УДК 35.074.4:342.55:352 DOI: 10.12737/14305

ОТРЕШЕНИЕ ВЫСШИМ ДОЛЖНОСТНЫМ ЛИЦОМ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ ДОЛЖНОСТИ ГЛАВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

***Малявкина Н. В., Алексикова О. Е.*[1]**

В статье представлен анализ проблем при досрочном прекращении полномочий глав муниципальных образований и глав местных администраций по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Автором подчеркивается недостаточная правовая определенность оснований для удаления главы муниципального образования в отставку. Предложены рекомендации по совершенствованию законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: местное самоуправление, высшее должностное лицо субъекта, глава муниципального образования, глава местной администрации, удаление главы муниципального образования в отставку, неисполнение полномочий, несоблюдение ограничений и запретов.

DISMISSAL OF MUNICIPAL HEADS AND HEADS OF LOCAL ADMINISTRATION BY THE HIGHEST PUBLIC OFFICIAL OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION

MALYAVKINA N. V. – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor at the Department of Constitutional and Municipal Law, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration of the Orel branch (Russian Federation, Orel), e-mail: nata-m-orel@mail.ru.

ALEKSIKOVA O. E. – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor at the Department of Constitutional and Municipal Law, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration of the Orel branch (Russian Federation, Orel), e-mail: aloe30@mail.ru.

The analysis of problems at the early dismissal of heads of municipalities and heads of local administration at the initiative of the highest public official of the subject of the Russian Federation is presented in the article. The author emphasizes the lack of legal certain reasons for the removal of the head of the municipality resigned. Recommendations for improving the legislation in this area are suggested.

Keywords: local government, higher official of the subject, head of the municipality, head of the local administration, removal of the head of the municipality to resign, the failure of authority, failure to comply with the restrictions and prohibitions.

Несмотря на то, что органы местного самоуправления самостоятельны по вопросам местного значения, это не исключает возможность их ответственности перед государством. Особенно это связано с деятельностью глав муниципальных образований и местных администраций, так как они являются единоличными должностными лицами. Соответственно, с их стороны более вероятно совершение умышленных и неумышленных правонарушений, которые должны пресекаться с помощью норм действующего законодательства и эффективной правоприменительной практики.

Малявкина Наталия Валерьевна – кандидат юридических наук, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал, доцент кафедры конституционного и муниципального права (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: nata-m-orel@mail.ru.
Алексикова Ольга Евгеньевна – кандидат юридических наук, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал, доцент кафедры конституционного и муниципального права (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: aloe30@mail.ru.

В целях защиты права граждан на местное самоуправление от злоупотребления полномочиями органами местного самоуправления и гарантирования защиты от необоснованного вмешательства государство вправе и обязано было предусмотреть соответствующие меры ответственности, включая досрочное прекращение полномочий[1]. Так, согласно п. 1 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа или высшего должностного лица субъекта Федерации.

Во время внесения поправок в Федеральный закон № 131 по поводу наделения глав субъектов Федерации полномочиями удаления глав муниципальных образований данный вопрос был наиболее дискуссионным. Еще во время прохождения проекта Федерального закона о внесении соответствующих поправок в Федеральный закон № 131-ФЗ в Государственной Думе Федерального Собрания РФ депутаты КПРФ не голосовали за документ, поскольку данный Закон, по их мнению, повышает ответственность мэров не перед рядовыми соотечественниками, а перед губернаторами. Оппоненты рассматриваемого положения ссылались на Определение Конституционного Суда РФ от 11 июня 1999 г. № 105-0, в котором содержится указание на публичную обязанность законодателя в безусловном порядке обеспечить право населения на формирование органов муниципальных образований без государственного вмешательства.

Несмотря на многочисленную критику, некоторые губернаторы уже отправили глав муниципалитетов в отставку. Так, при непосредственном участии губернаторов были удалены в отставку мэры Сергиева Посада, Волгограда, Тулы и ряда других муниципальных образований. Как справедливо замечает Е. С. Шугрина, если удаление в отставку мэра инициируется губернатором, то можно заранее предсказать результат[2]. А.Н.Костюков по этому поводу выражает свое мнение, считая, что предоставление такой возможности губернаторам регионов нарушает конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления[3]. По нашему мнению, данная ситуация двояка. С одной стороны, можно согласиться с мнением А.Н. Костюкова, но, с другой, стоит учитывать требование Постановления Конституционного Суда от 16 октября 1997 г. №14-П, в котором говорится, что прекращение полномочий органов местного самоуправления и выборных должностных лиц само по себе не может рассматриваться как неправомерное вмешательство государства.

Должностные лица муниципальных образований могут быть отрешены от должности не только вследствие издания ими противоправных нормативных правовых актов. Это возможно также вследствие совершения ими других противоправных действий, в том числе, издания правового акта, который не носит нормативного характера. К числу последствий таких деяний законодатель относит: во-первых, нарушение прав и свобод человека и гражданина; во-вторых, угрозу единству и территориальной целостности страны; в-третьих, угрозу национальной безопасности и обороноспособности; в-четвертых, угрозу единству правового и экономического пространства; в-пятых, нецелевое расходование субвенций из федерального и регионального бюджетов. Подобные факты подлежат установлению в судебном порядке, причем отрешение от должности возможно, только в случае, если должностное лицо муниципалитета «не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда».

[1] Кеня И.А. Практика регулирования вопросов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2009. – № 4. – С. 2–6.

[2] Шугрина Е.С. Формы и пределы вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 7. – С. 26–32.

[3] Костюков А.Н. Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 6. – С. 48–57.

На первый взгляд может показаться, что высшему должностному лицу субъекта РФ достаточно легко отправить главу муниципального образования или местной администрации в отставку[1]. Однако в действительности картина выглядит прямо противоположным образом. По основаниям пункта 2 части 1 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах…» крайне сложно отрешить от должности. Факт противоправной деятельности нужно предварительно доказать в суде. Такие правовые последствия, как «угроза единству и территориальной целостности страны, национальной безопасности и обороноспособности; единству правового и экономического пространства», несмотря на обобщенность формулировок – свидетельствуют о весьма существенных нарушениях, допущенных соответствующими должностными лицами. Доказать это сложно. Если же высшее должностное лицо субъекта РФ не будет опираться на судебное решение, установившее такие юридические факты, не имеет смысла принятие решения об отрешении от должности, поскольку оно будет заведомо противоречить требованиям п. 2 ч. 1 ст. 74 Федерального закона «Об общих принципах…».

Федеральным законом № 90-ФЗ от 7 мая 2009 г. был инкорпорирован институт удаления главы муниципального образования в отставку. Этот институт отличается от механизма отрешения главы муниципального образования от должности решением высшего должностного лица субъекта РФ главным образом тем, что при более широких основаниях для досрочного прекращения полномочий законодатель не требует осуществления судебной процедуры установления юридических фактов[2]. Оценку противоправности могут осуществлять группа депутатов, либо представительный орган муниципального образования, или высшее должностное лицо субъекта РФ.

Учитывая то, что высшее должностное лицо субъекта РФ обладает правом выбора между самостоятельным решением об отрешении от должности и инициативой перед представительным органом об удалении главы муниципального образования в отставку, нетрудно предположить, при каких обстоятельствах им будет предпочтен тот или иной путь[3]. Если в действиях главы муниципального образования наблюдаются явные нарушения закона – лучше всего установить эти факты в суде и досрочно прекратить полномочия, не прибегая к процедуре привлечения представительного органа муниципального образования. Если же речь идет скорее о политической ответственности главы муниципального образования за недостаточно эффективное осуществление его полномочий – логичнее ожидать инициативы высшего должностного лица субъекта РФ в представительном органе муниципального образования.

Следует подчеркнуть недостаточную правовую определенность оснований для удаления главы муниципального образования в отставку, которые перечислены в части 2 статьи 74.1 анализируемого Закона.

Первое основание является бланкетным и связано с последствиями, предусмотренными пунктами 2 и 3 части 1 статьи 75 Федерального закона «Об общих принципах..». Оно основывается на логической конструкции, согласно которой основания для временного осуществления органами государственной власти субъектов Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления должны одновременно служить основаниями и для удаления главы муниципального образования в отставку.

Второе основание предполагает неисполнение главой муниципального образования обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению предусмотренных рядом правовых актов полномочий, обязанностей по обеспечению осуществления органами местного

---

[2] Фомина М.Г. Консультативные формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Муниципальная служба. – 2013. – № 4. – С. 19–23.

[3] Смирнова Ю.М. Необходимость институционализации муниципально-правовой ответственности в современной юридической науке // Муниципальная служба. – 2013. – № 4 – С. 35–39.

самоуправления отдельных государственных полномочий[1]. Каждый из названных трех пунктов нуждается в самостоятельном правовом анализе.

1. Основанием для удаления главы муниципального образования в отставку является «неисполнение обязанностей по решению вопросов местного значения». Понимание данной конструкции является весьма неоднозначным. При одном истолковании мысль законодателя следует квалифицировать как полное отсутствие какой-либо деятельности главы муниципалитета в сфере реализации вопросов местного значения (невыход на работу, прогул), причем в пользу этого подхода свидетельствует установленный законодателем срок (в течение трех и более месяцев). Однако даже столь длительное неисполнение главой муниципального образования его обязанностей по решению вопросов местного значения может быть обусловлено уважительными причинами (болезнь, отпуск). Вправе ли, например, представительный орган муниципального образования принять решение об удалении главы муниципального образования в отставку на том основании, что данное должностное лицо воспользовалось своими правами (например, на основной отпуск, дополнительный отпуск и отпуск для завершения диссертационного исследования)? Кроме того, «неисполнение обязанностей по решению вопросов местного значения» можно интерпретировать и в более узком смысле (глава муниципального образования находится на работе, но не исполняет обязанности по решению вопросов местного значения; глава муниципалитета фактически делегировал эти полномочия главе местной администрации, сосредоточившись на реализации отдельных государственных полномочий в ущерб решению вопросов местного значения и т.д.). При большом желании вообще всякое отступление главы муниципального образования от требований действующего законодательства (незначительные правонарушения, как показывает судебная практика и опыт прокурорского надзора, всегда имеют место в деятельности любого должностного лица) можно квалифицировать как «неисполнение обязанностей по решению вопросов местного значения».

2. Основанием для удаления главы муниципального образования в отставку служит «неисполнение в течение трех и более месяцев полномочий, предусмотренных федеральными законами и уставом муниципального образования». Данная правовая конструкция, с нашей точки зрения, выглядит не вполне логичной в системной взаимосвязи с обязанностями главы муниципального образования по решению вопросов местного значения и реализации отдельных государственных полномочий. Вся деятельность главы муниципального образования направлена либо на решение вопросов местного значения, либо на реализацию отдельных государственных полномочий. Федеральными законами и уставами муниципальных образований не могут предусматриваться обязанности, которые выходили бы за рамки вопросов местного значения или отдельных государственных полномочий. Иное означало бы право федерального законодателя или возможность устава муниципального образования наделять глав муниципальных образований внеконституционными полномочиями.

3. Глава муниципального образования может быть удален в отставку вследствие «неисполнения в течение трех и более месяцев обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий». Данная правовая норма вызывает критические размышления, по крайней мере, в двух аспектах. Во-первых, если законодатель дифференцирует допущенные главой муниципального образования правонарушения по сферам реализации вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, то не совсем ясно, почему в этом случае признаком правонарушения является еще и процессуальный срок. При оценке правонарушения важность представляет степень существенности

[1] Модникова, Т.Н. К вопросу о содержании понятия «вопросы местного значения» в конституционном праве современной России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2013. – № 3. – С. 55–61.

правонарушения, а не срок, в течение которого правонарушение является длящимся. Во-вторых, вызывает критическую оценку критерий «обеспечения осуществления» полномочий другими органами местного самоуправления. В буквальном прочтении глава муниципального образования несет конституционно-правовую ответственность не только за свои собственные действия и бездействие, но и за деятельность других органов местного самоуправления (представительного органа, местной администрации, контрольного органа, избирательной комиссии муниципального образования, не говоря уже об исполнительных органах местного самоуправления специальной компетенции). Если глава муниципального образования «не обеспечил» осуществление этими органами вопросов местного значения – его, якобы, можно «удалить в отставку».

Предположим, что представительный орган муниципального образования допускает ряд правонарушений: не проводит заседания, не обеспечивает депутатов необходимой информацией, нарушает процедуру рассмотрения вопросов повестки дня и т.д. Глава муниципального образования при подобных обстоятельствах несет публично-правовую обязанность воздействия на представительный орган в целях пресечения выявленных правонарушений. Если же глава муниципального образования этого не сделает (или сделает, но недостаточно эффективно и результативно), тот же представительный орган муниципального образования, с чьей стороны были фактически допущены правонарушения, может обвинить главу муниципального образования в том, что глава «не обеспечил» осуществление представительным органом муниципального образования соответствующих полномочий, и удалить на этом основании его в отставку. Ситуация, конечно, абсурдная. Но она полностью не исключается нормативным содержанием пункта 2 части 2 статьи 74.1 анализируемого Закона.

Согласно третьему основанию, глава муниципального образования подлежит удалению в отставку в случае неудовлетворительной оценки его деятельности представительным органом муниципального образования по результатам ежегодного отчета, если такая оценка дана два раза подряд. В отличие от предыдущих оснований, анализируемое основание характеризуется полной правовой определенностью. Глава муниципального образования действительно обязан раз в год отчитываться перед представительным органом муниципалитета. Представительный орган должен обладать определенными полномочиями по оценке деятельности главы за отчетный период. Оценка может быть либо удовлетворительной, либо неудовлетворительной (удовлетворительная оценка, в свою очередь, может иметь внутреннюю градацию, но это не имеет отношения к рассматриваемым обстоятельствам). Неудовлетворительная оценка должна предполагать определенные правовые последствия вплоть до удаления главы муниципалитета в отставку. Причем сама по себе повторная неудовлетворительная оценка, данная по истечении года, не является основанием для удаления в отставку. Для удаления требуется специальное решение представительного органа, которое свидетельствует о высокой степени существенности обстоятельств (разумеется, большей, чем в случае повторной неудовлетворительной оценки без удаления главы муниципального образования в отставку).

Однако и этот механизм может быть подвергнут критическому анализу ввиду ряда обстоятельств. В частности, норма пункта 3 части 2 статьи 74.1 в определенной мере нарушает один из фундаментальных правовых принципов, выраженных в известном латинском изречении «nemo judex in propria causa» (никто не может быть судьей в собственном деле). Законодатель в данном случае наделяет представительный орган муниципального образования, и только этот орган, безусловным и ничем не ограниченным правом сначала оценивать деятельность главы муниципального образования, затем – удалять его в отставку вследствие предыдущей и повторной негативной оценки. Основания подобной оценки нельзя проверить в суде в надлежащей юрисдикционной процедуре.

Единственным балансирующим механизмом в этом случае является оценка деятельности главы муниципального образования со стороны высшего должностного лица субъекта РФ. Согласно предписаниям частей 4 и 5 статьи 74.1, при реализации вопросов местного значения требуется учет мнения высшего должностного лица субъекта РФ; если же главе муниципального образования вменяется в вину нарушение порядка реализации отдельных государственных полномочий – необходимо согласие высшего должностного лица субъекта РФ. Данные нормы, на наш взгляд, можно только приветствовать, но их формулировки настолько неточны, что может сложиться впечатление, что они распространяют свое действие только на пункт 2 части 2 статьи 74.1, не затрагивая при этом нормативного содержания других пунктов части 2 статьи 74.1 (т.е. всех оснований удаления главы муниципального образования в отставку). На наш взгляд, положения частей 4 и 5 статьи 74.1 подлежат расширительному толкованию в том смысле, что они распространяют свое действие на все случаи удаления глав муниципальных образований в отставку.

Перечень части 2 статьи 74.1 замыкает четвертое основание. Главы муниципальных образований подлежат удалению в отставку за несоблюдение ограничений и запретов и неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами. Подчеркнем, что основанием для досрочного прекращения полномочий служит не факт коррупционного поведения главы муниципального образования (взяточничество, хищение, превышение полномочий, злоупотребление ими и т.п.), а несоблюдение главами муниципалитетов ряда превентивных мер, которые направлены на реализацию государственной политики противодействия коррупции в целом как негативного явления в современном обществе. С нашей точки зрения, нарушение превентивных мер не всегда должно за собой влечь такую суровую конституционно-правовую санкцию, как досрочное прекращение полномочий.

Кроме того, вызывает сомнения изложение нормы пункта 4 части 2 статьи 74.1 с юридико-технической точки зрения. Законодатель указывает, что основанием для удаления главы муниципального образования в отставку является несоблюдение ограничений, запретов и неисполнение обязанностей, которые установлены не только Федеральным законом «О противодействии коррупции», но и «другими федеральными законами». Данная формулировка (в буквальном смысле, без оговорки о ее распространении на превентивные нормы противодействия коррупции) дает полные основания представительному органу муниципального образования удалить главу муниципального образования в отставку на том лишь основании, что он допустил «несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей», которые «установлены федеральными законами». Иными словами, ввиду любого правонарушения вне зависимости от тяжести содеянного, личности виновного, причиненного вреда и других обстоятельств, имеющих важнейшее юридическое значение при реализации конституционных основ юридической ответственности вообще и конституционно-правовой ответственности, в частности.

На основании изложенного считаем более удачной следующую редакцию части 1 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах…»:

«2. Основаниями для удаления главы муниципального образования в отставку являются:

1) действия или бездействие главы муниципального образования, повлекшие за собой последствия, предусмотренные пунктами 2 и 3 части 1 статьи 75 настоящего Федерального закона;

2) неисполнение по неуважительным причинам в течение трех и более месяцев своих обязанностей;

3) неудовлетворительные результаты деятельности, подтвержденные не менее двух раз подряд неудовлетворительной оценкой представительного органа муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования;

4) существенные нарушения обязанностей, установленных федеральным законодательством в целях предотвращения коррупции».

Библиография/References:

1. Алексикова О.Е. Конституционное право на жилище в современной России: содержание, обеспечение и защита : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. – Белгород. 2013. – С. 91–96.
2. Астафичев П.А. Муниципальное право России. – М.: ИНФРА-М, 2010. – С. 10.
3. Козлова Е.И. Понятие социалистического самоуправления народа // Развитие системы социалистического самоуправления народа (политико-правовые аспекты). – М. - 1989. - С. 10.
4. Либоракина М. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. – М.: Фонд «Либеральная миссия». - 2003. - С. 87.
5. Масловская М.В. Административная реформа и местное самоуправление: точки соприкосновения // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 12. - С. 40.
6. Михалева Н.А. Институты демократии и народного самоуправления в странах мировой системы социализма // Развитие системы социалистического самоуправления народа (политико-правовые аспекты). – М. - 1989. - С. 21 – 22.
7. Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. – М.: Юриспруденция. - 2005. - С. 112.
8. Щеголева Н.А. Право на участие в управлении делами государства: понятие и ограничения// Среднерусский вестник общественных наук. – 2011. -№3. – С.115.

1. Aleksikova, O.E. (2013) Konstitutsionnoe pravo na zhilishche v sovremennoi Rossii: soderzhanie, obespechenie i zashchita [The constitutional right to housing in contemporary Russia: contents, provision and protection]: diss. … kand. iurid. nauk: 12.00.02. – Belgorod. – P. 91–96. (In Russ.)
2. Astafichev, P.A. (2010) Munitsipal'noe pravo Rossii [Municipal law of Russia]. M.: INFRA-M, P. 10. (In Russ.)
3. Kozlova, E.I. (1989) Poniatie sotsialisticheskogo samoupravleniia naroda [The concept of Socialist self-management people] // Razvitie sistemy sotsialisticheskogo samoupravleniia naroda (politiko-pravovye aspekty) [Development of the system of Socialist self-management people (political and legal aspects)]. – M. - P.10. (In Russ.)
4. Liborakina, M. (2003) Problemy i perspektivy mestnogo samoupravleniia: nezavisimaia ekspertiza reform [Problems and prospects of local government: independent examination reform] – M.: Fond «Liberal'naia missiia» [the liberal mission]. - P. - 87. (In Russ.)
5. Maslovskaia, M.V. (2006) Administrativnaia reforma i mestnoe samoupravlenie: tochki soprikosnoveniia [Administrative reform and local governance: common ground] // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe parvo [Constitutional and municipal law]. - № 12. - P. 40. (In Russ.)
6. Mikhaleva, N.A. (1989) Instituty demokratii i narodnogo samoupravleniia v stranakh mirovoi sistemy sotsializma [Institutions of democracy and the people's Governments in the countries of the World Socialist system] // Razvitie sistemy sotsialisticheskogo samoupravleniia naroda (politiko-pravovye aspekty) [Development of the system of Socialist self-management people (political and legal aspects)]. – M. – P. 21 – 22. (In Russ.)
7. Sergeev, A.A. (2005) Federalizm i mestnoe samoupravlenie kak instituty rossiiskogo narodovlastiia [Federalism and local self-government as institutions of Russian democracy]. – M.: Iurisprudentsiia. - P.112. (In Russ.)
8. Shchegoleva, N.A. (2011) Pravo na uchastie v upravlenii delami gosudarstva: poniatie i ogranicheniia [The right to participate in managing state affairs: the concept and limitations] // Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk [Central Russian Journal of Social Sciences]. – №3. - P.115. (In Russ.)