УДК 342.51

К вопросу о пределах свободы усмотрения депутатов при оценке ежегодного отчета главы муниципалитета

Соловьев Сергей Геннадьевич
заведующий кафедрой
Конституционного, административного и муниципального права
ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
доктор юридических наук, профессор,
председатель Общественной палаты Миасского городского округа

456304, Челябинская область, г. Миасс, ул. 8 Июля, 10А
E-mail: solovev@feml.miass.susu.ru,
контактный телефон – 8 (3513) 52-11-60

Статья посвящена осмыслению вопроса о пределах свободы усмотрения депутатов при оценке ежегодного отчета главы муниципального образования. Рассмотрены ключевые проблемы, связанные с содержательными и процедурными моментами существующего механизма оценки ежегодного отчета Главы муниципального образования депутатами местного представительного органа. Предложен комплекс правовых мер, направленных на уменьшение возможности принятия произвольных решений депутатов, основанных исключительно на их субъективном усмотрении, при оценке ежегодного отчета главы муниципалитета.

Статья выполнена при поддержке Правительства РФ (Постановление №211 от 16.03.2013 г.), соглашение № 02.A03.21.0011.

Ключевые слова: *местное самоуправление, отчет главы муниципального образования, свобода усмотрения депутатов.*

To the question of limits of discretion of deputies at the assessment of the annual report of the head of municipality

Sergey G. Solovev,
Head of the Constitutional, Administrative
and Municipal Law Department
South-Ural State University(SUSU)
(National Research University),
Doctor of Law, Professor,
Chairman of Public Chamber in Miass city district

The article is devoted to the question of the limits of the discretion of deputies in assessing the annual report of the head of the municipality. The key problems associated with the substantive and procedural aspects of the existing mechanism of evaluation of the annual report of the head of the municipality deputies of the local representative body. The complex of legal measures aimed at reducing the possibility of making arbitrary decisions of deputies, based solely on their subjective discretion, in assessing the annual report of the head of the municipality.

The paper was written with the support of the Government of the Russian Federation (Decree No. 211 dated 16.03.2013 g), agreement No. 02.A03.21.0011.
Keywords: local self-government, report of the head of the municipality, freedom of discretion of deputies.

От малых причин
бывают большие последствия.
Козьма Прутков

Ежегодный отчет главы муниципального образования перед местным представительным органом представляет собой достаточно важную правовую процедуру для стабильного осуществления местного самоуправления в каждом муниципалитете. Значимость данной процедуры обусловлена не только ее важностью с точки зрения подведения и обсуждения итогов функционирования муниципалитета, но и тем обстоятельством, что в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования по результатам ежегодного отчета перед представительным органом, данная два раза подряд, является основанием для удаления его в отставку.

Очевидно, что принимаемое депутатами решение об оценке деятельности главы муниципального образования должно быть предельно обоснованным и подкреплено показателями, наглядно характеризующими уровень эффективности его деятельности. Отсутствие указанных критериев во многом порождает неконкретность, размытость содержания отчетов Главы муниципалитета, непонимание муниципальными депутатами основного курса развития муниципалитета, что в конечном итоге создает условия для произвольных оценок содержания указанного отчета с их стороны[1].

---

[1] Схожие ситуации пытаются упорядочить законодатели ряда стран, к примеру, в законодательстве Канады она может подпадать под правовую

Однако на сегодня следует констатировать тот факт, что предложенная федеральным законодателем правовая конструкция, закрепляющая процедуру ежегодной оценки деятельности главы муниципального образования, в полной мере не решает задачу выставления объективной оценки главе муниципалитета по итогам его работы за год. Наиболее проблемным ее местом, как указывают многие теоретики и практики муниципального права, такие как Ю.С. Артюхов, А.А. Захаров, А.Н. Кокотов, В.В. Пылин, А.В. Четвергова, Е.С. Шугрина[2], является отсутствие нормативно закрепленных критериев оценки деятельности главы муниципального образования, используемых депутатами местного представительного органа. Данная недоработка законодателя, порождающая неограниченную свободу усмотрения депутатов, предполагает реальную возможность депутатов представительного органа муниципального

конструкцию «предвзятости» при принятии правовых решений (См.: MacLean M.V., Tomlison J.R. A User's Guide to Municipal By-laws. 2nd ed. Markham, ON: Lexis Nexis, 2008. P. 81.

[2] Мнение судьи КС РФ Кокотова А.Н. на Определение Конституционного Суда РФ от 16.07.2013 № 1241-О; Артюхов Ю.С. Удаление главы муниципального образования в отставку (законодательная конструкция, проблемы квалификации) // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 4. С. 2 – 5; Захаров А.А. Пределы ограничений права местных сообществ на самоуправление // Российский юридический журнал. 2010. № 1. С. 145; Пылин В.В. Некоторые проблемы ответственности перед населением и представительным органом в муниципальных образованиях // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 3. С. 2 – 5; Соловьев С.Г., Четвергова А.В. Удаление в отставку главы муниципального образования // Законность. 2011. № 11. С. 49 – 52; Шугрина Е.С. Почему механизм удаления глав муниципальных образований в отставку приводит к существенным нарушениям прав на местное самоуправление // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 5. С. 7 - 14.

образования произвольно удалять в отставку главу муниципального образования исключительно на основе их субъективного усмотрения. Указанная возможность произвола (произвольных оценок) депутатов местного представительного органа в значительной мере превращает удаление главы муниципального образования в отставку (по отмеченному основанию) из меры юридической ответственности в меру его политической ответственности перед представительным органом, которую он может нести (в соответствии с основами муниципального права) только перед населением.[3].

Методология исследования

Исходя из анализа теоретических подходов к свободе усмотрения выборных представителей населения, а также на основе анализа практических аспектов реализации процедуры рассмотрения и оценки отчетов главы муниципального образования, предполагается сформулировать блок основных проблем. На основе выявленных недоработок, а также потребностей муниципальной практики, предлагается предложить направления совершенствования теоретической конструкции и нормативной базы, закрепляющих ключевые аспекты современного механизма оценки отчета главы муниципального образования.

Свобода усмотрения депутатов при оценке отчета главы муниципального образования: ключевые подходы и проблемы

В соответствии с общими положениями теории муниципального права в настоящее время депутат муниципального образования имеет возможность оценить деятельность главы муниципального образования в течении года на основании:

1) внутреннего убеждения;

---

[3] Заключение Европейского клуба экспертов местного самоуправления на проект Федерального закона N 155656-5 “О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” // Местное самоуправление. 2009. N 4.

2) анализа содержания представленного отчета;

3) полученной информации о деятельности главы на заседаниях представительного органа, а также с учетом известных ему фактических данных о работе главы;

4) оценок экспертов;

5) отзывов своих избирателей.

При этом оценка депутатами отчета главы муниципального образования, если подходить к ней с общенаучных позиций, предъявляемых к любой оценочной деятельности, должна предполагать исходные данные и алгоритмы оценки, составляющие систему измерения соответствующих величин. При этом исходные данные должны быть метрологически состоятельными, а алгоритмы должны быть правильными[4].

В теории, метрологическая состоятельность исходных данных для оценки отчета главы муниципального образования должна предполагать:

1) наличие эталона для измерений (эталон представляет собой материальный носитель информационных процессов и состояний; анализ соотношения объекта с эталоном позволяет сделать достоверные выводы; при отсутствии эталона исчезают объективные характеристики, остаются пустые, объективно непознаваемые теоретические абстракции);

2) наличие понятных, стабильных критериев, характеризующих степень приближения или удаления объекта анализа от эталона.

Однако, на практике процесс рассмотрения и оценки ежегодных отчетов глав муниципалитетов происходит по схеме очень далекой от указанных научных подходов. Подобное положение обусловлено целым комплексом причин, проистекающих из существующих недоработок в сфере муниципальной теории и практики.

---

[4] Аристотель. Никомахова этика; Большая этика // Сочинения: в 4 т. М., 1984. Т. 4. С. 86; 92-93; 316-317; Гегель Г.В.Ф. Мера // Наука логики. М., 1998. С. 359; Литвинов В.А. Информационные технологии в юридической деятельности. СПб.: Питер, 2013. С.60.

Во-первых, на федеральном уровне нормативно не закреплены показатели, характеризующие эталонное российское муниципального образования, того или иного вида (городской округ, муниципальный район, поселение…). Имеющиеся в настоящее время ключевые показатели эффективности деятельности муниципалитетов, установленные Указом Президента РФ от 28.04.2008 N 607 (ред. от 04.11.2016) "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов", характеризуют лишь отдельные аспекты социально-экономического и жилищно-коммунального состояния муниципалитета, не закрепляя исходный перечень показателей, в целом характеризующих эталонный городской округ или муниципальный район в Российской Федерации.

Во-вторых, установленные Указом Президента РФ от 28.04.2008 N 607 (ред. от 04.11.2016) "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов" ключевые показатели эффективности деятельности муниципалитетов имеют большое количество пробелов и противоречий:

1) Указанные показатели установлены только для двух видов муниципальных образований: городских округов и муниципальных районов. Деятельность же глав муниципального образования других видов не имеет нормативно установленных критериев оценки эффективности их деятельности.

2) Ряд показателей (число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения; общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, - всего, в том числе введенная в действие за один год) сильно зависят от общего экономического положения в стране, географического положения муниципалитета и иных внешних факторов, имея достаточно слабую зависимость от компетентности и эффективности непосредственной деятельности главы муниципального образования.

3) Закрепленная в отмеченном Указе Президента РФ совокупность показателей не содержит ясных формальных показателей деятельности главы муниципального образования, по отдельности или в совокупности однозначно свидетельствующих об уровне его эффективности или неэффективности, не дает цельного, системного отражения эффективности деятельности главы муниципального образования конкретного муниципалитета.

4) Установленные в федеральном законодательстве ключевые показатели эффективности деятельности муниципалитетов по большей мере ориентированы на уровень опытных специалистов в сфере местного самоуправления и не полностью учитывают специфику местного депутатского корпуса, состоящего из депутатов, являющихся не профессиональными муниципальными управленцами, а в первую очередь представителями местного населения, что требует введения показателей понятных и проверяемых с уровня понимания рядового жителя муниципалитета.

В-третьих, в настоящее время нормативно не закреплена единая типовая форма для ежегодного отчета глав муниципальных образований о достигнутых значениях показателей, характеризующих состояние муниципалитета за отчетный год, и их планируемых значениях на каждый год в течении нормативного деятельности главы муниципального образования, что позволяет Главам муниципалитетов представлять чрезвычайно объемные и несистематизированные отчеты, в удобной им форме, которая позволяет говорить о ситуации в муниципалитете в общих чертах, приводить и анализировать огромные массивы цифр, отражающих второстепенные аспекты деятельности муниципалитета, произносить абстрактные и ритуальные фразы, за которыми не стоят реальные дела.

В-четвертых, на сегодня в законодательстве Российской Федерации не регламентированы важные процедурные аспекты представления и рассмотрения отчета о деятельности главы муниципального образования, что

очень часто обуславливает соответствующие пробелы в нормативной базе муниципалитетов и производные практические проблемы в правоприменительной деятельности представительных органов, связанные с оценкой ежегодного отчета о деятельности главы муниципального образования.

1) В законодательстве не закрепляется обязанность главы муниципального образования размещать отчет в печатных и электронных средствах массовой информации.

2) Несмотря на то, что любые органы власти должны корректировать свою работу с учетом предложений и замечаний граждан (в этом суть народовластия), нормативно закрепленная процедура отчета главы муниципального образования не предусматривает механизмов непосредственного участия населения муниципалитета в его обсуждении и форм формирования и формализации его мнения. Подобная законодательная конструкция вызывает опасения не только в силу своей недемократичности[5], но и в силу того, что достаточно часто взаимоотношения главы муниципального образования и представительного органа являются производными от муниципальных политических конфликтов. В связи с этим, достаточно важным являются выяснение, формализация и учет непосредственного мнения населения муниципального образования при оценке ежегодного отчета о деятельности главы муниципального образования.

3) В федеральном законодательстве не закреплена обязанность проведения комплексной оценки ежегодного отчета о деятельности главы муниципального образования контрольным органов муниципального образования и (или) экспертными организациями, обладающими

---

[5] Следует указать, что подобная ситуация характерна не только для Российской Федерации (См.: Lightbody J. City Politics, Canada. Peterborough, ON: Broadview Press, 2006. P. 458).

специальными познаниями в данном вопросе. Указанный пробел представляется значительным в силу того обстоятельства, что (как указывалось ранее) ежегодные отчеты о деятельности главы муниципального образования часто представляются не конкретизированными, очень объемными, не систематизированными, содержащими много второстепенной информации, что затрудняет формирование обоснованной позиции депутатами, являющимися представителями населения, и достаточно часто, не обладающими соответствующей компетенцией (нередко временем и желанием) для формирования профессиональной оценки представленного отчета.

4) Буквальное толкование части 5.1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ не позволяет сделать вывод о том, что процедура ежегодного отчета главы муниципального образования имеет очный характер, предполагает его обязательное личное присутствие на заседании представительного органа и озвучивание всего представленного отчета или основных тезисов. Содержание Федерального закона № 131-ФЗ не исключает направление текста ежегодного отчета главы муниципального образования представительному органу только в письменной форме, озвучивание представленного доклада заместителем главы муниципального образования, исключающее возможность постановки вопросов непосредственно Главе муниципалитета и получения от него личных пояснений.

5) Действующее законодательство России не содержит четко регламентированных сроков или же периодов предоставления ежегодного отчета главы муниципального образования, а также конкретных мер правового воздействия (санкций), установленных в отношении глав муниципальных образований, уклоняющихся от представления ежегодного отчета о результатах своей деятельности представительному органу муниципального образования.

Комплекс правовых мер, направленных на уменьшение произвольных решений депутатов, основанных исключительно на их

субъективном усмотрении, при оценке ежегодного отчета главы муниципального образования.

Во-первых, в целях формирования в сознании депутатов четкого образа, определяющего реально достижимые показатели для современного российского муниципального образования (эталонного российского муниципалитета), к которому должно стремиться муниципальное образование соответствующего вида, необходимо на федеральном уровне нормативно закрепить основные показатели, характеризующие степень решения основных вопросов местного значения в эталонном российском муниципалитете соответствующего вида (городской округ, муниципальный район, внутригородской район, городское поселение, сельское поселение).

Во-вторых, в целях уменьшения возможности произвольных оценок деятельности главы муниципального образования соответствующими депутатами, предлагается закрепить в федеральном законодательстве (наряду с существующими показателями эффективности деятельности органов местного самоуправления, используемыми федеральными и региональными органами государственной власти), понятные, доступные, наглядные, легко проверяемые (как депутатами, так и населением) показатели эффективности работы Главы муниципалитета, привязанные к результатам его работы и характеризующие ключевые сферы его ответственности. На обсуждение можно предложить следующие показатели: количество отключений электроэнергии; количество аварийных дорог; количество неблагоустроенных внутридворовых территорий; количество неосвещенных пешеходных переходов; количество школ и детских садов, не отвечающих установленным требованиям …).

В-третьих, в процедуру оценки деятельности главы муниципального образования на основании его ежегодного отчета необходимо включить механизмы учета мнения населения соответствующего муниципального образования. В качестве составных элементов подобных механизмов можно предложить:

1) закрепление обязательности наличия заключения общественной палаты муниципального образования (органа, осуществляющего общественный контроль) об оценке деятельности главы муниципалитета за истекший год;
2) закрепление обязательного обсуждения ежегодного отчета главы муниципального образования на публичных слушаниях.

В-четвертых, процедуру оценки деятельности главы муниципального образования на основании его ежегодного отчета следует дополнить обязанностью представления заключения контрольного органа муниципального образования, а также обязанностью затребования представительным органом заключений независимых экспертных организаций, обладающих соответствующей компетенцией для оценки отдельных аспектов деятельности Главы муниципального образовании, в случае возникновения сомнений в достоверности сведений, содержащихся в отчете.

В-пятых, в Федеральном законе от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" есть смысл подробно расписать основные процедурные моменты и четко закрепить сроки представления ежегодного отчета главы муниципального образования.

В-шестых, в законодательстве Российской Федерации необходимо предусмотреть меры юридической ответственности, применяемые к Главе муниципального образования в случае непредставления представительному органу в установленные сроки ежегодного отчета о своей деятельности, а также на уровне федеральных подзаконных нормативных актов есть смысл закрепить единую типовую форму (дифференцированную в зависимости от видов муниципалитетов), применяемую подготовки для ежегодного отчета Главы муниципального образования о своей деятельности перед представительным органом.

Подводя итог проведенному исследованию, хотелось указать на тот факт, что существующее положение в сфере правовой регламентации

свободы усмотрения депутатов местного представительного органа при рассмотрении ежегодного отчета главы муниципального образования не только объективно не соответствует стандартам правового государства, так как содержит много правовых пробелов и недоработок, провоцирующих произвольные оценки муниципальных депутатов, но и значительно ухудшает качество и стабильность осуществления местного самоуправления в России. Однако, как показано выше, данная ситуация поправима, если четко определить цели и вектор движения законодателя. При осуществлении дальнейших исследований по данной проблематике важно понимать, что главное не в том, где мы сегодня находимся, а в то куда мы движемся. Кроме того, если проблемы не выявлены, то их решение невозможно. В связи с этим, в муниципальной теории существует насущная необходимость в дальнейшем анализе поставленной проблемы и выдвижении возможных алгоритмов ее решения.

Список литературы

1. Lightbody J. City Politics, Canada. Peterborough, ON: Broadview Press, 2006.
2. MacLean M.V., Tomlison J.R. A User's Guide to Municipal By-laws. 2nd ed. Markham, ON: Lexis Nexis, 2008.
3. Аристотель. Никомахова этика; Большая этика // Сочинения: в 4 т. М., 1984. Т. 4.
4. Артюхов Ю.С. Удаление главы муниципального образования в отставку (законодательная конструкция, проблемы квалификации) // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 4.
5. Гегель Г.В.Ф. Мера // Наука логики. М., 1998.
6. Заключение Европейского клуба экспертов местного самоуправления на проект Федерального закона N 155656-5 “О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” // Местное самоуправление. 2009. № 4.

7. Захаров А.А. Пределы ограничений права местных сообществ на самоуправление // Российский юридический журнал. 2010. №1.

8. Литвинов В.А. Информационные технологии в юридической деятельности. СПб.: Питер, 2013.

9. Мнение судьи КС РФ Кокотова А.Н. на Определение Конституционного Суда РФ от 16.07.2013 № 1241-О.

10. Пылин В.В. Некоторые проблемы ответственности перед населением и представительным органом в муниципальных образованиях // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 3.

11. Соловьев С.Г., Четвергова А.В. Удаление в отставку главы муниципального образования // Законность. 2011. № 11.

12. Шугрина Е.С. Почему механизм удаления глав муниципальных образований в отставку приводит к существенным нарушениям прав на местное самоуправление // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 5.