

УДК 342

Адыгезалова Гюльназ Эльдаровна

доктор юридических наук,

профессор кафедры теории и истории

государства и права

Кубанский государственный университет

Бурячковский Николай Денисович,

студент юридического факультета им. А. А. Хмырова,

Кубанский государственный университет

**О ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В
ОБЛАСТИ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
(НА ПРИМЕРЕ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ)**

About the problems of implementing state policy in the field of municipal responsibility (on the example of Krasnodar region)

Аннотация: В настоящей статье предпринята попытка выявить и раскрыть существующие на данный момент проблемы реализации государственной политики в области муниципально-правовой ответственности в рамках правового поля Краснодарского края.

© Адыгезалова Г.Э., Бурячковский Н.Д., 2020.

В частности, выявлены недостатки правового регулирования привлечения органов и должностных лиц местного самоуправления к муниципально-правовой ответственности.

Ключевые слова: муниципальная ответственность, местное самоуправление, органы и должностные лица местного самоуправления, государственная политика, отзыв должностного лица, публичная власть, поправка.

Abstract: This article attempts to identify and disclose the main problems associated with the implementation of state policy in the field of municipal law responsibility within the framework of the legal field of the Krasnodar region. In particular, shortcomings in the legal regulation of bringing organs and executives of local self-government to municipal legal responsibility were identified.

Keywords: municipal responsibility, local self-government, bodies and officials of local self-government, state policy, recall of an official, public authority, amendment.

В условиях реализации нового направления государственной политики, отраженного в Законе РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», в котором неоднократно упоминается категория «публичная власть», вопросы муниципально-правовой ответственности приобретают особую актуальность. Закрепляется, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти. В то же время согласно основам конституционного строя органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, гарантируется их самостоятельность (ст.12 Конституции РФ). Это неизбежно требует дальнейшего развития института муниципально-правовой ответственности.

Соглашаясь с рядом авторов, будем рассматривать муниципально-правовую ответственность в качестве комплексного института¹. Здесь стоит

¹ Алексеев И. А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и

сделать акцент на том, что основаниями юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления выступают конституционно-правовой деликт, утрата доверия населения и уголовное или административное правонарушение.

Исходя из самого назначения существования органов и должностных лиц местного самоуправления – обеспечения демократизации управления политическими процессами на местах – можно сказать, что инстанция ответственности данной категории субъектов по определению – население. То есть, каким бы ни было основание привлечения к муниципально-правовой ответственности, она всегда будет направлена на корректировку работы единственного источника власти – народа.

Муниципально-правовая ответственность – вид публично-правовой ответственности, сочетающий в себе как политические, так и правовые меры ответственности. Можно говорить и о муниципально-правовой ответственности, как о социальной ответственности, где субъектом ответственности являются органы и должностные лица местного самоуправления, объектом – то, за что они отвечают, а инстанцией ответственности – население муниципального образования, перед которым они отвечают.

Обращаясь к основаниям наступления данного вида ответственности, следует отметить, что она наступает за юридически подтвержденный факт утраты населением доверия к органу или должностному лицу местного самоуправления, чего нельзя сказать о конституционно-правовой ответственности, наступающей за совершенное правонарушение. Соответственно, это подразумевает под собой и свой, присущий только муниципальному правонарушению состав, наличие которого может повлечь только муниципально-правовые санкции. Таким образом, по-нашему мнению, муниципально-правовая ответственность стоит особняком от конституционно-правовой ответственности.

практики. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д. 2007. 48 с.

Возможным недостатком правового регулирования муниципальной ответственности является отсутствие отдельного нормативно-правового акта об отзыве главы муниципального образования (далее МО) город Краснодар. Порядок отзыва определяется Уставом МО город Краснодар² и раскрывается в ст. 15. На полноценное участие в осуществлении избирательных прав гражданами негативное влияние оказывает длительная и сложная процедура по отзыву главы МО город Краснодар, связанная с необходимостью совершения множества организационных и ресурсозатратных действий, включая создание инициативной группой собственного фонда для финансирования своей деятельности по выдвижению инициативы проведения голосования по отзыву главы МО город Краснодар.

В первую очередь, для осуществления данной процедуры гражданам необходимо сформировать инициативную группу, состоящую из не менее десяти человек. Возникает определенная сложность в регистрации этой группы. Основания для отказа в регистрации достаточно расплывчаты, так как норма п.8 ст.15 Устава является неопределенной, отличается широтой дискреционных полномочий. Например, инициативная группа обязана заблаговременно известить о времени и месте проведения собрания избирательную комиссию муниципального образования город Краснодар и лицо, отзыв которого инициируется. При этом указанному лицу должна быть обеспечена возможность выступить на собрании инициативной группы и дать участникам собрания объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для его отзыва. Несоблюдение указанных требований является основанием для отказа инициативной группе в регистрации. В целях эффективной реализации положения Устава следует обозначить исчерпывающий перечень оснований для отказа в регистрации инициативной группы.

² Устав муниципального образования город Краснодар (ред. от 23.05.2019 № 74 п.5, от 05.12.2019 № 88 п.1, от 30.01.2020 № 92 п.3)// ссылка на источник. – URL: <https://krd.ru/dokumeny/dokumeny-gorodskoy-dumy/ustav-munitsipalnogo-obrazovaniya-gorod-krasnodar/> (дата обращения: 13.05.2020)

Решение о регистрации инициативной группы полностью возложено на избирательную комиссию, а решение об образовании инициативной группы принимается при условии уведомления избирательной комиссии и лица, отзыв которого инициируется, тайным голосованием и считается принятым, если за него проголосовало более половины участников собрания. В Уставе определено количество членов избирательной комиссии. Так, в п. 3 ст. 59 Устава муниципального образования город Краснодар установлено, что избирательная комиссия формируется городской Думой в количестве двенадцати членов с правом решающего голоса. Таким образом, в случае, если количество членов инициативной группы составляет менее двенадцати человек, то пресечь инициативу граждан по отзыву, достаточно легко.

Также затруднительным является само обращение с ходатайством инициативной группы в избирательную комиссию МО город Краснодар с приложением многочисленных сопутствующих документов.

Помимо организационных и финансовых препятствий в процессе осуществления права на отзыв, граждане могут сталкиваться и с проблемами иного характера. Это могут быть и конфликт интересов, и время проведения отдельных стадий процедуры по подготовке к отзыву и др.

Учитывая указанные моменты, а также положение нормы, что за отзыв должно проголосовать не менее половины всех избирателей, которые зарегистрированы на территории муниципального образования, следует признать, что процедура отзыва главы муниципального образования практически нереализуема. Причиной этого являются неопределенность и нечеткость норм, содержащихся в ст.15 Устава, усложненный порядок. Кроме того, возникает и ряд препятствий иного порядка.

Во-первых, есть вероятность, что оглашение информации о проведении данной процедуры не будет происходить должным образом, так как это противоречит интересам органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Во-вторых, многие граждане РФ не реализуют свое активное избирательное право в силу разных причин (недоверия к власти, правового нигилизма, особенностей менталитета, сложных экономических условий и др.).

В-третьих, не ясно, каким образом обеспечивается избирательное право граждан, зарегистрированных на территории муниципального образования, но при этом временно отсутствующих по тем или иным причинам.

В-четвертых, существуют категории граждан, долгое время проживающих на территории муниципального образования, осведомленных о проведении политики данным главой, его соответствии требованиям населения, но тем не менее не имеющих права участвовать в жизни муниципального образования.

Наконец, необходимо отметить, что основанием для отзыва главы муниципального образования Краснодар могут быть только его решения и действия (бездействия), противоправность которых установлена судом. Это создает почву для возможного конфликта между органами местного самоуправления и судом, для лоббирования интересов главы администрации или органов муниципального образования перед судебским сообществом.

Безусловно, в процессе реализации муниципальной власти необходимо обеспечение контроля. В частности, контроль за деятельностью глав муниципальных образований и местной администрации осуществляется с помощью представительных органов власти. Так, например, на основании главы 10 Регламента Совета муниципального образования Успенского района Краснодарского края³, формой контроля выступает депутатский запрос. Право запроса дает депутату возможность привлечь внимание всего Совета к проблемам, представляющимся ему особенно важными, которые, по его мнению, надо незамедлительно решить. Цель депутатского запроса состоит в том, чтобы Совет получил сведения о положении дел в реализации вопросов местного

³ Регламент Совета муниципального образования Успенский район// ссылка на источник. – URL: <http://admuspenskoe.ru/index.php/sovet-mo-uspenskij-rajon/reglameNot-soveta> (дата обращения: 13.05.2020)

значения муниципального образования Успенский район или о состоянии работы того или иного органа, должностного лица муниципального образования Успенский район и, в случае необходимости, принять меры к улучшению их деятельности.⁴ Здесь возникает вопрос об основаниях привлечения к ответственности депутата или администрации при несоблюдении данной формы контроля.

Еще одной существенной проблемой в правовом регулировании вопросов муниципально-правовой ответственности в Краснодарском крае является отсутствие единого закона субъекта о порядке отзыва депутатов представительных органов местного самоуправления. Ранее на территории Краснодарского края существовал Закон Краснодарского края № 192-КЗ «О порядке отзыва депутатов представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований в Краснодарском крае»⁵, который утратил силу еще в 2004 году. Данный закон, основываясь на основополагающих положениях Конституции РФ и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подробно регламентировал порядок отзыва депутатов и глав муниципальных образований.

В настоящий момент порядок отзыва депутатов представительных органов муниципального образования регламентируется Законом Краснодарского края № 717-КЗ «О местном самоуправлении в Краснодарском крае»⁶. Порядку отзыва посвящена только статья 17, которая состоит лишь из двух частей и дает ссылку на ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не содержащий детальной регламентации

⁴ Лапин А. Е., Петрова Ю. А. К вопросу о реализации полномочий представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 4. – С. 30.

⁵ Закон Краснодарского края № 192-КЗ «О порядке отзыва депутатов представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований в Краснодарском крае» (ред. от 08.02.2000 г.) // ссылка на источник. – URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backli№k=1&№d=140003919&page=1&rdk=3#10 (дата обращения: 14.05.2020)

⁶ О местном самоуправлении в Краснодарском крае (с изменениями на 3 апреля 2020 года): Закон Краснодарского края // ссылка на источник. – URL: <http://docs.c№td.ru/docume№t/461607217> (дата обращения: 14.05.2020)

процедуры отзыва и не учитывающий территориальные особенности и социальную обстановку отдельно взятых муниципальных образований.

На наш взгляд, действующие нормативно-правовые акты не позволяют населению в должном объеме воспользоваться активным избирательным правом, что подтверждается отсутствием в информационной базе «СудАкт», а также в Государственной автоматизированной системе «Правосудие» судебной практики, связанной с отзывом глав и депутатов муниципальных образований.

Таким образом, проблема реализации и эффективности норм права, касающихся ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления остается актуальной и требует пристального внимания как ученых, так и практиков. Наличие пробелов в региональном законодательстве и отсутствие единых полных актов, посвященных процедурам отзыва отдельных лиц и органов муниципальных образований Краснодарского края, затрудняет осуществление активного избирательного права населением Краснодарского края.

Список цитируемой литературы

1. Лапин А. Е., Петрова Ю. А. К вопросу о реализации полномочий представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 4. – С. 30.
2. Алексеев И. А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д. 2007. 48 с.
3. Заболотских Е. М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления. М. 2015. С. 7.
4. Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М. 2007. С. 273–274.