

Глава муниципального образования: проблемы совершенствования правового статуса.

Тихомиров Алексей Александрович

Студент (магистр)

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Факультет права, Москва, Россия

E-mail: alexeyemmaus@mail.ru

Федеральный закон от 03.02.2015 г. «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» № 8-ФЗ предоставил муниципальным образованиям новые возможности в части выбора способа формирования органов местного самоуправления. Принятые поправки предусматривали введение нового способа наделения полномочиями Главы муниципального образования: избрание представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. При этом было установлено, что избранный таким способом Глава муниципального образования возглавляет местную администрацию[5]. Детальный анализ вступивших в силу правовых норм в системе действующего правового регулирования свидетельствует об их конфликте с рядом правовых принципов.

Группа депутатов Государственной Думы посчитал, что императивность для муниципальных образований принятых в соответствии с федеральным законом законов субъектов Российской Федерации ограничивает свободу местных сообществ в выборе способов формирования и моделей организации органов местного самоуправления, и обратилась в Конституционный Суд в порядке абстрактного нормоконтроля.

В своем Постановлении в связи с данным запросом[4] Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел следующие проблемные вопросы, связанные с введением в действие нового способа избрания Главы муниципального образования. Во-первых, на основании собственной правовой позиции[3], Конституционным Судом было отмечено, что в представительный орган муниципального района, формирующийся отличным от прямых выборов способом, не может входить Глава муниципального образования, избранный представительным органом поселения из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, так как он не получал мандата от населения на прямых выборах. Во-вторых, установил, что единственно возможный способ организации власти в муниципальном образовании может устанавливаться законом субъекта Российской Федерации, однако законодательством должны быть установлены четкие критерии для отнесения муниципальных образований к категориям, для которых возможно применение увязывая императивных норм о порядке избрания Главы муниципального образования со степенью концентрации возложенных на муниципальное образование публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение, а также необходимостью властей субъекта Российской Федерации осуществлять межбюджетное выравнивание. Кроме того, Конституционный Суд обязал законодателя предоставлять городским поселениям, не подпадающим под устанавливаемые критерии, а также сельским поселениям возможность введения прямых выборов Главы муниципального образования.

Вместе с тем Конституционный Суд оставил без рассмотрения некоторые важные аспекты указанной проблемы. Во-первых, не был выявлен конституционно-правовой смысл нормы федерального закона, согласно которой высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации назначает часть членов конкурсной комиссии по отбору кандидатов

на должность Главы муниципального образования, что, на мой взгляд, является нарушением права на самостоятельность местного самоуправления в смысле, придаваемом ему Европейской хартией местного самоуправления [1]. Во-вторых, не рассмотрена ситуация, при которой нарушается принцип стабильности муниципальной службы: если Уставом муниципалитета предусмотрено, что местной администрацией руководит Глава местной администрации, замещающий свою должность на основании контракта, и контракт с данным муниципальным служащим расторгается менее, чем за два года до вступления в силу нового способа избрания Главы муниципалитета, который будет возглавлять администрацию, то де-факто это будет означать, что контракт с новым Главой администрации заведомо будет заключен на срок, не превышающий двух лет, что противоречит отдельным положениям Федерального закона [5]. В-третьих, помимо уже обозначенных правовых проблем, представляется целесообразным упомянуть и о противоречии с принципом независимости осуществления внешнего финансового контроля контрольно-счетным органом муниципального образования [6]. Речь идет о ситуации, когда законом субъекта Российской Федерации предусматривается, что члены контрольно-счетных органов муниципальных образований являются муниципальными служащими. В таком случае для них Глава муниципального образования для них может быть представителем нанимателя в соответствии с Уставом.

Кроме того, Конституционный Суд в Постановлении отмечает, что местное самоуправление является частью системы публичной власти, принципиальным единством которой отчасти оправдывается возможность законодателя субъекта Российской Федерации устанавливать для муниципальных образований единственно возможный способ избрания Главы. Такая правовая конструкция, на мой взгляд, не вполне соотносится с основами конституционного строя Российской Федерации, в число которых входят положения о том, что органы местного самоуправления в пределах своих полномочий самостоятельны и не входят в систему органов государственной власти [2].

Источники и литература

- 1) Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 сентября 1998 г., N 36, ст. 4466.
- 2) Конституция Российской Федерации. – М.: Юридическая литература, 2014. – 64 с.
- 3) Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. N 9-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова" // "Вестник Конституционного Суда Российской Федерации 2011 г., N 4.
- 4) Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. N 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" // Собрание законодательства Российской Федерации от 14 декабря 2015 г. N 50 ст. 7226.
- 5) Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства

Российской Федерации от 6 октября 2003 г. N 40 ст. 3822.

- 6) Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 07.02.2011 № 6-ФЗ // "Парламентская газета" от 18 февраля 2011 г. N 8.

Слова благодарности

Благодарю моего научного руководителя, д.ю.н., профессора Овчинникова И.И. за помощь и поддержку в моей научной работе.