

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением и принцип подотчетности: дефект конституционно-правовой идеи или дефект разработки?

Ибраев Валерий Валерьевич

Студент (бакалавр)

Дальневосточный федеральный университет, Владивосток, Россия

E-mail: ibraev1944@mail.ru

Ответственность выборных лиц и органов местного самоуправления перед населением вытекает из самого понятия и принципов местного самоуправления, закрепленных в Европейской хартии о местном самоуправлении [1] и Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее: Закон о местном самоуправлении) [2], является гарантией принципа подотчетности населению муниципального образования.

Институт ответственности должен быть гарантирован наличием работающего механизма. Субъект ответственности, порядок привлечения, санкции должны соответствовать порядку формирования органов местного самоуправления с учетом того, что основным субъектом муниципальной власти и соответственно ответственности является население муниципального образования. Без реализации этих положений местное самоуправление в реальности превращается в местное управление, принцип подотчетности населению становится фикцией, что не допускает действующая Конституция РФ.

Актуальность данной проблемы подтверждается постоянными и многократными изменениями действующего законодательства, особенно в части формирования системы органов местного самоуправления. Несмотря на это, по-прежнему отсутствует практика реального влияния населения на органы местного самоуправления и широкого участия населения в осуществлении местного самоуправления, что позволяет органам и выборным должностным лицам местного самоуправления осуществлять свою деятельность не в интересах населения.

В Послании Федеральному Собранию РФ 2014 года Президент России отметил, что свобода для развития в гражданских инициативах - это лучший ответ на внутренние проблемы и внешние ограничения, и главное сейчас - дать гражданам возможность раскрыть себя. Чем активнее граждане участвуют в обустройстве своей жизни, тем выше потенциал России [3]. Установленные законодательством отдельные элементы механизма привлечения к ответственности вышеназванных субъектов не представляют собой полной и логичной системы. Следует признать, что институт отзыва, как форма ответственности, не работает. Порядок привлечения к ответственности органов и выборных должностных лиц должен соотноситься с порядком формирования. За определенные деликты ответственность наступает перед тем субъектом, который непосредственно формирует выборный орган или выборное должностное лицо местного самоуправления. Последние изменения законодательства нарушают данную закономерность. Их анализ и анализ научных исследований позволяют сделать вывод о том, что игнорируются теоретические разработки в данной области.

Неоднозначную оценку получили изменения в законодательстве, которые ввели элементы пропорциональной избирательной системы в муниципальные выборы [4]. Через политические партии государство опосредованно влияет на формирование и деятельность органов местного самоуправления, подменяя местные интересы общефедеральными, а решение бытовых вопросов - политическими целями. Излишняя политизация муниципальных выборов и соответственно местного самоуправления выводит из-под ответственности

перед населением ряд субъектов.

Предпринимались попытки усилить ответственность глав муниципальных образований. Так, в 2009 году была введена статья 74.1, предоставляющая право представительному органу муниципального образования удалять главу муниципального образования в отставку. Представляется, что все-таки нельзя подменять ответственность перед населением ответственностью перед представительным органом, поскольку и представительный орган и глава муниципального образования должны нести ответственность перед населением. Формы такой ответственности для этих субъектов известны законодательству разных времен и стран: отзыв и роспуск на основании решения, вынесенного непосредственно населением. Практика применения данной статьи, однако, не принесла особых результатов. По состоянию на 4 января 2014 года по такому основанию были отправлены в отставку лишь 9 глав муниципальных образований.

Изменения Закона о местном самоуправлении от 27 мая 2014 года, изменили порядок выборов глав муниципальных образований. По результатам опроса руководителей муниципальных образований, проведенного Социологической лабораторией АСДГ, созданной рядом ассоциаций муниципальных образований [5] в 54 субъектах РФ выбрали способ избрания главы муниципального образования представительным органом из своего состава и назначение сити-менеджера по конкурсу. Например, законом приморского края от 18 ноября 2014 установили именно такой способ. В результате данных изменений усилили участие государства и его должностных лиц в процедуре формирования системы органов местного самоуправления, что практически приводит к замещению участия населения.

Последние изменения закона о местном самоуправлении от 3 февраля 2015 года и вообще предоставили право избирать главу муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. При этом половина членов конкурсной комиссии назначается высшим должностным лицом субъекта РФ, а половина - представительным органом муниципального образования. В совокупности указанные изменения позволяют при избрании главы представительным органом местного самоуправления так или иначе исключить ответственность избранного таким образом главы муниципального образования перед населением.

Анализ последних изменений Закона о местном самоуправлении, в завуалированной форме ставит органы местного самоуправления под контроль органам государства. Все эти изменения в разной мере свидетельствуют о нивелировании принципа ответственности перед населением и подотчетности ему выборных органов и лиц местного самоуправления. Изменения отменяют или подменяют принцип подотчетности, взаимосвязанный с самостоятельностью и независимостью местного самоуправления от государства. Можно предположить, что происходит попытка устранить конституционный дефект идеи местного самоуправления [6]. На самом деле позволительно ставить вопрос о дефекте не идеи местного самоуправления, а о дефекте модели местного самоуправления. Так нужно и решать вопрос с моделью, не посягая на конституционные положения, которые изменить на данный момент и не возможно, и не целесообразно.

Источники и литература

- 1) Европейская Хартия местного самоуправления. Ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ // СЗ РФ. 1998. №36. Ст. 4466.
- 2) Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (в редакции от 3 февраля 2015 года) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Федерации" // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

- 3) Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 года // Российская газета. 5 декабря 2014 года. № 278.
- 4) Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 года N 15-П "По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области "О муниципальных выборах в Челябинской области" в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана" // СЗ РФ. 2011. № 29. ст. 4557; Шугрина Е. Конституционно ли использование пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне // Муниципальное право. 2011. № 3. С. 2 – 5; Любарев А.Е. О проблемах использования пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 68 – 72.
- 5) Мониторинг реализации Федерального закона № 136-ФЗ на территории Российской Федерации // URL: <http://www.asdg.ru/mo/issled/Analytica136-FZ.pdf>
- 6) Авакьян С. А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. С. 3-12.