О «конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики

ВИСКУЛОВА Виктория Вячеславовна, профессор кафедры конституционного права Амурского государственного университета, доктор юридических наук, доцент
675027, Россия, г. Благовещенск, Игнатьевское шоссе, 21
E-mail: viskulova@mail.ru

Двухлетняя российская практика избрания глав муниципальных образований из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, разнообразна и противоречива. Опыт регионального нормотворчества, накопленный после вступления в силу постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П, подтверждает, что базовый критерий безальтернативности порядка избрания глав верхнего территориального уровня местного самоуправления — в отношении всех для данного субъекта Российской Федерации муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов, некоторых городских поселений с доминирующими публичными полномочиями — активно претворяется в жизнь. Напротив, критерии определения отдельных муниципальных образований с безальтернативным порядком избрания глав, относящихся к определенному виду муниципальных образований, в законах субъектов Российской Федерации немногочисленны. Особенно актуальны вопросы влияния избирательного законодательства на процедуру «конкурсного» избрания глав муниципальных образований, а также выявления различий в статусе глав, избранных на муниципальных выборах и по результатам конкурса.

Целью исследования является обобщение двухлетней практики «конкурсного» порядка избрания глав муниципальных образований. Автором решаются следующие задачи: 1) провести анализ законодательства субъектов Российской Федерации и судебных решений 2015—2016 годов по рассматриваемому вопросу; 2) выявить взаимосвязь порядка избрания высших должностных лиц муниципальных образований по конкурсу с институтом прямых выборов; 3) привести отличия в статусе глав муниципальных образований, избираемых непосредственно и «конкурсным» путем.

Автор обращается к общенаучным методам — системно-структурному, историческому, логическому, восхождения от конкретного к абстрактному и от абстрактного к конкретному; специальному методу — статистическому; к частноправовым методам — формально-логическому, сравнительно-правовому.

Институт «конкурсного» порядка избрания глав муниципальных образований за последние два года претерпел значительные изменения под воздействием актов казуального толкования. Судебная практика подтвердила исключительную популярность непосредственной выборной модели наделения полномочиями глав муниципальных образований, допуская в некоторых случаях применение избирательного законодательства к «конкурсным» выборам глав муниципальных образований. Использование института «конкурсных» выборов как не предполагающего получение мандата напрямую от избирателей сегодня не позволяет таким главам поселений не только входить в состав представительных органов муниципальных районов, формируемых путем делегирования, но и совмещать полномочия председателя представительного органа, возглавляя местную администрацию.

Ключевые слова: глава муниципального образования, конкурсная комиссия, прямые выборы, избрание по результатам конкурса, Конституционный Суд Российской Федерации, устав муниципального образования.

About a “Competitive” Order of Municipality Heads Election: Two Years’ Practice Generalization

V. V. VISKULOVA, professor at the Department of constitutional law of the Amur State University, doctor of legal sciences, associate professor

21, Ignatyevskoye Shosse, Blagoveshchensk, Russia, 675027

E-mail: viskulova@mail.ru

The two years’ experience in Russia to elect heads of municipal units out of the candidates provided by the contest committee is diverse and contradictory. The regional rule-making practice, accumulated after the December 01, 2015 when the Resolution No. 30-P of the Constitutional Court of the Russian Federation became into force, confirms that the basic criterion — lack of alternative for an election order of the heads of the top territorial level of local self-government concerning all for certain subject of the Russian Federation municipal districts, city districts, intracity areas, some residential locations with the dominating public powers — is actively realized. On the contrary, there are very few criteria, which determine certain municipal units with one-man-for-one-seat order of the heads election in a certain type of municipalities in the Russian Federation subjects’ laws. The issues of the influence of the electoral legislation on the procedure of “competitive” election of the heads of municipal units, as well as the identification of differences in the status of the heads elected in municipal elections and the results of the competition are especially relevant.

The aim of the research is generalization of the two-year practice in municipality heads “competitive” election. The author solves the following tasks: 1) to analyze the Russian Federation regions’ legislation and the 2015—2016 judgments on the matter; 2) to identify the relationship between the procedure of electing of the highest municipality officials in a “competitive” way and the direct elections institution; 3) to draw a distinction between the status of those elected directly and in a “competitive” way.

The author refers to general scientific methods — systemic and structural, historical, logical; the ascension from the specific thing to abstract and from abstract to the specific; a special method — statistical technique; private-law methods — formally logical, comparative and legal.

For the last two years the municipality heads “competitive” election institution has been drastically changed under the influence of casual interpretation acts. Judicial practice confirmed the exceptional popularity of the direct election model for delegating authority to municipality heads, enabling in some cases the election legislation application to municipal units’ heads “competitive” elections. The use of “competitive” elections without receiving the mandate directly from the voters does not allow such heads today to be a member of municipal regions representative bodies, formed by means of delegation, and also to combine the representative body Chairman powers heading the local administration.

Keywords: head of the municipal unit, the Contest committee, direct election, competitive election, the Constitutional Court of the Russian Federation, the charter of the municipality.

DOI: 10.12737/article_592409b76646a1.89966646

Вариативность форм наделения полномочиями глав муниципальных образований 3 февраля 2015 г. была дополнена возможностью их избрания в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального образования представительным органом этого муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса¹. Если по

состоянию на ноябрь 2015 г. данного порядка придерживались 27,4% муниципальных образований², то к марту 2016 г. эта цифра достиг-

рательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».

² См.: Джагарян Н. В. Конкурсный глава муниципального образования (местной администрации): особенности легитимации и проблемы совершенствования правового статуса // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 66—72.

¹ См. подп. «а» п. 5 ст. 2 Федерального закона от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона “Об основных гарантиях избир-

ла 31,4%³. Дискуссии по вопросу целесообразности такой новации не утихают до сих пор. С одной стороны, появилась легитимная возможность экономить бюджетные средства, не проводя прямых выборов высших должностных лиц местного самоуправления, и избирать «предсказуемых» кандидатов⁴. С другой — избиратели ряда муниципальных образований лишились возможности непосредственным путем влиять на местную власть. Система конкурсного отбора глав в некоторых муниципалитетах подтверждает обоснованность ее существования, но иногда провоцирует «битвы местного значения», затянувшиеся на долгие месяцы судебные разбирательства.

Что показала практика 2015—2016 гг. по рассматриваемому вопросу?

1. Чрезмерную вариативность пражворчества субъектов РФ вследствие отсутствия установленных на федеральном уровне критериев при дифференциации порядка избрания глав муниципальных образований.

В различных редакциях законов рассматриваемого времени регионы учитывали исторические и иные местные традиции, закрепляя прямые муниципальные выборы унифицированным способом избрания глав муниципальных образований (Республики Карелия, Хакасия, Чу-

котский автономный округ); в других регионах главам муниципальных образований фактически императивно предписывалось избрание представительными органами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса (Республика Ингушетия, Ивановская, Тамбовская области), либо представительными органами муниципальных образований из своего состава (Чеченская, Карачаево-Черкесская республики, Ленинградская, Орловская, Ульяновская области). Некоторые субъекты РФ пошли по пути введения — при отсутствии каких-либо формализованных законом критериев правовой дифференциации — различных (в том числе в виде императивного и безальтернативного предписания) способов замещения должности главы муниципального образования в отношении муниципальных образований одного и того же вида, включая закрепление определенного способа замещения должности главы для конкретного муниципального образования (Забайкальский край, Курганская область).

Оценив столь хаотичное региональное правовое регулирование вопроса, Конституционный Суд РФ признал, что в условиях необходимости сбалансированной реализации общегосударственных и местных интересов учреждение законодательством субъектов РФ безальтернативного порядка избрания главы муниципального образования возможно лишь для верхнего территориального уровня местного самоуправления — во всех для соответствующего региона муниципальных районах, городских округах, внутригородских районах, городских поселениях, которые по степени концентрации возложенных на них публичных задач сопоставимы с городскими округами. Именно степень концентрации возложенных на местное самоуправление публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение, и вы-

³ См.: Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные Министерства юстиции Российской Федерации за 2015 г. — начало 2016 г.). URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogosamoupravleniya>.

⁴ Ведь прямые выборы, как справедливо отмечает С. А. Авакьян, «путь хлопотный и без гарантий прихода на должность человека, который устраивает исполнительную власть субъекта РФ» (Авакьян С. А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5—11).

ступает базовым критерием, позволяющим видеть слияние государственных и муниципальных начал на верхнем уровне местного самоуправления и нормативно минимизировать самостоятельность местной власти⁵.

Безальтернативность применительно к отдельным муниципальным образованиям, относящимся к определенному виду муниципальных образований, возможна лишь в условиях законодательно закрепленных критериев определения состава таких муниципальных образований. Произвольная дифференциация законодателем субъекта РФ муниципальных образований применительно к конкретному варианту формирования органов местного самоуправления запрещена. Для первичного (базового) территориального уровня местного самоуправления — поселенческого, наиболее близкого к удовлетворению жизненных потребностей населения, — предусмотренные в законе субъекта РФ альтернативы конкретного способа замещения должности главы муниципального образования не могут по общему правилу исключать его избрание путем муниципальных выборов и ограничивать возможность закрепления в уставах этих муниципальных образований избрания главы поселения на муниципальных выборах⁶. Формирование

органов местного самоуправления вопреки вышеуказанной правовой позиции влечет продолжение их функционирования до конца срока избрания; если же уставы муниципальных образований на момент вступления в силу постановления КС РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П не были приведены в соответствие с законом субъекта РФ о способе замещения должности главы сельского поселения, то соответствующие поселения были вправе сохранить свою прежнюю модель структуры органов местного самоуправления.

Следовательно, «конкурсный» способ замещения должности главы муниципального образования (как имеющий своим источником только волеизъявление представительного органа муниципального образования) исключает его функцию народного представительства, что не позволяет, например, главе поселения, избранному представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, войти по должности в качестве депутата в представительный орган муниципального района. Недопустимость «навязывания» поселенческим муниципальным образованиям безальтернативного способа замещения должности главы Н. С. Бондарь видит следствием не столько формально-юридического, сколько социологического потенциала ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, основанного на исторически традиционном приоритете прямых выборов глав муниципальных образований⁷.

⁵ Что не исключает встречающуюся и сегодня критическую оценку подобного «встраивания» главы муниципального образования в систему органов государственной власти субъекта РФ как грубо нарушающего конституционные положения о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. См.: Быкова А. Г. К вопросу о способах замещения должности главы муниципального образования // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2. С. 17—23.

⁶ См. постановление КС РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5¹ статьи 35, частей 2 и 3¹ статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» и части 1¹ статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

⁷ См.: Особое мнение судьи КС РФ Н. С. Бондаря к вышеназванному постановлению от 1 декабря 2015 г. № 30-П; Бондарь Н. С., Георгиева Т. П. Устав муниципаль-

В практике регионального нормотворчества, сложившейся после вступления в силу постановления КС РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П, базовый критерий безальтернативности порядка избрания глав верхнего территориального уровня местного самоуправления — в отношении всех для данного субъекта РФ муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов, некоторых городских поселений с доминирующими публичными полномочиями — активно претворяется в жизнь (очевидно, поскольку не требует какой-либо конкретизации и дополнительной аргументации в региональных законах).

Напротив, критерии определения отдельных муниципальных образований с безальтернативным порядком избрания глав, относящихся к определенному виду муниципальных образований, в законах субъектов РФ немногочисленны. Например, количество государственных полномочий — в Алтайском крае, Смоленской области; установление пограничной зоны, статус территории с регламентированным посещением для иностранных граждан — в Мурманской области; численность населения, количество поселений, входящих в муниципальный район, ведущая роль в структуре экономики энергетической отрасли — в Сахалинской области; доля субвенций из других бюджетов бюджетной системы РФ — в Тверской области. При этом региональные законодатели отказываются от приема «поименного» перечисления соответствующих муниципальных образований.

Прямая выборность глав поселений (диспозитивная либо императивная) сегодня восстановлена в законодательстве всех регионов, принявших отдельные законы о порядке формирования органов местного

ного образования: нормативная модель, соотношение традиций и новаций // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 5. С. 23—31.

самоуправления (избрания глав муниципальных образований)⁸, что согласуется с правовой позицией Конституционного Суда РФ.

2. Судебная практика 2015—2016 гг. свидетельствует об известной безуспешности попыток граждан, проживающих на территории муниципальных образований субъектов РФ — учредителей безальтернативного «конкурсного» способа замещения должностей глав, быть признанными надлежащими заявителями, права которых нарушены. В связи с этим интересна практика оспаривания ст. 2 Закона Челябинской области от 11 июня 2015 г. № 189-ЗО «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области», согласно которой главы муниципального района, городского и сельского поселений должны были избираться представительными органами муниципальных образований из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Отмеченный порядок, по мнению трех заявителей, нарушал их конституционные права на осуществление местного самоуправления, избирать и быть избранными на указанные выше должности.

Челябинский областной суд с соответствующей точкой зрения не согласился, отметив, во-первых, необходимость различения институ-

⁸ Автором настоящей статьи были проанализированы актуальные по состоянию на декабрь 2016 г. редакции законов 29 субъектов РФ о порядке формирования органов местного самоуправления (Республики Алтай, Калмыкия, Карелия, Мордовия, Хакасия, Кабардино-Балкария, Алтайский, Камчатский, Приморский края, Брянская, Владимирская, Воронежская, Костромская, Курская, Московская, Мурманская, Новгородская, Орловская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Ульяновская, Ярославская области, Чукотский автономный округ).

та структуры (перечня) и наименования органов местного самоуправления и института порядка их избрания и полномочий. Изменение порядка избрания главы муниципального образования не свидетельствует об изменении структуры органов местного самоуправления и нарушении Законодательным собранием Челябинской области ч. 1 ст. 131 Конституции РФ. Во-вторых, представление заявителями подписанных листов «За возвращение выборов глав районов и поселений прямым и всенародным голосованием» не является допустимым доказательством, поскольку такая форма волеизъявления не предусмотрена уставами соответствующих муниципальных образований. В-третьих, вышеуказанная норма Закона Челябинской области принята в развитие федерального законодательства и не лишает заявителей гарантированных Конституцией РФ прав на осуществление местного самоуправления, права быть избранными в соответствующий орган или реализовать свои права через депутатов, избранных на муниципальных выборах⁹.

Конституционный Суд РФ, перед которым те же заявители поставили аналогичные вопросы, не принял жалобу к рассмотрению, поскольку вопрос был поставлен гражданами, чьи права и свободы не нарушались применением закона в конкретном деле, а одна лишь общая заинтересованность в поддержании конституционного правопорядка в интересах других лиц либо их самих в будущем не создавала предпосылок для возбуждения конституционного судопроизводства¹⁰.

⁹ См. решение Челябинского областного суда от 11 августа 2015 г. по делу № 3-350/2015.

¹⁰ Определение КС РФ от 6 октября 2015 г. № 2004-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Гурмана Юрия Альбертовича, Гуцуляка Николая Владимировича и Сулейманова Зайнуллы Галиуллиновича на нарушение их конституци-

После принятия постановления КС РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П ввиду появления принципиально новой правовой позиции по рассматриваемому делу те же заявители попытались пересмотреть решение Челябинского областного суда по новым обстоятельствам, но опять безуспешно. На этот раз Челябинский областной суд сослался на отсутствие оснований пересмотра дела по новым обстоятельствам, предусмотренных ч. 1 ст. 350 Кодекса административного судопроизводства РФ (поскольку Конституционный Суд РФ в своем постановлении не признавал нормы федерального и регионального законодательства, примененные судом в конкретном деле, неконституционными; постановление Конституционного Суда РФ было вынесено не по запросу административных истцов; правом сохранения прежней модели структуры органов местного самоуправления наделены муниципальные образования, а не жители муниципального образования, каковыми и являлись административные истцы)¹¹. Заметим, что и муниципальные образования предпринимали попытки судебных обращений после принятия постановления КС РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П, однако Конституционный Суд, ссылаясь на прямое действие ранее принятого решения, отказался исследовать и оценивать фактические обстоятельства, связанные с применением конкретной структуры органов местного самоуправления на

онных прав отдельными положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статьи 2 Закона Челябинской области «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области».

¹¹ См. определение Челябинского областного суда от 15 января 2016 г. по делу № 3-350/2015.

момент вступления указанного постановления в силу¹².

3. «Битвы» за проведение прямых выборов глав муниципальных образований в условиях изменившегося законодательства проходили в 2015 г. в Хабаровском крае — правда, уже по инициативе прокуратуры. Представители трех городских, районных надзорных органов оспаривали неназначение прямых выборов глав отдельных муниципальных образований в условиях вступления в силу Закона Хабаровского края¹³, установившего «конкурсный» порядок избрания ряда глав муниципальных районов и городских поселений. Основанием споров стало ошибочное толкование прокурорами такой категории, как «дата, начиная с которой представительный орган муниципального образования вправе принять решение о назначении выборов главы муниципального образования». Прокуратура связывала эту дату с днем, наступившим после принятия отставки главы муниципального образования (по одному из дел — 25 марта 2015 г.), что предполагало проведение досрочных выборов в шестимесячный срок с указанной даты и невозможность начала конкурсных процедур для последующего избрания глав депутатами представительных органов муниципальных образований в соответствии

с п. 3¹ ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Верховный Суд РФ признал такой подход ошибочным, поскольку последним днем проведения прямых выборов глав является последнее воскресенье шестимесячного срока, т. е. 20 сентября 2015 г., а в условиях единого дня голосования — 13 сентября 2015 г., и отсчет начальной даты назначения выборов (не ранее чем за 90 дней до дня голосования) ведется именно от 13 сентября, а не от 25 марта 2015 г., и приходится на середину июня. Следовательно, вступление в силу поправок в Закон Хабаровского края 29 мая 2015 г., т. е. ранее возможной даты назначения прямых выборов, предполагало необходимость применения новой «конкурсной» процедуры избрания глав муниципальных образований и повлекло поворот исполнения судебных решений Хабаровского краевого суда (ранее подтвердившего обязательность назначения прямых досрочных выборов глав¹⁴), признание законными оснований для непринятия представительным органом городского поселения решения о назначении прямых выборов главы¹⁵.

Впрочем, «битвы» за прямые выборы глав муниципальных образований проводились даже в тех регионах, где законом субъекта РФ предписывалась их безальтернативность! Например, в Республике Карелия избрание главы городского округа предусматривалось на муниципальных выборах 2015 г. на основе всеоб-

¹² См. определение КС РФ от 8 декабря 2015 г. № 2741-О «По жалобе муниципального образования «Родниковское сельское поселение» Троицкого муниципального района Челябинской области на нарушение конституционных прав и свобод отдельными положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статьей 2 Закона Челябинской области «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области»».

¹³ Закон Хабаровского края от 26 ноября 2014 г. № 15 (ред. от 14 мая 2015 г.) «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Хабаровском крае».

¹⁴ Пример с датами приведен на основании определения ВС РФ от 23 сентября 2015 г. № 58-АПГ15-33. Аналогичную практику см. в определениях ВС РФ от 30 сентября 2015 г. № 58-АПГ15-34, от 7 октября 2015 г. № 58-АПГ15-39.

¹⁵ См. определение ВС РФ от 18 ноября 2015 г. № 58-АПГ15-40, апелляционное определение ВС РФ от 27 января 2016 г. № 58-АПГ15-41.

щего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании¹⁶, что не помешало депутатам Костомукшского городского округа самим избрать главу в непродолжительный период со дня официального опубликования закона до даты вступления его в силу, воспользовавшись прежними нормами устава и мотивируя действия финансовой нагрузкой на бюджет города¹⁷.

4. В решениях судов общей юрисдикции 2015—2016 гг. неоднократно подчеркивались: отсутствие в федеральном законодательстве критериев выбора одной из форм избрания главы муниципального образования; недискриминационность разницы в формах соответствующего избрания ввиду реализации жителями конкретных муниципальных образований права на участие в местном самоуправлении только по месту жительства; необязательность выявления и учета мнения населения при принятии соответствующих поправок в законы субъектов РФ и уставы муниципальных образований¹⁸. За субъектами РФ признавалось безусловное право издавать законы, определяющие порядок избрания глав муниципальных образований, игнорируя аргументы заявителей о нарушении прав граждан

на участие в осуществлении местного самоуправления через выборные и иные органы местного самоуправления на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права¹⁹. Были безуспешны и попытки доказать, что изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие порядок избрания выборных должностных лиц местного самоуправления с прямых выборов на «конкурсные», вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений: Верховный Суд РФ подтвердил в данном случае общий порядок вступления в силу поправок — после их официального опубликования²⁰.

5. Значительное число судебных жалоб было связано с оспариванием порядка проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы, устанавливаемого представительными органами муниципальных образований.

В одних случаях заявители видели нарушение антикоррупционного законодательства в положениях о конкурсе, принимаемых депутатами. Например, при проведении конкурса на должность главы Кизеловского городского поселения Кизеловского муниципального района Пермского края председатель конкурсной комиссии избирался из числа только тех ее членов, которые назначались главой Кизеловского муниципального района, что допустимо, как подтвердил Верховный Суд РФ, поскольку федеральный законодатель не предусмотрел каких-либо критериев избрания председателя конкурсной комиссии и, следовательно, не ввел запрета на самостоятельное

¹⁶ См. ст. 2 Закона Республики Карелия от 30 сентября 2014 г. № 1835-ЗРК «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов и избрания глав муниципальных образований и о сроках полномочий органов местного самоуправления в Республике Карелия».

¹⁷ См. апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 14 мая 2015 г. № 33-1933/2015.

¹⁸ См., например, определения ВС РФ от 3 июня 2015 г. № 86-АПГ15-1, от 29 июля 2015 г. № 46-АПГ15-10, от 19 августа 2015 г. № 8-АПГ15-15, апелляционное определение ВС РФ от 11 ноября 2015 г. № 75-АПГ15-8, апелляционное определение Свердловского областного суда от 9 сентября 2015 г. № 33-13233/2015; апелляционное определение ВС РФ от 27 июля 2016 г. № 44-АПГ16-17.

¹⁹ См. определения ВС РФ от 23 сентября 2015 г. № 67-АПГ15-47, от 7 октября 2015 г. № 53-АПГ15-47.

²⁰ См. апелляционное определение ВС РФ от 1 июня 2016 г. № 59-АПГ16-5.

установление таких критериев нормативными правовыми актами муниципальных образований²¹.

В Красноярском крае обжаловались нормы Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатов на должность главы муниципального образования поселок Козулька Козульского района, устанавливающие необоснованно широкие пределы усмотрения для правоприменителей. Заявитель видел соответствующее нарушение в отсутствии порядка совершения определенных действий, использовании двусмысленных терминов и категорий оценочного характера, закрытости проведения конкурса и установлении неравных условий для кандидатов. Последняя часть данного утверждения не была лишена оснований, поскольку вышеназванное Положение предусматривало более узкий по объему перечень оснований, по которым кандидат не допускался к участию в конкурсе, в сравнении с ограничениями, установленными Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Как отметил Верховный Суд РФ, правовой статус главы муниципального образования един независимо от способа его избрания; следовательно, требования, предъявляемые к кандидатам на замещение названной выборной должности, должны быть едины²².

В других случаях предпринимались попытки распространения норм избирательного законодательства на определение лидера конкурса на должность главы муниципального образования, но не столь успешно. Так, согласно решению Победительского сельского поселения Кормиловского муниципального района

²¹ См. апелляционное определение ВС РФ от 27 июля 2016 г. № 44-АПГ16-17.

²² См. апелляционные определения ВС РФ от 26 октября 2016 г. № 53-АПГ16-16, № 53-АПГ16-17.

Омской области, победившими в соответствующем конкурсе считались претенденты, набравшие 1/3 и более голосов от числа присутствующих на заседании членов конкурсной комиссии, что, по мнению заявителя, противоречило положениям Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Суд обоснованно с этой точкой зрения не согласился, отметив, что федерального закона или иного нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу по отношению к оспариваемой муниципальной норме, которые обязательным условием признания претендента победившим устанавливали бы голосование за него большинства членов конкурсной комиссии, не имеется, а избирательное законодательство имеет иной предмет правового регулирования²³.

В Архангельской области оспаривались нормы Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования «Город Архангельск», поскольку наделение правом выдвижения кандидатур в состав конкурсной комиссии группы депутатов численностью не менее десяти человек представляло, по мнению заявителя, необоснованное преимущество политической партии, победившей на выборах и получившей большинство мест в Архангельской городской Думе. Избранный же представительным органом способ открытого голосования по кандидатурам лиц, участвующих в конкурсе, являлся способом контроля за волеизъявлением членов конкурсной комиссии; последняя же по результатам конкурса не вправе была отбирать единственного кандидата для представления в Архангельскую городскую Думу в целях избрания на должность главы муниципального образования.

²³ См. апелляционное определение ВС РФ от 3 августа 2016 г. № 50-АПГ16-8.

Суд с вышеуказанной точкой зрения не согласился, отметив, что именно представительный орган местного самоуправления вправе по своему усмотрению определять порядок организации работы конкурсной комиссии, а также выбирать способ голосования членов конкурсной комиссии по вынесенным на ее рассмотрение вопросам. Критерий же численности группы депутатов, выдвигающих кандидатуры в состав конкурсной комиссии, не связывает право выдвигать такую кандидатуру с членством депутатов, входящих в инициативную группу, в определенной политической партии либо общественном объединении. Отбор же единственного кандидата по результатам конкурса не противоречил действовавшей на момент судебного разбирательства ч. 2¹ ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ, которая ранее не вводила количественных ограничений по числу подлежащих отбору комиссией претендентов²⁴.

6. Отдельную группу судебных споров составили вопросы о статусе главы муниципального образования, избранного конкурсным путем. Так, в Хабаровском крае нормы Устава Де-Кастринского сельского поселения Ульского муниципального района были признаны недействующими в той мере, в которой они наделяли главу поселения, избираемого Советом депутатов из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, правом входить в состав Совета депутатов, в том числе с правом решающего голоса, а также исполнять полномочия председателя Совета депутатов. Суд отметил, что глава муниципального образования, избранный по результатам конкурса и возглавляющий местную администрацию, не может совмещать осуществление своих полномочий и полномочий председателя представительного органа муниципаль-

ного образования в связи с тем, что занятие им своей должности не обусловлено прямым волеизъявлением граждан на выборах в представительный орган муниципального образования или на прямых выборах главы муниципального образования.

Федеральное законодательство содержит исключение, касающееся возможности совмещения главами муниципального образования уровня сельского поселения полномочий председателя представительного органа и главы местной администрации, но не содержит исключения, касающегося вхождения в состав представительного органа сельского поселения иным, кроме как в результате прямых муниципальных выборов, способом²⁵. Положение ч. 3 ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ как исключение из общего правила не позволяет главе муниципального образования, избранному представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляющему местную администрацию, исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Последнее замечание особенно важно, поскольку в августе 2016 г. Верховный Суд РФ по похожему делу высказывал иную правовую позицию²⁶, поддержав мнение Омского областного суда²⁷ о несостоятельности доводов заявителей, считающих, что одновременное исполнение полномочий главы муниципального образования и председателя совета сельского поселения возможно только при избрании главы местной администрации по результатам проведения муниципальных выборов или его назначения из числа депутатов

²⁵ См. апелляционное определение ВС РФ от 2 ноября 2016 г. № 58-АПГ16-9.

²⁶ См. определение ВС РФ от 24 августа 2016 г. № 50-АПГ16-12.

²⁷ См. решение Омского областного суда от 5 мая 2016 г. по делу № 3а-23/2016.

²⁴ См. апелляционное определение ВС РФ от 10 августа 2016 г. № 1-АПГ16-4.

представительного органа местного самоуправления. В случае же избрания высшего должностного лица муниципального образования представителем органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, указанное совмещение заявителя считали недопустимым, противоречащим действующему законодательству.

Резюмируя вышесказанное, нельзя не согласиться с авторами, называющими избрание конкретной, в том числе «конкурсной», модели замещения должности главы муниципального образования одним из неотъемлемых компонентов и условий обеспечения комплексного развития муниципального образования²⁸. Сам институт «конкурсного» порядка избрания глав муниципальных образований за последние два года претерпел значительные изменения, преимущественно под воздействием актов казуального толкования. В условиях отсутствия в федеральном законодательстве критериев при дифференциации порядка избрания глав муниципальных образований именно Конституционный Суд РФ «подсказал» субъектам РФ критерий для учреждения безальтернативного порядка избрания глав муниципального образования и поставил региональным законодателям задачу поиска своих критериев определения

отдельных муниципальных образований с безальтернативным порядком избрания глав, относящихся к определенному виду муниципальных образований, — задачу, до сих пор многими субъектами РФ не решенную.

Судебная практика последних лет также доказала исключительную популярность среди заявителей непосредственной выборной модели наделяния полномочиями главы муниципального образования, вплоть до сбора подписей граждан в ее поддержку! Увы, общая заинтересованность в поддержании конституционного правопорядка в интересах других лиц либо самих заявителей в будущем не признается судами достаточным аргументом для рассмотрения соответствующих обращений. Хотя распространение требований избирательного законодательства на институт «конкурсного» избрания глав муниципалитетов все же возможно, хотя бы в части требований к кандидатам на указанную должность.

И самый главный вывод, следующий из судебной практики, — использование института «конкурсных» выборов как не предполагающего получение мандата напрямую от избирателей сегодня не позволяет таким главам поселений не только входить в состав представительных органов муниципальных районов, формируемых путем делегирования, но и совмещать полномочия председателя представительного органа, возглавляя местную администрацию, что не должно препятствовать им эффективно решать вопросы местного значения.

²⁸ См.: *Ирхин И. В.* Правовой статус главы муниципального образования: актуальные проблемы поиска оптимума // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 24.

Библиографический список

- Авакьян С. А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10.
- Бондарь Н. С., Георгиева Т. П. Устав муниципального образования: нормативная модель, соотношение традиций и новаций // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 5.
- Быкова А. Г. К вопросу о способах замещения должности главы муниципального образования // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2.
- Джагарян Н. В. Конкурсный глава муниципального образования (местной администрации): особенности легитимации и проблемы совершенствования правового статуса // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6.

Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные Министерства юстиции Российской Федерации за 2015 г. — начало 2016 г.). URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>.

Ирхин И. В. Правовой статус главы муниципального образования: актуальные проблемы поиска оптимума // Журнал российского права. 2016. № 3.

Система институтов гражданского общества в России: конституционно-правовой аспект

НИКИТИНА Елена Евгеньевна, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: const@izak.ru

Статья посвящена проблемам, связанным с развитием системы институтов гражданского общества в России. По мнению автора, концепция гражданского общества обладает большим потенциалом. Сущность концепции гражданского общества тесно связана с понятиями народного суверенитета, народовластия, социального государства, прав человека. Автор полагает, что воздействие нормативных регуляторов не может быть признано эффективным, если не созданы иные предпосылки для трансформации общественных отношений.

В статье рассматриваются определения гражданского общества, института гражданского общества, анализируется использование указанных терминов в законодательстве Российской Федерации. Сравняются и классифицируются различные подходы к системе институтов гражданского общества. Автор соглашается с выделением в структуре российского гражданского общества политической, экономической, духовной и культурной сфер и наличием институтов гражданского общества смешанной природы.

Определяются критерии, которым должен соответствовать институт гражданского общества. На взгляд автора, для института гражданского общества характерны следующие черты: определенная форма; общая цель; внесударственный порядок образования и функционирования; самоорганизация и самоуправление; добровольность; равноправные отношения и отсутствие иерархии в системе.

Часто в научной литературе указывается на некоммерческие организации как на институты гражданского общества. Однако с правовой точки зрения не все коммерческие организации являются институтами гражданского общества, поскольку они не обладают такими признаками, характеризующими институты гражданского общества, как добровольность, самоуправление и самоорганизация. Автором сделан вывод, что регулирование общим нормативным правовым актом и обладание общей правовой формой не могут служить основанием определения общественной структуры как института гражданского общества.

Ключевые слова: гражданское общество, институты гражданского общества, структура гражданского общества, определение гражданского общества, институционализация, конституционные права.

System of Civil Society's Institutions in Russia: the Constitutional and Legal Aspect

E. E. NIKITINA, leading research fellow of the Department of constitutional law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: const@izak.ru