

Проблемы института ответственности глав муниципальных образований

Пономарева Эльвира Сергеевна

Студент (бакалавр)

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва,
Россия

E-mail: pes240595@mail.ru

В рамках ответственности перед населением и государством рассмотрим проблемы четырех видов ответственности глав муниципальных образований, предусмотренных Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" [1]: удаления в отставку, отрешения от должности, досрочного прекращения полномочий в связи с утратой доверия Президента РФ и отзыва.

Начнем с недостатков института удаления в отставку, введение которого Конгресс местных и региональных властей Совета Европы счёл нарушением Европейской хартии местного самоуправления [2]. Этот вид ответственности содержит в себе больше всего спорных моментов, но и другие виды ставят перед наукой муниципального права проблемные вопросы.

Во-первых, среди учёных нет однозначного мнения относительно отнесения удаления в отставку к какой-либо форме ответственности. Так, ряд теоретиков, в частности - Е.С. Шугрина [3], рассматривают удаление в отставку в качестве ответственности перед населением. Проблема определения вида ответственности проистекает из того, что инициатива удаления может принадлежать как представительному органу муниципального образования, так и высшему должностному лицу субъекта, однако принимает решение об удалении в отставку представительный орган, что подтверждает данную точку зрения. Правовая позиция Конституционного Суда также состоит в том, что в итоге удаление в отставку является ответственностью перед населением [4]. Кроме того, данный институт в зарубежной практике именуется выражением недоверия, а недоверие может выражать только тот орган, который наделил его полномочиями - в данном случае, представительный орган инициирует удаление как орган, представляющий интересы населения.

Во-вторых, проведя сравнительный анализ субъектов инициативы, субъектов, принимающих решение, оснований и процедуры двух механизмов - удаления в отставку и отрешения от должности, а также на основе анализа судебной практики, мы пришли к выводу, что обе правовые конструкции не являются совершенными.

Относительно несовершенств института удаления в отставку, отметим, что оснований отрешения от должности два, а удаления в отставку пять, но низкое качество юридической техники в этих нормах ведёт к противоречивости в правоприменении. Например, закон не содержит определения неисполнения обязанностей, что породило дискуссию об определении этого понятия.

Кроме того, требуется большее количество голосов депутатов представительного органа для удаления в отставку, если инициатива выдвигается высшим должностным лицом субъекта: 2/3, а не 1/3 как при инициативе представительного органа. Однако влияние государственной власти ощущается ввиду обязательности согласия высшего должностного лица субъекта при процедуре удаления в отставку по первому основанию.

Среди несовершенств института отрешения от должности выделим неурегулированность в законе субъекта инициативы отрешения, а также меньшее количество предоставляемых гарантий при отрешении от должности, чем при удалении в отставку; последними

являются заблаговременное получение извещение о заседании, предоставление возможности изложить особое мнение, которое должно быть опубликовано вместе с решением представительного органа.

Проблема института отзыва состоит в том, что процедура голосования по отзыву практически сводит на нет привлечение к данному виду ответственности. Во-первых, отзыв возможен только при мажоритарной избирательной системе, а, во-вторых, за отзыв должно проголосовать не менее половины зарегистрированных избирателей.

Такой вид ответственности как прекращение полномочий в связи с утратой доверия Президента РФ часто критикуется теоретиками, но, несмотря на отрицательную оценку вмешательства государства в местное самоуправление, данный вид ответственности представляется обоснованным в контексте борьбы с коррупцией и нецелевым расходованием бюджетных средств.

Рассмотрев четыре вида ответственности глав муниципальных образований, выявим основные проблемы и тенденции в развитии данного правового института.

Во-первых, является тенденцией отдаление населения от непосредственной реализации права.

Во-вторых, нельзя не заметить усиление государственного регулирования местного самоуправления. Специфика процедуры удаления в отставку, введение нового вида ответственности - прекращения полномочий в связи с утратой доверия Президента РФ - свидетельствуют о некоторой схожести сегодняшнего местного самоуправления с местным управлением.

В-третьих, несовершенство юридической техники приводит к противоречивости правоприменительной практики. Так, недостаточность детальной проработки нормы [5] проявляется в виде законодательной неурегулированности ситуации, когда удаленный в отставку глава поселения являлся главой муниципального района.

Итак, институт ответственности глав муниципальных образований ставит перед доктриной и практикой значительное количество проблемных задач, требующих решения.

Источники и литература

- 1) Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" // СЗ РФ. 2003. 6 октября. № 40, ст. 3822.
- 2) Володько И.А. Удаление главы муниципального образования в отставку: предварительные итоги реализации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 68.
- 3) Ответственность органов публичной власти: правовое регулирование и правоприменительная практика: учеб. для магистров / Е.С. Шугрина, С.В. Нарутто, Е.М. Заболотских. М.: Юрайт, 2014. С. 220.
- 4) Определение Конституционного Суда РФ от 4 октября 2011 года № 1264-О-О по жалобам граждан Дегтярь Надежды Александровны и Шардыко Юрия Сергеевича на нарушение их конституционных прав пунктом 2 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда, 2012. № 2. С. 82.
- 5) Соловьев С.Г., Четвергова А.В. К вопросу о содержании правовой конструкции удаления в отставку главы муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 68.