

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации

Статья 1

Статью 36 Федерального закона 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, № 23, ст. 3295; 2017, № 1, ст. 35, 46) 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 правового акта 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 правовой акт, 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 правового акта 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 правовой акт, представительный орган муниципального образования не вправе принимать решение об избрании главы муниципального образования до вступления решения суда в законную силу.»

Статья 2

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

1) часть 2 статьи 219 после слова «заявление» дополнить словами «об оспаривании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об отрешении от должности главы муниципального образования,»;

2) часть 2 статьи 226 после слова «дела» дополнить словами «об оспаривании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об отрешении от должности главы муниципального образования,»;

3) часть 2 статьи 298 после слов «ропуске представительного органа муниципального образования,» дополнить словами «об оспаривании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об отрешении от должности главы муниципального образования,»;

4) часть 4 статьи 305 после слов «ропуске представительного органа муниципального образования,» дополнить словами «об оспаривании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об отрешении от должности главы муниципального образования,».

Статья 3

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 статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» (далее – проект федерального закона) разработан в целях реализации главами муниципальных образований конституционно-правовых гарантий судебной защиты своих прав при досрочном прекращении их полномочий.

Проектом федерального закона предлагается предусмотреть механизм 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, в том числе определить:

срок обращения с административным иском в суд об оспаривании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об отрешении от должности главы муниципального образования и срок рассмотрения судом административного дела об оспаривании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об отрешении от должности главы муниципального образования;

срок подачи апелляционных жалобы, представления на решение суда по административному делу об оспаривании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об отрешении от должности главы муниципального образования и срок рассмотрения судом таких апелляционных жалобы, представления.

Проектом федерального закона предлагается установить запрет на назначение досрочных выборов главы муниципального образования или принятие решения представительным органом муниципального образования (далее – представительный орган) об избрании главы муниципального образования до вступления решения суда в законную силу в случае, если избранный на муниципальных выборах или представительным органом глава муниципального образования, полномочия которого прекращены досрочно на основании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об отрешении от должности главы муниципального образования, обжалует в судебном порядке данный правовой акт.

1. 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, проектом федерального закона предлагается внести изменения в статью 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в части приостановления процедуры избрания нового главы муниципального образования.

Данные изменения разработаны по аналогии с частями 8.1 и 8.2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которым 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;

избранный представительным органом глава муниципального образования, полномочия которого прекращены досрочно на основании решения представительного органа об удалении его в отставку, обжалует в судебном порядке указанное решение, представительный орган не вправе принимать решение об избрании главы муниципального образования до вступления решения суда в законную силу.

Части 8.1 и 8.2 введены в статью 36 Федерального закона № 131-ФЗ с учетом 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 от должности главы муниципального образования.

Правовым последствием как удаления в отставку, так и отрешения от должности главы муниципального образования 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 конституционного 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 главы муниципального образования 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. 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.

Правовые основания для распространения правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированных 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, 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 указанного вопроса и вопроса об избрании нового главы муниципального образования представительным органом в связи с отрешением прежнего главы муниципального образования от должности может только сам Конституционный Суд Российской Федерации. Согласно части 1 статьи 47.1 Федерального конституционного закона это отнесено к его исключительной компетенции, реализуемой в порядке так называемого «письменного судопроизводства» (без проведения слушания).

С учетом этого 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 нового главы муниципального образования представительным органом после отрешения от должности прежнего главы муниципального образования.

Поскольку муниципальные выборы главы муниципального образования и его избрание представительным органом представляют собой существенно отличающиеся друг от друга процедуры, невозможно применить к процедуре избрания главы муниципального образования представительным органом

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, 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». Однако данным федеральным законом 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 главы муниципального образования: отрешение от должности главы муниципального образования и удаление его в отставку.

В целях достижения баланса между публичным интересом жителей муниципального образования и правом на судебную защиту главы муниципального образования, полномочия которого досрочно прекращены на основании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, проектом федерального закона предлагается внести изменения по аналогии с положениями частей 8.1 и 8.2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ, предусмотрев гарантии для главы муниципального образования в виде недопущения назначения досрочных выборов нового главы муниципального образования или принятия представительным органом решения об избрании нового главы муниципального образования до вступления решения суда в законную силу по административному делу об оспаривании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об отрешении от должности главы муниципального образования.

2. Проектом федерального закона предлагается в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС России) установить сокращенные десятидневные сроки для:

обращения с административным иском в суд об оспаривании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об отрешении от должности главы муниципального образования;

рассмотрения судом административного дела об оспаривании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об отрешении от должности главы муниципального образования;

подачи в суд апелляционных жалобы, представления на решение суда по административному делу об оспаривании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об отрешении от должности главы муниципального образования;

рассмотрения судом апелляционных жалобы, представления на решение суда по административному делу об оспаривании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об отрешении от должности главы муниципального образования.

В соответствии с частью 17 статьи 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования, в отношении которого представительным органом принято решение об удалении его в отставку, вправе обратиться с заявлением об обжаловании указанного решения в суд в течение десяти дней со дня официального опубликования такого решения. Суд должен рассмотреть данное заявление и принять решение по нему не позднее чем через десять 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 издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать такой правовой акт в судебном порядке в течение десяти дней со дня его официального опубликования. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение по ней не позднее чем через десять дней со дня ее подачи.

Таким образом, частью 17 статьи 74.1 и частью 3 статьи 74 Федерального закона № 131-ФЗ определены единые сокращенные десятидневные сроки для обжалования решения представительного органа об удалении главы муниципального образования в отставку и правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об отрешении от должности главы муниципального образования, а также для рассмотрения судом таких дел.

Вместе с тем в КАС России указанные сокращенные сроки предусмотрены только для оспаривания решения представительного органа об удалении главы муниципального образования в отставку и не предусмотрены для оспаривания правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об отрешении от должности главы муниципального образования.

Статьей 219 КАС России установлены общие и специальные сроки обращения в суд с административным иском о признании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего.

Общий срок обращения с административным исковым заявлением в суд составляет три месяца со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов.

Частью 2 статьи 219 КАС России установлен сокращенный десятидневный срок обращения в суд с административным исковым заявлением об оспаривании решения представительного органа о самороспуске или об оспаривании решения представительного органа об удалении в отставку главы муниципального образования. Данный срок исчисляется со дня принятия соответствующего решения.

Частью 2 статьи 226 КАС России установлен десятидневный срок рассмотрения судом административного дела об оспаривании решения представительного органа о самороспуске или об оспаривании решения представительного органа об удалении в отставку главы муниципального образования. Данный срок исчисляется со дня поступления соответствующего административного искового заявления в суд.

Апелляционные жалоба, представление на решение суда по административному делу об оспаривании закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа, об оспаривании решения представительного органа о самороспуске или об оспаривании решения представительного органа об удалении в отставку главы муниципального образования могут быть поданы в течение десяти дней со дня принятия решения суда в окончательной форме (часть 2 статьи 298 КАС России).

Согласно части 4 статьи 305 КАС России апелляционные жалоба, представление на решение суда по административному делу об оспаривании закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа, об оспаривании решения представительного органа о самороспуске или об оспаривании решения представительного органа об удалении в отставку главы муниципального образования рассматриваются судом в течение десяти дней со дня поступления апелляционных жалобы, представления в суд апелляционной инстанции.

Для обеспечения полной аналогии в сроках рассмотрения административных дел об оспаривании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об отрешении от должности главы муниципального образования со сроками рассмотрения административных дел об оспаривании закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа, об оспаривании решения представительного органа о самороспуске или об оспаривании решения представительного органа об удалении в отставку главы муниципального образования проектом федерального закона предлагается внести соответствующие изменения в часть 2 статьи 219, часть 2 статьи 226, часть 2 статьи 298 и часть 4 статьи 305 КАС России.

Принятие проекта федерального закона позволит усилить конституционно-правовые гарантии судебной защиты прав глав муниципальных образований в случае досрочного прекращения их полномочий.

Председатель Архангельского
областного Собрания депутатов

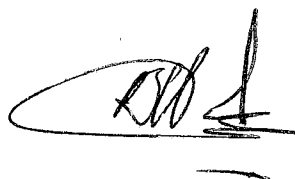


В.Ф. Новожилов

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ
проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 36
Федерального закона «Об общих принципах организации местного
самоуправления в Российской Федерации» и Кодекс административного
судопроизводства Российской Федерации»

Принятие проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «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 федерального закона «О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»

Принятие федерального закона «О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «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