



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 3 статьи 40 и пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также пункта 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» в связи с жалобой граждан А.А.Афиногенова, В.А.Вольского и других

город Санкт-Петербург

23 ноября 2021 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности части 3 статьи 40 и пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также пункта 2 статьи 27

Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба граждан А.А.Афиногенова, В.А.Вольского, Е.С.Карпенкова, С.А.Трошина, С.Л.Чистяковой и Д.В.Эртмана. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Н.Кокотова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Граждане А.А.Афиногенов, В.А.Вольский, Е.С.Карпенков, С.А.Трошин, С.Л.Чистякова и Д.В.Эртман оспаривают конституционность следующих положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

части 3 статьи 40, а фактически ее абзаца второго, устанавливающего, что полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления;

пункта 6 части 1 статьи 44, согласно которому уставом муниципального образования должны определяться виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов.

Заявители также оспаривают конституционность пункта 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 года № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге», определяющего, что глава муниципального образования в соответствии с

данным Законом Санкт-Петербурга и уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо муниципальным советом муниципального образования из своего состава.

1.1. Решением муниципального совета (представительный орган муниципального образования) внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Литейный округ (далее – МО Литейный округ) от 4 сентября 2019 года № 11 пункт 5 статьи 29 Устава этого муниципального образования изложен в новой редакции, предусматривающей, что избранным на должность главы муниципального образования считается кандидат, набравший в ходе голосования не менее двух третей от установленной пунктом 1 статьи 23 данного Устава численности депутатов муниципального совета (от 20 депутатов) (далее также – квалифицированное большинство голосов). Прежняя редакция этого положения определяла, что избранным на должность главы муниципального образования считается кандидат, набравший в ходе голосования более половины голосов от установленной численности депутатов муниципального совета (далее также – простое большинство голосов). Следовательно, указанным решением от 4 сентября 2019 года норма простого большинства голосов была заменена нормой квалифицированного большинства голосов.

Этим же решением признаны утратившими силу пункты 6 и 7 статьи 29 Устава МО Литейный округ, согласно которым, если ни один кандидат на должность главы муниципального образования не набрал установленного числа голосов, обязанности главы муниципального образования до его избрания исполняет депутат муниципального совета, набравший наибольшее число голосов (т.е. относительное большинство голосов). При этом согласно Уставу данного муниципального образования глава муниципального образования избирается из числа депутатов муниципального совета на срок полномочий последнего и исполняет полномочия его председателя (пункты 1 и 4 статьи 29 Устава МО Литейный округ).

8 сентября 2019 года состоялись очередные выборы депутатов муниципального совета МО Литейный округ, по результатам которых были

избраны все 20 депутатов, включая заявителей. После начала работы вновь избранного муниципального совета депутаты не смогли избрать главу муниципального образования на основании вступившего в силу положения Устава МО Литейный округ об избрании данного должностного лица квалифицированным большинством голосов депутатов. Поэтому в силу абзаца второй части 3 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия сохранил ранее избранный глава МО Литейный округ.

Граждане А.А.Афиногенов, В.А.Вольский, Е.С.Карпенков, С.А.Трошин и С.Л.Чистякова обратились в суд с административным иском заявлением об оспаривании отдельных положений Устава МО Литейный округ, в том числе пункта 5 его статьи 29, а Д.В.Эртман обратился в суд с административным иском заявлением об оспаривании отдельных положений решения муниципального совета МО Литейный округ от 4 сентября 2019 года № 11, в том числе его пункта 1.4, которым пункт 5 статьи 29 Устава МО Литейный округ изложен в новой редакции. По мнению административных истцов, оспариваемые ими нормы не соответствуют действующему законодательству, в том числе положениям Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге», поскольку, в частности, нарушают принцип равного избирательного права. Кроме того, истцы полагали, что был нарушен порядок принятия оспариваемых муниципальных правовых актов МО Литейный округ. Административные дела по данным исковым заявлениям были объединены в одно производство.

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 22 января 2020 года и дополнительным решением Санкт-Петербургского городского суда от 4 февраля 2020 года, оставленными без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 29 июня 2020 года и кассационным определением судебной коллегии по административным

делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 7 октября 2020 года, административное исковое заявление было удовлетворено частично. При этом суды отказали заявителям в удовлетворении их требований о признании незаконными пункта 5 статьи 29 Устава МО Литейный округ и пункта 1.4 решения муниципального совета МО Литейный округ от 4 сентября 2019 года № 11. Суды, в частности, указали, что в федеральном законодательстве не содержится запрета на установление в уставах муниципальных образований правила, согласно которому избранным на должность главы муниципального образования считается кандидат, набравший не менее двух третей голосов депутатов от установленного уставом муниципального образования числа депутатов представительного органа муниципального образования.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 16 марта 2021 года в передаче кассационной жалобы заявителей для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации отказано.

По мнению заявителей, оспариваемые законоположения не соответствуют статьям 6, 19, 32 (часть 2) и 130 Конституции Российской Федерации, поскольку позволяют включать в устав муниципального образования положение о том, что избрание главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава осуществляется не простым большинством голосов от установленной численности депутатов, а квалифицированным большинством голосов депутатов, тем самым препятствуя осуществлению выраженного на муниципальных выборах волеизъявления большинства избирателей и принципа сменяемости власти.

1.2. В соответствии со статьями 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан Конституционный Суд Российской Федерации проверяет конституционность нормативного акта, примененного в конкретном деле

заявителя, если придет к выводу о наличии неопределенности в вопросе о том, соответствует ли оспариваемый акт Конституции Российской Федерации. При этом Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл оспариваемых положений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием, в том числе в решениях по конкретному делу, или сложившейся правоприменительной практикой, исходя из их места в системе правовых норм и не будучи связанным изложенными в жалобе основаниями и доводами.

Из представленных заявителями судебных актов не следует, что судами при разрешении их дела был непосредственно применен абзац второй части 3 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Кроме того, пункт 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» конкретизирует пункт 1 части 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», воспроизводя в соответствии с данным законоположением часть его содержания. При этом невоспроизведение другой части его содержания – о возможности избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, – не является предметом исследования по настоящему делу исходя из содержания жалобы заявителей и обстоятельств конкретного дела, в связи с которым она была подана. Соответственно, проверка конституционности пункта 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» фактически означает проверку конституционности пункта 1 части 2 статьи 36 названного Федерального закона. Однако заявители его конституционность не оспаривают.

Следовательно, производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности абзаца второй части 3 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге», подлежит прекращению в силу пункта 2 части первой статьи 43 и части первой статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Вместе с тем это не исключает возможности для Конституционного Суда Российской Федерации при рассмотрении настоящего дела принимать во внимание абзац второй части 3 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в той мере, в какой системная взаимосвязь с ним пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» влияет на правовые последствия установления требования о квалифицированном большинстве голосов депутатов для избрания главы муниципального образования из состава представительного органа муниципального образования.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является пункт 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в той части, в которой на его основании в системе действующего правового регулирования определяются полномочия представительных органов муниципальных образований по установлению уставом муниципального образования нормы голосования для избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава, составляющей две трети от общего (установленного) числа депутатов.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления (статья 1, часть 1) и устанавливает, что

носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, и что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3, части 1–3).

В развитие этих положений, определяющих основы конституционного строя Российской Федерации, статья 32 Конституции Российской Федерации закрепляет право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (часть 1), включая право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (часть 2). Соответственно, органы местного самоуправления, будучи организационно-правовым выражением власти местного сообщества как первичного субъекта права на местное самоуправление, призваны обеспечивать в рамках полномочий, возложенных на местное самоуправление в соответствии с Конституцией Российской Федерации, осуществление воли населения городских, сельских поселений и других территорий, на которых оно осуществляется (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П, от 26 апреля 2016 года № 13-П и от 3 июля 2019 года № 26-П).

Из приведенных положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями ее статей 12, 130 и 131 следует, что местное самоуправление, признаваемое и гарантируемое в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации, является необходимой формой осуществления власти народа, обладает самостоятельностью в пределах своих полномочий, обеспечивает права и обязанности граждан, связанные с участием непосредственно, а также через выборные и другие органы местного самоуправления в самостоятельном решении вопросов местного значения, в том числе путем определения структуры органов местного самоуправления и формирования органов муниципальной власти в

соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 9-П).

Таким образом, закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве его основного свойства и принципа взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция Российской Федерации вместе с тем исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной, а должна определяться пределами, устанавливаемыми действующим законодательством. Органы государственной власти в рамках своих полномочий по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации призваны оказывать регулирующее воздействие на местное самоуправление как на один из уровней публичной власти, в частности осуществлять регулирование и защиту права избирать и быть избранным в органы муниципальной власти, а также устанавливать общие принципы организации местного самоуправления, учитывая при этом цели государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (статья 71, пункты «в», «е»; статья 72, пункты «б», «н» части 1, Конституции Российской Федерации).

Как это вытекает из Конституции Российской Федерации, определяющей основные начала организации и деятельности муниципальной власти, но не регламентирующей правила формирования конкретных органов местного самоуправления, установление требований, которым должны отвечать структура таких органов, порядок (способы) замещения муниципальных должностей, составляет прерогативу федерального законодателя и законодателей субъектов Российской Федерации, действующих в рамках совместного ведения. Принимаемые же в последующем и относящиеся к этим вопросам нормативные акты органов местного самоуправления не должны противоречить закону (Определение

Конституционного Суда Российской Федерации от 20 сентября 2018 года № 2052-О).

Федеральный законодатель, реализуя возложенные на него Конституцией Российской Федерации нормотворческие полномочия, закрепил в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» общие правовые и организационные принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также гарантии его осуществления (преамбула). Вместе с тем, осуществляя свои полномочия в данной области, он не вправе действовать произвольно, а должен – с учетом вытекающих из Конституции Российской Федерации требований защиты общенациональных интересов и баланса конституционно значимых ценностей – соотносить принимаемые решения с природой местного самоуправления как наиболее приближенной к населению публичной власти (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 года № 7-П, от 29 марта 2011 года № 2-П и от 18 мая 2011 года № 9-П).

3. Согласно части 3 статьи 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Уставом муниципального образования должны, в частности, определяться виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов; срок полномочий представительного органа муниципального образования, избираемого на муниципальных выборах, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц (пункты 6 и 7 части 1 статьи 44 данного Федерального закона).

Названным Федеральным законом закреплено, что наличие в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования является обязательным (часть 2 статьи 34). 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 статьи 36). Уставом муниципального образования могут устанавливаться ограничения, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более определенного данным уставом количества сроков подряд (часть 3² статьи 36). Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования (часть 5 статьи 36).

Глава муниципального образования, избираемый в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава, исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию и в силу пункта 4 части 2 статьи 36 указанного Федерального закона не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации. Вместе с тем, согласно части 3 данной статьи установленное пунктом 4 ее части 2 ограничение не распространяется на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, в котором в соответствии с уставом данного муниципального образования предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования, за исключением случая избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа

кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Глава муниципального образования в пределах полномочий, установленных частью 2 статьи 36 указанного Федерального закона, представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования; подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования; издает в пределах своих полномочий правовые акты; вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования; 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 (часть 4 статьи 36 указанного Федерального закона).

Вне зависимости от модели статуса главы муниципального образования, выбранной в соответствии с федеральным законом и законом субъекта Российской Федерации в конкретном муниципальном образовании, очевидна сама по себе необходимость осуществления функций, выполняемых по этой должности, как для обеспечения решения вопросов местного значения, так и для того, чтобы муниципальное образование было представлено во взаимоотношениях с иными органами публичной власти, населением, гражданами, организациями.

Решение представительного органа муниципального образования об избрании из своего состава главы муниципального образования является самостоятельным способом осуществления местного самоуправления и не может отождествляться с упомянутыми в статье 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации выборами как формой прямого волеизъявления граждан, а потому не затрагивает реализацию активного избирательного

права, гарантированного названной статьей Конституции Российской Федерации (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 апреля 2018 года № 1088-О). Вместе с тем указанное избрание главы муниципального образования и законодательное закрепление его статуса как выборного должностного лица местного самоуправления, подконтрольного и подотчетного населению и представительному органу муниципального образования (части 2 и 5 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), означает, что такой глава непосредственно включен в систему публично-властных отношений, основой которых является воля граждан в лице корпуса избирателей.

Все это предопределяет необходимость замещения главой муниципального образования, избираемым представительным органом муниципального образования из своего состава, данной должности в течение нормативно установленного срока, если его полномочия не прекращаются досрочно по основаниям, предусмотренным федеральным законом, и своевременное проведение избрания главы муниципального образования в связи с истечением этого срока. В случае же досрочного прекращения полномочий избранного представительным органом муниципального образования главы муниципального образования, как исполняющего полномочия председателя представительного органа муниципального образования, так и возглавляющего местную администрацию, избрание нового главы муниципального образования осуществляется не позднее чем через шесть месяцев со дня такого прекращения полномочий; при этом, если до истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования осталось менее шести месяцев, избрание главы муниципального образования из состава представительного органа муниципального образования осуществляется на первом заседании вновь избранного представительного органа муниципального образования (часть 8¹⁻¹ статьи 36 данного Федерального закона). Из последнего положения, равно как и из самой логики избрания представительным органом муниципального

образования из своего состава главы муниципального образования, исполняющего полномочия его председателя, с учетом того, что осуществление полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления должно основываться на мандате, полученном в установленном законом порядке, а срок этих полномочий должен, как правило, совпадать со сроком действия мандата (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 15-П), следует, что предполагается избрание такого главы муниципального образования представительным органом муниципального образования на срок полномочий последнего.

В силу этого после избрания представительного органа муниципального образования нового созыва наряду с решением иных организационных и кадровых вопросов должно быть проведено избрание главы муниципального образования. Как правило, такое избрание должно проводиться на первом заседании вновь избранного представительного органа муниципального образования, на которое согласно части 1² статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» он собирается в установленный уставом муниципального образования срок. Этот срок не может превышать 30 дней со дня избрания представительного органа муниципального образования в правомочном составе.

Соответственно, закрепляемый уставами муниципальных образований порядок избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования должен быть направлен на обеспечение действительной возможности проведения своевременного и результативного избрания главы муниципального образования в разумный срок.

4. Представительный орган муниципального образования, будучи коллегиальным органом, осуществляет свои полномочия после формирования правомочного состава его депутатов путем принятия на

заседаниях правовых актов, других решений посредством голосования за них депутатов в установленном порядке.

Согласно статье 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов (часть 1). Уставом муниципального образования определяется правомочность заседания представительного органа муниципального образования; заседание представительного органа муниципального образования не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов (часть 1¹).

Решения представительного органа муниципального образования на правомочном заседании принимаются, как правило, большинством голосов от установленной численности депутатов, если иное не определено законом или уставом муниципального образования. Так, согласно части 3 статьи 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, если иное не установлено данным Федеральным законом. Аналогичная норма действует в отношении решений, принимаемых на сходах граждан. Решения схода граждан, в том числе осуществляющего полномочия представительного органа муниципального образования, принимаются, если за них проголосовало более половины его участников (часть 6 статьи 25, часть 2 статьи 25¹ указанного Федерального закона). Данная норма голосования в силу части 6 статьи 25 и пункта 1 части 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» применяется и при избрании на сходе граждан главы муниципального образования.

Названный Федеральный закон также вводит норму квалифицированного большинства голосов для принятия представительными органами муниципальных образований ряда решений. Так, устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования (часть 5 статьи 44); решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования (часть 8 статьи 74¹).

Для принятия представительным органом муниципального образования решений по отдельным вопросам, например по организационным и процедурным, могут применяться и иные нормы голосования.

4.1. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не устанавливает норму голосования для принятия представительным органом муниципального образования решения об избрании из своего состава главы муниципального образования. При этом он не устанавливает и запрета на введение уставами муниципальных образований такой нормы, отличающейся от простого большинства голосов.

В части 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальный правовой акт определен как решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер. С учетом этого определения акт представительного органа муниципального образования об избрании главы муниципального образования подпадает под понятие муниципального правового акта, а требуемое количество голосов при его принятии может рассматриваться как элемент порядка такого принятия.

Поэтому содержащееся в пункте 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положение – при буквальном прочтении и в системе действующего законодательного регулирования – действительно может рассматриваться как возможность установления уставами муниципальных образований требования в том числе о квалифицированном большинстве голосов для принятия соответствующего муниципального правового акта в качестве элемента порядка его принятия.

Не исключает иной оценки данной возможности и то обстоятельство, что применительно к решению вопросов о замещении государственных должностей путем избрания или утверждения кандидатур вопрос решается иным образом. Так, Конституция Российской Федерации предусматривает, что постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации (статья 103, часть 3), а для решений по кадровым вопросам (утверждение кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, утверждение кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров) иного порядка Конституцией Российской Федерации не предусмотрено (статья 111,

часть 1; статья 112, части 2 и 3). Применительно к порядку избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации предусматривается, что избранным считается кандидат, за которого проголосовало большинство от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации; если ни один кандидат не набрал необходимого числа голосов депутатов, то проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов; по итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов депутатов по отношению к числу голосов, полученных другим кандидатом (абзац двенадцатый пункта 3² статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Положения Конституции Российской Федерации о единстве системы публичной власти (статья 80, часть 2; статья 132, часть 3), а равно и любые другие ее положения не подразумевают автоматического, без соответствующего прямого нормативного указания, переноса таких элементов регулирования, как конкретные нормы голосования в представительном органе (в том числе по кадровым вопросам), на муниципальный уровень публичной власти. Тем более что в силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, несмотря на то что органы местного самоуправления являются элементом системы публичной власти в Российской Федерации, их основное предназначение состоит, как это прямо следует из статей 12, 130 (часть 1) и 132 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, в решении вопросов местного значения. Именно такого рода вопросы, направленные на непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения, решает представительный орган

муниципального образования. В его деятельности преобладают коммунально-хозяйственные аспекты, связанные с текущими нуждами и определением перспектив развития муниципального образования как территориального объединения граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления (постановления от 2 апреля 2002 года № 7-П и от 18 июля 2019 года № 29-П). Данная позиция применима к другим органам и должностным лицам местного самоуправления.

Именно функциональное предназначение местного самоуправления, в связи с которым политическая составляющая в смысле конкуренции различных политических сил не предполагается должной оказывать определяющее влияние на содержание деятельности представительного органа муниципального образования, во многом обосновывает приемлемость установления требования о квалифицированном большинстве голосов от общего числа его депутатов для избрания из его состава главы муниципального образования. Выдвижение и избрание лица, получившего такую поддержку, способно (при наличии иных необходимых условий) укрепить положение главы муниципального образования как организатора – в соответствии с его местом, определенным уставом муниципального образования, в системе органов местного самоуправления конкретного муниципального образования, – деятельности по решению вопросов местного значения и осуществлению иной компетенции муниципального образования. Само по себе наличие такого требования позволяет стимулировать (тем более при отсутствии в представительном органе муниципального образования устойчивого большинства в две трети голосов от установленного числа депутатов) разные группы депутатов искать общее для них решение в вопросе о выдвижении и поддержке того или иного кандидата, что позволяет гарантировать соблюдение интересов разных групп депутатов и, соответственно, избирателей. Немаловажным при таком решении может представляться и то, что полномочия избранного депутатами главы муниципального образования не могут досрочно прекращаться ими по

соображениям целесообразности иначе как в порядке удаления его в отставку в связи с неудовлетворительной оценкой деятельности главы по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данной два раза подряд (часть 5¹, пункт 3 части 6 статьи 36, пункт 3 части 2 статьи 74¹ Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), что не исключено в отношении председателя представительного органа муниципального образования в иной модели организации муниципальной власти, а требование получить поддержку квалифицированного большинства голосов депутатов может восприниматься как дополнительный фактор более качественного решения этого кадрового вопроса.

Соответственно, притом что использование простого большинства голосов депутатов для целей избрания главы муниципального образования очевидным образом демонстрирует возможность принимать решение на подлинно демократической основе с учетом требований конституционного принципа справедливости, содержание функций местного самоуправления в сочетании с потребностями организации местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании, как они были определены при принятии или изменении устава муниципального образования, не исключает в системе действующего правового регулирования установления для этих целей квалифицированного большинства голосов депутатов.

4.2. Как свидетельствует собранная Конституционным Судом Российской Федерации информация, в большей части муниципальных образований для принятия решения об избрании представительным органом муниципального образования из своего состава главы муниципального образования предусматривается большинство голосов от установленной численности депутатов. Тем не менее установление требования о квалифицированном большинстве голосов для такого избрания, как в Уставе МО Литейный округ, отнюдь не является единичным примером. Соответственно, можно утверждать о сформировании в уставном правотворчестве муниципальных образований вариативного подхода к

порядку принятия решения по данному вопросу в части количества голосов депутатов, необходимого для избрания главы муниципального образования.

Это может рассматриваться как проявление самостоятельности населения в определении структуры органов местного самоуправления в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления, установленными Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 131, часть 1, Конституции Российской Федерации), притом что в названном Федеральном законе на сегодняшний день отсутствуют предписания относительно такого большинства.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно оценивал нормативные положения на основе этого принципа. Так, с учетом действовавшего в соответствующий период федерального законодательного регулирования были, в частности, признаны неконституционными положения законодательных актов субъектов Российской Федерации об обязательности создания исполнительных органов местного самоуправления (Постановление от 1 февраля 1996 года № 3-П), о ежегодном заслушивании местными представительными органами отчетов местной администрации по выполнению конкретных программ (Постановление от 15 января 1998 года № 3-П), о сроке полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления (Постановление от 30 ноября 2000 года № 15-П). Это свидетельствует о достаточно широком понимании структуры органов местного самоуправления и самостоятельности населения в ее определении, которая (как по смыслу прежней редакции части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации, так и по прямому указанию ее нынешней редакции) имеет в качестве своих нормативных рамок только общие принципы организации местного самоуправления, установленные федеральным законом, включая те случаи, когда федеральный закон допускает – не противоречащим Конституции Российской Федерации образом – установление соответствующего регулирования законами субъектов

Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П).

Руководствуясь необходимостью поддержания баланса конституционных ценностей, к которым относится самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий (статья 12 Конституции Российской Федерации), проявляющаяся в том числе в самостоятельности населения в определении структуры органов местного самоуправления, Конституционный Суд Российской Федерации полагает, что отсутствуют основания для утверждения о несоответствии Конституции Российской Федерации пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в том аспекте, в каком им обусловлено проявившееся в практике муниципального правотворчества неединообразие решения вопроса о числе голосов депутатов представительного органа муниципального образования, необходимом для избрания из его состава главы муниципального образования, даже с учетом того, что одним из вариантов такого решения является норма квалифицированного большинства голосов от общего числа депутатов представительного органа муниципального образования.

5. Установление на муниципальном уровне требования об избрании главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава квалифицированным большинством голосов объективно затрудняет, а иногда и делает невозможным такое избрание, о чем, в частности, свидетельствует ситуация в МО Литейный округ, с которой связано конкретное дело заявителей. Такой эффект при определенных обстоятельствах возможен и при установлении наиболее распространенного в практике требования о простом большинстве голосов, однако увеличение числа голосов, которые надо набрать, чтобы избрание состоялось, в соотношении с общим числом депутатов с более высокой вероятностью приводит к тому, что глава

муниципального образования не сможет быть избранным действующим составом представительного органа муниципального образования.

В подобных случаях применяется положение части 3 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления (абзац второй). Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, это положение направлено на обеспечение непрерывности осуществления функций выборной публичной власти на уровне местного самоуправления и полноценной реализации полномочий депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления (Постановление от 27 июня 2013 года № 15-П и Определение от 17 июля 2012 года № 1487-О), т.е. по предназначению оно является одной из гарантий местного самоуправления.

Тем не менее в ситуации, когда из-за повышенной нормы голосования (по сравнению с наиболее распространенной нормой голосования) глава муниципального образования фактически не может быть избран, данное положение в практическом смысле создает дополнительные условия для сохранения полномочий ранее избранного предыдущим составом представительного органа муниципального образования главы муниципального образования на длительное время, в том числе на весь период полномочий действующего состава депутатов представительного органа муниципального образования. Более того, если в течение данного созыва соответствующие положения устава муниципального образования не будут изменены (что весьма вероятно, так как изменение положений устава также требует квалифицированного большинства голосов), а избранный на следующих выборах состав депутатов также не сможет прийти к согласию по поводу выдвижения и избрания главы муниципального образования, при буквальном понимании

указанного положения полномочия избранного предшествующим составом представительного органа главы муниципального образования могут сохраниться и на срок полномочий следующего состава представительного органа. При этом никаких нормативных ограничителей воспроизведения этой ситуации неоднократно не установлено. Нельзя не учитывать и то обстоятельство, что положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не дифференцируют решение этого вопроса в зависимости от того, был или не был занявший эту должность в предшествующем составе представительного органа муниципального образования глава муниципального образования избран в действующий состав депутатов представительного органа муниципального образования в качестве депутата.

Таким образом, хотя в системе действующего правового регулирования в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрен механизм, позволяющий не оставлять без осуществления полномочия главы муниципального образования, решая эту задачу, названный Федеральный закон отодвигает на второй план осуществление принципа периодической сменяемости представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что предназначением института свободных выборов является периодическая сменяемость состава органов публичной власти (Постановление от 11 июня 2003 года № 10-П). Модель избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава означает, что такой глава муниципального образования, хотя и косвенно – через волеизъявление представительного органа, получает мандат на осуществление соответствующих полномочий вследствие состоявшихся выборов представительного органа, а сам представительный орган непосредственно от избирателей получает мандат

на избрание главы муниципального образования. В этом смысле производность персонификации соответствующей функции от итогов народного волеизъявления на выборах имеет не меньшую значимость, чем сам факт неоставления ее без осуществления, а также чем то, будет ли эта функция осуществляться лицом, избранным действующим составом представительного органа муниципального образования именно в качестве главы муниципального образования или получившим от него мандат на исполнение соответствующих обязанностей в ином качестве.

Соответственно, если не исключается наличие в уставе муниципального образования положения об избрании главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава квалифицированным большинством голосов, такое регулирование должно сопровождаться правилами, позволяющими определить лицо, осуществляющее полномочия главы муниципального образования на основании волеизъявления действующего состава представительного органа муниципального образования, при невозможности избрать главу муниципального образования на основе такой нормы голосования в разумный срок. Как вариант, возможно установление положений, предусматривающих правотворческие полномочия представительных органов муниципальных образований по разрешению подобной ситуации.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» такое регулирование отсутствует. Соответственно, указанная неурегулированность создает конституционно неприемлемый пробел, а оспариваемое положение не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 12 и 32 (части 1 и 2), поскольку может поставить под сомнение периодическую сменяемость состава органов публичной власти по итогам свободных выборов, а также ограничить самостоятельное осуществление представительным органом муниципального образования полномочия по

избранию главы муниципального образования из своего состава на основе мандата, полученного от избирателей.

6. Таким образом, пункт 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в той части, в какой на его основании в уставах муниципальных образований в системе действующего правового регулирования может устанавливаться норма голосования для избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава, должен рассматриваться как относящийся к обеспечивающим самостоятельность населения в определении структуры органов местного самоуправления в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом, и в этом аспекте не может быть признан не соответствующим Конституции Российской Федерации. Однако то обстоятельство, что он, не исключая наличия в уставе муниципального образования положения об избрании главы муниципального образования из состава представительного органа муниципального образования квалифицированным большинством голосов от установленного числа депутатов, не сопровождается в системе действующего правового регулирования правилами, позволяющими определить лицо, осуществляющее полномочия главы муниципального образования на основании волеизъявления действующего состава представительного органа муниципального образования, при невозможности избрать главу муниципального образования на основе такой нормы голосования в разумный срок, и (или) положениями, предусматривающими правотворческие полномочия представительных органов муниципальных образований по разрешению такой ситуации, позволяет признать его не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 12 и 32 (части 1 и 2), в указанном аспекте.

Федеральному законодателю надлежит в кратчайшие сроки – исходя из требований Конституции Российской Федерации и принимая во внимание правовые позиции, выраженные в настоящем Постановлении, – внести необходимые изменения в действующее правовое регулирование, а именно: установить правила, позволяющие определить лицо, осуществляющее полномочия главы муниципального образования на основании волеизъявления действующего состава представительного органа муниципального образования, при невозможности избрать главу муниципального образования предусмотренным уставом муниципального образования квалифицированным большинством голосов, или предусмотреть прерогативные полномочия представительных органов муниципальных образований по разрешению такой ситуации. При этом федеральный законодатель также не лишен возможности распространить указанное регулирование на случаи, когда и при избрании главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава простым большинством голосов от установленного числа депутатов голосование не приводит к результату в разумный срок, а также внести иные изменения в действующее правовое регулирование в части уточнения порядка и условий исполнения обязанностей главы муниципального образования, избираемого представительным органом муниципального образования из своего состава, если такое избрание не удастся осуществить в разумные сроки. Федеральный законодатель вправе также непосредственно установить в качестве одного из общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации норму голосования для избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава.

Поскольку пересмотр дела заявителей до внесения в правовое регулирование тех изменений, которые законодателю надлежит внести, невозможен, Конституционный Суд Российской Федерации на основании части третьей статьи 100 Федерального конституционного закона «О

Конституционном Суде Российской Федерации» считает необходимым постановить, что дело заявителей подлежит пересмотру после внесения таких изменений.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 68, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать пункт 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в той части, в какой на его основании в уставах муниципальных образований в системе действующего правового регулирования может устанавливаться норма голосования для избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов, соответствующим Конституции Российской Федерации в качестве одного из оснований для проявления самостоятельности населения в определении структуры органов местного самоуправления в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом.

2. Признать пункт 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в указанной части не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 12 и 32 (части 1 и 2), в той мере, в какой он, не исключая наличия в уставе муниципального образования положения об избрании главы муниципального образования из состава представительного органа муниципального образования квалифицированным большинством голосов, не сопровождается в системе действующего правового регулирования правилами, позволяющими определить лицо, осуществляющее полномочия главы муниципального образования на

основании волеизъявления действующего состава представительного органа муниципального образования, при невозможности избрать главу муниципального образования на основе такой нормы голосования в разумный срок, и (или) положениями, предусматривающими правотворческие полномочия представительных органов муниципальных образований по разрешению такой ситуации.

3. Федеральному законодателю надлежит в кратчайшие сроки – исходя из требований Конституции Российской Федерации и принимая во внимание правовые позиции, выраженные в настоящем Постановлении, – внести необходимые изменения в действующее правовое регулирование.

4. Правоприменительные решения по делу граждан Афиногенова Арсения Антоновича, Вольского Владислава Альбиновича, Карпенкова Егора Сергеевича, Трошина Сергея Александровича, Чистяковой Софьи Левановны и Эртмана Дмитрия Владимировича, принятые на основании законоположения, признанного в настоящем Постановлении не соответствующим Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке после внесения федеральным законодателем необходимых изменений в действующее правовое регулирование.

5. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности абзаца второй части 3 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге».

6. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

7. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

№ 50-П



Конституционный Суд
Российской Федерации