

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ ИНСТИТУТА ОТРЕШЕНИЯ ОТ ДОЛЖНОСТИ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В статье рассматриваются особенности ответственности главы муниципального образования как субъекта публичной власти на местном уровне и современные проблемы реализации конституционной ответственности главы муниципального образования. На основании рассмотрения норм и положений действующего законодательства, а также примера судебной практики выявлена специфика применения института отрешения главы муниципального образования.

Ключевые слова: глава муниципального образования, ответственность главы муниципального образования, высшее должностное лицо субъекта РФ, отрешение главы муниципального образования.

В настоящее время реформы местного самоуправления продолжаются: активно ведется борьба с коррупцией, перераспределяются полномочия органов местного самоуправления. Целью проводимых реформ является кардинальное повышение эффективности деятельности должностных лиц и органов муниципальных образований в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, создание целостной системы местного самоуправления с учетом исторических, культурных, национальных и иных особенностей.

Достижение поставленной цели обеспечивается целым комплексом организационных, финансовых, правовых мер. В их числе немалую роль играет правовое регулирование общественных отношений, связанных контролем и надзором за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Как известно, структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Наличие первых трех является обязательным. Исключения из этого правила установлены частью 3 статьи 35 и частью 4 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [3] (далее по тексту федеральный закон № 131-ФЗ). В частности, особенность статуса главы муниципального образования, согласно статье 36 федеральный закон №131-ФЗ заключается в том, что он является высшим должностным лицом муниципального образования.

* Димова Людмила Николаевна – магистрант, кафедра конституционного и административного права, Байкальский Государственный Университет, г. Иркутск, e-mail: dimova_lyuda@mail.ru.

Практика показывает, что глубокое преобразование в государственной и общественной жизни невозможно осуществить без значительных изменений в политике применения института ответственности к высшим должностным лицам муниципальных образований – главам муниципальных образований. Совершенствование законодательства, регламентирующего деятельность органов местного самоуправления напрямую связано с выполнением задач кардинального повышения эффективности работы должностных лиц местного самоуправления.

Основными проблемами организации и работы органов и должностных лиц местного самоуправления можно назвать наличие противоречий и пробелов в законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении, несоответствие социального и правового положения глав муниципальных образований степени возлагаемой на них ответственности, недостаточная эффективность применения законодательных актов и пр. Особое место в этом ряду занимают вопросы отрешения от должности главы муниципального образования в соответствии со ст. 74 федеральный закон № 131-ФЗ [3].

В 2003 году с принятием федерального закона № 131-ФЗ практика отрешения от должности главы муниципалитета представительными органами власти органов местного самоуправления была прекращена. Эти полномочия перешли к высшему должностному лицу регионального уровня власти. Многие исследователи считают, что данные изменения последовали в целях усиления вертикали власти [7]. Между тем, отрешение от должности главы муниципального образования является далеко не единственным поводом для досрочного прекращения полномочий.

Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае его отрешения от должности либо отзыва избирателями. Полномочия главы муниципального района, главы городского округа прекращаются досрочно также в связи с утратой доверия Президента РФ. Причины те же, что и на более высоком уровне: иностранные активы, пользование иностранными финансовыми инструментами. Представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования или по инициативе высшего должностного лица субъекта РФ. Основаниями для удаления главы муниципального образования в отставку являются несколько более «живые» причины, находящиеся чуть ближе к интересам граждан и избирателей. Глава муниципального образования несет ответственность перед государством. Высшее должностное лицо субъекта РФ может отрешить от должности главу муниципального образования. Причины также скопированы с уровня выше: издание противоречащих законодательству актов, неисполнение решений суда [9, с. 58].

При анализе судебной практики выявлено, что главы субъектов РФ решения об отрешении глав муниципальных образований от должности принимают обоснованно. В качестве примера можно привести решение Архангельского областного суда по делу № 3а-94/2016 от 19.08.2016 г. В суд с исковым заявлением обратился А.В. Кринин о признании незаконным указ Губернатора Архангельской области от 27 апреля 2016 года № 42-у «Об отрешении от должности главы

муниципального образования «Коношское» Коношского муниципального района Архангельской области А.В. Кренина» и его отмене, а также восстановлении в должности главы муниципального образования «Коношское» [4].

Оспариваемый правовой акт вступил в силу со дня его официального опубликования, опубликован на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 27 апреля 2016 года. В обоснование исковых требований А.В. Крениным указано, что данным правовым актом полномочия главы МО «Коношское» Коношского муниципального района Архангельской области прекращены досрочно 27 апреля 2016 года. В качестве основания отрешения его от должности главы МО «Коношское» указано на совершение им установленных арбитражным судом действий (бездействия), влекущих нарушение прав и свобод человека, и непринятие мер по исполнению решения Арбитражного суда Архангельской области от 20 августа 2015 года № А05-8298/2015, оставленного без изменения постановлением Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 октября 2015 года. Никаких действий, как глава МО «Коношское», влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, перечисленных в статьях 17–64 главы 2 Конституции Российской Федерации, он не совершал, не установлены такие нарушения и судебным решением. Основания для отрешения его от должности отсутствуют, а при издании оспариваемого указа нарушены положения пункта 2 части 1 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Между тем, в никаких действий, нарушающих права и свободы граждан, чиновник не совершал. Решением Арбитражного суда Архангельской области от 20 августа 2015 года на него не возложено каких-либо обязанностей. Советнику главы по правовым вопросам, представляющей интересы муниципального образования «Коношское», в том числе в органах государственной регистрации, никаких указаний не исполнять решение суда он не давал. Орган государственной регистрации обоснованно отказал в регистрации права на спорный объект недвижимости. Отказ администрации МО «Коношское» в присвоении почтового адреса данному объекту в суд обжалован не был. Решение муниципального Совета от 16.12.2014 г., которым утвержден перечень имущества, не подлежащего приватизации, не отменено. В данный перечень включен объект, на который претендует гражданка С. Она имеет статус индивидуального предпринимателя, поэтому истец не нарушал ее прав как человека и гражданина.

Представители административного ответчика с иском не согласились, пояснив, что Губернатор принял во внимание совершение главой А.В. Крениным действий, нарушающих права гражданки С. на выкуп нежилого помещения (конституционное право на предпринимательскую деятельность и право собственности), то обстоятельство, что данные нарушения установлены арбитражным судом 28 октября 2015 года, а также непринятие главой МО «Коношское» А.В. Крениным мер по исполнению судебного решения. То обстоятельство, что решением арбитражного суда от 20 августа 2015 года, вступившим в законную силу 28 октября 2015 года, на администрацию МО «Коношское» не возложено каких-либо обязанностей не свидетельствует о необязательности данного решения для органа местного самоуправления, возглавляемого А.В. Крениным. В

ходе проверки было установлено, что администрация МО «Коношское» для исполнения решения суда обязана была присвоить спорному нежилому помещению почтовый адрес, а также обратиться в регистрирующий орган с заявлением о прекращении права муниципальной собственности на весь объект недвижимости. Указанные действия были совершены временно исполняющим обязанности главы МО «Коношское», после отрешения А.В. Кренина от должности.

Заслушав пояснения административного истца, представителей административного ответчика, исследовав письменные материалы дела, выслушав заключение прокурора, полагавшей отказать в удовлетворении исковых требований, суд находит административное исковое заявление не подлежащим удовлетворению [4].

Между тем, при анализе судебной практики за 2016 г. выявлено только одно дело по попытке восстановлению главы муниципального образования в должности и по оспариванию решения главы субъекта Российской Федерации об отрешении главы муниципалитета от должности. При этом выявлено восемь случаев судебных разбирательств относительно досрочных прекращений полномочий главы муниципального образования на основании решения представительных органов местного самоуправления.

Таким образом, ответственность является важным элементом правового статуса главы муниципального образования, так как она обеспечивает учет и защиту интересов населения, учет местных условий. Однако сегодня правовая основа юридической ответственности не образует прочной, единой системы норм, обеспечивающих ответственность и законность деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Анализ статей 74 и 74.1 федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающих отрешение главы администрации муниципального образования, а также его отправление в отставку и складывающейся правоприменительной практики, свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования и текста закона, и самой юридической конструкции, положенной в его основу. В противном случае это создает основу для злоупотребления на местах, нарушения прав граждан.

Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. – 1993. – № 2. – Ст. 322.

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822

3. Белоновский В.Н. Отрешение от должности как мера конституционно-правовой ответственности / В.Н. Белоновский // Вестник РГГУ. – 2011. – № 8. – С. 38–46.

4. Слюняев И.Н. Итоги и перспективы реформирования местного самоуправления / И.Н. Слюняев // Практика муницип. упр. – 2013. – № 2. – С. 6–12.

5. Сулакшин С.С. Пакет законодательной инициативы для принятия федерального закона «О политической ответственности публичных должностных лиц в Российской Федерации» / С.С. Сулакшин, А.А. Гаганов, М.В. Троицкая. – М. : Наука и политика, 2016. – 112 с.

6. Широков А. Местное самоуправление в новом политическом цикле: проблемы и перспективы развития / А. Широков // Муницип. власть. – 2012. – № 6. – С. 32–39.

7. Решение Архангельского областного суда от 19.08.2016 г. по делу № За-94/2016 19 августа 2016 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://oblsud.arh.sudrf.ru>.