

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2022.46.31.027

**Тенденции развития ответственности глав муниципальных образований в контексте современного состояния вопроса о наделении муниципалитетов отдельными государственными полномочиями**

**Отузян Даниэль Амбарцумович**

Аспирант,  
Юридический институт,  
Пятигорский государственный университет,  
357532, Российская Федерация, Пятигорск, пр. Калинина, 9;  
e-mail: ud@pgu.ru

**Аннотация**

Статья посвящена анализу предлагаемых в настоящее время, в ходе современного этапа конституционной модернизации и реформирования системы публичной власти в России, новых мер ответственности глав муниципальных образований. Анализируются как непосредственно новые виды ответственности, так и характер влияния данных новелл законодательства о местном самоуправлении на ситуацию с выполнением муниципальными образованиями как собственных полномочий, так и переданных муниципалитетам отдельных государственных полномочий. Обосновывается возможность формирования позитивных тенденций в сфере выполнения муниципалитетами полномочий в контексте предлагаемых новелл законодательства. Несмотря на расширение дискреционных полномочий региональных органов власти в отношении органов местного самоуправления, предлагаемые законодательные новеллы формируют своего рода обратную зависимость властных органов субъектов РФ от эффективности реализации муниципалитетами как собственных, так и переданных полномочий. Пусть подобного рода зависимость и, главное, позитивные эффекты от ее появления, – дело немалого времени, эти изменения могут стать основой для формирования позитивной тенденции в части передачи муниципальным образованиям полномочий, тем более что до настоящего времени таковой не просматривалось в течении двух последних десятилетий.

**Для цитирования в научных исследованиях**

Отузян Д.А. Тенденции развития ответственности глав муниципальных образований в контексте современного состояния вопроса о наделении муниципалитетов отдельными государственными полномочиями // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 3А. С. 232-238. DOI: 10.34670/AR.2022.46.31.027

**Ключевые слова**

Местное самоуправление, глава муниципального образования, конституционно-правовая ответственность, муниципально-правовая ответственность, полномочия органов местного самоуправления, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

## Введение

Важным этапом продолжающегося реформирования системы публичной власти стало принятие Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ, который продолжает курс конституционной модернизации и нового этапа государственного строительства, положенный принятием ряда важнейших поправок к тексту российской Конституции в 2020 году.

Следующим этапом, что весьма вероятно, станет принятие рассматриваемого в настоящее время Проекта закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (внесен в Государственную Думу 16 декабря 2021 года). В каком-то смысле нельзя не отметить определенную преждевременность анализа указанного законопроекта как свершившегося события, с другой стороны, несмотря на продление сбора поправок к законопроекту до 20 мая 2022 года, на конец апреля субъектами РФ представлено всего 7 отзывов на данный законопроект, а многие положения его уже реализуются в рамках имеющихся поправок к действующему закону о местном самоуправлении, единственное – реализация ряда значимых из них не императивное требование, а возможность, реализуемая по выбору субъектов РФ. Например, это переход к одноуровневой модели местного самоуправления, который отдельные субъекты РФ, такие как Сахалинская область, сумели осуществить еще до появления в 2019 году нового вида муниципальных образований – муниципальных округов [Тхабисимова, Гацולהва, Цапко, 2021].

## Основная часть

Деятельность глав муниципальных образований (далее – «глав муниципалитетов» – *Д.О.*) оказывает решающее воздействие на благополучие населения. При этом, в последние годы обозначилась тенденция усложнения системы полномочий муниципальных образований, прежде всего – за счет переданных полномочий федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ (далее – «региональных госорганов» – *Д.О.*).

Если «на старте» очередного этапа муниципальной реформы, когда переход к современной модели местного самоуправления начал осуществляться в отдельных «пилотных» регионах, городской округ имел полномочия на решение двадцати шести вопросов местного значения, то к 2019 году их стало уже целых сорок семь [Аржанов, 2019].

В случае же ожидаемого принятия нового закона о местном самоуправлении, ожидаемого в том смысле, что оно прямо следует из логики конституционных изменений в части местного самоуправления и в логике принятия нового ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», их число существенно вырастет.

Анализ актуального текста рассматриваемого Проекта закона № 40361-8, подтверждает названную тенденцию весьма наглядно.

С одной стороны, в тексте анализируемого законопроекта появилась несколько иная формулировка в отношении категории «полномочия по решению вопросов местного значения». Теперь речь идет о полномочиях в отношении решения «вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения)» (далее – «вопросы жизнедеятельности» – *Д.О.*).

В связи с тем, что уже начался постепенный переход к одноуровневому формату муниципально-территориальной организации, а также, в связи с тем, что рассматриваемый в настоящее время законопроект презюмирует обязательность окончательного перехода к

таковому формату, разделения перечней «вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения)» между различными уровнями организации местного самоуправления больше нет, и для городских и для муниципальных округов они полностью совпадают.

Что, безусловно, не может помешать нам спрогнозировать и оценить дальнейшие (грядущие) изменения в отношении указанного перечня. Часть 1 статьи 32 Проекта закона о местном самоуправлении устанавливает двадцать семь видов вопросов. А часть 2 статьи 32 Проекта закона о местном самоуправлении допускает на основании законов субъектов РФ расширять указанный перечень еще на двадцать восемь наименований.

Следовательно, общее число полномочий, которые могут быть обязаны осуществлять муниципалитеты, может, соответственно, достигать пятидесяти шести. Таким образом, можно с уверенностью утверждать, что существующая тенденция – увеличение числа муниципальных полномочий, как самостоятельных, так и переданных, до настоящего момента, и, вероятно – в дальнейшем, будет сохраняться.

Тем не менее, не удалось выявить каких-либо оснований для того, чтобы вынести суждение о снижении актуальности существующей уже достаточно продолжительное время критики отдельных, но немаловажных аспектов современного состояния наделения муниципалитетов отдельными государственными полномочиями.

В частности, можно отметить мнение В.В. Аржанова, который указывает на следующие важные обстоятельства: несмотря на обязательность финансирования передаваемых на муниципальный уровень полномочий, расширение их перечня не сопровождается созданием дополнительных источников финансирования реализации таковых, и осуществляется, при этом, «...без создания организационных структур, что не способствует их эффективному выполнению», в то же самое время «...государство оставляет за собой полномочия, обеспеченные финансовыми ресурсами, а вопросы, решение которых требует значительных и постоянных материальных затрат, передаются на муниципальный уровень власти» [там же].

Отметим, что, фактически, каждая итерация реформирования как регионального, так и муниципального уровня публичной власти сопровождается усложнением имеющейся ситуации с решением как организационно-правовых, так и финансово-правовых вопросов.

Нельзя недооценивать проблемы в организационно-правовой сфере. В частности, с ростом с свое время числа муниципальных услуг и повышение требований к качеству их оказания, создало для ряда муниципалитетов немалые организационные сложности. В условиях хронического недофинансирования, сложностей с кадровым и материальным обеспечением деятельности, даже разработка «...регламентов оказания услуг, в соответствии с новыми требованиями, показала, что не все муниципальные образования самостоятельно могут их разработать» [Тхабисимова, 2014]. Таким образом, перед региональными госорганами стоит вопрос мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления в организационно-правовой сфере.

Что же касается вопросов достаточности финансирования, то, думается, решение этой проблемы должно опираться не только лишь на оценку эффективности деятельности муниципалитетов по реализации переданных полномочий, но на выявление пропорциональности соотношения эффективности реализации полномочий к степени достаточности их финансирования.

Вне всяких сомнений, методики подсчета указанной пропорции, равно и критерии достаточности должны определяться, в зависимости от сферы расчета в отношении либо

отдельных регионов, либо групп регионов, в достаточной степени схожих по социально-экономическим, природно-климатическим и иным условиям.

В то же самое время, полномочия в части такого рода критериев должны быть сосредоточены исключительно на федеральном уровне.

Итак, рассматриваемый в настоящее время новый законопроект содержит расширенный каталог возможностей органов государственной власти в отношении прекращения полномочий главы муниципального образования.

Рассмотрим обсуждаемые в настоящее время на законодательном уровне и в научно-экспертном сообществе, законодательные новеллы в отношении такого вида муниципально-правовой ответственности, как прекращение полномочий главы муниципального образования.

Предлагается, прежде всего, расширение перечня субъектов правоотношений, наделенных правом принятия непосредственного решения о прекращении полномочий, или же – наделенных возможностью постановки вопроса перед представительным органом местного самоуправления о прекращении полномочий главы муниципального образования.

Положения рассматриваемого законопроекта закрепляют таковое в связи с утратой доверия Президента России. Необходимо обратить внимание на то, что сама возможность отрешения муниципальных глав от должности в связи с утратой доверия Президента России является весьма значимым фактором активизации работы глав субъектов РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ, в отношении формирования более справедливого и реалистичного подхода к оценке эффективности и качества работы глав муниципалитетов и стимулом к принятию необходимых кадровых решений.

Совершенно очевидно, что непосредственное привлечение главы муниципалитета к ответственности Президентом России будет прямо указывать на серьезные просчеты исполнительной власти субъектов Федерации в отношении контроля над деятельностью глав муниципалитетов, в том числе – неверной оценки эффективности деятельности последних, во-первых, а также – неадекватной условиям и требованиям осуществления управления и контроля реализацией прогностической функции, «непредвиденность» вероятных негативных последствий их деятельности.

Рассмотрим обсуждаемые в настоящее время виды ответственности глав муниципальных образований с учетом отмеченных нами выше проблем и вызовов. Наибольший интерес, как представляется, является удаление главы муниципалитета в отставку муниципальным представительным органом по инициативе главы субъекта РФ (подпункт 4 пункта 1 статьи 21).

Положения рассматриваемого в настоящее время Государственной Думой законопроекта, предусматривают широкий перечень оснований упомянутого выше удаления в отставку, в том числе, прямо относящихся к обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных переданных полномочий.

Так, например, положения пункта 1 части 3 статьи 21 анализируемого законопроекта, предусматривают возможность удаления в отставку главы муниципалитета в случае принятия им решений, которые повлекли возникновение просроченной задолженности муниципалитета по долговым, а также по бюджетным обязательствам, в размере более тридцати процентов от собственных доходов, и (или) – более сорока процентов от бюджетных ассигнований в соответствующем отчетном году, определенные в соответствии с требованиями БК РФ, при условии, что перед муниципальным образованием финансовые обязательства регионального и федерального бюджета выполнены в полном объеме (пункт 2 части 1 статьи 38).

Также закрепляется возможность удаления главы муниципалитета в отставку, «...если при

осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом» (пункт 3 части 1 статьи 38).

Ответственность в виде удаления в отставку прямо установлена в отношении неисполнения обязанностей «по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения», в случае неисполнения иных, установленных действующим законодательством обязанностей, в том числе – «...обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, в течение трехмесячного или более длительного срока» (пункт 2 части 1 статьи 21).

Положения анализируемого акта содержат и основание в виде двукратной неудовлетворительной оценка деятельности главы муниципалитета по итогам его ежегодного отчета муниципальным представительным органом, причем их формулировка не исключает удаление в отставку по инициативе главы субъекта РФ (пункт 3 части 1 статьи 21).

Отдельно сформулировано условие удаления в отставку главы муниципалитета в виде действий (бездействия), которые привели к массовой дискриминации по мотивам расовой, этнической, религиозной, языковой принадлежности, как граждан РФ, так и иных лиц (иностранцев, лиц без гражданства), проживающих на территории муниципального образования, а также – к возникновению этнонациональных или этноконфессиональных конфликтов (пункт 5 части 1 статьи 21).

Также к числу оснований отнесены «...систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления» (пункт 6 части 3 статьи 21) и различные нарушения в отношении ограничений и запретов в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, а также – неисполнение должностных обязанностей главой муниципалитета (пункт 4 части 1 статьи 21).

Планируется также установление обязанности представительного органа об обязательном уведомлении главы субъекта РФ о выдвижении инициативы удаления в отставку главы муниципалитета (часть 4 статьи 21), закрепление обязательного учета мнения главы субъекта РФ по вопросу отставки главы муниципалитета в общем случае (часть 5 статьи 21) и обязательность согласия главы субъекта в отношении оснований, предусмотренных 2 и 3 части 1 статьи 38, которые анализировались нами выше.

Для принятия решения об отставке главы муниципалитета необходимо согласие двух третьих депутатов муниципального представительного органа (часть 9 статьи 21, в противном случае повторное рассмотрение данного вопроса возможно не ранее, чем через два месяца (часть 15 статьи 21).

Отметим, что предусмотрен судебный порядок оспаривания решения муниципального представительного органа в суде, до окончания рассмотрения данного вопроса судом новый глава муниципалитета не может быть избран или назначен на должность (части 19 и 21 статьи 21).

Прямо закрепленная обязанность глав субъектов Федерации о постановке вопроса об ответственности глав муниципалитетов в ряде рассмотренных выше случаев не только расширяет перечень их властных полномочий и каталог их возможностей осуществления выбранного курса внутренней политики в регионе, увеличивая при этом степень их влияния на муниципалитеты.

Одновременно это расширение уже и их сферы ответственности за состояние дел в муниципальном образовании. А, в свою очередь, такое расширение пространства ответственности региональных глав, актуализирует проблему соотношения переданных полномочий и возможностей их реального осуществления муниципальными образованиями.

Выше мы уже отмечали диспропорциональные соотношения полномочий и средств их эффективной реализации. Полагаем, что вышеописанное сужение пространства самостоятельности и повышение ответственности муниципальных глав может неожиданным, на первый взгляд, образом, выступить фактором, препятствующим передачи существенного числа полномочий без адекватных поставленным задачам средств их реализации.

В случае неэффективной реализации таковых будет необходимо предпринимать определенные меры, вплоть до применения мер муниципально-правовой ответственности. Либо рисковать применением последних Президентом России.

### **Заключение**

Таким образом, несмотря на расширение дискреционных полномочий региональных органов власти в отношении органов местного самоуправления, предлагаемые законодательные новеллы формируют своего рода обратную зависимость властных органов субъектов РФ от эффективности реализации муниципалитетами как собственных, так и переданных полномочий. Пусть подобного рода зависимость и, главное, позитивные эффекты от ее появления, – дело немалого времени, эти изменения могут стать основой для формирования позитивной тенденции в части передачи муниципальным образованиям полномочий, тем более что до настоящего времени таковой не просматривалось в течении двух последних десятилетий.

### **Библиография**

1. Аржанов В.В. Разграничение полномочий и предметов ведения между государственными органами и органами местного самоуправления // Административное право и процесс. 2019. № 7. С. 40-42.
2. Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (внесен в Государственную Думу 16 декабря 2021 года).
3. Тхабисимова Л.А., Гацолоева А.Х., Цапко М.И. Конституционно-правовая регламентация народовластия в субъектах Российской Федерации: современные тенденции. М.: Проспект, 2021. 128 с.
4. Тхабисимова Л.А. Правовой аспект эффективности деятельности органов власти и управления субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 12. С. 2753-2758.
5. Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ.

### **Tendencies of responsibility development for heads of municipalities in the context of the modern state of the issue of providing municipalities with some state powers**

**Daniel' A. Otuzyan**

Postgraduate,  
Law Institute of the Pyatigorsk State University,  
357532, 9, Kalinina ave., Pyatigorsk, Russian Federation,  
e-mail: ud@pgu.ru

## Abstract

The article is devoted to the analysis of new measures of responsibility of heads of municipal formations, suggested at the present time, in the course of the modern stage of constitutional modernization and reform of the system of public power in Russia. Both new kinds of responsibility and character of influence of these innovations of legislation on local government on execution by municipal formations of their own powers and some state powers transferred to municipalities are analyzed. It substantiates the possibility of forming positive trends in the implementation of municipal powers in the context of the proposed innovations of legislation. Despite the expansion of the discretionary powers of regional authorities in relation to local governments, the proposed legislative novelties form a kind of inverse dependence of the authorities of the constituent entities of the Russian Federation on the effectiveness of the implementation by municipalities of both their own and delegated powers. Even if this kind of dependence and, most importantly, the positive effects of its appearance are a matter of considerable time, these changes can become the basis for the formation of a positive trend in terms of transferring powers to municipalities, especially since so far this has not been seen for the past two decades.

## For citation

Otuzyan D.A. (2022) Tendentsii razvitiya otvetstvennosti glav munitsipal'nykh obrazovaniy v kontekste sovremennogo sostoyaniya voprosa o nadelenii munitsipalitetov otdel'nymi gosudarstvennymi polnomochiyami [Tendencies of responsibility development for heads of municipalities in the context of the modern state of the issue of providing municipalities with some state powers]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (3A), pp. 232-238. DOI: 10.34670/AR.2022.46.31.027

## Keywords

Local self-government, head of municipality, constitutional-legal responsibility, municipal-legal responsibility, powers of local self-government, vesting local self-government with separate state powers.

## References

1. Arzhanov V.V. (2019) Razgranichenie polnomochii i predmetov vedeniya mezhdru gosudarstvennymi organami i organami mestnogo samoupravleniya [Delimitation of powers and subjects of jurisdiction between state bodies and local governments]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and process], 7, pp. 40-42.
2. *Federal'nyi zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii publichnoi vlasti v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii» ot 21 dekabrya 2021 goda № 414-FZ* [Federal Law No. 414-FZ dated December 21, 2021 "On the General Principles of Organization of Public Power in the Subjects of the Russian Federation"].
3. *Proekt Federal'nogo zakona № 40361-8 «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v edinoi sisteme publichnoi vlasti» (vnesen v Gosudarstvennyuyu Dumu 16 dekabrya 2021 goda)* [Draft Federal Law No. 40361-8 "On the General Principles of Organizing Local Self-Government in a Unified System of Public Power" (submitted to the State Duma on December 16, 2021)].
4. Tkhabisimova L.A., Gatsolaeva A.Kh., Tsapko M.I. (2021) *Konstitutsionno-pravovaya reglamentatsiya narodovlastiya v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii: sovremennye tendentsii* [Constitutional and legal regulation of democracy in the constituent entities of the Russian Federation: current trends]. Moscow: Prospekt Publ.
5. Tkhabisimova L.A. (2014) Pravovoi aspekt effektivnosti deyatelnosti organov vlasti i upravleniya sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [Legal Aspect of the Efficiency of the Bodies of Power and Administration of the Subjects of the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* [Actual Problems of Russian Law], 12, pp. 2753-2758.