

ПРОБЕЛЫ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ИНСТИТУТА УДАЛЕНИЯ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ОТСТАВКУ И ПУТИ ИХ УСТРАНЕНИЯ

Проводится анализ правового регулирования удаления главы муниципального образования в отставку, на основе которого выделен ряд пробелов в правовом регулировании указанного института. Сделаны предложения по изменению Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с целью совершенствования правового регулирования удаления главы муниципального образования в отставку.

Ключевые слова: глава муниципального образования, удаление главы муниципального образования в отставку, ответственность главы муниципального образования.

I. S. Surkova

GAPS IN THE LEGAL REGULATION OF THE INSTITUTION FOR REMOVAL OF THE HEAD OF MUNICIPAL ENTITY TO RESIGN AND WAYS OF THEIR ELIMINATION

The analysis of the legal regulation of the removal of the head of a municipal entity to resign, on the basis of which a number of gaps in the legal regulation of this specified institution. Proposals have been made to amend the Federal Law «About the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation» in order to improve the legal regulation of the removal of the head of a municipal entity to resign.

Keywords: the head of the municipality, removal of the head of the municipality to resign, the responsibility of the head of the municipality.

Институт конституционно-правовой ответственности органов публичной власти является одним из правовых средств, обеспечивающих национальную безопасность государства. Если на уровне государственной власти данный институт не используется, то на уровне местного самоуправления в последнее время прибегают все чаще и чаще к использованию указанного института. Одним из субъектов, к которому могут применяться меры конституционно-правовой ответственности на муниципальном уровне, является глава муниципального образования.

В 2008 г. в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации указал на необходимость предоставления представительным органам местного самоуправления возможности более действенно контролировать, а при необходимости – отстранять от должности руководителей муниципалитетов. Эта инициатива была реализована в Федераль-

ном законе «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ, которым закрепляется норма об удалении главы муниципального образования в отставку представительным органом. По своей правовой природе удаление главы муниципального образования в отставку является ответственностью главы муниципалитета перед представительным органом муниципального образования (далее – представительный орган), а следовательно, и перед населением муниципального образования.

К сожалению, указанная норма далека от совершенства, а заложенный в ней механизм удаления главы муниципального образования в отставку имеет ряд пробелов и противоречий.

Во-первых, это касается оснований для удаления главы муниципального образования в отставку, предусмотренных в ст. 74¹ Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), связанных с неисполнением или ненадлежащим осуществлением органами местного самоуправления отдельных переданных государственных полномочий.

В соответствии с ч. 2 ст. 74¹ Федерального закона № 131-ФЗ, главу муниципального образования представительный орган вправе удалить в отставку при наличии судебного решения, которым установлено, что при осуществлении указанных полномочий органами местного самоуправления были допущены нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение законодательства, а также в случае неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления советующими законами.

Представляется, что по указанным основаниям глава муниципального образования должен нести ответственность не перед представительным органом, а перед государством, поскольку контроль за исполнением переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий осуществляют органы государственной власти, то и привлекать к ответственности за их неисполнение также должны они. На основании изложенного представляется необходимым названные основания закрепить в ст. 74 Федерального закона № 131-ФЗ, в качестве оснований для отрешения от должности главы муниципального образования, которая является мерой ответственности главы муниципального образования перед государством и применяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (далее – глава субъекта РФ).

Кроме того, можно отметить и ряд проблем, связанных с процедурой удаления главы муниципального образования в отставку.

В первую очередь необходимо остановиться на уведомлении главы муниципального образования о выдвижении инициативы об удалении его в отставку, а также об уведомлении об указанной инициативе главу субъекта РФ (в случае если инициатива была выдвинута депутатами представительного органа).

Согласно ч. 3 и 6 ст. 74¹ Федерального закона № 131-ФЗ, инициатива об удалении главы муниципального образования в отставку принадлежит 1/3 от

установленной численности депутатов представительного органа и главе субъекта РФ. Указанная инициатива оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган вместе с проектом соответствующего решения представительного органа. О выдвижении указанной инициативы глава муниципального образования уведомляется не позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган. Если инициатива была выдвинута депутатами представительного органа, то о выдвижении инициативы уведомляется глава субъекта РФ, также не позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган муниципального образования.

При этом в указанных положениях Федерального закона № 131-ФЗ не указан субъект, которой должен уведомлять об инициативе главу муниципального образования и главу субъекта РФ, а также не определена и форма такого уведомления. Отсутствие указанных элементов в процедуре уведомления главы муниципального образования и главы субъекта РФ о выдвижении инициативы об удалении главы муниципального образования в отставку в соответствии с подп. «ж» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [1].

С целью устранения указанного пробела в правовом регулировании представляется необходимым в Федеральном законе № 131-ФЗ уточнить как форму уведомления, так и субъекта, который обязан уведомить главу муниципального образования и главу субъекта РФ о выдвижении инициативы об удалении главы муниципального образования в отставку. При этом обязанность по уведомлению целесообразно возложить на субъект, который выдвинул инициативу об удалении главы муниципального образования в отставку. То есть если инициатива об удалении главы муниципального образования была выдвинута депутатами представительного органа муниципального образования, то они и обязаны уведомить главу муниципального образования и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации о выдвижении такой инициативы. Если инициатива была выдвинута главой субъекта РФ, то он и обязан уведомить главу муниципального образования об указанной инициативе.

На практике уведомление главы муниципального образования и главы субъекта РФ о выдвижении указанной инициативы в ряде случаев осуществлял аппарат соответствующего представительного органа. Однако законодательно возложить обязанность по уведомлению на аппарат представительного органа представляется невозможным, поскольку аппарат имеется не во всех представительных органах. Если аппарат представительного органа отсутствует, то его функции осуществляет местная администрация, которую чаще и возглавляет глава муниципального образования. И в случае, когда потребуются уведомить главу субъекта РФ о выдвижении в отношении него инициативы об удалении его в отставку, то он может создать препятствие для такого уведомления, что повлечет трудности для проведения процедуры удаления его в отставку, поскольку от главы субъекта РФ необходимо получить мнение об удалении главы муниципального образования в отставку, а в случаях, установленных в ч. 5

ст. 74¹ Федерального закона № 131-ФЗ и получить согласие главы субъекта РФ на удаление главы муниципального образования в отставку.

Что касается формы уведомления, то поскольку инициатива об удалении главы муниципального образования в отставку оформляется в виде обращения, к которому обязательно прилагается проект решения представительного органа об удалении главы муниципального образования в отставку, то целесообразным представляется закрепить, что уведомление главы муниципального образования и главы субъекта РФ о выдвижении инициативы об удалении главы муниципального образования в отставку должно производиться в форме направления копии соответствующего обращения и копии проекта решения представительного органа об удалении главы муниципального образования в отставку.

В качестве одной из проблем правового регулирования процедуры удаления главы муниципального образования в отставку также можно выделить проблему определения формы выражения главой субъекта РФ своего мнения о возможности удаления главы муниципального образования в отставку, а в определенных случаях и своего согласия на удаление главы муниципального образования в отставку.

В соответствии с ч. 4 ст. 74¹ Федерального закона № 131-ФЗ, рассмотрение инициативы депутатов представительного органа об удалении главы муниципального образования в отставку должно осуществляться с учетом мнения главы субъекта РФ, в ч. 5 указанной статьи предусмотрено, что при рассмотрении вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку по ряду оснований необходимо получение согласия главы субъекта РФ. Причем получение соответственно мнения главы субъекта РФ об удалении главы муниципального образования в отставку или согласия на удаление главы муниципального образования в отставку является обязательным и без его наличия представительный орган не вправе принимать решение об удалении главы муниципального образования в отставку.

Однако в Федеральном законе № 131-ФЗ не указано, каким образом должно быть выражено мнение этого лица. По мнению комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления «выражение мнения высшего должностного лица субъекта РФ должно быть либо в письменной форме, либо выражено лично в ходе заседания представительного органа муниципального образования и зафиксировано протоколом заседания» [2]. Однако такое мнение представляется необоснованным в силу специфики организации работы представительного органа. Поскольку все вопросы, которые выносятся на заседание представительного органа, предварительно рассматриваются на заседании ответственного комитета (комиссии) представительного органа. Ответственный комитет (комиссия) готовит вопрос для рассмотрения на заседании представительного органа, его детально прорабатывает и принимает рекомендательное решение, а также подготавливает проект соответствующего решения представительного органа. Без мнения или соответствующего согласия главы субъекта РФ вопрос об удалении главы муниципального образования в отставку не может быть подготовлен к рассмотрению. Кроме того, в отсутствие письменного

мнения или соответственно согласия главы субъекта РФ у представительного органа нет никаких гарантий, что глава субъекта РФ лично явится на заседание представительного органа и выскажет свое мнение или даст свое согласие, а следовательно нет никаких гарантий, что вопрос об удалении главы муниципального образования будет рассмотрен в срок, установленный ч. 7 ст. 74¹ Федерального закона № 131-ФЗ.

На основании изложенного представляется необходимым уточнить в ст. 74¹ Федерального закона № 131-ФЗ, что мнение главы субъекта РФ об удалении главы муниципального образования или в установленных законом случаях согласие высшего должностного лица на удаление главы муниципального образования в отставку должно быть выражено в письменной форме. Кроме того, целесообразно установить и срок направления в представительный орган мнения или согласия главы субъекта РФ. Разумным в данном случае является срок, не превышающий 15 дней с момента получения главой субъекта РФ уведомления о выдвижении инициативы об удалении главы муниципального образования в отставку.

Пробелом в правовом регулировании процедуры удаления главы муниципального образования в отставку является и отсутствие четкой процедуры уведомления главы муниципального образования о дате и месте рассмотрения представительным органом вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку. В ч. 13 ст. 74¹ Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что при рассмотрении и принятии представительным органом решения об удалении главы муниципального образования в отставку должно быть обеспечено заблаговременное получение им уведомления о дате и месте проведения соответствующего заседания. Формулировка «заблаговременно получения им уведомления» является неопределенной. Представляется необходимым установить конкретный срок не позднее, которого глава муниципального образования должен получить уведомление о дате и месте проведения соответствующего заседания представительного органа. При установлении указанного срока необходимо учитывать положения ч. 13 и 14 ст. 74¹ Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которыми если глава муниципального образования не согласен с решением представительного органа об удалении его в отставку, он вправе в письменном виде изложить свое особое мнение, а также ему должна быть предоставлена возможности дать депутатам представительного органа объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления в отставку. С учетом указанных законоположений наиболее обоснованным представляется обеспечить получение главой муниципального образования уведомления о дате и месте проведения соответствующего заседания не позднее чем за пять рабочих дней до его проведения.

В соответствии с ч. 7 ст. 74¹ Федерального закона № 131-ФЗ рассмотрение инициативы депутатов представительного органа или главы субъекта РФ об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется представительным органом в течение одного месяца со дня внесения соответствующего обращения. Указанная формулировка представляется неудачной, так как из нее прямо не вытекает, в какой срок должно быть принято решение предста-

вительным органом об удалении главы муниципального образования в отставку. Термин «рассмотрение» не является синонимом термина «принятие решения». Начав рассмотрение вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку, представительный орган должен принять по нему решение путем голосования, и только после этого вопрос будет считаться рассмотренным представительным органом. Поэтому в ч. 7 ст. 74¹ Федерального закона № 131-ФЗ необходимо закрепить, в какой именно срок должно быть принято решение об удалении главы муниципального образования в отставку, а не срок рассмотрения данного вопроса.

Совершенствование правового регулирования процедуры удаления главы муниципального образования будет обеспечивать права главы муниципального образования при удалении его в отставку, а также гарантировать соблюдение принципа неотвратимости ответственности за совершение главой муниципального образования конституционного деликта.

Список использованной литературы

1. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства РФ от 26 февр. 2010 г. № 96 (ред. от 10 июля 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 10. – Ст. 1084; 2017. – № 29. – Ст. 4374.

2. Ответ комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на вопрос: какими должны быть порядок и форма уведомления высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о решении представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку? Каким образом должно быть выражено мнение высшего должностного лица? – URL: <https://komitet4.km.duma.gov.ru> (дата обращения: 23.03.2021).

Информация об авторе

Суркова Ирина Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: SurkovaIS@rambler.ru.

Author

Surkova Irina Sergeevna – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Chair of Constitutional and Administrative Law, Baikal State University, 11 Lenin st., Irkutsk, 664003, e-mail: SurkovaIS@rambler.ru.