

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.553

К ВОПРОСУ О СПОСОБАХ ЗАМЕЩЕНИЯ ДОЛЖНОСТИ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ On the Question of Filling the Position of the Head of Municipality

БЫКОВА Анастасия Геннадьевна – заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Омской юридической академии, доктор исторических наук, доцент (Омск)

Bykova Anastasia G. – Head of the Constitutional and Municipal Law Department, Omsk Law Academy, Doctor of Historical Sciences, Associate Professor (Omsk)

anastasyigen@yandex.ru



***Аннотация.** В статье на основе нормативных правовых актов анализируются способы замещения должности главы муниципального образования. Автор подвергает критике нормы действующего законодательства и сложившуюся в некоторых субъектах Российской Федерации правоприменительную практику, которые не допускают реализацию права граждан на выбор способа замещения должности главы муниципального образования. На примере Республики Калмыкия, Приморского края, Смоленской, Омской, Тюменской, Новосибирской, Псковской, Московской областей и других субъектов показано, что законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации изменено региональное законодательство, а соответственно, представительным органам местного самоуправления удалось изменить устав муниципального образования и лишить местное население права самостоятельно определить способ замещения главы муниципального образования. По мнению автора, унификация способов замещения должности главы муниципального образования не соответствует Конституции Российской Федерации и должна быть законодательно запрещена.*

The article, based on the normative legal acts, analyses methods of filling the position of the head of municipality. The author criticizes the current legislation and the existing law enforcement practice in some regions of the Russian Federation, which do not provide the right of citizens of the Russian Federation to select method of filling the position of the head of municipality. Considering the Republic of Kalmykia, Primorsky Krai, Smolensk, Omsk, Tyumen, Novosibirsk, Pskov, Moscow region and others it is stated that the legislative (representative) bodies of subjects of the Russian Federation changed the regional legislation, and therefore the representative bodies of local self-government managed to change the statute of the municipality and deprive local people of their right to independently determine the method of filling the position of the head of municipality. According to the author, the unification of the method of filling the position of the head of municipality does not comply with the Constitution of the Russian Federation and should be prohibited by law.

Ключевые слова: глава муниципального образования, высшее должностное лицо местного самоуправления, способы замещения главы муниципального образования, прямые и косвенные выборы, конкурс по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования, представительный орган муниципального образования.

The head of the municipality, the higher official of the local self-government, methods of filling the position of the head of municipality, direct and indirect elections, the contest for the selection of candidates for the post of head of the municipality, representative body of the municipality.

DOI: 10.19073/2306-1340-2016-2-17-23

Способы замещения должности главы муниципального образования регулируется Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131-ФЗ) [3], иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами и другими нормативными правовыми актами муниципальных образований.

Высшее должностное лицо муниципального образования – глава муниципального образования – в обязательном порядке входит в структуру органов муниципального образования. Глава муниципального образования не относится к числу муниципальных служащих и не является депутатом. Глава муниципального образования наделается уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрено три способа замещения должности главы муниципального образования:

1. Избрание на муниципальных выборах.

Так, согласно Уставу города Новосибирска, принятого решением городского Совета Новосибирска от 27 июня 2007 г. № 616 [18], Мэр города Новосибирска избирается на муниципальных выборах. В соответствии с Законом Новосибирской области от 20 апреля 2007 г. № 99-ОЗ «О выборах глав муниципальных образований в Новосибирской области» [8] выборы глав муниципальных образований назначаются представительными органами муниципальных образований.

2. Избрание представительным органом муниципального образования из своего состава.

Согласно Уставу муниципального образования городского округа города Тюмени (Уставу города Тюмени), утвержденному решением Тюменской городской Думы от 16 марта 2005 г. № 162 [4], главой муниципального образования городского округ город Тюмень, высшим долж-

ностным лицом муниципального образования является Председатель Тюменской городской Думы. Согласно Регламенту Тюменской городской Думы, утвержденному решением Тюменской городской Думы от 31 октября 2013 г. № 19 «О Регламенте Тюменской городской Думы» [9], кандидатов на должность Председателя Думы имеет право выдвинуть каждый депутат. Депутат может выдвинуть свою кандидатуру, а также любую другую из числа депутатов для обсуждения на заседании Думы. Обсуждение проводится по всем кандидатам, давшим согласие на избрание на должность Председателя Думы. Кандидатуры для избрания на должность Председателя Думы вносятся в бюллетень для тайного голосования. Председатель Тюменской городской Думы избирается Тюменской городской Думой из своего состава тайным голосованием большинством голосов от установленного Уставом числа депутатов (36) Тюменской городской Думы.

3. Избрание представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Данный порядок является законодательной новеллой. Согласно ФЗ № 131-ФЗ порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования устанавливается представительным органом муниципального образования. Это означает, что только представительный орган муниципального образования может подготовить в порядке правотворческой инициативы муниципальный правовой акт, регулирующий данный порядок, и принять его. Кроме того, основными принципами местного самоуправления являются принцип самостоятельности местного самоуправления и принцип невмешательства органов государственной власти, в том числе и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Федерации, в деятельность органов местного самоуправления.

К сожалению, практика говорит об обратном. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации активно разрабатывают модельные нормативные правовые акты для реализации вопросов местного значения. Так произошло и в Омской области. В июне 2015 г. государственными органами Омской области в представительные органы местного самоуправления было направлено модельное решение представительного органа муниципального образования «Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования». В августе – сентябре 2015 г. представительные органы муниципальных образований приняли это модельное решение.

Согласно ФЗ № 131-ФЗ общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования. На территории Омской области общее число членов конкурсной комиссии устанавливается в количестве 12 человек¹.

Уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. В этом случае при формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе одна четвертая часть членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального района, одна четвертая – представительным органом поселения, являющегося административным центром муниципального района, а половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти

субъекта Российской Федерации). Примером реализации данной нормы может служить Решение Совета Калачинского муниципального района Омской области от 17 ноября 2015 г. № 18-РС «Об утверждении порядка проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Главы Калачинского муниципального района Омской области» [6]. Согласно Решению Совета состав конкурсной комиссии формируется из трех членов конкурсной комиссии, назначаемых Советом Калачинского муниципального района, трех членов конкурсной комиссии, назначаемых Советом Калачинского городского поселения, шести членов конкурсной комиссии, назначаемых Губернатором Омской области².

Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования определяет условия конкурса, сведения о дате, времени и месте проведения конкурса, перечень необходимых к представлению документов, сведения о месте, дате и времени начала и окончания приема документов.

Региональный орган государственной власти Омской области, а вслед за ним и представительные органы местного самоуправления Омской области не посчитали нужным определить требования к членам конкурсной комиссии. В целом в Российской Федерации к членам конкурсной комиссии могут быть предъявлены как общие, так и особенные требования. Членами конкурсной комиссии могут быть назначены граждане Российской Федерации, достигшие возраста 25 лет и обладающие активным избирательным правом. Члены конкурсной комиссии от муниципального образования Каменский район могут быть назначены из числа: депутатов Собрания представителей муниципального образования Каменский район; экспертов в области экономики, финансов; юристов; руководителей предприятий, организаций, учреждений всех форм собственности; муниципальных служащих муниципального образования [17].

¹ Муниципальным правовым актом может быть предусмотрена разная численность членов комиссии: например, согласно Решению Думы городского округа Большой Камень от 29 января 2015 г. № 311 «Об утверждении Порядка проведения конкурса на замещение должности главы администрации городского округа Большой Камень» общее число членов устанавливается в количестве 4 человек. URL: <http://prosecutor.ru/news/prosecutorpk/2015-03-02-prokuratura-obzhalovala-v.htm>. Согласно Решению Собрания депутатов Хабаровского муниципального района от 23 июня 2015 г. № 30-153 «Положение о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы Хабаровского муниципального района» общее число членов конкурсной комиссии составляет 8 человек. Доступ СПС «КонсультантПлюс».

² Согласно Уставу Калачинского городского поселения Калачинского района Омской области, принятому Советом Калачинского городского поселения Решением от 2 декабря 2005 г. № 13, полномочия Администрации Калачинского городского поселения исполняются администрацией Калачинского муниципального района. URL: www.kalachinsk.info/ustav.html

По сложившейся практике членами конкурсной комиссии не могут быть:

1) лица, не имеющие гражданства Российской Федерации, а также граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

2) граждане Российской Федерации, признанные решением суда, вступившим в законную силу, недееспособными, ограниченно дееспособными;

3) граждане Российской Федерации, не достигшие возраста 18 лет;

4) граждане Российской Федерации, признанные решением суда, вступившим в законную силу, безвестно отсутствующими или объявленные умершими;

5) лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость в установленном федеральным законом порядке;

6) граждане Российской Федерации, в отношении которых судом в качестве меры пресечения избрано заключение под стражу или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда;

7) депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления;

8) временно нетрудоспособные граждане Российской Федерации;

9) лица в иных случаях, предусмотренных законодательством.

Порядок ведения заседаний конкурсной комиссии устанавливается конкурсной комиссией самостоятельно. В муниципальных образованиях Омской области конкурс проводится в форме индивидуального собеседования отдельно с каждым участником конкурса. При этом критериев для оценки кандидатов в положениях о конкурсах на территории Омской области нет. Каждый член конкурсной комиссии должен оценивать кандидатов «по совести». По сложившейся практике других субъектов Российской Федерации конкурс может проводиться на предмет сопоставления заявок и документов, представленных участниками конкурса (Челябинская область), в форме собеседования с кандидатами (Хабаровский край). В качестве методов оценки кандидатов в Архангельске применяются оценка

представленных кандидатами программ, тестирование и собеседование [5].

По результатам конкурса каждый из членов конкурсной комиссии самостоятельно оценивает участников на предмет соответствия их профессиональных и личностных качеств задаче осуществления в предоставленных законодательством пределах полномочий по решению вопросов местного значения. По результатам конкурса комиссией принимается решение о представлении кандидатов для избрания на должность главы муниципального образования в представительный орган муниципального образования.

В настоящее время в субъектах Российской Федерации сложилось несколько подходов к способам замещения должности главы муниципального образования.

Во-первых, в зависимости от вида муниципального образования могут быть установлены две модели в разных сочетаниях.

Например, согласно Закону Приморского края от 18 ноября 2014 г. № 495-КЗ «О сроке полномочий представительных органов и глав муниципальных образований Приморского края, порядке формирования представительных органов муниципальных районов и порядке избрания глав муниципальных образований Приморского края» [10] глава поселения избирается на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Глава городского округа, глава муниципального района избирается представительным органом городского округа, представительным органом муниципального района из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Законом Псковской области от 14 июня 2006 г. № 556-оз «О статусе главы городского (сельского) поселения» [14] и Уставом муниципального образования «город Псков», утвержденным Постановлением Псковской городской Думы от 6 марта 1997 г. № 132 [19], закреплен способ замещения должности главы муниципального образования, за исключением главы муниципального района, путем избрания представительным органом муниципального образования из своего состава. В соответствии с Законом Псковской области от 19 июля 2001 г. № 145-оз «О статусе главы муниципального образования» [15] глава муниципального района избирается на муниципальных выборах.

Во-вторых, законом субъекта Российской Федерации в пределах региона одна из моделей замещения должности главы муниципального образования может устанавливаться как единственная модель. Примером такой унифицированной (единообразной) модели замещения должности главы муниципального образования является Закон Омской области от 25 марта 2015 г. № 1730-ОЗ «О внесении изменения в статью 3 Закона Омской области “Об отдельных вопросах реализации Федерального закона “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” на территории Омской области» [7]. Данный закон устанавливает единственно возможный способ замещения должности главы муниципального образования Омской области, наделенного статусом городского округа, муниципального района, городского, сельского поселения, путем избрания представительным органом муниципального образования Омской области из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Аналогичная модель закреплена в Республике Калмыкия [12].

Выборы главы муниципального образования гражданами, постоянно или преимущественно проживающими на территории муниципального образования, обладающими избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании как единственный способ замещения должности установлены в Новосибирской области [8].

Выборы главы муниципального образования представительным органом из своего состава как единственный способ замещения должности установлены в Смоленской области [13].

Практика унификации способа замещения должности главы муниципального образования стала предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, определенной в Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П, в первичном (базовом) территориальном уровне осуществления местного самоуправления, т. е. на уровне поселений (сельских и городских), недопустимо

введение законом безальтернативного способа замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления, при том что в числе альтернативных способов во всяком случае должно быть предусмотрено проведение прямых муниципальных выборов [16].

В-третьих, в зависимости от вида муниципального образования могут быть установлены три способа замещения должности главы муниципального образования. Например, глава городского округа избирается представительным органом городского округа из своего состава. Глава муниципального района избирается представительным органом муниципального района из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Глава поселения избирается на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В случае, если местная администрация поселения не образуется, глава поселения избирается представительным органом поселения из своего состава на срок полномочий представительного органа текущего созыва [11].

Основной идеей реформы местного самоуправления была и остается идея приближенности органов местного самоуправления к населению. Исходя из ст. 3 Конституции Российской Федерации выборы главы муниципального образования являются высшим непосредственным выражением власти народа. Лишение населения права на волеизъявление – прямое нарушение Конституции Российской Федерации.

По меньшей мере странным является мнение Омского городского Совета о том, что решить экономические проблемы города возможно с помощью введения нового порядка избрания главы местного самоуправления, а именно – избрания главы муниципалитета представительным органом. Подобная система, по мнению Омского городского Совета, позволит повысить эффективность управления муниципальными ресурсами, не теряя при этом демократических подходов к организации местного самоуправления, поскольку представительный орган, состоящий из представителей населения, получает большие возможности по контролю за исполнением принятых депутатами решений [2]. В данном случае надо говорить не о попытках выхода из сложной экономической ситуации в городе Омске, а о стремлении Омского городского Совета

расширить круг полномочий и изменить модель системы организации местного самоуправления с «сильного мэра» на «сильный представительный орган».

Противники прямых выборов глав муниципальных образований заявляют о больших тратах на проведение муниципальных выборов. Называются суммы в десятки миллионов рублей. При этом, по подсчетам экономистов, на каждого жителя приходится по 5 рублей [1, с. 35]. Неужели жители не могут позволить себе раз в несколько лет (как правило, один раз в пять лет) избрать своего представителя на должность главы муниципального образования?

Еще одной проблемой, исходя из способов замещения должности главы муниципального образования, является попытка «встраивания»

главы муниципального образования в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации наделено правом определять членов конкурсных комиссий. Такие члены конкурсной комиссии вряд ли проголосуют за «неудобного» главе субъекта Российской Федерации кандидата и предложат его кандидатуру представительному органу. Фактически это означает, что глава муниципального образования, сформированный путем конкурсного отбора, становится его подчиненным и «встраивается» в систему государственной власти («властной вертикали»). Такое «встраивание» грубо нарушает конституционные положения о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Библиографический список

1. Москалёв, А. В. Некоторые аспекты выборности глав муниципальных образований и роли населения в местном самоуправлении / А. В. Москалёв, Л. И. Бусыгин // Вестн. Перм. ун-та. Сер. «Юрид. науки». – 2011. – № 3. – С. 30–36.
2. Об обращении к Законодательному Собранию Омской области по вопросу о реформировании органов местного самоуправления Омской области [Электронный ресурс] : постановление Ом. гор. Совета от 18 февр. 2015 г. № 1038 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
4. Об Уставе города Тюмени [Электронный ресурс] : решение Тюм. гор. Думы от 16 марта 2005 г. № 162 // Справочно-правовая система «Гарант». – Режим доступа: локальный.
5. Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Главы муниципального образования «Город Архангельск» [Электронный ресурс] : решение Арханг. гор. Думы от 2 окт. 2015 г. № 271 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
6. Об утверждении порядка проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Главы Калачинского муниципального района Омской области [Электронный ресурс] : решение Совета Калач. муницип. района Ом. обл. от 17 нояб. 2015 г. № 18-РС // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
7. О внесении изменения в статью 3 Закона Омской области «Об отдельных вопросах реализации Федерального закона «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» на территории Омской области [Электронный ресурс] : закон Ом. обл. от 25 марта 2015 г. № 1730-ОЗ // Справочно-правовая система «Гарант». – Режим доступа: локальный.
8. О выборах глав муниципальных образований в Новосибирской области [Электронный ресурс] : закон Новосиб. обл. от 20 апр. 2007 г. № 99-ОЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
9. О Регламенте Тюменской городской Думы [Электронный ресурс] : решение Тюм. гор. Думы от 31 окт. 2013 г. № 19 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
10. О сроке полномочий представительных органов и глав муниципальных образований Приморского края, порядке формирования представительных органов муниципальных районов и порядке избрания глав муниципальных образований Приморского края [Электронный ресурс] : закон Прим. края от 18 нояб. 2014 г. № 495-КЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
11. О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Новгородской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Новгородской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Новгородской области [Электронный ресурс] : закон Новгород. обл. от 2 дек. 2014 г. № 674-ОЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
12. О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Республики Калмыкия и порядке формирования представительных органов муниципальных районов, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Республики Калмыкия [Электронный ресурс] : закон Респ. Калмыкия от 18 нояб. 2014 г. № 85-V-3 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
13. О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Смоленской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Смоленской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Смоленской области [Электронный ресурс] : закон Смол. обл. от 30 окт. 2014 г. № 126-3 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

14. О статусе главы городского (сельского) поселения [Электронный ресурс] : закон Псков. обл. от 14 июня 2006 г. № 556-оз // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

15. О статусе главы муниципального образования [Электронный ресурс] : закон Псков. обл. от 19 июля 2001 г. № 145-оз // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

16. 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 [Электронный ресурс] : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 1 дек. 2015 г. № 30-П // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

17. Условия и порядок проведения конкурса на замещение должности главы администрации [Электронный ресурс] // Офиц. сайт муницип. образования Камен. р-н. – Режим доступа: <http://kamenskiy.tulobl.ru/administration/structure/major/conditions> (дата обращения: 06.01.2016).

18. Устав города Новосибирска [Электронный ресурс] : принят Решением гор. Совета Новосибирска от 27 июня 2007 г. № 616 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

19. Устав муниципального образования «город Псков» [Электронный ресурс] : принят постановлением Псков. гор. Думы от 6 марта 1997 г. № 132 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.