

# **По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"**

Определение · № 12-О · от 16.01.2018 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

## **ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

### **КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

по запросу губернатора Забайкальского края о проверке

конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального

закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации" город Санкт-Петербург 16 января 2018 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей

К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой,

С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Ю.Д.Рудкина,

О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи Н.С.Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального

конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное

изучение запроса губернатора Забайкальского края,

у с т а н о в и л:

1. В своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации губернатор Забайкальского края оспаривает конституционность следующих положений статьи 74 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации":

пункта 2 части 1, согласно которому высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случае совершения указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

части 2, согласно которой срок, в течение которого высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, не может быть менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

Поводом для направления данного запроса в Конституционный Суд Российской Федерации, как это следует из представленных материалов, послужили следующие обстоятельства.

Губернатором Забайкальского края было принято постановление от 21 февраля 2017 года № 10 "Об отрешении от должности главы городского поселения "Оловянинское" А.А.Кочерги" в связи с

систематическим и длительным неисполнением главой названного городского поселения, возглавляющим администрацию этого городского поселения, судебных постановлений Оловянинского районного суда Забайкальского края, вынесенных по делам о защите прав неопределенного круга лиц в связи с нарушением конституционных прав человека и гражданина на благоприятную окружающую среду (статьи 42 и 58 Конституции Российской Федерации), на транспортное обслуживание граждан, а также в связи с нарушением единства правового пространства.

Решением Забайкальского краевого суда от 17 марта 2017 года (оставлено без изменения апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2017 года) были удовлетворены требования А.А.Кочерги в части признания незаконным и отмены постановления губернатора Забайкальского края от 21 февраля 2017 года № 10 и восстановления его в должности главы городского поселения.

Суд, проанализировав судебные постановления, на которые указывал губернатор Забайкальского края, пришел к выводу о том, что глава городского поселения не привлекался к участию в данных судебных делах в качестве ответчика по заявленным прокурором требованиям; его действия в соответствующих судебных постановлениях не являлись предметом оценки, и обязанности по совершению определенных действий на него как на должностное лицо не возлагались; в текстах данных судебных постановлений приводятся основания для возложения обязанностей по различным предметам ведения органа местного самоуправления на администрацию городского поселения "Оловянинское", а не на главу городского поселения. Суд констатировал также, что по первым четырем судебным постановлениям из пяти указанных губернатором Забайкальского края истек шестимесячный срок для принятия правового акта об отрешении, исчисляемый со дня вступления каждого судебного постановления в силу.

По мнению заявителя, оспариваемые положения статьи 74 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" - с учетом отсутствия единообразия в практике их применения - не соответствуют статьям 2, 6 (часть 2), 12, 15 (части 1 и 2), 18, 19 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2), 71 (пункт "о"), 72 (пункт "н" части 1) и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации, поскольку:

часть 1 содержит неопределенность в отношении конкретной формы правового акта об отрешении главы муниципального образования от должности (нормативный или ненормативный правовой акт), а пункт 2 данной части не позволяет однозначно определить, охватывает ли использованная в нем категория "действие главы муниципального образования" также его бездействие, допускается ли на основании этого законоположения привлечение главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию и руководящего ею на принципах единоначалия, к ответственности в связи с неисполнением местной администрацией вступившего в силу судебного решения о возложении на местную администрацию обязанностей по различным предметам ведения органа местного самоуправления;

часть 2 статьи 74 является неопределенной в той мере, в какой использованная в ней категория "последнее решение суда" допускает различные варианты толкования: под таким решением может пониматься как вступивший в силу судебный акт по конкретному делу, так и решение суда, являющееся последним из нескольких решений по разным делам, а потому невозможно однозначно установить порядок исчисления срока для принятия акта об отрешении и основания для его принятия (достаточно ли для издания правового акта об отрешении одного неисполненного главой муниципального образования судебного постановления или же необходимо неоднократное неисполнение им судебных постановлений).

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая Российскую Федерацию демократическим правовым государством, относит к его основным характеристикам признание и гарантирование местного самоуправления как одной из основ конституционного строя (статья 1; статья 3, часть 2;

статьи 12, 130 и 131); самостоятельность местного самоуправления в Российской Федерации как его основная сущностная черта проявляется в том числе в определенной степени правовой автономии, самостоятельном решении органами местного самоуправления вопросов местного значения (статья 12; статья 132, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Тем самым Конституция Российской Федерации предполагает достаточно широкую самостоятельность местного самоуправления по реализации возложенных на него публичных функций и задач, связанных, прежде всего, с обеспечением жизнедеятельности населения муниципального образования, и вместе с тем исходит из того, что эта самостоятельность определяет степень ответственности местного самоуправления, призванного осуществлять свои полномочия на основе верховенства права и прямого действия Конституции Российской Федерации, признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения общих интересов местного сообщества в целом. Это коррелирует с положениями пункта 1 статьи 3 Европейской хартии местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 года), согласно которым под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

2.1. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", регулируя вопросы ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусматривает, в частности, ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством (статья 74).

Реализация данного вида ответственности предполагает издание высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) правового акта об отрешении главы муниципального образования, главы местной администрации от должности, в частности в случае совершения им действий, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Обращаясь к оценке института отрешения главы муниципального образования, главы местной администрации от должности, Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 16 июля 2013 года № 1219-О указал следующее:

наделение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) правом принимать решение об отрешении главы муниципального образования и главы местной администрации обусловлено его особым конституционно-правовым статусом; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), входя в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и будучи, по существу, главой его исполнительной власти, является одновременно звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации, и в этом качестве оно ответственно за обеспечение соблюдения на территории субъекта Российской Федерации не только конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов данного субъекта Российской Федерации, но и Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации; отрешение от должности главы муниципального образования, главы местной администрации по основанию, предусмотренному пунктом 2 части 1 статьи 74 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", решением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) само по себе не может рассматриваться как нарушающее конституционные права.

Данный вывод не предreshает, однако, исчерпывающие конституционно-правовые оценки элементов данного вида ответственности, в том числе относящихся к основаниям и условиям (порядку) принятия указанного правового акта об отрешении от должности.

2.2. Предусматривая досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования, главы местной администрации путем издания высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) правового акта об отрешении соответствующего лица от должности, статья 74 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не называет конкретную форму (вид) правового акта, в которую должно быть облечено такое решение.

В свою очередь, Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" относит к актам, которые могут приниматься высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), указы (постановления) и распоряжения (пункт 1 статьи 22). При этом отличительные признаки таких правовых актов, включая свойство нормативности, в этом Федеральном законе не раскрываются, как не устанавливаются и обстоятельства принятия правовых актов каждого вида, в том числе применительно к отрешению главы муниципального образования, главы местной администрации от должности.

Такое правовое регулирование, между тем, само по себе не свидетельствует о наличии нормативной неопределенности, создающей предпосылки для отступления в правоприменительной практике от конституционных требований, поскольку выбор конкретной формы правового акта об отрешении главы муниципального образования, главы местной администрации от должности, хотя он и не предопределен наличием прямого указания об этом в законе, не может осуществляться произвольным образом, а связан с самим существом такого решения как касающегося персонального вопроса и состоящего в принудительном досрочном прекращении полномочий индивидуально определенного субъекта.

Конституционный Суд Российской Федерации ранее отмечал, что нормативные свойства правового акта обусловлены не одними только его внешними, формальными атрибутами, а должны выявляться, прежде всего, на основе содержательных критериев, которые сводятся к определению того, в частности, оказывает ли правовой акт общерегулирующее воздействие на общественные отношения, содержатся ли в нем предписания о правах и обязанностях персонально не определенного круга лиц - участников соответствующих правоотношений, рассчитан ли он на многократное применение (Постановление от 31 марта 2015 года № 6-П). Процедура же досрочного прекращения полномочий (отрешения от должности) высшего должностного лица публично-территориального образования, как вытекает из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 года № 8-П, реализуется на основе взаимосвязанных нормативных и правоприменительных решений: законодательного определения оснований применения данной меры ответственности, установления в судебном порядке наличия таких оснований в конкретном деле и решения уполномоченного органа об отрешении от должности соответствующего лица как завершающего акта процедуры в целом. Следовательно, решение вопроса об отрешении главы муниципального образования, главы местной администрации от должности - при отсутствии иных, специальных оговорок в законе - должно осуществляться посредством издания такого правового акта, который по своей природе носит ненормативный характер. При этом именно сущностными признаками такого правового акта как ненормативного диктуется и порядок судебного контроля за законностью соответствующего решения, который в условиях действующего правового регулирования реализуется через производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия)

органов государственной власти (глава 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации). Иное означало бы, что в зависимость от усмотрения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) ставится выбор не только правовой формы опосредования соответствующей государственно-властной воли - путем принятия нормативного или ненормативного правового акта для решения данного вопроса, но и порядка судебной защиты прав заинтересованного лица; вопреки конституционному равноправию это влекло бы произвольные, не имеющие разумного оправдания различия в реализации права на судебную защиту применительно к однородным правоотношениям.

2.3. Как следует из пункта 2 части 1 статьи 74 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", основанием для привлечения главы муниципального образования, главы местной администрации к ответственности является совершение соответствующим должностным лицом действий, в том числе издание им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Хотя данное законоположение увязывает наступление ответственности главы муниципального образования, главы местной администрации с их действиями, влекущими определенные неблагоприятные последствия для публичных и частных интересов, это само по себе не может пониматься таким образом, что прямо не упомянутое в норме бездействие должностного лица, порождающее те же (аналогичные) негативные последствия, выведено за рамки и не подлежит пресечению посредством конкретной меры государственно-правового принуждения. Такой вывод находит свое дополнительное подтверждение в том, что основанием отрешения соответствующего должностного лица являются не сами допущенные им нарушения, а непринятие в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, которым такое нарушение установлено, т.е. пассивная форма противоправного поведения.

В соответствии со статьей 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с данной статьей собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (часть 1); он обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации (пункт 5 части 4).

Вместе с тем, по логике законодательного регулирования, правовой статус главы муниципального образования, будучи определенным образом обособлен в организационно-правовой системе муниципальной власти, тем не менее всегда реализуется в системной взаимосвязи со статусными характеристиками иных должностных лиц местного самоуправления, а именно, как следует из части 2 названной статьи, глава муниципального образования, по общему правилу, либо исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, либо возглавляет местную администрацию. Это коррелирует и с положениями статьи 37 данного Федерального закона, согласно которым местной администрацией руководит глава местной

администрации на принципах единоначалия (часть 1); главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования (часть 2). Из приведенных законоположений следует, что глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию на принципах единоначалия, призван обеспечивать законность в деятельности местной администрации в целом и каждого ее структурного подразделения, а также надлежащее исполнение всех возложенных на местную администрацию полномочий на основе субординации. Следовательно, во взаимоотношениях с государством он, будучи высшим должностным лицом муниципального образования, несет всю полноту персональной ответственности за устранение допущенных местной администрацией и установленных судом нарушений прав и свобод человека и гражданина, а также иных охраняемых законом публичных интересов. Иное не только подрывало бы принципы единоначалия в руководстве местной администрацией, но и создавало бы предпосылки для снижения гарантий надлежащего уровня правовой дисциплины в местном самоуправлении.

2.4. В части 2 статьи 74 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в целях обеспечения правовой определенности и предсказуемости, стабильности в отношениях реализации муниципальной власти специально установлен временной период, в пределах которого может быть издан правовой акт об отрешении главы муниципального образования, главы местной администрации от должности: он начинается по истечении одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и завершается не позднее шести месяцев со дня вступления этого решения суда в силу. Приведенное законоположение, определяющее один из существенных процедурных элементов в правовом механизме реализации отрешения главы муниципального образования, главы местной администрации от должности, не может толковаться без учета его системного единства с частью 1 той же статьи, которая однозначно связывает решение вопроса об отрешении с наличием по крайней мере одного вступившего в законную силу судебного решения, которым установлено хотя бы одно из перечисленных в ней нарушений со стороны соответствующего должностного лица.

Следовательно, оговорка о последнем судебном решении, с момента вступления в силу которого начинает исчисляться срок для издания правового акта об отрешении, направлена на обеспечение учета возможностей инстанционного судебного контроля применительно к решению суда, которым соответствующие нарушения были установлены. По этой причине предполагается необходимость отсчета указанного срока от момента вступления в силу решения суда апелляционной инстанции, если решение суда первой инстанции было обжаловано.

3. Разрешая вопрос о принятии обращения к рассмотрению, Конституционный Суд Российской Федерации с учетом требований части второй статьи 36 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" должен проверить, имеется ли в действительности неопределенность в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации оспариваемых заявителем норм.

Поскольку такая неопределенность в вопросе о соответствии положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" статьям 2, 6 (часть 2), 12, 15 (части 1 и 2), 18, 19 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2), 71 (пункт "о"), 72 (пункт "н" части 1) и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации отсутствует, в том числе с учетом сохраняющих свою силу решений Конституционного Суда Российской Федерации, в которых поставленные губернатором Забайкальского края вопросы получили свое разрешение, данный запрос не может быть принят Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 36, пунктом 2 статьи 43, частью четвертой статьи 71, статьей 78 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации  
о п р е д е л и л:

1. Признать запрос губернатора Забайкальского края не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку разрешение поставленного заявителем вопроса не требует вынесения предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на "Официальном интернет-портале правовой информации" ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) и в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

№ 12-О