

Последние изменения законодательства в свете принятия Федерального закона «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

3 февраля 2015 года Президентом Российской Федерации был подписан Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 8-ФЗ.

1. Начнем с изменений, коснувшихся Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части 21 статьи 73 предусмотрен случай роспуска представительного органа муниципального образования до истечения срока его полномочий. Так, если представительный орган был избран в правомочном составе, но в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, и этот факт был установлен соответствующим решением суда, то высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (в нашем случае – Губернатор Свердловской области) в течение трех месяцев со дня вступления в силу указанного решения суда вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (ЗССО) проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске вышеуказанного представительного органа муниципального образования.

Теперь и Федеральный закон «Об основных гарантиях...» содержит норму, коррелирующую с вышеуказанным положением Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» – статья 32 дополнена новой частью 61, которой вводится новое ограничение пассивного избирательного права. Так, Федеральным законом «Об основных гарантиях...» вводится запрет выдвигаться кандидатами при проведении досрочных выборов в представительный орган муниципального образования для бывших депутатов этого представительного органа. Данный запрет не распространяется на лиц, являвшихся депутатами распущенного представительного органа, но в отношении которых судом будет установлено отсутствие их вины в за непроведение представительным органом муниципального образования правомочного заседания в течение трех месяцев подряд. При этом, если бывший депутат намерен участвовать в предстоящих досрочных выборах депутатов представительного органа муниципального образования, то ему необходимо самому обратиться в суд и самостоятельно доказывать свою невиновность в роспуске представительного органа. В дальнейшем он будет обязан вместе с иными документами, представляемыми в соответствующую избирательную комиссию для выдвижения, представить также и решение суда, устанавливающего отсутствие его вины. В иных случаях ответственность депутатов пока не предусмотрена.

2. Теперь обратимся к изменениям, которые внесены в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В статью 36 Федерального закона № 131-ФЗ внесены изменения и дополнения, касающиеся порядка избрания и полномочий главы муниципального образования.

Так, указанная статья дополнена положением, определяющим два новых способа избрания главы муниципального образования. Устанавливается, что в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования глава муниципального образования может быть избран представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса (ранее было – просто из состава представительного органа). При этом он будет возглавлять местную администрацию.

Также уточняется положение, регулирующее избрание главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава. В таком случае глава муниципального образования либо исполняет полномочия председателя представительного органа с правом решающего голоса либо возглавляет местную администрацию (сейчас только один вариант: исполняет полномочия председателя представительного органа).

Таким образом, глава муниципального образования может быть избран тремя способами:

1) глава избирается на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах. При данном способе избрания глава муниципального образования может либо входить в состав представительного органа муниципального образования и быть его председателем (например, как в г. Екатеринбурге), либо возглавить местную администрацию (классический вариант мэра города);

2) глава избирается представительным органом муниципального образования из своего состава. В этом случае избранный депутатами глава муниципального образования может либо остаться в составе представительного органа и возглавлять его (быть председателем Думы), а местную администрацию тогда возглавит сити-менеджер, либо возглавить местную администрацию, но его полномочия как депутата будут прекращены. Ситуация с высвободившимся мандатом главы муниципального образования: избран по единому ИО – передача по очереди следующему кандидату в депутаты; избран по многомандатному ИО – мандат будет не замещен либо, в случае если в ИО будет замещено менее 2/3 мандатов – дополнительные выборы; избран по одномандатному ИО – дополнительные выборы;

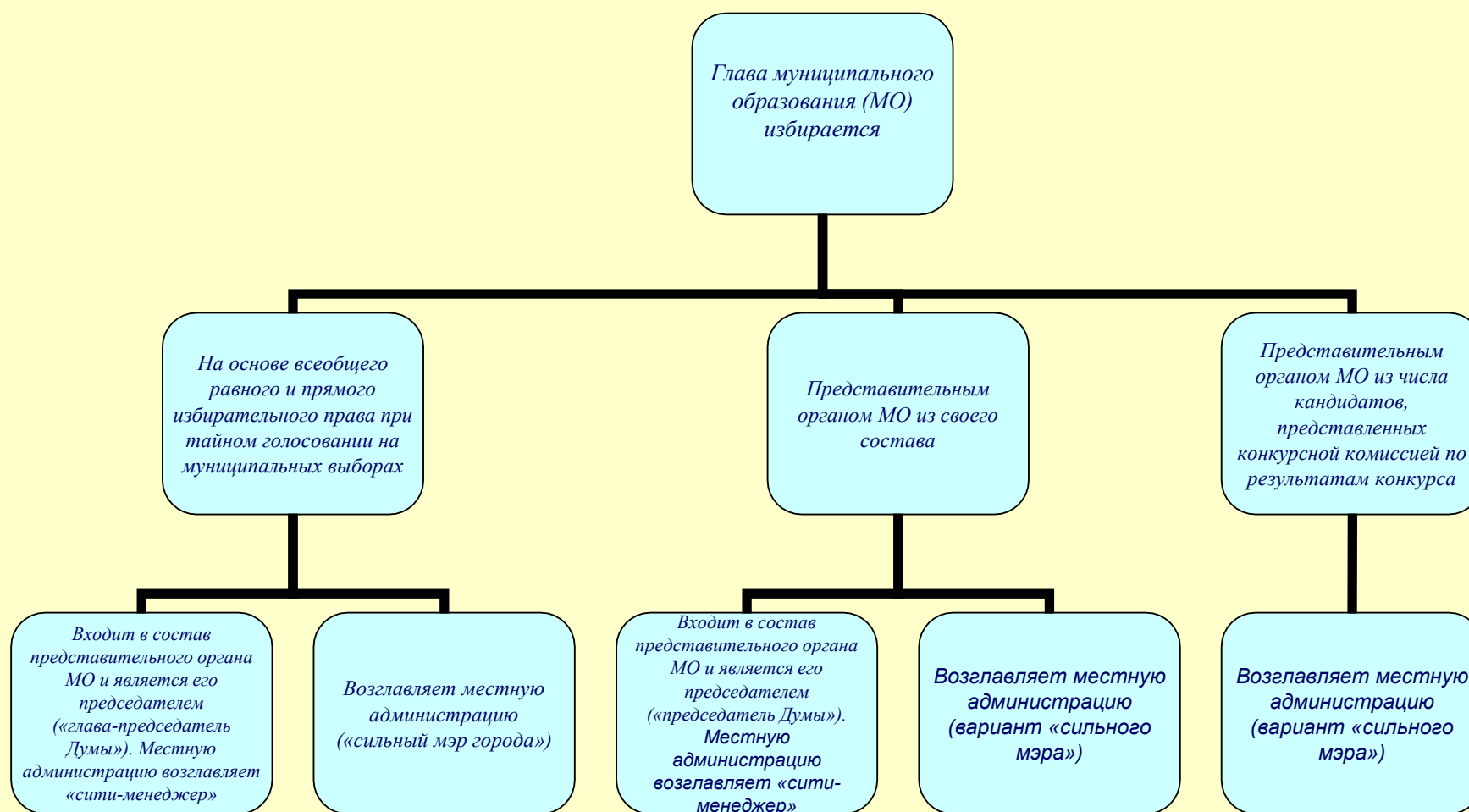
3) глава избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатур, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и становится главой местной администрации. Соответственно председатель представительного органа избирается по общим правилам из состава представительного органа.

Варианты избрания главы муниципального образования представлены в схеме 1.

Статья 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» также дополнена новой частью 21, которая определяет порядок осуществления процедуры по проведению конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования, избираемого представительным органом МО.

Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования и число членов конкурсной комиссии устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

Порядок избрания и полномочия главы муниципального образования



В муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением – половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

В поселении, во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина – главой соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

Схема 2.

На первый взгляд может показаться, что статус главы МО-главы местной администрации, избираемого по результатам конкурса, и статус главы местной администрации-«сити-менеджера», также избираемого по конкурсу, схожи. Однако, давайте разберемся в этом вопросе.

Итак, общим является тот факт, что определение порядка проведения конкурса, числа членов конкурсной комиссии отнесено к полномочиям представительного органа МО. Едиными являются также и правила формирования конкурсной комиссии – квоты назначения членов конкурсной комиссии высшим должностным лицом субъекта РФ, представительными органами и главами муниципальных образований.

Также глава муниципального образования-глава местной администрации и глава местной администрации-«сити-менеджер» обязаны соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

Кроме того, как для главы муниципального образования-главы местной администрации, так и для главы местной администрации-«сити-менеджера» законом установлен ряд общих оснований для досрочного прекращения полномочий, таких как смерть, прекращение гражданства РФ, отставка по собственному желанию, признание судом недееспособным или ограничено дееспособным и др.

Перейдем к отличиям указанных категорий должностных лиц местного самоуправления. Основным является различность их статусов – так, «сити-менеджер» состоит на муниципальной службе и является муниципальным служащим соответствующего муниципального образования, в то время как глава МО-глава местной администрации является выборным должностным лицом местного самоуправления и замещает муниципальную должность.

С «сити-менеджером» заключается контракт, который со стороны работодателя подписывает глава муниципального образования. С главой муниципального образования никакой договор или контракт не заключается.

При этом глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению соответствующего муниципального образования и представительному органу МО, а «сити-менеджер» подконтролен только представительному органу МО. Таким образом, законодательно закреплено, что при любом способе избрания главы муниципального образования власть ему передается населением. То есть даже если жители напрямую не избирают главу, а полномочия по определению лица, который займет пост главы муниципального образования делегированы депутатам представительного органа (которые в любом случае избираются непосредственно населением), глава муниципального образования несет ответственность перед жителями соответствующего муниципального образования.

И последнее, что о чем хотелось бы сказать в данном разделе – это специальные основания досрочного прекращения полномочий главы МО-главы местной администрации и главы местной администрации-«сити-менеджера». Так, основанием для прекращения полномочий главы МР или ГО может быть утрата доверия Президента РФ в случаях, предусмотренных законом (часть 61 статьи 36 Федерального закона

Порядок формирования конкурсной комиссии для отбора кандидатур для назначения главы муниципального образования-главы местной администрации, избираемого представительным органом МО, и главы местной администрации-«сити-менеджера»



№ 131-ФЗ: 1. несоблюдение главой МР, ГО, их супругами и несовершеннолетними детьми запрета, установленного Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»; 2. установление в отношении избранных на муниципальных выборах главы МР, ГО факта открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда указанные лица были зарегистрированы в качестве кандидатов на выборах соответственно главы МР, ГО).

Специальным основанием прекращения полномочий «сити-менеджера» согласно части 11 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ является расторжение контракта по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:

- представительного органа МО или главы МО (в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения, либо несоблюдением установленных законом о запрете заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности);
- высшего должностного лица субъекта РФ (в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также в связи с несоблюдением вышеуказанных ограничений и запретов);
- главы местной администрации (в связи с нарушениями условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта РФ).

Схема 3.

Итак, мы рассмотрели с Вами варианты избрания главы муниципального образования, напомним, их три: избирается на выборах, избирается представительным органом из своего состава, избирается представительным органом из числа кандидатур, предложенных конкурсной комиссией.

Порядок избрания, срок полномочий глав муниципальных образований согласно пункту 3 статьи 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Если будет принят закон субъекта Российской Федерации, изменяющий порядок избрания главы конкретного МО, то устав этого МО подлежит приведению в соответствие с указанным законом в течение трех месяцев со дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации. При этом в случае принятия закона субъекта Российской Федерации, изменяющего порядок избрания главы МО, данный порядок будет применяться только после истечения срока полномочий главы МО, избранного до дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации.

В Свердловской области порядок избрания глав муниципальных образований установлен в Законе Свердловской области от 10.10.2014 № 85-ОЗ «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области». К примеру, в статье 6 указанного Областного закона установлено, что глава городского округа, расположенного на территории Свердловской области, избирается представительным органом соответствующего городского округа из своего состава и исполняет полномочия его председателя в следующих городских округах, расположенных на территории Свердловской области:

- 1) Артемовский городской округ;

Сравнение статуса главы муниципального образования-главы местной администрации, избираемого представительным органом МО, и статуса главы местной администрации-«сити-менеджера»

Общее: - в обоих случаях порядок формирования и число членов конкурсной комиссии определяется представительным органом МО,

- едины правила формирования конкурсной комиссии, которые установлены Федеральным законом № 131-ФЗ,

- соблюдение ограничений и запретов и исполнение обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами,

- общие основания для досрочного прекращения полномочий (смерть, прекращение гражданства Российской Федерации и т.п.)

Глава муниципального образования-глава местной администрации, избираемый представительным органом МО

1. Является выборным должностным лицом местного самоуправления
2. Контракт не заключается
3. Подконтролен и подотчетен населению и представительному органу МО
4. Основанием для досрочного прекращения полномочий главы муниципального района или городского округа может быть утрата доверия Президента Российской Федерации

Глава местной администрации-«сити-менеджер»

1. Является муниципальным служащим
2. Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования
3. Подконтролен и подотчетен представительному органу МО
4. Основанием для досрочного прекращения полномочий может быть расторжение контракта по соглашению сторон или в судебном порядке

- 2) Асбестовский городской округ;
- 3) Верхнесалдинский городской округ и т.д.

Таким образом, в случае, если возникнет необходимость изменения порядка избрания главы какого-либо муниципального образования в Свердловской области, то в первую очередь необходимо внесение соответствующих изменений в Закон Свердловской области № 85-ОЗ. Рассмотрим как могут быть внесены изменения в существующую схему избрания главы муниципального образования в Свердловской области поэтапно.

Первый этап. Реализация законодательной инициативы: внесение в Законодательное Собрание Свердловской области проекта Закона Свердловской области о внесении изменений в Закон Свердловской области № 85-ОЗ, предусматривающих изменение порядка избрания главы соответствующего муниципального образования.

Правом законодательной инициативы обладают: депутаты ЗССО, Губернатор СО, Правительство СО, Уставный Суд СО, Свердловский областной суд, Арбитражный суд СО, ИКСО, прокурор СО, представительные органы МО, а также не менее чем десять тысячами проживающих в Свердловской области граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом (часть 1 статьи 63 Устава Свердловской области).

Последние изменения в указанный закон были внесены в декабре 2014 года, и инициатором данных изменений была Дума Шалинского городского округа – теперь глава Шалинского городского округа будет избираться из состава думы и являться ее председателем. В настоящее время в ЗССО на рассмотрении находится еще один законопроект, внесенный Думой Гаринского городского округа, который также предполагает отмену прямых выборов главы МО – предлагается избирать главу Гаринского ГО из состава представительного органа. Данный законопроект был одобрен 02.02.2015 на заседании комитета ЗССО по региональной политике и местному самоуправлению. Полагаю, что и в дальнейшем именно представительные органы муниципальных образований будут выступать инициаторами внесения изменений в указанный Закон СО и изменения схемы избрания главы.

Второй этап. Принятие закона Свердловской области о внесении изменений в Закон Свердловской области № 85-ОЗ и изменении порядка избрания главы муниципального образования.

Третий этап. Принятие решения представительного органа МО о внесении соответствующих изменений в устав муниципального образования в течение 3 месяцев со дня вступления в законную силу закона Свердловской области о внесении изменений в Закон Свердловской области № 85-ОЗ и изменении порядка избрания главы муниципального образования.

Закон Свердловской области, изменяющий порядок избрания главы муниципального образования, вступает в силу через десять дней после его официального опубликования и применяется к правоотношениям, возникшим после истечения срока полномочий главы муниципального образования, избранного до дня вступления в силу указанного закона Свердловской области.

Схема 4.

Этапы процедуры по изменению схемы избрания главы муниципального образования в Свердловской области

1. Реализация законодательной инициативы: внесение в Законодательное Собрание

Свердловской области проекта Закона Свердловской области о внесении изменений в Закон Свердловской области № 85-ОЗ, предусматривающих реформирование порядка избрания главы соответствующего муниципального образования.

Правом законодательной инициативы обладают: депутаты ЗССО, Губернатор СО,

Правительство СО, Уставный Суд СО, Свердловский областной суд, Арбитражный суд СО, ИКСО, прокурор СО, представительные органы МО, а также не менее чем десять тысяч проживающих в Свердловской области граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом (часть 1 статьи 63 Устава Свердловской области).

2. Принятие закона Свердловской области о внесении изменений в Закон Свердловской области № 85-ОЗ и изменении порядка избрания главы муниципального образования.

3. Принятие решения представительного органа МО о внесении соответствующих изменений в устав муниципального образования в течение 3 месяцев со дня вступления в законную силу закона Свердловской области о внесении изменений в Закон Свердловской области № 85-ОЗ и изменении порядка избрания главы муниципального образования.

Закон Свердловской области, изменяющий порядок избрания главы муниципального образования, вступает в силу через десять дней после его официального опубликования и применяется к правоотношениям, возникшим после истечения срока полномочий главы муниципального образования, избранного до дня вступления в силу указанного закона Свердловской области.