Курочкин А.В. Гаврилова Л.А.
*Набережночелнинский институт (филиал) ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский)
федеральный университет»*

**Ответственность органов и должностных лиц местного
самоуправления перед населением, Россия**

doi: 10.18411/lj2016-5-1-10

**Ответственность органов и должностных лиц
местного самоуправления перед населением**

Аннотация. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления – это неблагоприятные последствия, наступающие в случае принятия органами и должностными лицами местного самоуправления противоправных решений, неосуществление или ненадлежащее осуществление своих задач и функций, выраженные в санкциях правовых норм. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль их деятельности служат обеспечению функционирования местного самоуправления в интересах населения, граждан, общества в целом.

Ключевые слова: должностное лицо, местное самоуправление, юридическая ответственность, население.

Первоочередность закрепления ответственности органов и должностных лиц муниципального управления перед населением основана на сущности местного самоуправления как формы народовластия. Основу этой ответственности составляют нормы конституционного права, предусматривающие ответственность органов и должностных лиц перед населением – основным субъектом властеотношений на территории муниципального образования [9, с. 34]. Поэтому санкции при реализации данного института ответственности перед населением носят конституционно–

правовой характер.

Ответственность перед населением муниципального образования – специфический вид ответственности. Специфика ее состоит в том, что она не может быть отнесена ни к одному из существующих видов ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной, гражданско–правовой). Необходимо отметить, что такого рода ответственность не обязательно наступает в результате неправомерных действий органов местного самоуправления или должностных лиц местного самоуправления, и именно это отличает ее от других вышеперечисленных форм.

Единственное основание для привлечения органов или должностных лиц местного самоуправления к этому виду ответственности – утрата доверия. Следовательно, его «наличие или отсутствие становится в данном случае критерием ответственности. Термин доверие носит не правовой характер, им обозначают «уверенность в чьей–либо добросовестности, искренности, в правильности чего–нибудь и основанное на этом отношение к кому чему–нибудь» [3, с. 214].

Субъектом данного вида ответственности выступают органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления. Ее содержанием является решение населения о расформировании органа местного самоуправления или об отзыве должностного лица местного самоуправления, утратившего доверие населения.

К указанному виду ответственности органы и должностные лица местного самоуправления могут быть привлечены только населением муниципального образования. В федеральном законодательстве отсутствует правовое определение термина население муниципального образования, и, восполняя этот пробел, субъекты Российской Федерации в законодательстве о местном самоуправлении вводят юридическое понятие населения.

В Уставах муниципальных образований зафиксированы условия наступления ответственности перед населением (утрата доверия), разграничены

субъекты ответственности (Глава муниципального образования, депутат представительного органа местного самоуправления, иное должностное лицо местного самоуправления), определены особенности процедуры применения ответственности в зависимости от субъекта (проведение референдума, голосования или решение органов или должностных лиц местного самоуправления, осуществивших назначение или избрание).

Закон об общих принципах организации местного самоуправления устанавливает основание для ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением – утрата доверия. Порядок и условия такой ответственности определяются уставом муниципального образования, а формой ответственности является отзыв депутата представительного органа или выборного должностного лица местного самоуправления населением.

Уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрена возможность отзыва выборного должностного лица местного самоуправления [1].

Согласно статье 87 Устава муниципального образования город Набережные Челны решение об отзыве депутата городского Совета муниципального образования город Набережные Челны, принятое населением, является одним из видов ответственности депутатов городского Совета перед населением города. Население города вправе отозвать депутата, избранного в пределах своего округа [2].

Статья 14 Устава муниципального образования город Набережные Челны регламентирует процедуру отзыва Главы муниципального образования города Набережные Челны, депутата городского Совета муниципального образования город Набережные Челны.

Основаниями для отзыва Главы муниципального образования муниципального образования города Набережные Челны, депутата городского Совета муниципального образования город Набережные Челны могут служить

подтвержденные в судебном порядке конкретные противоправные решения или действия (бездействие) Главы муниципального образования, депутата представительного органа муниципального образования, ставящие под сомнение доверие соответственно к Главе муниципального образования, депутату представительного органа муниципального образования избирателей и выразившиеся в:

1) однократном грубом либо систематическом (не менее двух раз в течение срока своих полномочий), без уважительных причин невыполнении обязанностей Главы муниципального образования, депутата представительного органа муниципального образования;

2) однократном грубом нарушении либо систематическом (не менее двух раз в течение срока своих полномочий) нарушении Главой муниципального образования, депутатом представительного органа муниципального образования требований законодательства Российской Федерации, законодательства Республики Татарстан, нормативных правовых актов органов государственной власти, принятых в пределах их компетенции, настоящего Устава и иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления, принятых в пределах их компетенции;

3) осуществлении деятельности, не совместимой со статусом соответственно Главы муниципального образования, депутата представительного органа муниципального образования.

Отзыв Главы муниципального образования, депутата представительного органа муниципального образования по иным основаниям не допускается. Отзыв Главы муниципального образования, депутата представительного органа муниципального образования не освобождает соответственно Главу муниципального образования, депутата представительного органа муниципального образования от иной ответственности, предусмотренной законом за допущенные нарушения.

Голосование по отзыву Главы муниципального образования, депутата

представительного органа муниципального образования проводится по инициативе населения.

Выдвижение инициативы граждан о проведении голосования по отзыву Главы муниципального образования, депутата представительного органа муниципального образования, подготовка и назначение голосования осуществляются в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом Республики Татарстан для проведения местного референдума с учетом особенностей, предусмотренных Законом об общих принципах организации местного самоуправления.

Инициатива по отзыву Главы муниципального образования, депутата представительного органа муниципального образования не может быть выдвинута ранее ста восьмидесяти дней со дня избрания и в течение последних ста восьмидесяти дней перед истечением срока, на который избран соответственно Глава муниципального образования, депутат представительного органа муниципального образования.

Предложение об отзыве Главы муниципального образования, депутата представительного органа муниципального образования вносится в представительный орган муниципального образования жителями соответствующего избирательного округа, обладающими избирательным правом, в количестве не более 5 процентов от общего числа избирателей соответствующего избирательного округа.

Для выдвижения инициативы проведения голосования по отзыву Главы муниципального образования, депутата представительного органа муниципального образования и сбора подписей граждан в ее поддержку образуется инициативная группа в количестве не менее 10 человек, имеющих право на участие в муниципальных выборах.

Избирательная комиссия муниципального образования в срок, установленный представительным органом муниципального образования, проводит проверку достоверности фактов, послуживших причиной внесения

предложения об отзыве Главы муниципального образования, депутата представительного органа муниципального образования. Избирательная комиссия муниципального образования имеет право заслушивать лиц, которые могут сообщить о фактах, изложенных в предложении об отзыве Главы муниципального образования, депутата представительного органа муниципального образования, истребовать и рассматривать соответствующие документы для проверки фактов, изложенных в предложении об отзыве Главы муниципального образования, депутата представительного органа муниципального образования [5, с. 290].

По результатам работы Избирательная комиссия муниципального образования выносит заключение о проведении голосования по отзыву Главы муниципального образования, депутата представительного органа муниципального образования либо отклонении предложения о его отзыве. Правовую основу подготовки и организации голосования составляют нормы избирательного права [4], но сам процесс регламентируется специальными нормативными правовыми актами.

Отзываемый Глава муниципального образования, депутат представительного органа муниципального образования имеет право давать избирателям объяснения, представлять необходимые документы по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва, на любой стадии процедуры отзыва до дня голосования.

В целях обеспечения данного права инициативная группа обязана извещать Главу муниципального образования, депутата представительного органа муниципального образования о дате, времени и сути всех мероприятий по отзыву не позднее, чем за три дня до их проведения и тем самым обеспечить участие Главы муниципального образования, депутата представительного органа муниципального образования в этих мероприятиях.

Отзываемый Глава муниципального образования, депутат представительного органа муниципального образования при проведении

голосования по его отзыву обладает правом вести агитацию на равных основаниях с инициативной группой в целях дачи объяснений избирателям по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для его отзыва.

Глава муниципального образования, депутат представительного органа муниципального образования считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в соответствующем избирательном округе.

Избирательная комиссия муниципального образования в пятидневный срок после официального определения результатов голосования по отзыву письменно извещает инициативную группу и Главу муниципального образования, депутата представительного органа муниципального образования, в отношении которого проводилась процедура отзыва, об итогах голосования по его отзыву.

Итоги голосования по отзыву Главы муниципального образования, депутата представительного органа муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Полномочия отозванного по итогам голосования Главы муниципального образования, депутата представительного органа муниципального образования прекращаются с момента официального опубликования результатов голосования по его отзыву.

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, в том числе по истечении срока их полномочий [8, с. 254]. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления были допущены

публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

Право населения на отзыв депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления закреплено только на местном уровне. В юридической литературе такой принцип, определяющий статус депутатов, называется принципом императивного мандата.

Конечно, императивный мандат на федеральном уровне в его буквальном значении – институт совершенно нежизнеспособный. Если депутат по каждому вопросу должен предварительно выявлять мнение своих избирателей, то, даже отвлекаясь от непреодолимых еще сегодня технических трудностей, принятие решений в парламенте зачастую стало бы невозможным: парламентарии не вправе были бы прийти к компромиссу. Но даже если понимать императивный мандат менее жестко, а именно как обязанность парламентария следовать воле своих избирателей, когда она прямо выражена, при свободе действий в остальных случаях, то и при таком понимании конструкция вызывает принципиальные сомнения. Если парламентарий считает выраженную волю своих избирателей противоречащей национальным интересам, он обязан выполнять ее либо подавать в отставку или подвергнуться отзыву. Императивный мандат не соответствует системному видению общества, он исходит из восприятия общества лишь как простой суммы его составных частей, а не как целого с его особыми качествами и интересами [7, с. 13].

Согласно конституциям демократических государств парламенты и все их члены являются представителями всей нации, и никто не вправе давать им обязывающих наказов. Они связаны лишь конституцией и своей совестью, которая должна им подсказывать, каким образом в конкретных случаях следует решать те или иные общенациональные и местные проблемы. Это принцип так называемого свободного мандата.

В целом, характеризуя ответственность органов и должностных лиц

местного самоуправления перед населением, можно отметить, что основу этой ответственности составляют нормы конституционного права. Ее содержанием является решение населения о расформировании органа местного самоуправления или об отзыве должностного лица местного самоуправления, утратившего доверие населения. Закон об общих принципах организации местного самоуправления устанавливает основание для ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением – утрата доверия. Порядок и условия такой ответственности определяются уставом муниципального образования, а формой ответственности является отзыв депутата представительного органа или выборного должностного лица местного самоуправления населением.

В настоящее время достаточно проблематично подготовить и осуществить голосование по отзыву должностного лица населением. Это сложное мероприятие требует организации, взаимодействия достаточно широкого круга заинтересованных лиц. Только объединения граждан (в том числе отделения политических партий) могут составить ту силу, которая в состоянии пройти все этапы инициирования, подготовки и проведения голосования по отзыву должностного лица [6, с.17]. Поэтому реализация права граждан на отзыв должна рассматриваться в комплексе, включая участие институтов гражданского общества.

Литература:

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 18.
2. Решение Представительного органа муниципального образования город Набережные Челны от 8 декабря 2005 года № 6/5 «Об Уставе муниципального образования город Набережные Челны» // Челнинские известия. – 2005. – № 23. – С. 13.
3. Игнатов А.В. Реформа местного самоуправления: поиск оптимального решения. – М.: Киров, 2015. – С. 214.
4. Малый А.Ф. Избирательная система Российской Федерации: Учебное пособие. – Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 1995. – 80 с.
5. Кокотов А.Н. Конституционное право России / Отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. – М.: Юристъ, 2003. – С. 290.
6. Курочкин А.В. Правовые источники, регулирующие статус политических партий в современной России // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 1. – С. 14-17.
7. Уваров А.А. Принципы функционирования гражданского общества / А.А. Уваров // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 23. – С. 13 – 20.
8. Усанов В.Е, Хмелевский С.В. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: Учебник – М.: ЭЛИТ, 2013. – С. 254.