

**Вопрос:**

Что подразумевается под неудовлетворительной оценкой деятельности главы муниципального образования, предусмотренной в статье 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ?

**Ответ.**

Удаление главы муниципального образования в отставку представляет собой меру ответственности перед представительным органом муниципального образования, выступающего выразителем мнения населения.

Согласно статье 71 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) основания наступления ответственности органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ.

Таким образом, более детальное регулирование оснований ответственности главы, порядок привлечения к ответственности должны осуществляться на муниципальном уровне - уставом муниципального образования. При этом в уставе может быть бланкетная норма, содержащая отсылку к соответствующему муниципальному правовому акту.

В статье 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ указаны основания удаления в отставку; названы субъекты, инициирующие удаление в отставку; обозначены особенности согласования этой деятельности с органами государственной власти субъекта РФ; особенности рассмотрения вопроса об удалении в отставку представительным органом, а также права и гарантии удаляемого главы. Форма представления отчета<sup>1</sup>, сроки отчета<sup>2</sup>, требования к структуре или содержанию отчета в федеральном законе не урегулированы.

Одним из оснований удаления главы муниципального образования в отставку является неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд (пункт 3 части 2 статьи 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ).

В Определении от 25 января 2012 г. N 114-О-О Конституционный Суд РФ указал следующее. Оценочный характер выносимого представительным органом решения предполагает при его принятии использование демократических процедур и учет различных факторов и мнений, тем самым оценка деятельности органов местного самоуправления при осуществлении контрольных полномочий представительного органа может быть различной и связана с дискрецией этого органа. Глава муниципального образования как лицо, обладающее особым публично-правовым статусом, добровольно приобретая этот статус, принимает на себя не только полномочия по решению вопросов местного значения, но и обязанность отчитываться перед населением и представительным органом муниципального образования о результатах своей деятельности, а также признает возможность наступления ответственности вплоть до удаления в отставку в случае признания его деятельности неудовлетворительной. Для исключения возможного субъективизма при рассмотрении отчета главы муниципального образования необходимо

---

<sup>1</sup> Например, отчет может представляться в устной или письменной форме; электронной или отпечатанной форме; размещаться на сайте органа власти (муниципального образования), произноситься перед депутатами в ходе заседания представительного органа или перед населением в ходе соответствующего собрания или конференции. Возможны и иные формы, а так же сочетания вышеназванных форм.

<sup>2</sup> Например, отчет должен состояться до 1 мая следующего года; или глава отчитывается ежегодно, в марте следующего года; или глава отчитывается на последнем заседании представительного органа в календарном году и т.п.

данный вопрос урегулировать в муниципальных правовых актах, желательно в уставе муниципального образования. Иначе возникает слишком большая дискреция представительного органа муниципального образования.

Анализ муниципальных правовых актов показывает, что особенности ежегодного отчета главы муниципального образования перед представительным органом муниципального образования регулируется как решениями главы (как правило, эти решения касаются особенностей подготовки отчета), так и представительного органа (регулируют как подготовку, так и заслушивание отчета, а также принятие по нему итогового решения).

Есть муниципальные правовые акты, в которых утверждается структура отчета, требования к его содержанию<sup>3</sup>. Встречаются муниципальные правовые акты, в которых отдельно регулируются особенности ежегодных отчетов каждого органа местного самоуправления в отдельности<sup>4</sup>. В некоторых муниципальных образованиях

---

<sup>3</sup> Муниципальный правовой акт Думы Пограничного муниципального района от 29.02.2016 N 115-МПА "Положение о порядке заслушивания Думой Пограничного муниципального района ежегодного отчета главы Пограничного муниципального района о своей деятельности и деятельности администрации Пограничного муниципального района"; Постановление Администрации Качканарского городского округа от 31.03.2016 N 340 "О Порядке подготовки ежегодного отчета Главы Качканарского городского округа о его деятельности, деятельности Администрации и иных подведомственных Главе органов местного самоуправления Качканарского городского округа, в том числе о решении вопросов, поставленных Думой Качканарского городского округа, утвержденном Постановлением Администрации Качканарского городского округа"; Распоряжение Администрации Томского района от 07.10.2016 N 377-П "Об утверждении Порядка подготовки ежегодного отчета Главы Томского района о результатах своей деятельности, деятельности Администрации Томского района и ее органов"; Решение Арзамасской городской Думы Нижегородской области от 27.02.2015 N 12 "Об утверждении Положения о ежегодном отчете главы администрации города Арзамаса"; Решение городской Думы городского округа Кинешма от 26.09.2012 N 40/422 "Об утверждении порядка представления городской Думе городского округа Кинешма ежегодного отчета главы администрации городского округа Кинешма о результатах своей деятельности и деятельности администрации городского округа Кинешма"; Решение Думы города Когалыма от 23.12.2015 N 632-ГД "О Порядке представления ежегодного отчета главы города Когалыма о результатах его деятельности и деятельности Администрации города Когалыма, в том числе о решении вопросов, поставленных Думой города Когалыма"; Решение Думы Дальнегорского городского округа от 28.04.2016 N 469 "Об утверждении Порядка представления и заслушивания ежегодного отчета главы Дальнегорского городского округа о результатах его деятельности как главы городского округа и главы администрации городского округа, о деятельности администрации Дальнегорского городского округа и иных подведомственных главе городского округа органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных Думой Дальнегорского городского округа"; Решение Думы Тернейского муниципального района Приморского края от 27.05.2014 N 77 (ред. от 24.05.2016) "Об утверждении положения о порядке предоставления и заслушивания ежегодного отчета главы Тернейского муниципального района о результатах деятельности главы и деятельности администрации Тернейского муниципального района"; Решение Ливенского районного Совета народных депутатов от 27.02.2013 N 17/174-РС "Об утверждении Порядка заслушивания ежегодных отчетов главы Ливенского района Орловской области о результатах его деятельности, о результатах деятельности администрации Ливенского района Орловской области, в том числе о решении вопросов, поставленных районным Советом народных депутатов Орловской области; председателя Ливенского районного Совета народных депутатов Орловской области и председателя контрольно-счетной палаты Ливенского района Орловской области об итогах работы Ливенского районного Совета народных депутатов Орловской области и контрольно-счетной палаты Ливенского района Орловской области"; Решение Представительного собрания Железногорского района Курской области от 28.05.2015 N 33-3-РС "Об утверждении Положения о порядке заслушивания отчета Главы Железногорского района Курской области о результатах его деятельности и деятельности администрации"; Решение Совета депутатов г. Бердска от 25.02.2014 N 438 "Об утверждении Положения об отчете Главы города Бердска о результатах своей деятельности, деятельности администрации города и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных Советом депутатов города Бердска".

<sup>4</sup> См., напр.: Решение Курганской городской Думы от 28.09.2016 N 197 "Об утверждении Положения о порядке представления и заслушивания ежегодных отчетов Главы города Кургана, руководителя Администрации города Кургана, председателя Контрольно-счетной палаты города Кургана"; Решение Ливенского районного Совета народных депутатов от 27.02.2013 N 17/174-РС "Об утверждении Порядка заслушивания ежегодных отчетов главы Ливенского района Орловской области о результатах его

регламентируется количество вопросов, которое может быть задано в ходе обсуждения отчета главы<sup>5</sup>. Есть примеры регулирования отчета главы перед населением, а также очередного и внеочередного отчета перед депутатами<sup>6</sup>; предварительного заслушивания отчета главы на совместном заседании постоянных комитетов<sup>7</sup>; предварительного или последующего официального опубликования отчета<sup>8</sup>; особенностей реагирования на выявление в ходе отчета нарушений законодательства и муниципальных правовых актов<sup>9</sup>.

Одним из наиболее сложных, но важных вопросов, связанных с ежегодным отчетом главы муниципального образования перед депутатами, является содержание отчета. Как уже говорилось, есть муниципальные правовые акты, регулирующие содержание отчета. В отдельных случаях используются показатели оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, повышения инвестиционной привлекательности муниципального образования. Однако есть и документы, в которых предусматривается, что глава отчитывается только за осуществление собственных полномочий, перечисленных в части 4 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ. Так, в сельском поселении ежегодный отчет главы муниципального образования должен отражать следующую информацию:

- подписание и обнародование в порядке, установленном Уставом, нормативных актов, принятых Советом депутатов;
- взаимодействие с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, общественными объединениями;
- осуществление приема граждан и рассмотрение жалоб и обращений граждан, поступивших на имя главы муниципального образования;
- оказание содействия депутатам в осуществлении ими своих полномочий, организация обеспечения их необходимой информацией;

---

деятельности, о результатах деятельности администрации Ливенского района Орловской области, в том числе о решении вопросов, поставленных районным Советом народных депутатов Орловской области; председателя Ливенского районного Совета народных депутатов Орловской области и председателя контрольно-счетной палаты Ливенского района Орловской области об итогах работы Ливенского районного Совета народных депутатов Орловской области и контрольно-счетной палаты Ливенского района Орловской области".

<sup>5</sup> См., напр.: Постановление Администрации города Ханты-Мансийска от 03.04.2013 N 337 (ред. от 10.03.2016) "О Порядке организации и проведения городского собрания по вопросу обсуждения проекта отчета Главы Администрации города Ханты-Мансийска о результатах его деятельности, деятельности Администрации города Ханты-Мансийска, в том числе о решении вопросов, поставленных Думой города Ханты-Мансийска"

<sup>6</sup> См., напр.: Решение Белогорского городского Совета народных депутатов от 19.02.2008 N 47/14 "О положении "О порядке проведения отчета главы муниципального образования города Белогорск и депутата Белогорского городского Совета народных депутатов".

<sup>7</sup> См., напр.: Решение Думы города Когалыма от 23.12.2015 N 632-ГД "О Порядке представления ежегодного отчета главы города Когалыма о результатах его деятельности и деятельности Администрации города Когалыма, в том числе о решении вопросов, поставленных Думой города Когалыма".

<sup>8</sup> См., напр.: Решение Муниципального Собрания Сокольского муниципального района от 24.10.2013 N 148 "Об утверждении Порядка представления и рассмотрения ежегодного отчета главы Сокольского муниципального района о результатах его деятельности, а также о деятельности Администрации Сокольского муниципального района и иных подведомственных главе Сокольского муниципального района органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных Муниципальным Собранием Сокольского муниципального района"; Решение Совета депутатов Багратионовского муниципального района от 10.02.2016 N 15 "Об утверждении Порядка представления и рассмотрения Советом депутатов МО "Багратионовский муниципальный район" ежегодного отчета главы администрации МО "Багратионовский муниципальный район" о результатах его деятельности и деятельности администрации МО "Багратионовский муниципальный район".

<sup>9</sup> Решение Муниципального совета Красненского района Белгородской обл. от 16.02.2010 N 195 "О Порядке заслушивания отчетов председателя Муниципального совета Красненского района, председателей постоянных комиссий Муниципального совета, главы администрации Красненского района".

- мероприятия, проведенные в отчетном году, а также планируемые к проведению в предстоящем году и на перспективу<sup>10</sup>.

Следует обратить внимание, на то, что согласно части 5.1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования представляет представителю органу муниципального образования ежегодные отчеты, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования. Таким образом, содержание и объем отчета главы муниципального образования зависит от того, какое место он занимает в системе органов местного самоуправления. Если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, то он должен отчитываться:

- о результатах своей деятельности
- о результатах деятельности местной администрации
- о результатах деятельности подведомственных органов местного самоуправления,
- о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Анализ правоприменительной практики, особенно складывающейся в течении первых лет после введения института удаления в отставку, показывает, что представительные органы допускают большое количество злоупотреблений. Показателем этого является огромное количество судебных решений. Только Конституционный Суд РФ вынужден был около десяти раз обращаться к рассмотрению данных вопросов.

Таким образом, детальное регулирование формы, содержания, процедуры отчета главы муниципального образования является гарантией соблюдения его прав и защитой от возможных злоупотреблений (особенно от возможной политизации) при решении вопроса об удалении его в отставку. Желательно данные вопросы регулировать муниципальным правовым актом, принимаемым представительным органом муниципального образования.

---

<sup>10</sup> Решение Совета депутатов муниципального образования - Подвязьевское сельское поселение Рязанского муниципального района Рязанской области от 26.03.2015 N 55 "Об утверждении Положения о порядке заслушивания отчета главы муниципального образования - Подвязьевское сельское поселение Рязанского муниципального района Рязанской области перед Советом депутатов муниципального образования - Подвязьевское сельское поселение Рязанского муниципального района Рязанской области о результатах его деятельности".