

К.В. Юдин

Российский университет дружбы народов

ОСОБЕННОСТИ ДОСРОЧНОГО ПРЕКРАЩЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Глава муниципального образования – является высшим должностным лицом муниципального образования [3], которое воплощает в действие принцип народовластия на местном уровне, формируемое на основе выборов. Выполняя задачи представительства определенной территории, осуществляя деятельность по организации публичных дел на определенной территории, являясь руководителем муниципального образования, обладая собственными полномочиями в решении вопросов местного значения, имея право объединять, а также направлять деятельность всех органов местного самоуправления данного муниципального образования глава муниципального образования занимает ключевое место в системе муниципальных правоотношений.

Одновременно с этим, широкие полномочия главы муниципального образования предполагают определенную ответственность рассматриваемого должностного лица. В случае совершения действий и принятия решений в нарушение норм действующего законодательства, не проявления достаточной активности в решении вопросов местного значения, а также при иных других случаях не выполнения отражения интересов населения местного самоуправления – при наличии определенных обстоятельств полномочия главы муниципального образования могут быть досрочно прекращены. Вместе с тем политико-правовая сущность такого института, как досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования заключается в том, что избиратели, депутаты представительного органа местного самоуправления, высшее должностное лицо субъекта муниципального образования имеют возможность прекратить до истечения срока осуществление главой муниципального образования предоставленных ему полномочий.

Основанием досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования является низкая эффективность его деятельности, в рамках ответственности главы муниципального образования перед государством, представительным органом местного самоуправления и населением [3].

Осуществление в отношении главы муниципального образования таких муниципально-правовых санкций, как удаление в отставку, отрешение от должности, отзыв избирателями должно основываться на установленных фактах, которые свидетельствуют о деяниях главы муниципального образования, приведших к нарушению определенных муниципально-правовых норм, а также утрате доверия со стороны субъектов применения муниципально-правовых санкций [1].

Законодателем определены минимальный и максимальный сроки полномочий главы муниципального образования. Так, минимальный срок полномочий – это два года, а максимальный – пять лет [3]. Является необходимым совершенствование регулирования сроков полномочий главы муниципального образования. Считается необоснованным предоставление субъектам Российской Федерации полномочий по продлению, а также сокращению сроков полномочий уже избранных органов местного самоуправления для того, чтобы синхронизировать избирательный цикл во всех субъектах Российской Федерации, так как это нарушает избирательные права граждан, голосовавших за определенное должностное лицо, либо орган местного самоуправления на установленный уставом муниципального образования срок. Технологические вопросы избирательного процесса не могут ставиться выше, чем установленные в Конституции РФ фундаментальные основы местного самоуправления.

Срок полномочий главы муниципального образования устанавливается уставом соответствующего муниципального образования. Согласно анализу многих уставов муниципальных образований, в основном, срок варьируется от 4 до 5 лет. В части сроков, в муниципальной практике, часто встречаются сложные ситуации, связанные с тем, что в устав муниципального образования вносятся изменения, касающиеся сроков полномочий муниципальных органов, одного прежний глава муниципального образования продолжает

исполнять свои полномочия в силу ч.4 ст. 40 ФЗ 2003 г. [3]. Предполагается, что уставы муниципальных образований не должны вносить неопределенности в сдвигах по времени окончания деятельности ранее действующего главы и начала деятельности «нового» главы муниципального образования. В связи с этим, необходимо более четкое регулирование, поскольку устав должен содержать указания на то, что указанные изменения вступают в силу лишь после окончания срока деятельности действующего главы муниципального образования. Считается также необходимым закрепить и запрет на то, что одно и то же лицо не может занимать должность главы муниципального образования более трех сроков подряд.

Широкий перечень оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования закрепляется в ч. 6 ст. 36 ФЗ от 06.10.2013 г. № 131 [3]. Указанный перечень за последнее время существенно изменился. Так, например, первоначальная редакция закона предусматривала лишь 11 таких оснований, в начале 2012 года их количество возросло до 16. Новые основания прекращения полномочий главы муниципального образования обусловлены совершенствованием властеотношений в Российской Федерации, которое предполагает более высокую ответственность должностных лиц, а также связаны со сложностью реформирования в Российской Федерации местного самоуправления, включая преобразование муниципальных образований, сферу территориальной организации местного самоуправления.

Стоит сказать, что приведенный в законодательстве перечень оснований не только лишен необходимой систематизации, но и ряд оснований подлежат достаточно серьезной корректировке.

Так, согласно ч. 6 ст. 36 ФЗ от 06.10.2003 г. №131 [3] основаниями досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования являются следующие:

- Отзыв избирателями;
- Отставки по собственному желанию;
- Смерти;

- Отрешение от должности на основании ст. 74.1 настоящего закона;
- Признания судом безвестно отсутствующим либо объявления умершим;
- Признания судом недееспособным либо ограниченно дееспособным;
- Вступления в отношении его обвинительного приговора суда в законную силу;
- утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом и др.

Остановимся на некоторых из них.

Приведенный в законе перечень должен носить исчерпывающий характер.

Важно отметить, что правовому регулированию института удаления главы муниципального образования в отставку представительным органом местного самоуправления, который закреплен в ст. 74.1 ФЗ 2003 г. [3], необходимо совершенствование. Это касается, прежде всего, вопросов избыточного влияния мнения об устранении в отставку главы муниципального образования со стороны высшего должностного лица субъекта Российской Федерации [1]. Этот факт противоречит основополагающему принципу самостоятельности местного самоуправления – указанное мнение, ни при каких обстоятельствах, не должно иметь решающего значения для представительного органа местного самоуправления. Также отсутствуют какие-либо достаточные основания для самостоятельного выдвижения инициативы высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации об удалении главы муниципального образования в отставку. Подобная инициатива может иметь право на существование только в случае поддержки не менее чем 1/3 депутатов представительного органа местного самоуправления.

Подтверждение в судебном порядке основания для удаления главы муниципального образования в отставку также должно быть обязательным. Является необходимым различать процедуру удаления в отставку главы, избранного из числа депутатов представительного органа и всенародно избранного главы муниципального образования – второй должен иметь больше гарантий доверия в решении вопроса об удалении его в

отставку представительным органом, в силу наличия более весомого мандата доверия избирателей.

Следует расценивать как право высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а не как обязанность отрешение от должности главы муниципального образования. В связи с этим в ч. 1 ст. 74 ФЗ №131 [3] представляется необходимым ввести следующую формулировку: «вправе издать правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования...».

Как вид юридической ответственности институт отзыва главы муниципального образования в современных условиях работает крайне неэффективно, а в некоторых случаях не работает совсем. В связи с чем, в ст. 24 ФЗ №131 необходимо внести изменения, согласно которым необходимо исключить указание на противоправные действия или решения главы муниципального образования в случае подтверждения их в судебном порядке [3].

Такое основание, как вступление в законную силу в отношении главы муниципального образования судебного приговора следует не абсолютизировать. Вместо этого считается необходимым провести различие и определить такие составы преступлений, совершение главой муниципального образования которых влечет вынесение на обсуждение представительного органа местного самоуправления, которым и будет принято решение на основании ст. 74.1 ФЗ №131 [3]. К такому числу преступлений следует отнести такие преступления, которые были совершены по неосторожности и за которые предусмотрена ответственность не строже, чем в виде штрафа. Решения представительного органа по данному вопросу должны быть обязательно официально опубликованы.

Досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования в дальнейшем должно быть исследовано более глубоко и такое исследование должно быть направлено на детальное изучение вопросов, связанных с реализацией оснований досрочного прекращения полномочий, закрепленных в законе [2]. Иным направлением дальнейшего исследования является установление, а также фиксация нарушений норм

законодательства, деяний и других решений, допускаемых главой муниципального образования, которые не только причинили вред, но явились поводом для выдвижения инициативы о досрочном прекращении полномочий выборного должностного лица местного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие (конституционализация муниципальной демократии в России). М.: Норма, 2009.
- [2] Васильев В.И. О полноте статуса муниципального выборного лица // Журнал российского права. 2005. № 12.
- [3] Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. 05.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40.