформулировано с оговоркой «до внесения изменений в действующее правовое регулирование» (действующее на момент принятия Конституционным Судом Российской Федерации Постановления № 15-П).

Изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, о которых идет речь в Постановлении № 15-П, были внесены путем принятия Федерального закона от 4 октября 2014 года № 290-ФЗ «О внесении изменений в статьи 36 и 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 290-ФЗ).

Вместе с тем Федеральным законом № 290-ФЗ были затронуты только положения статьи 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ, которой закреплены основания, порядок и правовые последствия удаления главы муниципального образования в отставку.

Отрешение от должности главы муниципального образования осуществляется в соответствии со статьей 74 Федерального закона № 131-ФЗ и является иным способом прекращения полномочий главы муниципального образования.

Статьи 74 и 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляют различные институты досрочного прекращения полномочий глав муниципальных образований: отрешение от должности и удаление в отставку.

В целях достижения баланса между указанным публичным интересом жителей муниципального образования и правом на судебную защиту главы муниципального образования, полномочия которого досрочно прекращены, представляется возможным внести предлагаемые изменения по аналогии с положениями частей 8.1 и 8.2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ.

Оба законоположения (части 8.1 и 8.2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ) исходят из того, что на момент принятия соответствующего решения представительного органа муниципального образования главой муниципального образования, полномочия которого досрочно прекращены, должно быть подано заявление в суд об оспаривании акта о досрочном прекращении полномочий.

3. В статье 74 Федерального закона № 131-ФЗ не конкретизирован вид правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, на основании которого глава муниципального образования отрешается от должности.

Пунктом 1 статьи 22 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации издает указы (постановления) и распоряжения.

В пункте 3 статьи 9 Федерального закона № 184-ФЗ решение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимается в форме указа (постановления).

Согласно подпункту «г» пункта 1 статьи 19 Федерального закона № 184-ФЗ полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации прекращаются досрочно в случае отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия. Решение Президента Российской Федерации об отрешении от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации оформляется указом.

Таким образом, решения об отрешении от должности должностных лиц оформляется в соответствии с законодательством Российской Федерации в виде указов (постановлений).

С учетом изложенного законопроектом предлагается установить, что решение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об отрешении от должности главы муниципального образования издается в форме указа (постановления).

4. Законопроектом предлагается отнести к подсудности верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального

значения, суда автономной области и суда автономного округа следующие административные дела:

1) об оспаривании закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования;

2) об оспаривании указа (постановления) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об отрешении от должности главы муниципального образования;

3) об оспаривании решения представительного органа муниципального образования о самороспуске;

4) об оспаривании решения представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку.

В настоящее время указанные суды рассматривают в качестве суда первой инстанции административные дела, в том числе об оспаривании нормативных правовых актов, актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований (пункт 1 статьи 20 КАС РФ).

Как следует из пункта 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом или должностным лицом, наличие в акте правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Вопрос о нормативности указанных актов носит дискуссионный характер и находит различное применение судами. Эти акты затрагивают интересы населения муниципальных образований (поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов, внутригородских территорий городов федерального значения), в связи с чем отнесение разрешения вопросов, связанных с законностью принятия таких актов, к подсудности суда более высокого уровня будет способствовать эффективной реализации конституционных гарантий права на судебную защиту законных интересов населения соответствующих муниципальных образований.

При этом рассмотрение указанных дел верховным судом республики, краевым, областным судом, судом города федерального значения, судом автономной области и судом автономного округа обеспечит более объективное и беспристрастное их разрешение. В данном случае апелляционной инстанцией по названной категории дел будет являться Верховный Суд Российской Федерации.

5. Частью 1 статьи 298 КАС РФ установлен общий срок обжалования решения суда, который составляет один месяц, если иные сроки не установлены КАС РФ.

В силу части 17 статьи 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования, в отношении которого представительным органом муниципального образования принято решение об удалении его в отставку, вправе обратиться с заявлением об обжаловании указанного решения в суд в течение 10 дней со дня официального опубликования такого решения. Суд должен рассмотреть заявление и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня подачи заявления.

Согласно части 3 статьи 74 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования, в отношении которого высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный правовой акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Тем самым частью 17 статьи 74.1 и частью 3 статьи 74 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливается единый срок для обжалования как решения представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку, так и правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об отрешении от должности главы муниципального образования.

В то же время согласно части 2 статьи 298 КАС РФ апелляционная жалоба на решение суда по административному делу об оспаривании решения представительного органа муниципального образования об удалении в отставку главы муниципального образования может быть подана в течение 10 дней со дня принятия решения суда в окончательной форме. При этом часть 2 статьи 298 КАС РФ не предусматривает специального срока подачи апелляционной жалобы на решение суда по административному делу об оспаривании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об отрешении от должности главы муниципального образования.

Данное положение не согласуется с единством содержания и назначения части 17 статьи 74.1 и части 3 статьи 74 Федерального закона № 131-ФЗ и не способствует разрешению административного спора о законности правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об отрешении его от должности в наиболее короткие сроки.

Законопроектом предлагается дополнить часть 2 статьи 298 КАС РФ положением о сокращенном сроке апелляционного обжалования правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об отрешении от должности главы муниципального образования.

Принятие законопроекта позволит усилить конституционно-правовые гарантии судебной защиты прав глав муниципальных образований,

представительных органов муниципальных образований и населения муниципальных образований в случае досрочного прекращения полномочий глав муниципальных образований и представительных органов муниципальных образований.

Председатель Архангельского
областного Собрания депутатов



В.Ф. Новожилов

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ
проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный
закон «Об общих принципах организации местного самоуправления
в Российской Федерации» и Кодекс административного судопроизводства
Российской Федерации»

Принятие проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» не потребует увеличения расходов федерального бюджета.

Председатель Архангельского
областного Собрания депутатов



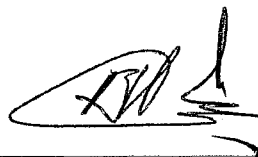
В.Ф. Новожилов

ПЕРЕЧЕНЬ

законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»

Принятие проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения или принятия законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации.

Председатель Архангельского
областного Собрания депутатов



В.Ф. Новожилов
