

О ДОСРОЧНОМ ПРЕКРАЩЕНИИ ПОЛНОМОЧИЙ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ЧЕРЕЗ ОТЗЫВ ДЕПУТАТАМИ

РЕШЕНИЕ

17 февраля 2011 года

г. Шилка

Шилкинский районный суд Забайкальского края, рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Шилкинского межрайонного прокурора об оспаривании нормативного правового акта – признании статьи 16а Регламента Совета муниципального района «Шилкинский район» противоречащей требованиям действующего законодательства, недействующей с 05.11.2009,

установил:

Шилкинский межрайонный прокурор обратился в суд с вышеуказанным заявлением, ссылаясь на следующее: решением Совета муниципального района «Шилкинский район» №263 от 30.10.2006 утвержден Регламент Совета муниципального района «Шилкинский район».

В соответствии со ст. 16а Регламента, председатель Совета муниципального района может быть отозван путем тайного голосования на заседании Совета. Письменное предложение об отзыве председателя Совета может быть внесено группой не менее одной трети от числа избранных депутатов Совета. Глава считается отозванным, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов Совета муниципального района.

Статья 16а Регламента Совета муниципального района, утвержденного Решением Совета муниципального района №263 от 30.10.2006, является незаконной и подлежит отмене, так как противоречит действующему федеральному законодательству.

Пунктом 6 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» №131-ФЗ от 06.10.2003, предусмотрены случаи досрочного прекращения

полномочий главы муниципального образования, одним из которых является отзыв избирателями.

Указанная норма не предусматривает в качестве основания для досрочного прекращения полномочий главы муниципального района отзыв депутатами.

Кроме того, статья 74.1 Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» предусматривает процедуру удаления главы муниципального образования в отставку.

Статья 16а Регламента Совета не предусматривает в полной мере всю процедуру удаления (отзыва) главы муниципального образования в отставку в соответствии с требованиями ст.ст. 36 и 74.1 Федерального закона №131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», и противоречит им.

В соответствии с п. 10 ч. 1 ст. 23 Устава муниципального района, в исключительной компетенции Совета муниципального района находится принятие решения об удалении главы муниципального района в отставку.

В соответствии с ч. 6 ст. 32 Устава муниципального района, полномочия депутата Совета, Главы муниципального района прекращаются досрочно в случае: 1) смерти; 2) отставки по собственному желанию; 3) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным; 4) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; 5) вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда; 6) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; 7) прекращения гра-

жданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления; 8) отзыва избирателями; 9) досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления; 9.1) призыва на военную службу или направления на заменяющую её альтернативную гражданскую службу; 9.2) удаления главы муниципального района в отставку в соответствии со статьей 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (дополнено решением Совета муниципального района от 05.11.2009 года №129); 10) в иных случаях, установленных Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и иными федеральными законами.

Статьей 58.1 Устава муниципального района (статья 58.1 внесена в Устав дополнительно решением Совета муниципального района от 05 ноября 2009 года №129) предусмотрена процедура удаления главы муниципального района в отставку, аналогичная ст. 74.1 Федерального закона №131-ФЗ.

Таким образом, статья 16а Регламента Совета муниципального района, утвержденного Решением Совета муниципального района «Шилкинский район» №263 от 30.10.2006, противоречит ст. ст. 36, 74.1 Федерального закона №131-ФЗ от 03.10.2003 «Об общих принципах организации ме-

стного самоуправления» и ст.ст. 32, 58.1 Устава муниципального района, принятого решением Совета муниципального района 16.08.05 №124, с изменениями, внесенными решениями Совета муниципального района от 8 июня 2006 года №227; от 24 октября 2008 года №468; №72 от 15 апреля 2009 года; от 05 ноября 2009 года №129; от 12.10.2010 года №184.

23.11.2010 на ст. 16а Регламента межрайонным прокурором принесен протест.

Просит суд статью 16а Регламента Совета муниципального района признать противоречащей ст.ст. 36, 74.1 Федерального закона №131-ФЗ от 03.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления» и ст.ст. 32, 58.1 Устава муниципального района, признать недействующей с 05.11.2009, решение суда опубликовать в газете «Шилкинская правда».

В судебном заседании помощник прокурора Гагарин С. С. поддержал свои требования по основаниям, изложенным в заявлении.

Ответчик Бородин Н. В., и.о. главы муниципального района, действующий на основании прав по должности, исполняющий обязанности председателя Совета муниципального района, заявленные требования не признал, суду пояснил следующее:

Местное самоуправление – одна из основ демократического конституционного строя, форма осуществления народовластия.

Федеральный закон (ФЗ) №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» ст. 36 п. 2 пп. 1 предусматривает избрание Главы района либо на прямых муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, т. е. определяет два порядка избрания. Пункт 9 ст. 36 ФЗ-131 предусматривает отзыв Главы района избирателями.

Совет депутатов района, выступая от имени населения (избирателей), принял Устав 16 августа 2005 года, где главой IV ст. 24 п. 2 предусмотрено избрание Главы района из состава депутатов, а ст. 32 п. 6 пп. 8 – отзыв избирателями, в этой же статье 32 п. 6 пп. 9.2 – удаление главы муниципального района в

отставку в соответствии со ст. 74.1 ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

На основании ФЗ-131 и Устава района решением Совета №269 от 30 октября 2006 г. утвержден Регламент, в котором в главе II ст. 10 предусмотрено избрание Главы района из числа депутатов, а глава III ст. 15 Регламента подчеркивает, что глава района считается избранным, если он набрал более половины голосов депутатов, избранных в Совет муниципального района, то статья 16а Регламента предусматривает отзыв Главы района путем тайного голосования на заседании Совета. «Глава считается отозванным, если за отзыв проголосовало более половины от установленного числа депутатов».

Что касается выводов прокуратуры о том, что статья 16а Регламента противоречит Федеральному закону, поскольку закон такой процедуры не содержит, согласиться нельзя, потому как в соответствии с пп. 9 п. 6 ст. 36 ФЗ-131 и пп. 8 п. 6 ст. 32 Устава района «полномочия Главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае: отзыва избирателями», а депутаты в данном случае и являются избирателями, ибо именно они и избирают Главу района.

Доводы прокуратуры о том, что Глава района может быть удален в отставку только в соответствии со ст. 74.1 ФЗ-131, по нашему мнению, ошибочно, поскольку удаление в отставку и отзыв – это два самостоятельных порядка отрешения от должности Главы муниципального района, которые и соответствуют двум порядкам избрания Главы (прямым голосованием и из числа депутатов).

Более того, «Европейская хартия местного самоуправления», принятая Советом Европы 15 октября 1985 г. и ратифицированная Россией в 1998 году, предусматривает собственную ответственность органов местного самоуправления при принятии решений в интересах местного населения (ст. 3 п. 1), а «органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому во-

просу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа».

Считает, что как избрание Главы района, так и его отзыв – это законная компетенция Совета депутатов.

Полагает, что депутаты Совета, будучи избранными избирателями, действуют от имени избирателей, при принятии решений реализуют волю избирателей, в связи с чем, сами являются избирателями и могут принимать решения об отзыве Главы муниципального района.

Выслушав участников судебного заседания, исследовав материалы дела, суд приходит к выводу о том, что требования прокурора подлежат удовлетворению по следующим основаниям:

В соответствии с п.6 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» №131-ФЗ от 06.10.2003 (далее Закон), полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 2.1) удаления в отставку в соответствии со ст.74.1 настоящего Федерального закона;
- 3) отрешения от должности в соответствии со статьей 74 настоящего Федерального закона;
- 4) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 5) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 6) вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;
- 7) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 8) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание граждани-

на Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

9) отзыва избирателями;

10) установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;

11) досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, если глава муниципального образования был избран из состава данного органа;

11.1) изменения порядка формирования представительного органа муниципального района в соответствии с частью 5 статьи 35 настоящего Федерального закона;

12) преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии с частями 3, 4-7 статьи 13 настоящего Федерального закона, а также в случае упразднения муниципального образования;

13) утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;

14) увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

В соответствии со ст. 74.1 Закона, представительный орган муниципального образования в соответствии с настоящим Федеральным законом вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования или по инициативе высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Основаниями для удаления главы муниципального образования в отставку являются:

1) решения, действия (бездействие) главы муниципального

образования, повлекшие (повлекшее) наступление последствий, предусмотренных пунктами 2 и 3 части 1 статьи 75 настоящего Федерального закона;

2) неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ;

3) неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд.

Инициатива депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку, выдвинутая не менее чем одной третью от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования. Указанное обращение вносится вместе с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку. О выдвижении данной инициативы глава муниципального образования и высшее должностное лицо субъекта РФ уведомляются не позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган муниципального образования.

Рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется с учетом мнения высшего должностного лица субъекта РФ.

В случае если при рассмотрении инициативы депутатов представительного органа муници-

пального образования об удалении главы муниципального образования в отставку предполагается рассмотрение вопросов, касающихся обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ, и (или) решений, действий (бездействия) главы муниципального образования, повлекших (повлекшего) наступление последствий, предусмотренных пунктами 2 и 3 части 1 статьи 75 настоящего Федерального закона, решение об удалении главы муниципального образования в отставку может быть принято только при согласии высшего должностного лица субъекта РФ.

Инициатива высшего должностного лица субъекта РФ об удалении главы муниципального образования в отставку оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования вместе с проектом соответствующего решения представительного органа муниципального образования. О выдвижении данной инициативы глава муниципального образования уведомляется не позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган муниципального образования.

Рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта РФ об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется представительным органом муниципального образования в течение одного месяца со дня внесения соответствующего обращения.

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.

Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку подписывается председа-

телем представительного органа муниципального образования.

В случае если в соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, решение об удалении главы муниципального образования в отставку подписывается депутатом, председательствующим на заседании представительного органа муниципального образования.

В случае если в соответствии с уставом муниципального образования глава сельского поселения возглавляет исполнительно-распорядительный орган и исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, решение об удалении главы муниципального образования в отставку подписывается депутатом, председательствующим на заседании представительного органа муниципального образования.

В случае если глава муниципального образования, входящий в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняющий полномочия его председателя, присутствует на заседании представительного органа муниципального образования, на котором рассматривается вопрос об удалении его в отставку, указанное заседание проходит под председательством депутата представительного органа муниципального образования, уполномоченного на это представительным органом муниципального образования.

При рассмотрении и принятии представительным органом муниципального образования решения об удалении главы муниципального образования в отставку должны быть обеспечены:

1) заблаговременное получение им уведомления о дате и месте проведения соответствующего заседания, а также ознакомление с обращением депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта РФ и с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку;

2) предоставление ему возможности дать депутатам представительного органа муниципального образования объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления в отставку.

В случае если глава муниципального образования не согласен с решением представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку, он вправе в письменном виде изложить свое особое мнение.

Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку подлежит официальному опубликованию (обнародованию) не позднее чем через пять дней со дня его принятия. В случае если глава муниципального образования в письменном виде изложил свое особое мнение по вопросу удаления его в отставку, оно подлежит опубликованию (обнародованию) одновременно с указанным решением представительного органа муниципального образования.

В случае если инициатива депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта РФ об удалении главы муниципального образования в отставку отклонена представительным органом муниципального образования, вопрос об удалении главы муниципального образования в отставку может быть вынесен на повторное рассмотрение представительного органа муниципального образования не ранее чем через 2 месяца со дня проведения заседания представительного органа муниципального образования, на котором рассматривался указанный вопрос.

Таким образом, ст.ст. 36 и 74.1 Закона не предусматривают в качестве основания для досрочного прекращения главы муниципального района отзыв депутатами.

В соответствии с ч. 1 ст. 4 Закона, правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция РФ, федеральные конституционные законы, Федеральный закон

№131-ФЗ, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

В соответствии с ч. 1 ст. 7 Закона, по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

В соответствии с ч. 4 ст. 7 Закона, муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов РФ.

В соответствии со ст. 43 Закона, в систему муниципальных правовых актов входят:

1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан):

2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

В соответствии с ч. 2 ст. 43 Закона, устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

В соответствии с п. 10 ч. 1 ст. 23 Устава муниципального района, в исключительной компетенции Совета муниципального района находится принятие решения об удалении главы муниципального района в отставку.

В соответствии с ч. 6 ст. 32 Устава муниципального района, полномочия депутата Совета, Главы муниципального района прекращаются досрочно в случае: 1) смерти; 2) отставки по собственному желанию; 3) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным; 4) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; 5) вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда; 6) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; 7) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления; 8) отзыва избирателями; 9) досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления; 9.1) призыва на военную службу или направления на заменяющую её альтернативную гражданскую службу; 9.2) удаления главы муниципального района в отставку в соответствии со статьей 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (дополнено решением Совета муниципального района от 05.11.2009 года №129); 10) в иных случаях, установленных Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и иными федеральными законами.

Статьей 58.1 Устава муниципального района (статья 58.1 внесена в Устав дополнительно

решением Совета муниципального района от 05 ноября 2009 года №129) предусмотрена процедура удаление главы муниципального района в отставку, аналогичная ст. 74.1 Федерального закона №131-ФЗ.

Решением Совета муниципального района №263 от 30.10.2006 утвержден Регламент Совета муниципального района.

В соответствии со ст. 16а Регламента, председатель Совета муниципального района может быть отозван путем тайного голосования на заседании Совета.

Письменное предложение об отзыве Главы для включения в повестку дня может быть внесено группой не менее одной трети от числа избранных депутатов Совета муниципального района. Предложение об отзыве должно быть мотивированным. Данный вопрос без обсуждения включается первым в повестку дня очередного заседания Совета муниципального района.

Глава муниципального района при обсуждении вопроса об его отзыве имеет право на выступление.

Глава считается отозванным, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов Совета муниципального района.

Таким образом, статья 16а Регламента Совета муниципального района противоречит ст.ст. 36, 74.1 Федерального закона №131-ФЗ от 03.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления» и ст.ст. 32, 58.1 Устава муниципального района.

Согласно ч. 1 ст. 2 Закона, депутат – член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения.

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Закона, граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

Выводы ответчика о том, что депутаты Совета, будучи избранными избирателями, действуют от имени избирателей, при при-

нятии решений реализуют волю избирателей, в связи с чем сами являются избирателями и могут принимать решения об отзыве Главы муниципального района, не основаны на законе.

Депутат является членом представительного органа муниципального района, действует в рамках полномочий, возложенных на него действующим законодательством.

Понятия «депутат» и «избиратели» не являются тождественными.

Доказательств в опровержение данных выводов суда ответчиком не предоставлено.

23.11.2010 на оспариваемую норму Регламента Совета муниципального района прокурором принесен протест, который по результатам рассмотрения отклонен.

С учетом всего вышеизложенного, ст. 16а Регламента Совета муниципального района противоречит требованиям действующего законодательства, подлежащий признанию недействующей, а решение суда подлежит опубликованию в районной газете «Шилкинская правда».

Руководствуясь ст. 264, ст.ст. 194-198 ГПК РФ, суд

решил:

требования Шилкинского межрайонного прокурора удовлетворить.

Признать статью 16а Регламента Совета муниципального района противоречащей ст.ст. 36, 74.1 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» и ст.ст. 32, 58.1 Устава муниципального района.

Статью 16а Регламента Совета муниципального района признать недействующей с 05.11.2009.

Решение суда опубликовать в газете «Шилкинская правда».

Решение может быть обжаловано в Забайкальский краевой суд в течение десяти дней со дня принятия решения в окончательной форме путем подачи кассационной жалобы в Шилкинский районный суд Забайкальского края.

http://shilka.cht.sudrf.ru/module.s.php?name=bsr&op=print_text&sr_v_num=1&id=75600271107011535201711000042404&c1=1