Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования «Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
Факультет «Экономика, управление, право»
Кафедра «Конституционное, административное и муниципальное право»
Направление подготовки «Юриспруденция»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой,
д.ю.н., профессор
_____С.Г. Соловьев
«__»_____2017г.

Правовой статус главы муниципального образования: проблемы теории и практики

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

ЮУрГУ – 40.03.01.2017.899. ВКР

Руководитель, д.ю.н., профессор
кафедры КАиМП
_____ С.Г. Соловьев
«____»_____2017 г.

Автор работы
студентка группы МиЭУП-426
_____ Е.В. Усольцева
«____»_____2017 г.

Нормоконтролер, зав.кафедрой
ГПД, д.ю.н., доцент
_____ Д.Б. Абушенко
«____»_____2017 г.

Миасс 2017

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования «Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
Факультет «Экономика, управление, право»
Кафедра «Конституционное, административное и муниципальное право»
Направление подготовки «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
_____ С.Г. Соловьев
«____»_____ 2016 г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студента
Усольцевой Екатерины Владимировны
группа МиЭУП–426

1. Тема работы: «Правовой статус главы муниципального образования: проблемы теории и практики», утверждена приказом по университету от «__»_____ 2016 г. № ___
2. Срок сдачи студентом законченной работы «__» _____ 2017 г.
3. Исходные данные к работе: научная, учебная и методическая литература по муниципальному праву, материалы правоприменительной практики, законодательство Российской Федерации.
4. Перечень вопросов, подлежащих разработке:
1) исследовать историю развития института главы муниципального образования в России;
2) определить теоретико-правовые основы статуса главы муниципального образования;
3) исследовать проблемы юридической ответственности главы муниципального образования: отрешение от должности, отзыв и удаление в отставку.
5. Иллюстративный материал на усмотрение автора.
6. Дата выдачи задания «___» _____ 2016 г.

КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН

Наименование разделов (глав, параграфов) выпускной квалификационной работы	Срок выполнения разделов работы	Отметка руководителя о выполнении (дата, подпись)
ГЛАВА 1 ОЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СТАТУСА ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА § 1.1 История развития института главы муниципального образования в России § 1.2 Правовой статус главы муниципального образования: актуальные проблемы поиска оптимума		
ГЛАВА 2 АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ § 2.1 Проблемы эффективности применения института отзыва и отрешения от должности главы муниципального образования § 2.2 Проблемы удаления в отставку главу муниципального образования		
Введение. Заключение		

Руководитель работы_____/ С.Г. Соловьев /

Студент _____ / Е.В. Усольцева /

АННОТАЦИЯ

Е.В.Усольцева. Правовой статус главы муниципального образования: проблемы теории и практики. – Миасс: ЮУрГУ, МиЭУП-426, 2017. – 101 с., библиогр. список –126 наим.

Выпускная квалификационная работа содержит исследование вопросов, связанных с проблемами теории и практики статуса главы муниципального образования. В представленной работе исследованы: история развития института главы муниципального образования в России, теоретико-правовые основы статуса главы муниципального образования; анализ деятельности, этапы, перспективы развития и проблемные вопросы статуса главы муниципального образования; проблемы юридической ответственности главы муниципального образования: отрешение от должности, отзыв и удаление в отставку.

В работе показана актуальность выбранной темы, которая заключается в том, что она интересна и поэтому в настоящее время исследуется известными учеными в области муниципального права и юриспруденции. Доказательством этого служит перечень использованных в работе научных статей по данной тематике.

Работа структурирована. Она состоит из: введения, двух глав, включающих в себя четыре параграфа, заключения и библиографического списка.

В выпускной квалификационной работе поставлены цели, для достижения которых определены соответствующие задачи. Основной целью работы является проведение комплексного анализа правового статуса главы муниципального образования и определение путей их разрешения.

Результатом представленного исследования является формулирование предложений в действующее законодательство с целью его совершенствования.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ……...6

ГЛАВА 1 ОЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СТАТУСА ГЛАВЫМУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА

§ 1.1 История становления и развития института главы муниципального образования и его ответственности перед населением ……..……...10

§1.2 Правовой статус главы муниципального образования……...20

ГЛАВА 2 АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

§ 2.1 Проблемы эффективности применения института отзыва и отрешения от должности главы муниципального образования..……..34

§ 2.2 Проблемы удаления в отставку главу муниципального образования…….……...46

ЗАКЛЮЧЕНИЕ……...……62

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК……...……69

ВВЕДЕНИЕ

Улучшение механизма управления муниципальными системами совершается на основе понимания надобности введения самоуправления с элементами выборов. Идеология формирования муниципального самоуправления нетрудна: приближать центры решения проблем к населению. Это разрешает создать результативную обратную связь, выявлять и применять потенциал населения в интересах формирования социально-экономической системы, скорректировать по месту модель управления для увеличения качества жизни населения и для того чтобы решить местные проблемы.

Актуальность темы исследования заключается в том, что нынешний степень формирования общества предъявляет к местному самоуправлению увеличенные требования, так как ему относят особую роль в механизме управления хозяйственным и социально-культурным устройством в муниципальных образованиях. Формирование гражданского общества и правового демократического государства в России неосуществимо без участия населения в принятии управленческих решений государственными органами и органами местного самоуправления. Согласно ч. ч. 1 и 2 ст. 3 Конституции РФ многонациональный народ России, выступая в качестве носителя суверенитета и единого источника власти, исполняет ее как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Согласно этому принципу народного суверенитета «все конституционные правомочия государственной и муниципальной власти в Российской Федерации исходят от народа через его свободно выражаемую волю». Важнейшее назначение местного самоуправления, которое состоит в предельном приближении к населению и удовлетворении его насущных интересов, определяет формирование форм непосредственной демократии.

Степень научной разработанности темы исследования. В юридической науке вопросам теории и практики местного самоуправления и, в частности,

правовому регулированию статуса главы муниципального образования выделялось определенный интерес.

Теоретическую основу работы составили работы советских и российских ученых, которые занимались изучением всеобщих вопросов организации местного самоуправления в Российской Федерации и внесших обусловленный вклад в разработку правовых основ статуса главы муниципального образования. В их числе необходимо отметить работы В.Е. Волосова, В.Н. Додонова, В.Б. Зотова, Е.М. Ковешникова, И. Стародубровской, М. Славгородской, Г.Н. Чеботарева, И.А Шевелева, и многих других.

Несмотря на существенный круг авторов, посвятивших свои работы статусу главы муниципального образования, комплексное проведение исследования в данной области, особенно с учетом реалий нынешнего местного самоуправления, еще не проводились. Исключение составляют, пожалуй, монография С.Г. Соловьева «Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации» и ряд его публикаций[1].

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе организации деятельности главы муниципального образования в системе органов местного самоуправления в Российской Федерации, вытекающие из его статуса как высшего должностного лица муниципального образования.

Предмет исследования составляют правовые нормы, закрепляющие правовой статус главы муниципального образования, а также научно-теоретические и практические вопросы, определяющие статус высшего выборного муниципального должностного лица.

Основной **целью** работы является проведение комплексного анализа правового статуса главы муниципального образования и определение путей их разрешения.

[1] Соловьев С.Г. Проблемные вопросы о юридической ответственности глав муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2008. С. 29-30.

Для достижения поставленной цели определены следующие задачи исследования:

– проанализировать историю развития института главы муниципального образования в России;

– рассмотреть теоретико-правовые основы статуса главы муниципального образования;

– выявить проблемы отзыва , а также отрешения главы муниципального образования;

– выявить проблемы удаления главы муниципального образования в отставку;

– выявить недостатки и разработать предложения по совершенствованию законодательной базы.

Методы исследования. Методологическая база исследования состоит в применении как общенаучных приемов и методов, так и специальных правовых методах познания. Общенаучными явились общелогические (анализ, синтез), сравнительный, системный, исторический, междисциплинарный методы исследования. В частности при решении поставленных задач автор использовал метод изучения и анализа научной литературы, действующего законодательства, изучения и обобщения судебной практики, исторический метод, формально-юридический и сравнительно-правовой методы.

Научная новизна исследования состоит в том, что она является комплексным исследованием института главы муниципального образования как правовой проблемы.

Практическая значимость исследования определяется тем, что положения и выводы выпускной квалификационной работы восполняют существующий пробел в исследовании института главы муниципального образования и могут быть использованы для совершенствования действующего законодательства.

Поставленная в работе цель позволяет сформировать следующую **структуру исследования.** Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав включающих в себя 4 параграфа, заключения и библиографического списка. Во введении сформулирована основная цель и поставлены задачи работы, показана актуальность выбранной темы, а также показаны научная новизна и практическая значимость исследования.

В первой главе раскрыта сущность историко-теоретических основах статуса главы муниципального образования. Вторая глава имеет практическую направленность, в ней рассмотрены актуальные проблемы, муниципально-правовой ответственности главы муниципального образования, а также сделана попытка найти пути решения указанных проблем.

В заключении подведены основные итоги исследования, а также сделаны основные выводы и предложения по совершенствованию действующего законодательства.

ГЛАВА 1 ОЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СТАТУСА ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА

§ 1.1 История становления и развития института главы муниципального образования и его ответственности перед населением

Актуальность изучения проблем формирования местных органов публичной власти представлена тем, что местное самоуправление является важнейшим уровнем властной вертикали как в Российской Федерации, так и в большинстве зарубежных стран. Местное самоуправление призвано решать большинство проблем, стоящих перед гражданским обществом: обеспечение дошкольного, основного общего образования, здравоохранения, развитие транспортной инфраструктуры, планирование, застройка и благоустройство территорий муниципальных образований и решение иных вопросов жизнедеятельности муниципального сообщества.

Исследование института местного самоуправления, должностных лиц, установление его места в структуре публичной власти невозможно без рассмотрения этапов формирования местной власти в истории России. Первые попытки учреждения местной власти предпринимались еще в дореволюционной России. Так, И.А. Исаев отмечает, что предпосылки к формированию местных общин, сохраняющих определенную автономию по отношению к государственному аппарату, намечались еще в Новгородских и Псковских государственных образованиях на северо-западе Руси в XII - XIII вв[2].

Вместе с этим местное самоуправление в общепринятом современном смысле объявилось в России в 1864 году после крестьянской реформы 1861 году Все предыдущие попытки установить в России местное управление

[2] Исаев И.А. История государства и права России. М.: Юристъ, 2007. С. 33 - 34.

на сколько-нибудь демократических началах, в т.ч. Петра I и Екатерины II, не могли дать существенных результатов в условиях господства крепостного права. Однако ни земская, ни городская реформы 60 - 70-х гг. XIX в. не принесли широкого успеха в широкомасштабной трансформации местной власти, поскольку формирование местных органов осуществлялось по сословному принципу [3].

После взятия власти большевиками в результате победы Великой Октябрьской революции произошел радикальный переход к принципиально новой модели государственного устройства. На основе Конституции РСФСР 1918 г. устанавливалась единая централизованная система органов государственной власти (ст. 1 Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа)[4]. Местные советы выполняли роль территориальных органов власти. Закреплялась такая система и в последующих Конституциях Союза ССР 1923, 1936, 1977 гг. и Конституциях РСФСР 1925, 1937, 1978 гг.

В ноябре 1918 года Чрезвычайный VI Всероссийский съезд Советов принял постановление «О точном соблюдении законов» [5], призвавшее всех граждан, все государственные органы и всех должностных лиц к четкому соблюдению законов. О чем и установлено в постановлении Совета Обороны, которое принято в декабре 1918 году [6], которое отмечет недопустимость публикации местными органами норм, которые противоречат актам центральной власти или выходящее за пределы компетенции местных Советов.

Изначально в советской власти органы местного самоуправления упразднятся, а вновь созданные губернские, уездные и волостные Советы рабочих и крестьянских депутатов становятся государственными органами управления на местах.

---

[3] Фадеев В.И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Lex russica. 2014. № 4. С. 396.

[4] Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918 // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582 (Утратила силу.).

[5] Постановление VI Всероссийского Чрезвычайного Съезда Советов «О точном соблюдении законов» от 08 ноября 1918 года (утратил силу) // Известия ВЦИК. 1918. № 267.

[6] См.: URL: http://libmonster.ru/m/articles/view/В-И-Ленин-председатель-совета-рабочей-и-крестьянской-обороны (дата обращения: 19.09.2016).

Затем в вопросах регламентации статуса главы и ответственности органов на местах было Конституция СССР 1977 года[7]. В эпоху действия Конституции СССР 1977 года возникли первые труды, разделяющие элементы правового статуса и ответственность органов власти и устанавливающие ее характер.

Нельзя не признать, что принятые конституционные нормы имели серьезное значение, но все же были явно недостаточны для того чтобы обеспечить истинного полновластия местных органов и формирования условий для выработки ответственного поведения народных органов государственной власти.

Нужно придавать значения, что стимулирование направленности ответственной деятельности местных органов и должностных лиц в в данную эпоху реализовывало самыми различными формами и методами, среди которых не конечную роль играло и воспитание кадров, и определение ответственности государственных служащих перед партией. Надлежит выразить, что в партийных органах наблюдалась собственная система стимулирования, охватывая методы убеждения, принуждения, поощрения и своя ответственность.

В советском отраслевом законодательстве институт главы муниципального образования и его ответственности перед населением был достаточно разработан. На главу муниципального образования возлогалась уголовная, административная, дисциплинарная, материальная, гражданско-правовая ответственность[8].

Первые шаги на пути утверждения принципиально иных начал организации управления на местном уровне были предприняты 09 апреля 1990 года. Принятый Закон СССР «Об общих началах местного

[7] Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик от 07 октября 1977 года (утратил силу) // URL: http://pravoslavie-veda.narod.ru (дата обращения: 19.09.2016).

[8] Трофимова Г.А. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: проблемы теории и правовой регламентации // Административное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 223.

самоуправления и местного хозяйства в СССР» [9], установил важнейшие назначения развития местных органов власти.

06 июля 1991 года вступил в силу Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» [10], на основе которого завязался процесс реформирования местных органов власти и создания системы местного самоуправления.

Статья 1 Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» устанавливала определение местного самоуправления, где в первый раз указывалось на то, что органы самоуправления реализовывают деятельность под свою ответственность. Статья 91 также устанавливало то, что должностные лица местных Советов, местной администрации несут ответственность за принятые ими решения в соответствии с законодательством.

Гражданам давалось право обжаловать в суд решения местных Советов, местной администрации, их органов и должностных лиц, если эти решения возражают нормам, нарушают права и законные интересы граждан. В Конституции РФ[11] были заложены следующие принципы децентрализации: признание и гарантии местного самоуправления (ст. 12); выведение местного самоуправления из системы органов государственной власти (там же); причисление к сфере совместного ведения установления общих принципов организации системы органов местного самоуправления, охватывая и ответственность (ст. 72); установление городских, сельских поселений и иных территорий в качестве уровня, на котором осуществляется местное самоуправление (ст. 130). Следовательно, Конституция РФ и принятый следом в соответствии с п. «н» ст. 72 Конституции РФ, Федеральный Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

[9] Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 09 апреля 1990 года (утратил силу) // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.
[10] Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 06 июля 1991 года № 1550-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.
[11] Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. № 237.

Федерации» (далее – Федеральный Закон № 154-ФЗ)[12] заложили предпосылки для того, чтобы институт местного самоуправления приобрел значительную степень легитимности в России, выявилась потенциал для наращивания законодательной базы местного самоуправления, федеральные структуры обрели возможность проверять и регулировать процесс муниципализации, был введен принцип ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц.

В процессе применения данного Закона в него вносились корректирующие изменения, в т.ч. по инициативе Президента Российской Федерации, направленные на усиление ответственности органов местного самоуправления перед органами государственной власти за принятие решений, противоречащих законодательству Российской Федерации, и расширение полномочий органов государственной власти в области местного самоуправления. В июне 2001 года при Президенте Российской Федерации была создана Комиссия по подготовке предложений о муниципальной реформе во главе с заместителем руководителя Администрации Президента РФ Д.Н. Козаком. С этого момента разработка правовых проблем местного самоуправления резко ускорилась. В апреле 2002 года В.В. Путин в очередном президентском Послании Федеральному Собранию затронул проблемы местного самоуправления, потребовав скорейшего завершения разработки новой редакции Федерального закона о местном самоуправлении. 31 декабря 2002 года проект нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был официально внесен Президентом Российской Федерации в Государственную Думу, а 06 октября 2003 года был подписан и обнародован Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ, который с учетом текущих изменений продолжает действовать по настоящее время.

[12] Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает расширенное число форм непосредственной демократии в сфере местного самоуправления. В частности, им введен такой институт реализации жителями муниципальных образований своего волеизъявления, как голосование по отзыву главы муниципального образования, выборного должностного лица местного самоуправления, а также голосование по вопросам изменения границ муниципального образования либо его преобразования.

Лишь на стадии запуска осуществляемых механизмов правового статуса главы муниципального образования и его ответственности перед населением делается истинным механизмом, которое работает на развитие муниципального образования. В связи с чем при анализе конкурсных материалов значительный интерес придавалось программным разработкам, сориентированным на формирование муниципальных образований. При отнесении муниципальных образований к четвертой стадии становления местного самоуправления, становления правового положения главы муниципального образования, одним из важных моментов являлось присутствие стратегических аспектов деятельности органов местного самоуправления. В том числе, разработка и осуществление программ развития муниципальных образований.

Указом Президента РФ «О некоторых вопросах досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления»[13] главам органов исполнительной власти субъектов РФ было дано право решать вопросы о проведении досрочных выборов главы местного самоуправления и назначать исполняющего обязанности главы местного самоуправления в случае невыполнимости исполнения полномочий главой местного самоуправления (главой администрации, мэром, старостой и т.п.) в течение долгого времени. После более совершенно статус и ответственность главы перед населением было установлена в Федеральном законе № 154-ФЗ. В первой редакции статьи

[13] Указ Президента РФ «О некоторых вопросах досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления» от 21 ноября 1994 года № 2093 (утратил силу) // Российская газета. 1994. № 226.

49 Федерального закона № 154-ФЗ не проводилось никаких отличий между органами местного самоуправления ни по основаниям привлечения к ответственности перед население, ни по процедуре привлечения. Согласно ч. 1 ст. 49 Федерального Закона № 154-ФЗ основанием ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством являлись нарушения ими Конституции РФ, устава субъекта РФ, федеральных законов, законов субъекта РФ, устава муниципального образования. Ответственность могла наступить как за исполнение собственных полномочий, так и за исполнение отдельных государственных полномочий. Намеревалось присутствие двух судебных решений – основной устанавливало именно правонарушение, а затем нужно было получить заключение суда общей юрисдикции о нарушении законности в действиях или решениях органов местного самоуправления, их выборных должностных лиц. Действующее гражданско-процессуальное законодательство не устанавливает такой вид решения суда общей юрисдикции как заключение. Помимо этого, возникает вопрос, а вправе ли суд субъекта РФ анализировать вопрос о незаконности деятельности органов местного самоуправления, если таковая уже была определена вступившим в законную силу решением суда общей юрисдикции или арбитражного суда. Это возражает принципам гражданского судопроизводства. Применение мер ответственности случалось при наличии двух судебных решений в форме закона субъекта РФ. Тем не менее, несмотря на такую ссложную процедуру, встречаются случаи ее полной реализации. Свойственно, что во всех случаях речь шла о досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования, избранного непосредственно населением. Ни разу не были распущены представительные органы местного самоуправления. Достаточно широко были известны три случая возбуждения подобных дел (в отношении мэра Улан-Удэ [14], мэра

[14] Закон Республики Бурятия «О досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования г. Улан-Удэ Шаповалова В.А. и о назначении досрочных выборов» от 25 декабря 1997 года № 626-I // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

Владивостока, главы администрации Рузского района Московской области)[15]. Менее известны решения в отношении глав муниципальных образований Тюменской и Нижегородской областей[16].

С принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [17] были внесены важнейшие изменения в правовое регулирование ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением. Было введено различие между ответственностью представительного органа и главы муниципального образования. Причем в законе появились названия каждой санкции – роспуск представительного органа, отрешение главы муниципального образования от должности. Фактически видоизменилась формулировка основания ответственности. Предусматривало не просто нарушение норм Конституции РФ, действующего федерального и регионального законодательства, устава муниципального образования, а нарушение путем издания нормативного правового акта. Кроме того, были формулированы отдельные дополнительные признаки нарушения – незаконность нормативного правового акта, повлекшая признанные судом нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда. Были значительно изменены функции судов, в частности, исключена «двойная роль» суда в данной процедуре. Вместо заключения вышестоящего суда о несоответствии деятельности органов местного самоуправления закону был введен институт «промежуточной» санкции – предупреждение, выносимое законодательным органом власти

[15] Актуальные проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере местного самоуправления // Местное право. 2001. № 1. С. 38.

[16] Закон Тюменской области «О прекращении полномочий главы Горьковского муниципального образования Тюменского района Кирилловой Т.Ф. и назначении новых выборов» от 31 марта 2000 года № 172 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс. Закон Нижегородской области «О прекращении полномочий главы местного самоуправления рабочего поселка Дальнее Константиново Дальнеконстантиновского района Нижегородской области» от 22 июля 1999 № 58-ФЗ // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

[17] Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 04 августа 2000 года № 107-ФЗ (утратил силу) // Российская газета. 2000. № 152.

представительному органу местного самоуправления и высшим должностным лицом субъекта РФ – главе муниципального образования[18]. Было определено, что решение о роспуске представительного органа муниципального образования по-прежнему оформляется в виде закона субъекта РФ, а отрешение главы муниципального образование реализовывается на основании указа главы субъекта. Другими словами процедура отрешения главы муниципального образования стала более простой и доступной для исполнения. Вышеназванным законом были введены установленные сроки давности, Предусматривало, что если в отведенные сроки органы государственной власти субъекта РФ не принимают надлежащих мер, то Президент РФ вправе вмешаться и либо своим указом отрешить главу муниципального образования от должности, либо внести в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске представительного органа муниципального образования. Предусматривалось, что граждане, права и законные интересы которых нарушены в связи с роспуском представительного органа местного самоуправления, отрешением главы муниципального образования от должности, вправе обжаловать роспуск представительного органа местного самоуправления, отрешение главы муниципального образования от должности в надлежащий суд субъекта РФ либо Верховный суд РФ в течение десяти дней со дня официального опубликования закона, причем суд должен был рассмотреть жалобу и принять решение не позднее десяти дней со дня ее подачи. В соответствии с Законом № 131-ФЗ были внесены существенные коррективы в описанные выше механизмы ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением, хотя был сохранен общий подход на разделение ответственности представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования. «Если прежний Федеральный Закон № 154-ФЗ предусматривал наступление ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением только

[18] Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации. М., 2006. С. 270.

в случае нарушения ими Конституции РФ, устава субъекта РФ, федеральных законов, законов субъекта РФ и устава муниципального образования, то Закон № 131-ФЗ говорит о наступлении ответственности муниципальных органов перед населением также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий, что соответствует Европейской хартии местного самоуправления»[19].

Институту местного самоуправления, включая правовой статус главы муниципального образования посвящена глава 8 Конституции Российской Федерации, в которой установлено, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130, ч. 1).

Проведенное исследование позволяет сделать ряд следующих выводов.

Во-первых, Закон № 131-ФЗ, прежде всего, меняет построение системы органов местного самоуправления. Разница между Федеральными законами № 154-ФЗ и № 131-ФЗ, прежде всего, состоит в том, что Законом № 131-ФЗ установлено: в любом муниципальном образовании уставом должна быть предусмотрена должность главы муниципального образования; определяется иной подход ответственности главы муниципального образования; а также закрепляется понятие структуры органов местного самоуправления, через перечисление входящих в нее элементов; разница между сложившимися на основе Федерального Закона № 154-ФЗ моделями построения системы органов заключается в основном в содержании полномочий главы местного самоуправления и порядке его избрания.

Во-вторых, тенденцией в юридическом оформлении статуса главы муниципального образования становится поиск правовых средств включения этого института в государственную управленческую вертикаль. Процесс становления правовых основ организации правового регулирования статуса и

[19] Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005. С. 322.

ответственности главы муниципального образования в России все больше обретает усовершенствованный характер, несмотря на то, что субъекты Федерации сдерживают этот процесс всеми силами законодательства, которое зачастую противоречит Федеральному.

После исследования истории становления и развития института главы муниципального образования и в частности его ответственности перед населением необходимо рассмотреть правовой статус главы муниципального образования, чему и будет посвящен следующий параграф нашей работы.

§1.2 Правовой статус главы муниципального образования

Построение эффективной модели организации местного самоуправления в Российской Федерации является одним из базисных условий укрепления российской государственности, фактором демократизации социальных и государственных институтов, средством формирования устойчивой диверсифицированной связи между гражданами и низовым звеном публичной власти. Муниципальный уровень власти с точки зрения параметров функциональности и территориальности выступает в качестве наиболее близкого населению института публичной власти. Глава муниципального образования является его высшим должностным лицом, обладающим собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. С недавнего времени он может избираться представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных данному органу конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавлять, после избрания, местную администрацию[20].

[20] Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 03 февраля 2015 года № 8-ФЗ // Российская газета. 2016. 6 февраля.

После закрепления этого способа в федеральном законодательстве субъекты Российской Федерации стали активно предусматривать его в правовых актах для наделения полномочиями высшего должностного лица муниципального образования. Более того, некоторые регионы устанавливают его в качестве безальтернативного для определенных видов муниципальных образований (прежде всего, городских округов и муниципальных районов), не предусматривая для них иных вариантов наделения полномочиями высшего должностного лица.

В связи с этим хотелось бы акцентировать внимание на возможных сложностях от внедрения данного варианта избрания главы муниципального образования. В момент его введения федеральный законодатель не установил критерии, в соответствии с которыми конкурсная комиссия будет проводить отбор кандидатов, которых в итоге представит представительному органу муниципального образования. Проведение конкурса предусматривает предъявление определенных требований к участвующим в нем лицам, в соответствии с которыми и будет проводиться их оценка и отбор конкурсной комиссией. Как представляется, ни субъект Российской Федерации, ни тем более муниципальное образование самостоятельно эти требования устанавливать не вправе. Конституция Российской Федерации закрепляет, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом (ч. 3 ст. 55). В Федеральном законе № 131-ФЗ в момент введения конкурсного отбора потенциальных кандидатов на должность главы муниципального образования было определено лишь то, что порядок проведения конкурса устанавливается представительным органом муниципального образования (ч. 2.1 ст. 36). А вот о требованиях к кандидатам на участие в нем данный акт не говорил ничего. Ранее конкурсный отбор на должность предусматривался в Федеральном законе № 131-ФЗ только для лица, назначаемого на должность главы местной администрации по контракту. Но в данном случае лицо, получившее статус главы местной администрации, является муниципальным служащим. Его статус регулируется также нормами

Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», который и определяет основные квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы. Также данный акт содержит отсылочную норму к муниципальным правовым актам, которыми вправе устанавливаться эти требования, и предписывает субъектам Российской Федерации определить в региональных законах типовые квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы в качестве основы для принятия правовых актов органов местного самоуправления. Также в нем отмечается, что в случае если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, к кандидатам могут быть установлены и дополнительные требования. В поселениях они закрепляются в уставе, в муниципальном районе и городском округе – в уставе и законе субъекта. Следовательно, несмотря на то что сами требования к кандидатам на замещение должности главы местной администрации могут быть установлены региональными и муниципальными правовыми актами, возможность их закрепления в них предусмотрена федеральным законодательством. В отношении кандидата, претендующего на замещение должности главы муниципального образования, таких отсылочных норм в федеральном законодательстве не было. При этом следует отметить, что ряд требований к кандидатам на замещение должности главы муниципального образования уже был установлен федеральным законодательством [21] . Это, в частности, требования, предъявляемые к выборным должностным лицам Федеральным законом «О противодействии коррупции», касающиеся определенных ограничений и запретов как для главы муниципального образования, так и для лиц, претендующих на замещение этой выборной должности[22]. Но, например,

[21] См.: Брежнев О.В. Проблемы правового регулирования противодействия коррупции в органах местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 4. С. 23 - 25; Коростелева М.В. К вопросу об ответственности глав муниципальных районов и городских округов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 3. С. 3 - 6.

[22] См.: Абезин Д.А., Анисимов А.П. Ограничения и запреты в частном и публичном праве // Правовая культура. 2013. № 1(14). С. 60 - 66; Хорунжий С.Н., Бекетова С.М. Правовые проблемы противодействия коррупции, связанные с ограничениями и обязанностями лиц, замещающих государственные и муниципальные должности // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 4. С. 37 - 40.

избирательное законодательство содержит дополнительные самостоятельные требования к тем лицам, что «проходят» через муниципальные выборы перед замещением указанной должности (как кандидаты на пост главы муниципального образования или на депутатский мандат в представительном органе). Поэтому напрашивается закономерный вывод о том, что в федеральном законодательстве должны быть установлены и критерии предъявления специальных требований к кандидату, участвующему в конкурсном отборе на должность главы муниципального образования. Эти критерии не должны нарушать конституционное право граждан на доступ к участию в управлении делами государства, но и вместе с тем позволять проводить именно конкурсный отбор, выявляя наиболее подготовленных к исполнению полномочий главы муниципального образования кандидатов.

В июле 2016 года ряд таких критериев все же были закреплены в Федеральном законе № 131-ФЗ[23]. Его действующая редакция предусматривает, что кандидатом на должность главы муниципального образования может быть зарегистрирован гражданин, который на день проведения конкурса не имеет установленных избирательным законодательством ограничений пассивного избирательного права для избрания выборным должностным лицом местного самоуправления. При этом дополнительно условиями конкурса могут быть предусмотрены требования к профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения. А субъект Российской Федерации также законодательно может определить учитываемые в условиях конкурса требования к уровню профессионального образования и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением отдельных государственных

[23] Федеральный закон «О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 02 июня 2016 года № 171-ФЗ // Российская газета. 2016. 06 июня.

полномочий, переданных органам местного самоуправления. Кроме того, появилась норма о том, что представительному органу муниципального образования для проведения голосования по кандидатурам на должность главы муниципального образования представляется не менее двух зарегистрированных конкурсной комиссией кандидатов.

То есть муниципальные образования и до закрепления возможности предусматривать требования к предпочтительным для главы муниципального образования профессиональному образованию, знаниям и навыкам, такие требования в своих правовых актах преимущественно определяли. Участвовали в этом процессе и субъекты. Но следует отметить, что установление таких требований – это право, а не обязанность как субъекта (применительно к муниципальным районам и городским округам), так и самого муниципального образования. Представляется, что это не совсем верно. Конкурсный отбор предполагает оценку кандидатов, в том числе с профессиональной точки зрения, их потенциальных возможностей и способностей исполнять полномочия по данной должности. Кроме того, в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях будут устанавливаться различные требования, предъявляемые к кандидатам на должность главы муниципального образования, и граждане, претендующие на ее замещение, будут иметь неравные права на осуществление местного самоуправления в зависимости от места проживания. Поэтому по мнению автора необходимо на федеральном уровне установить обязательные требования, которые в императивном порядке должны предъявляться к уровню профессиональной подготовки лиц, участвующих в конкурсе по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования. В числе этих требований возможно дополнительно установить требования к опыту работы, а не только к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей главы муниципального образования. Обязательность их введения будет являться гарантией именно конкурсного отбора, предоставит возможность оценить кандидатов с позиции их

профессионализма, способности исполнять полномочия главы муниципального образования, и выявить наиболее подготовленных к их исполнению кандидатов.

Глава муниципального образования выведен из категории муниципальных служащих. Это связано с тем, что в Российском законодательстве традиционно под служащим понимается лицо, имеющее следующий правовой статус:

1. оно должно быть принято на службу (государственную или муниципальную) в результате назначения или путем заключения трудового договора;

2. на него должен распространяться особый порядок продвижения по службе, порядок наложения взысканий и поощрений;

3. оно должно иметь специфические права и обязанности;

4. на него должны распространяться специфические ограничения;

5. указанное лицо может быть лишено своей должности в результате законодательно определенных причин, включая увольнение[24].

Исходя из данных позиций, становится понятным, что глава муниципального образования не может являться муниципальным служащим, так как:

1. он получает свою должность в результате выборов, являющихся формой занятия должностей, принципиально отличной от формы назначения служащих;

2. он имеет специфические права и обязанности;

3. наложение взысканий на главу муниципального образования также имеет свою специфику;

4. он не может быть уволен со своей должности, а имеет только ему присущий порядок отстранения от должности.

Проблемы противодействия коррупции, а также существующие запреты связанные с муниципальной службой, в структурах муниципального

[24] Зотов В.Б. Муниципальное право Российской Федерации: Учебное пособие. Юстиц.Информ. 2013. С. 536.

управления продолжают оставаться актуальными. Для борьбы с этим явлением и в развитие общих обязанностей и ограничений муниципального служащего, установленных в ст. 40 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в ст. 12 и ст. 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», 14 статья предусматривает ряд дополнительных ситуаций, которые несовместимы с замещением должности муниципальной службы. Эти обстоятельства законодатель называет запретами, связанными с муниципальной службой.

Запреты для служащих являются не только препятствием, но и средством самореализации служащего, в них содержится не только ограничительный, но и освободительный от внешнего воздействия потенциал.

Запреты на муниципальной службе – это запрещение совершать определенную деятельность, они осуществляются, как правило, путем бездействия. Запреты ограничивают ряд конституционных прав муниципальных служащих (право заниматься предпринимательской деятельностью, допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, и т.д.), но и принимаются муниципальными служащими добровольно при поступлении на муниципальную службу. По мнению автора необходимо на законодательном уровне закрепить еще один запрет, касающийся государственных служащих, а именно правом заниматься научной деятельностью, так как целевое назначение запретов является:

- повышение эффективности деятельности муниципальной службы и лиц, на ней занятых;

- установление препятствий возможному злоупотреблению муниципальными служащими;

- создание условий для независимости служебной деятельности в системе муниципальной службы.

Для реализации государственным служащим своей научной деятельности, необходимо значительное количество времени. Работающие во власти люди

серьезно заняты по службе, могут заниматься научными исследованиями только в свободное время. А его как раз у людей, добросовестно работающих на административных должностях, фактически не остается. В случае совмещении службы и реализации научной деятельности чиновник не будет эффективно реализовывать свои полномочия на постоянной основе и обязанности по службе.

На заседании президентского совета по науке и образованию в Кремле, было отмечено что избранным в Российскую академию наук вопреки запрету чиновников, президент России В.В. Путин предоставит возможность заниматься наукой. Тогда как, в РАН были избраны госслужащие из МВД, Минобороны, ФСБ, Управления делами президента, министерства образования и ряда других ведомств[25].

Поэтому в связи с прохождением муниципальной службы для служащего необходимо установить запрет заниматься научной деятельностью на законодательном уровне.

Исходя из вышеизложенного необходимо на законодательном уровне установить данное положение, а именного внести изменения в ст. 14 Федерального Закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», а также в ч. 7 п. 3 ст. 40 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и изложить текст в следующей редакции: «7. Осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления не вправе: 3) заниматься иной оплачиваемой и научной деятельностью, за исключением преподавательской, и иной творческой деятельности…».

Данное дополнение позволит установить еще один запрет для государственных служащих, так как запреты, связанные с муниципальной службой, – это обусловленные и установленные действующим

[25] URL.: https://www.vesti.ru/doc.html?id=2824948 (дата обращения: 01.12.2016).

законодательством нормы, однозначно запрещающие муниципальному служащему производить те или иные действия как на службе, так и вне ее.

В соответствии с положениями Федерального закона «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[26] произведены коррективы порядка формирования института главы муниципального образования.

Наряду с видовыми вариациями замещения должности главы муниципального образования в подп. 4 п. 2 ст. 36 Закона № 131-ФЗ указано, что глава муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации. Поскольку в остальных положениях пункт 2 названной статьи регламентирует муниципально-правовой статус главы муниципального образования по критерию вариаций замещения должности определенными категориями кандидатов, данную формулировку следовало бы установить в качестве общего требования, предъявляемого к должности главы муниципального образования.

Законодательные новеллы коснулись закрепления полномочий представительного органа муниципального образования избирать главу муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, а также избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава на должность главы местной администрации.

Субъектом права законодательной инициативы по законопроекту выступило Законодательное собрание Красноярского края.

[26] Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 03 февраля 2015 года № 8-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст. 886.

В первоначальной версии законопроекта № 447241-6[27], в том числе принятого в первом чтении, планировалось внести изменения в ст. ст. 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части установления ограничений на участие в муниципальных выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, действиями (бездействием) которых созданы препятствия в работе представительного органа муниципального образования, повлекшие его роспуск.

Во втором чтении законопроект был существенно доработан. Согласно заключению комитета Совета Федерации Федерального Собрания РФ по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправления и делам Севера[28] рассматриваемые изменения способствуют расширению вариативности при определении порядка формирования органов местного самоуправления и позволяют более полно учитывать особенности конкретных территорий при выборе оптимальной для конкретного муниципального образования модели организации местного самоуправления.

Исходя из изложенного, глава муниципального образования не является муниципальным органом, а представляет собой властный субъект, наделенный отдельными признаками юридического лица, свойственными муниципальному органу как властному учреждению. В связи с этим, вероятно, правильнее будет остановиться на том, что главу муниципального образования следует рассматривать только как высшее выборное муниципальное должностное лицо.

Также достаточно актуальным является вопрос о том, можно ли признать главу муниципального образования муниципальным органом.

[27] См.: URL: http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf (дата обращения: 27.09.2016).
[28] Заключение комитета Совета Федерации Федерального Собрания РФ по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправления и делам Севера от 27 января 2015 года № 3.2-05/91 // URL: http://asozd2.duma.gov.ru/work (дата обращения: 27.09.2016).

Некоторые ученые считают, что раз органы власти возможны двух видов: коллегиальные и единоначальные, то можно говорить о статусе главы муниципального образования, как о статусе муниципального органа[29].

По вопросу избрания главой муниципального образования лица, представленного комиссией по результатам конкурса, необходимо отметить, что предусмотренный ранее действующей редакцией Закона № 131-ФЗ вариант, когда сити-менеджер был уполномочен возглавлять местную администрацию, а главой муниципального образования являлся председатель представительного органа муниципального образования, содержал объемный потенциал для возникновения противоречий между указанными должностными лицами.

В.В. Невинский указывает, что «в этой схеме конфликты между сити-менеджером и председателем представительного органа не редкость. А иногда дело доходит до курьезных ситуаций: например, местный управляющий поощряет за работу главу муниципального образования, т.е. нанятый местным представительным органом глава местной администрации поощряет главу за трудовые успехи»[30].

В 2011 году глава Минрегиона России В.Ф. Басаргин назвал институт сити-менеджеров неэффективным. Он подчеркивал, что «практически не введен механизм ответственности сити-менеджеров за результаты своей работы. То есть мы вроде бы разделили власть, а ответственность сняли и сити-менеджера, и главы города. Сначала должна быть разработана система оценки качества их работы»[31].

В условиях, когда главой муниципального образования будет сити-менеджер, рисков возникновения конфликтов с представительным органом, включая его председателя, как представляется, должно быть значительно меньше.

---

[29] Ирхин И.В. Правовой статус главы муниципального образования: актуальные проблемы поиска оптимума // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 18.

[30] Невинский В.В. Местное самоуправление в России: между конституционной идеологией и политико-правовой практикой // Конституционное право и политика: Сб. матер. междунар. науч. конф.: юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 28 - 30 марта 2012 г. / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2012. С. 15.

[31] Резникова А. Повсеместному введению системы сити-менеджеров пришел конец // URL: http://rbcdaily.ru/politics (дата обращения: 27.09.2016).

В научной литературе содержатся различные оценки отмены прямых выборов глав муниципальных образований и внедрения института сити-менеджеров.

А.Н. Костюков полагает, что «сложившаяся муниципально-правовая политика, предусматривающая повсеместное внедрение модели сити-менеджера, несет в себе колоссальный деструктивный заряд, способный свести местное самоуправление в Российской Федерации к декларации»[32].

По мнению В.И. Васильева, «существующий конкурсный порядок назначения сити-менеджеров может иметь положительные результаты, если освободить его от элементов формализма, расширить состав соревнующихся кандидатов на должность за счет самовыдвиженцев. При этом важно, чтобы конкурсные комиссии учитывали и деловые, и личные качества тех, кто будет заниматься административными делами»[33].

Доминирующими позитивными факторами, характеризующими выборную модель главы муниципального образования, традиционно постулируются симпатия избирателей, зависимость и прямая ответственность перед ними.

Между тем на едином фоне развития избирательных технологий при отсутствии законодательного закрепления на федеральном уровне прямой обязанности выборного лица придерживаться обещаний предвыборной программы и отсутствии объективной возможности для этого ввиду нестабильно изменяющихся социально-экономических условий симпатии избирателей, к сожалению, не всегда оправдываются.

Частью 10 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определено, что политическая партия, выдвинувшая кандидатов, список кандидатов, которые зарегистрированы избирательной комиссией, не позднее чем за 10 дней до дня голосования публикует свою предвыборную

[32] Костюков А.Н. Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 56.
[33] Васильев В.И. Борьба с коррупцией и местное самоуправление // Журнал российского права. 2012. № 4. С. 13.

программу не менее чем в одном государственном или муниципальном (соответственно уровню выборов) периодическом печатном издании, а также размещает ее в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Из анализа указанных нормативных положений В.А. Черепанов делает вывод о том, что «тем самым предвыборная программа конституируется как юридически значимый документ, а ее опубликование – как юридический факт, порождающий обязанности исполнения предвыборной программы. Утверждать иное – значит считать, что федеральный законодатель дозволяет кандидату злоупотреблять своим правом на предвыборную агитацию и вводить избирателей в заблуждение»[34].

Соглашаясь с В.А. Черепановым, автор полагает необходимым обратить внимание на то, что отсутствие в федеральном законодательстве норм, недвусмысленно устанавливающих меры ответственности выборного должностного лица за невыполнение пунктов предвыборной программы, позволяет усомниться в эффективности применения данного инструмента электоральной демократии на практике.

По поводу оценки практики применения ответственности в отношении глав муниципальных образований следует согласиться с мнением Н.В. Джагарян: «...сложившееся в настоящее время правовое регулирование ответственности выборных лиц местного самоуправления перед населением, прежде всего в порядке отзыва, труднореализуемо и не находит применения на практике, вследствие чего связанные с его установлением правомерные ожидания населения в отношении форм политического участия не оправдываются»[35].

Существенным фактором, обусловливающим выбор варианта замещения должности главы муниципального образования, на основе учета особенностей и проблем развития конкретных территорий в приложении к текущей и

[34] Черепанов В.А. К вопросу об отзыве депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 43.
[35] Джагарян Н.В. Институт отзыва выборных лиц в системе демократического контроля и ответственности местного самоуправления: отдельные вопросы теории // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 47.

перспективной работе по достижению показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, являются требования Указа Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»[36]. Избрание конкретной модели замещения должности главы муниципального образования в системе заданных главой государства координат развития можно идентифицировать в качестве одного из неотъемлемых компонентов и условия обеспечения комплексного развития муниципального образования.

В силу отсутствия квалифицирующих нормативных критериев, определяющих достаточность и обоснованность применения соответствующей формы замещения должности главы муниципального образования в разрезе текущих и прогнозных качественных характеристик конкретных территорий, реализация модели сити-менеджера в обновленном виде прежде всего подойдет к небольшим поселениям, прилегающим к экономически развитым городским агломерациям. Связано это с сокращением на федеральном уровне перечня вопросов местного значения сельских поселений (в базовом варианте в настоящее время он включает 13 позиций) в целях приведения их в соответствие с реальными возможностями указанного вида муниципальных образований и наличием устойчивых экономических связей между пригородом и городским округом.

По вопросу назначения главой муниципального образования лица, избранного представительным органом из своего состава, и возглавляющего местную администрацию, следует обратить внимание на следующие моменты. Указанные изменения свидетельствуют о реализации тенденции усиления влияния партийно-политических начал представительного органа муниципального образования на главу муниципалитета.

Такой подход представляется закономерным продолжением интеграции институтов местного самоуправления и политических партий,

[36] Указа Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» от 28 апреля 2008 года № 607 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 52. Ст. 7490.

персонификацией «заказчиков» основных направлений деятельности муниципальной власти, средством активизации взаимодействия в проекции избиратель – депутат – глава муниципального образования.

Базисным условием успешной реализации данных тенденций является создание партийной системы, работающей в качестве реального ретранслятора интересов муниципального сообщества. Изоляция интересов граждан в условиях текущей концентрации инструментов и ресурсов управления муниципалитетом в сфере ведения политических партий, равно как и сращивание партийных и муниципальных органов, неприемлемы.

А.Е. Постников справедливо замечает, что «взаимодействие политических партий с государством в современных условиях является необходимым условием как формирования, так и функционирования публичной власти»[37].

В современных условиях имеют высокую степень актуальности вопросы сохранения, расширения и укрепления каналов взаимодействия между электоратом и членами депутатского корпуса, главой муниципального образования. Ключевым фактором обеспечения эффективности реализации данных каналов служит регламентация мер ответственности в отношении депутатов, использующих свои полномочия вопреки их предназначению. Также следует указать на необходимость нормативного определения эффективных мер оценки качества исполняемых должностных функций, оснований и порядка ответственности за ненадлежащую работу с регламентацией адекватного механизма применения данных инструментов в отношении как депутатов, так и глав муниципальных образований.

При объективно неизбежных противоречиях, закономерно предопределяющихся разностью взглядов избирателей и членов депутатского корпуса, в том числе особенностями партийной дисциплины, неодинаковую оценку подходов к решению вопросов местного значения со стороны

[37] Постников А.Е. Конституционно-правовые основы взаимодействия политических партий и государства // Журнал российского права. 2013. № 5. С. 7.

указанных субъектов муниципальных правоотношений исключить невозможно. В связи с этим аргументация обоснованности принятия решения об учете или отклонении позиции электората требует максимально полного изложения актуальных фактов, свидетельствующих о целесообразности и основательности сформулированных выводов. Широкое применение современных форм передачи информации предопределяет необходимость повсеместного внедрения максимально упрощенной процедуры представления доводов и контрдоводов и проведения всестороннего исследования рабочих гипотез на стадиях разработки решений.

Неоднозначную оценку с точки зрения организации эффективного взаимодействия между субъектами муниципально-правовых отношений приобретают факты личного вмешательства главы муниципального образования в вопросы, делегированные им для исполнения подчиненным структурам.

Федеральным законом «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»[38] ст. 36 Федерального закона была дополнена ч. 7, которая установила, что в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования. Законодатель сегодня ограничил возможность временного исполнения полномочий главы муниципального образования только одним основанием – досрочным прекращением полномочий главы.

Ограничение возможности исполнения полномочий главы муниципального образования случаями досрочного прекращения полномочий является, убеждению автора, необходимой политико-организационной гарантией его деятельности, а также стабильности и единства политики органов

[38] Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

местного самоуправления, в значительной степени определяемой высшим должностным лицом муниципального образования. Однако представляется, что данная гарантия не должна носить абсолютного характера. Существование порядка временного исполнения полномочий главы муниципального образования в его настоящем виде, т. е. только в случае досрочного прекращения полномочий, может легко привести к ситуации, при которой интересы муниципального образования окажутся в зависимости от неспособности одного лица выполнять свои обязанности, пусть даже и в силу уважительных причин. Комплексный характер статуса главы муниципального образования может привести к тому, что в такой зависимости окажутся интересы одновременно двух крупных муниципальных образований (муниципального района и городского поселения, образованного на территории города – административного центра района). С учетом этого представляется целесообразным расширить в Федеральном законе перечень оснований временного исполнения полномочий главы муниципального образования путем включения в данный перечень временного длительного отсутствия главы муниципального образования при одновременном законодательном установлении срока длительного отсутствия (например, три месяца), по истечении которого вступает в действие норма устава муниципального образования, определяющая должностное лицо, на которое возлагается временное исполнение обязанностей главы. В случае временного краткосрочного отсутствия главы муниципального образования речь может и должна идти только об исполнении полномочий председателя представительного органа или главы местной администрации (в зависимости от того, одновременное замещение, какой должности предусмотрено уставом муниципального образования). В перспективе краткосрочное отсутствие главы муниципального образования может быть изменено на его длительное отсутствие, при условии истечения упомянутого предельного срока. Часть 7 статьи 36 Федерального закона в ее настоящей редакции представляет смысл только для случаев, если глава муниципального образования в соответствии с

уставом избирается на муниципальных выборах. В случае если глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава, то при досрочном прекращении полномочий избрание нового главы не составляет таких технических сложностей, которые возникают при необходимости проведения муниципальных выборов. В силу изложенных соображений представляется, что ч. 7 ст. 36 Федерального закона требует соответствующего уточнения, которое будет способствовать более рациональному решению проблемы временного исполнения полномочий главы муниципального образования. Изменение станет более точным и обоснованным, если, после слов «главы муниципального образования» добавить слова «а также в случаях, если глава муниципального образования в течение более чем трех месяцев не может исполнять свои обязанности».

Особую остроту вопросы прозрачности и публичности деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц приобретают в аспектах проработки планируемых решений по развитию муниципального образования, например, в рамках установления нормативных требований об обязательном учете мнения местных жителей, интересы которых затрагиваются, в ходе и по результатам проведения публичных слушаний.

Между тем, как указывает В.В. Комарова, «несмотря на обязательность проведения публичных слушаний, механизма учета мнений и рекомендаций, высказанных в процессе их проведения, в законодательстве нет»[39].

В отмеченных законодательных условиях затруднительно обеспечить эффективность муниципального управления и организацию конструктивного диалога субъектов муниципальных правоотношений. Уровень взаимного доверия зависит от множества факторов, в том числе смежного характера, опосредующих нормативную правовую платформу компетенции органов местного самоуправления[40].

---

[39] Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в муниципальном нормотворчестве // Справочно-правовая система КонсультантПлюс. 2016.

[40] Дементьева О.А. Законодательное обеспечение прозрачности деятельности публичной власти // Журнал российского права. 2015. № 3. С. 112.

Н.С. Бондарь обоснованно указывает, что «решение вопросов местного значения является критерием эффективности и целесообразности складывающихся форм осуществления власти на местах, равно как и показателем самой по себе состоятельности практики реализации идей местного самоуправления»[41].

На основании проведенных исследований можно сделать следующие выводы:

Во-первых, целесообразно ч. 1 ст. 2 Закона № 131-ФЗ точнее будет использовать термин «муниципальные должностные лица – то есть, это выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

Добавить в ч.1 ст. 2 Закона № 131-ФЗ понятие муниципальный служащий и изложить текст в следующей редакции: «Муниципальный служащий – гражданин РФ, исполняющего обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета».

Во-вторых, с введением Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации. Несмотря на эффективность норм вышеуказанного Федерального закона, в настоящее время назрела необходимость дальнейшего совершенствования законодательства в сфере местного самоуправления.

В-третьих, представляется, что ч. 7 ст. 36 Федерального закона требует соответствующего уточнения, которое будет способствовать более рациональному решению проблемы временного исполнения полномочий главы

[41] Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008. С. 55.

муниципального образования. Изменение станет более точным и обоснованным, если, после слов «главы муниципального образования» добавить слова «а также в случаях, если глава муниципального образования в течение более чем трех месяцев не может исполнять свои обязанности».

В-четвертых, необходимо на законодательном уровне установить положение о запрете государственных служащих заниматься научной деятельностью, а именного внести изменения в ст. 14 Федерального Закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», а также в ч. 7 п. 3 ст. 40 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и изложить текст в следующей редакции: «7. Осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления не вправе: 3) заниматься иной оплачиваемой и научной деятельностью, за исключением преподавательской, и иной творческой деятельности…».

Таким образом, рассмотрев общую характеристику статуса главы муниципального образования как высшего должностного лица, можно прийти к выводу о том, что на любом этапе развития нашего государства статусу главы муниципального образования придавалось большое значение. Теоретические исследования института главы муниципального образования, в том числе и его ответственности перед населением находили закрепление в действующем законодательстве и служили основой для дальнейших научных исследований.

Изучив правовой статус главы муниципального образования перейдем в рамках второй главы к исследованию практических проблем муниципально-правовой ответственности главы муниципального образования.

ГЛАВА 2 АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

§ 2.1 Проблемы эффективности применения института отзыва и отрешения от должности главы муниципального образования

Отрешение от должности главы муниципального образования – мера ответственности, которая должна отражать оценку эффективности деятельности лица при выполнении им своих функциональных обязанностей, соблюдения законности и обеспечения качества при выполнении возложенных на него задач. Данный институт, появившийся еще в Федеральном законе № 154-ФЗ, претерпел ряд изменений и был закреплен в Законе № 131-ФЗ. Казалось бы, в итоговой формулировке будут ликвидированы все пробелы предыдущих версий; однако сама по себе процедура отрешения не соответствует правовой природе местного самоуправления и предназначению института главы муниципального образования. Таким образом, представляется нецелесообразным сохранение института отрешения.

Согласно статье 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти; часть 2 статьи 130 предусматривает, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Закрепление форм реализации права на местное самоуправление обусловлено сутью местной власти как наиболее приближенной к населению и не допускающей непосредственного влияния государственной власти. Применение института отрешения главы муниципального образования на практике не соответствует сущности конституционных положений, так как предоставляет государственной власти возможность оказания политического давления на местный уровень власти.

Законодательное закрепление отрешения на местном уровне власти априори обречено на несовершенство: специфика процедуры, обусловленная обязательным наличием государственного элемента, лишает местное самоуправление его неотъемлемого атрибута – самостоятельности. Все проблемы законодательного регулирования рассматриваемого института сводятся к следующим положениям.

Во-первых, в статье 74 Закона № 131-ФЗ содержится перечень оснований для отрешения, которые при их толковании оказываются весьма неоднозначными и неопределенными. Такие основания, как угроза единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, сформулированы через емкие конституционно-правовые понятия. Широта толкования подобных категорий свойственна государственной власти, однако вряд ли приемлема для местного уровня, так как предоставляет государственной власти широкие возможности для интерпретации законодательных положений в целях манипуляции.

Проблема злоупотреблений со стороны государства, порожденная размытостью формулировок оснований для отрешения, усугубляется отсутствием законодательно закрепленной обязанности главы субъекта РФ указывать в самих актах непосредственную причину отрешения. Показательным является отрешение главы города Александрова: в самом Указе об отрешении[42] не содержится конкретных оснований для отрешения, в нем лишь указано, что причиной послужило «систематическое нарушение главой города Александрова законодательства при решении вопросов местного значения, прав и свобод жителей города, а также неисполнение вступившего в законную силу решения суда». Что конкретно скрывается за этой формулировкой, так и остается неизвестным. Можно лишь предположить, что

[42] Указ губернатора Владимирской области «Об отрешении от должности главы муниципального образования города Александрова Равина А.И.» от 27 декабря 2013 года № 63 // Владимирские ведомости. 2013. № 248.

речь идет о судебном предписании от 30 декабря 2013 года[43], в соответствии с которым требовалось согласовать перечень имущества Александровского района, предназначенного к передаче городу от МБУ «ГАМТД».

Во-вторых, законодательно закреплено положение о возможности отрешения главы муниципального образования за совершение им действий, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина. В угодных для государственной власти случаях анализ статьи позволяет сделать вывод, что достаточным основанием для отрешения главы муниципального образования может быть нарушение им прав и свобод одного человека. В такой ситуации возникает противоречие между правами того человека, чьи свободы были нарушены, и правами населения муниципального образования, голосовавшего за избранного главу. Более того, в статье Закона ничего не говорится о тяжести нарушения прав и свобод человека и гражданина. Все это создает «лазейки» - пути манипуляции. Яркой иллюстрацией этой проблемы может послужить дело 2010 года об отрешении мэра г. Благовещенска, формальным основанием для отрешения послужило неисполнение мэром решения Благовещенского городского суда о восстановлении в должности неправомерно уволенной главы муниципального предприятия «Ритуальные услуги»[44] .

В-третьих, из формулировки статьи 74 Закона № 131-ФЗ, которая допускает отрешение за неисполнение решения суда, неясно, как следует оценивать его частичное исполнение. Является ли это принятием мер по исполнению судебного предписания? Неурегулированность данного аспекта на практике порождает возможность для одностороннего решения конфликтов между главами региональной и местной власти, оказания политического давления на должностное лицо и манипулирования им, что является недопустимым вмешательством в деятельность местного уровня власти. Ярким

[43] Решение Арбитражного суда Владимирской области от 30 декабря 2013 года по делу № А11-5751/2013 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
[44] Тимченко В. Отрешение мэра Благовещенска от должности может закончиться потерей доверия к власти в Амурской области. М.: ВСМС, 2014. С. 1.

примером может послужить дело об отрешении главы Ольховского района Волгоградской области 2010 года[45].

В-четвертых, неясным остается вопрос о количестве судебных решений, необходимом для оформления отрешения. Согласно части 1 статьи 74 Закона № 131-ФЗ основанием отрешения главы муниципального образования от должности является совершение незаконных действий, подтвержденное судебным решением. В случае исполнения судебного предписания по устранению нарушений в предусмотренный срок отрешение главы не может быть произведено. Однако для случая неисполнения судебного решения закон не содержит прямого указания на необходимость наличия второго судебного решения, подтверждающего факт неисполнения первого, хотя необходимость такого судебного решения можно вывести путем толкования ч. 2 ст. 74, где говорится о «последнем судебном решении». Нечеткость формулировки может породить возможность для толкования понятия «последнего судебного решения» как первого судебного решения, которое прошло все судебные инстанции; что на практике может привести к появлению еще одной «лазейки» для государственной власти.

Таким образом, институт отрешения главы муниципального образования от должности в его современном законодательном воплощении не способствует приближению власти к населению на местном уровне и противоречит самой сущности местного самоуправления, самой природе и назначению фигуры главы муниципального образования. Существуют альтернативные ему институты ответственности главы муниципального образования, отзыв и удаление в отставку, которые отражают волю непосредственно населения и содержат практически все значимые основания для применения мер ответственности; процедура их применения более, чем процедура отрешения,

[45] Кассационное определение судебной коллегии по гражданским делам Волгоградского областного суда от 10 февраля 2011 года по делу № 33-2106/2011 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс; решение Ольховского районного суда Волгоградской области от 28 декабря 2010 года по делу № 2-34/11 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

соответствует местному уровню власти. Кажется целесообразным отказаться от применения отрешения и исключить нормы о нем из Закона № 131-ФЗ.

Отзыв выборных должностных лиц местного самоуправления как проявление прямого волеизъявления граждан базируется на Конституции РФ (часть 2 статья 130) и является одной из форм досрочного прекращения полномочий указанных лиц. Из смысла правовой позиции, сформулированной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации[46], вытекает, что досрочное прекращение полномочий выборных должностных лиц местного самоуправления как мера ответственности является мерой конституционной ответственности. Пункт 2 Постановления определяет, что «по смыслу статей 130, 131, 132 и 133, Конституцией РФ и законом определяются права и обязанности местного самоуправления. Согласно статье 15 (ч. 2) Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления, должностные лица должны соблюдать Конституцию РФ и законы. Из данного конституционного принципа в его взаимосвязи с прочими предписаниями Конституции Российской Федерации, в том числе установленными в ее статьях 1 (часть 1), 3 (часть 2), 5 (часть 2), 12, 15 (часть 1), 66 (части 1 и 2), 76, 130, 131, 132, 133, вытекает, что деятельность органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления обязана соответствовать Конституции Российской Федерации и основанным на ней нормативным правовым актам»[47].

Возвращаясь к проблеме об отзыве выборных лиц, отметим, что отзыв призван обеспечить ответственность (в позитивном смысле) выборных лиц публичной власти перед избравшим их. Глава муниципального образования, уполномоченный на осуществление публичной власти, обязан нести ответственность как лицо, наделенное публично-властными полномочиями (ст. 48 Федерального закона № 154-ФЗ; статья 71 Закона № 131-ФЗ) вследствие

[46] Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 16 октября 1997 года № 14-П // Собрание законодательства РФ. 1997. № 42. Ст. 4902.

[47] Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. М.: Юристъ, 2005. С. 318.

этого глава муниципального образования несет не только положительную, но и негативную (юридическую) ответственность за действия (бездействие), совершенные им в ходе осуществления публично-властных полномочий. Отзыв как и любая санкция, показывает следствие неправомерного поведения. Неправомерное поведение выборного должностного лица, в частности главы муниципального образования, означает, что оно совершает констиуционное (муниципальное) правонарушение, сформулированное в ненадлежащем исполнении тех обязанностей, которые возложены на него федеральным законодательством и законодательством субъекта Федерации, а также уставом муниципального образования, как на лицо, осуществляющее публично-властные полномочия[48].

После принятия закона о муниципальной службе суды стали признавать обоснованность расторжения трудового договора с главой муниципального образования на основании, в том числе, положений Трудового кодекса РФ (далее – ТК РФ)[49] .

В практике правового регулирования должных общественных отношений применяется универсальная мера ответственности – досрочное прекращение полномочий ответственного субъекта. На указанный случай распространяются положения ст. 58 «Срок трудового договора», ст. 59 «Срочный трудовой договор» и ст. 79 «Прекращение срочного трудового договора» ТК РФ. Но судебная практика относительно муниципальных служащих свидетельствует об обратном[50].

Глава муниципального образования может не следовать большинству ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой[51]. В качестве

[48] Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / И.В. Бабичев, В.В. Волков, А.В. Мадьярова и др.; под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2015. С. 472.
[49] Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
[50] Определение Верховного Суда РФ от 27 марта 2003 года № 46-Г03-5 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
[51] Никандров В.Г. Указ. соч. С. 90.

примера подобного подхода в судебной практике можно привести определение судебной коллегии по гражданским делам Ульяновского областного суда[52].

В связи с формированием системы местного самоуправления в Российской Федерации все значительную теоретическую и практическую значительность заслуживают вопросы отграничения муниципальной ответственности от конституционно-правовой и притягивают большое количество исследователей.

Закон № 131-ФЗ включает в себе нормы, почти исключающие осуществление процедуры отзыва главы муниципального образования. В соответствии с этим документом, если процедура голосования относится к отзыву главы муниципалитета, решение считается принятым, если за него проголосовало большинство (более 50% плюс 1 голос) от списочного состава избирателей, живущих на данной территории. Похожее условие тяжело признать аргументированным, так как оно фактически превращает институт отзыва в фикцию, так как явка на участки для голосования не менее половины зарегистрированных избирателей в масштабах одномандатного (многомандатного) избирательного округа является в нынешних реалиях, по сути, невыполнимой задачей.

Законом № 131-ФЗ в п. 2 ст. 71 не определена процедура отзыва главы муниципального образования, но более подробно эта процедура установленно в п. 2 ст. 24 Закона № 131-ФЗ и уставах муниципальных образований. В соответствии с этим рекомендуется внести дополнение в п. 2 ст. 71 Закона 131-ФЗ, и изложить текст в следующей редакции: «Процедура отзыва главы муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Глава

[52] Определение судебной коллегии по гражданским делам Ульяновского областного суда по делу № 33/ 2010 «О восстановлении на работе в должности главы администрации МО, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула и взыскании компенсации морального вреда» от 02 марта 2010 года // URL: http://uloblsud.ru (дата обращения: 10.09.2016).

муниципального образования, депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее 20 % избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе)». Данное предложение позволит ускорить процедуру отзыва выборного лица местного самоуправления, и повысить ответственность выборного лица за исполнение своей работы.

Многократно инициативные группы избирателей Челябинской области в течение последних лет предпринимали несколько попыток отзыва не оправдавших на их взгляд, доверия глав муниципалитетов. Но все эти попытки, в полном соответствии с законом, заканчивались ничем.

Нужно внести в закон норму, устанавливающую непременное проведение конкурсов на замещение вакантных должностей заместителей главы и руководителей подразделений администраций муниципальных образований. Следовательно, ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления – это один из самых проблемных институтов законодательства о местном самоуправлении, как с точки зрения его юридического содержания, так и с точки зрения корректности применяемой в соответствующих нормах законодательства терминологии. В данное время как и многие другие институты муниципального права, он находится в процессе своего становления.

В ноябре 2011 года антикоррупционное законодательство было существенно дополнено некоторыми прогрессивными нормами. Так, одним из нововведений Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» стал институт утраты доверия, наконец-то давший старт работе по систематизации и гармонизации вопросов увольнения не только государственных и муниципальных служащих, но и лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

Ранее антикоррупционное законодательство содержало разрозненные основания для увольнения государственных и муниципальных служащих только за непредставление (или представление недостоверных) сведений о доходах (ст. 8 ФЗ «О противодействии коррупции»), а позднее – и расходах (ст. 8.1), неуведомление об обращении с предложениями коррупционного характера (ст. 9) и т.д. Отдельно стоит отметить, что только рассматриваемым Законом были предусмотрены основания для увольнения в связи с непринятием мер по урегулированию конфликта интересов (ч. 5.1 ст. 11 ФЗ «О противодействии коррупции») для государственных и муниципальных служащих.

Между тем для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, только в результате внесения рассматриваемых поправок впервые были систематизированы и перечислены исчерпывающим образом основания для увольнения в связи с утратой доверия (ст. 13.1 ФЗ «О противодействии коррупции»).

Однако стоит отметить, что при последующем внесении изменений в этот институт законодатель обделил вниманием названную статью и не привел ее в соответствие с новыми поправками. Так, при закреплении Федеральным законом № 231-ФЗ обязанности для государственных и муниципальных служащих представлять сведения о расходах и ответственности в виде увольнения за ее неисполнение (ст. 8.1 ФЗ «О противодействии коррупции») не было включено соответствующее основание в ст. 13.1 ФЗ «О противодействии коррупции» для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

Аналогичным образом Федеральным законом от 07 мая 2013 года № 102-ФЗ не были внесены соответствующие изменения в ст. 13.1 ФЗ «О противодействии коррупции» и при внесении поправок, касающихся запрета открывать и иметь счета, хранить денежные средства и ценности в иностранных банках.

Статьи 7.1 и 8.1 ФЗ «О противодействии коррупции», непосредственно регулирующие указанные институты, конечно же, содержат положения об увольнении в связи с утратой доверия в том числе и лиц, замещающих государственные и муниципальные должности. Однако отсутствие таких оснований непосредственно в ст. 13.1 ФЗ «О противодействии коррупции» приводит к бессистемности и коллизионности института утраты доверия. Отличительной особенностью увольнения избираемых глав муниципальных образований является то, что законодатель по какой-то причине разбил институт увольнения за коррупционные нарушения глав муниципальных образований на два сегмента. Так, основание увольнения в связи с утратой доверия Президента РФ (ч. 6.1 ст. 36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») сужено только до нарушения запрета открывать и иметь счета, хранить денежные средства и ценности в иностранных банках. А традиционные коррупционные нарушения ограничений и запретов, требований по урегулированию конфликта интересов заключены в институт удаления главы муниципального образования в отставку – ст. 74.1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При этом стоит отметить, что только рассматриваемыми ноябрьскими поправками 2011 года часть 2 ст. 74.1 названного Закона дополнена п. 4, перечисляющим такие основания для удаления главы муниципального образования в отставку, как несоблюдение ограничений и запретов и неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами, как раз и составляющие основания для утраты доверия в привычном для нас смысле.

Таким образом, получается, что Президент РФ может напрямую своим актом удалить в отставку главу муниципального образования только за нарушение запрета иметь счета в иностранных банках. За нарушение же иных ограничений и запретов, обязанностей, установленных антикоррупционным законодательством, вопрос удаления в отставку в связи с утратой доверия

должен решаться представительным органом муниципального образования в порядке ст. 74.1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Предоставленное Президенту РФ исключительное право своим актом увольнять в связи с утратой доверия должностных лиц, нарушивших запрет открывать и иметь счета, хранить денежные средства и ценности в иностранных банках, вероятнее всего объясняется ростом напряженности на международной арене и необходимостью оперативно нейтрализовать связанные с этим угрозы и предупредить причинение ущерба скомпрометировавшими себя лицами.

Сравнивая порядок удаления в отставку и увольнения в связи с утратой доверия глав муниципальных образований и сити-менеджеров, можно также обратить внимание на отсутствие участия суда в этой процедуре в отношении главы муниципального образования.

Так, в соответствии с ч. 11 ст. 37 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» контракт с главой местной администрации может быть расторгнут в судебном порядке по инициативе представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта Федерации или по соглашению сторон. В свою очередь, как ранее мы отметили, при удалении в отставку (в соответствии со ст. 74.1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») избираемого главы муниципального образования по коррупционным основаниям судебная процедура не предусмотрена. То есть фактически главы муниципальных образований оказываются менее защищенными от применения к ним института утраты доверия, чем сити-менеджеры.

Дальнейшее же изучение института увольнения сити-менеджеров в связи с утратой доверия вскрывает еще один пробел в правовом регулировании. Стоит отметить, что в литературе он уже был освещен начальником отдела по

надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратуры республики Башкортостан В. Кузьминым[53].

Так, согласно ч. 11 ст. 37 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» контракт с главой муниципального образования может быть расторгнут в связи с несоблюдением ограничений, установленных ч. 9 этой статьи, которая содержит только запрет заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности (а также относительно участия в иностранных некоммерческих неправительственных организациях).

Между тем ноябрьскими поправками 2011 года эта статья была дополнена ч. 9.1, согласно которой глава местной администрации должен соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

Однако ч. 11 ст. 37 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», перечисляющая основания для увольнения сити-менеджеров, ссылкой на ч. 9.1 дополнена не была. То есть вне правовой ответственности в виде увольнения остались, к примеру, вопросы соблюдения требований по урегулированию конфликта интересов и др.

Прокуратура Республики Башкортостан нашли, как устранить пробел в правовом регулировании, а именно: Федеральным законом № 329-ФЗ в число вопросов местного значения включено осуществление мер по противодействию коррупции. В свою очередь, нарушение условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения, является согласно ч. 11 ст. 37 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» основанием для его расторжения.

Однако стоит отметить, что названная ч. 11 ст. 37 до сих пор не дополнена ссылкой на ч. 9.1, в результате чего правоприменители, незнакомые

[53] Кузьмин В. Увольнение сити-менеджеров за коррупционные правонарушения // Законность. 2014. № 4.

с практикой, сформировавшейся в Республике Башкортостан, лишены возможности реализовать принцип неотвратимости ответственности за коррупционные нарушения в отношении коррумпированных сити-менеджеров. Рассматриваемыми поправками также внесены изменения в законодательство о государственной и муниципальной службе и отдельные законодательные акты, регламентирующие прохождение службы в правоохранительных органах, в части сроков давности привлечения к ответственности за нарушения коррупционного характера, в том числе в виде увольнения в связи с утратой доверия (к примеру, ст. 59.3 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

В соответствии с указанными изменениями шестимесячный пресекательный срок привлечения к ответственности (в нашем случае – в виде увольнения в связи с утратой доверия) начинает течь не по общему правилу с момента совершения проступка, а с момента поступления информации о совершении коррупционного правонарушения.

Указанные положения позволяют применять взыскания в срок до 6 месяцев со дня поступления информации (к примеру, представления прокуратуры) за нарушения ограничений, запретов и обязанностей, установленных для государственных служащих.

Между тем анализируемые изменения в Положении о службе в органах внутренних дел РФ практически не успели реализовать возложенную на них законодателем профилактическую задачу, поскольку в соответствии с Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» это Положение почти полностью признано утратившим силу (не применяется в отношении сотрудников органов внутренних дел за исключением отдельного перечня статей). В свою очередь, соответствующие изменения в новый Федеральный закон, регламентирующий прохождение службы в органах внутренних дел

(Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ), своевременно внесены не были.

И только Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» указанные изменения наконец-то были внесены в рассматриваемый Закон.

Указанный пробел в правовом регулировании длительное время позволял сотрудникам полиции, совершившим коррупционные нарушения, избегать по «нереабилитирующим основаниям» установленного наказания, чем нарушался принцип неотвратимости ответственности за коррупционные нарушения. Проведенный анализ продемонстрировал, что законодатель зачастую вносит изменения в антикоррупционное законодательство, не рассматривая нормы в их совокупности, институционально, что приводит к многочисленным пробелам и коллизиям, препятствующим реализации тех функций, для осуществления которых были внесены все эти изменения.

Таким образом, можно придти к следующим выводам:

Во-первых, целесообразно внести дополнение в п. 2 ст. 71 Закона № 131-ФЗ, относительно процедуры отзыва главы муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления выборного должностного лица местного самоуправления, и изложить в новой редакции: «Процедура отзыва главы муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Глава муниципального образования, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее 20 % избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе)».

Во-вторых, предложена следующая авторская редакция статьи 74 Закона № 131-ФЗ: «Высшее должностное лицо субъека Российской Федерации

(руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случаях грубого или неоднократного нарушения требований законов по вопросам осуществления органами или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им законом субъекта Российской Федерации».

В-третьих, можно еще добавить, что в законах ряда субъектов Федерации порядок отзыва необоснованно упрощен, не предусматриваются гарантии глав муниципальных образований на осуществление ими своих полномочий, во многих случаях инициаторы отзыва не указывали основания для возбуждения вопроса об отзыве. Нужно также иметь ввиду, что институт отзыва не закреплен в Конституции РФ. И в целом эта проблема и в правовом, и тем более практическом смыслах остается открытой и представляет собой предмет специального исследования.

После исследования проблем эффективности применения института отзыва и отрешения от должности главы муниципального образования необходимо рассмотреть проблемы удаления в отставку главу муниципального образования, чему и буде т посвящен следующий параграф нашей работы.

§ 2.2 Удаление в отставку главы муниципального образования

Институт удаления главы муниципального образования в отставку был введен Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации»[54]. Данным правовым актом Закон № 131-ФЗ был дополнен статьей 74.1 «Удаление главы муниципального образования в отставку.

Тем не менее на практике возникли проблемы с применением отдельных положений этого института. Так, пунктом 1 части 13 статьи 74.1 Закона № 131-ФЗ предусмотрено, что «При рассмотрении и принятии представительным органом муниципального образования решения об удалении главы муниципального образования в отставку должно быть обеспечено заблаговременное получение им уведомления о дате и месте проведения соответствующего заседания, а также ознакомление с обращением депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку».

Для решения указанной выше проблемы в Государственную Думу Российской Федерации внесен Проект Федерального закона (далее – Законопроект)[55], в котором предложили вариант выхода из сформировавшийся ситуации, а именно – обязанность представительного органа муниципального образования по обеспечению заблаговременного получения главой муниципального образования уведомления о дате и месте проведения соответствующего заседания, а также знакомства с обращением и проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку предложено заменить обязанностью направить указанные документы по месту жительства главы муниципального образования.

Кроме того, норма пункта 1 части 13 статьи 74.1 Закона № 131-ФЗ заключает такую оценочную формулировку, как «заблаговременное получение

[54] Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 07 мая 2009 года № 90-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 19. Ст. 2280.

[55] Паспорт проекта Федерального закона «О внесении изменения в статью 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части уведомления главы муниципального образования о рассмотрении представительным органом муниципального образования вопроса об удалении его в отставку) от 26 февраля 2014 года № 480576-6 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

им уведомления». Отсутствие четкого понимания, какой срок следует считать «заблаговременным», сохраняет почву для злоупотреблений. Проектом Федерального закона «О внесении изменения в статью 74.1 Закона № 131-ФЗ (в части уведомления главы муниципального образования о рассмотрении представительным органом муниципального образования вопроса об удалении его в отставку) предлагается ликвидировать данную неопределенность, определив, что необходимые документы направляются главе муниципального образования по его месту жительства не менее чем за 10 дней до дня проведения соответствующего заседания Предоставленный срок предлагается установить с учетом положений части 7 статьи 74.1 Закона № 131-ФЗ, согласно которой рассмотрение инициативы об удалении главы муниципального образования в отставку реализовывается в течение одного месяца со дня внесения соответствующего обращения.

Тем не менее не было учтено, что десяти дней со дня направления уведомления будет мало для ознакомления с необходимыми документами и подготовки главы муниципального образования к защите своих интересов (например, в новогодние праздники). На основании изложенного, а также в целях соблюдения прав главы муниципального образования при удалении его в отставку и устранении неопределенности в формулировке «заблаговременное получение им уведомления о дате и месте проведения соответствующего заседания» считаем необходимым: внести в паспорт проекта Федерального закона «О внесении изменения в статью 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части уведомления главы муниципального образования о рассмотрении представительным органом муниципального образования вопроса об удалении его в отставку) поправки, предусматривающие направление документов о дате и месте проведения заседания на котором будет рассматриваться решение об удалении главы муниципального образования в отставку, не менее чем за 20 дней или за 10 рабочих дней до дня проведения соответствующнго заседания.

Механизм удаления в отставку глав муниципальных образований, изложенный в ст. 74.1 Закона № 131-ФЗ, содержит значительное число пробелов и противоречий. Используемые в статье приемы юридической техники вызывают немалое количество вопросов и формируют массу проблем при их реализации. Формирующаяся правоприменительная практика подтверждает высказанные экспертами опасения.

Институт ответственности глава перед соответствующим представительным органом сравнительно хорошо знаком мировой практике; как правило, используемая санкция носит название «выражение недоверия». При всем том, в данном случае было предложено иное наименование санкции – удаление в отставку. Употребление этого термина в данном случае представляется не совсем удачным. Так, удаление судьи в отставку признается почетным уходом или почетным удалением судьи с должности (ст. 15 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации»[56]). Мнение правоприменителей о природе удаления глав муниципальных образований в отставку разошлось[57].

В частности, на основании решения Озерского городского суда Челябинской области от 16 июня 2009 года по делу № 2-822/09 «удаление главы муниципального образования в отставку не является мерой ответственности. Это основание досрочного прекращения полномочий» [58] . По мнению суда, размещение статьи об удалении главы муниципального образования в отставку в главе 10 Закона № 131-ФЗ «не может автоматически относить указанную статью к категории ответственности должностного лица, потому что, федеральный законодатель в названной главе предусматривает не

[56] Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 года № 3132-1 // Российская газета. 1992. № 170.

[57] В правоприменительной практике постоянно возникает путаница с правильным формулированием соответствующих решений. Например, 29 июня 2010 года на заседании Собрания депутатов Павловского района Алтайского края были одновременно вынесены следующие решения: «Об удалении главы Павловского района Алтайского края В. А. Попова в отставку» и «О досрочном прекращении полномочий главы Павловского района Алтайского края В. А. Попова».

[58] Решение Озерского городского суда от 16 июня 2009 года решение Собрания депутатов Озерского городского округа от 01 июня 2009 года № 54 «Об удалении в отставку главы Озерского городского округа признано незаконным» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

только ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, но и контроль и надзор за их деятельностью».

Субъектом ответственности являются только главы муниципальных образований. Причем в статье 74.1 Закона № 131-ФЗ почти не учитываются фактические различия в правовом статусе глав муниципальных образований. К примеру, если глава муниципального образования, избран представительным органом муниципального образования из своего состава и возглавляет представительный орган, повлечет ли удаление его в отставку прекращение у него полномочий, председателя представительного органа? Не понятно, что будет происходить с главами муниципальных образований в муниципальном районе, который вырабатывается путем делегирования. Ведь в этом случае глава поселения может оказаться депутатом муниципального района или даже главой муниципального района.

Встречающиеся примеры реализации данного механизма применяются в основном в отношении глав муниципальных образований, избранных непосредственно населением, т.е. наиболее независимых от депутатского корпуса[59].

Формулировка оснований ответственности такова, что одно и то же основание может повлечь использование разных мер ответственности, что формирует предпосылки для нарушения прав удаляемых в отставку лиц, злоупотреблений. В частности, нецелевое расходование средств субвенций является основанием удаления в отставку (пункт 1 части 2 статьи 74.1 Закона № 131-ФЗ), временного осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти (пункт 3 части 1 статьи 75 Закона № 131-ФЗ) и уголовной ответственности – статья 2851 Уголовного Кодекса РФ (далее – УК РФ)[60]. Т.е. одной и той же диспозиции соответствуют разные санкции.

[59] Шугрина Е. С. Совет Европы рекомендует отменить институт удаления глав муниципальных образований в отставку // Муниципальная служба. 2011. № 1. С. 2-14.
[60] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

Уместно отметить, что, в советское время этот вопрос регулировался на конституционном уровне. В соответствии со статье 65 Конституции РСФСР 1978 года[61] никто не должен дважды нести уголовную или иную ответственность за одно и то же правонарушение.

В части 1 статьи 50 Конституции РФ содержится иная формулировка – никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление.

В Законе № 131-ФЗ предусмотрены следующие основания удаления главы муниципального образования в отставку:

– решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее) наступление последствий, предусмотренных п. 2 части 1 статьи 75 Закона № 131-ФЗ – возникновение большой просроченной задолженности муниципального образования по реализации своих долговых и (или) бюджетных обязательств (п. 1 части 2 ст. 74.1 Закона № 131-ФЗ)[62].

– решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее наступление последствий, предусмотренных п. 3 части 1 статьи 75 Закона № 131-ФЗ – нецелевое расходование бюджетных средств, данных на осуществление отдельных переданных государственных полномочий (п. 1 ч. 2 ст. 74.1 Закона № 131-ФЗ);

– неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, исполнению других полномочий, предусмотренных комментируемым законом, иными Федеральными законами, уставом муниципального образования (пункт 2 части 2 статьи 74.1 Закона № 131-ФЗ).

В Определении Конституционного Суда РФуказывалось, что неисполнение главой муниципального образования в течение 3 и более месяцев своих обязанностей с очевидностью удостоверяет о фактическом самоустранении главы муниципального образования от их исполнения,

[61] Конституция (Основной Закон) Российской Федерации от 12 апреля 1978 года (утратило силу) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

[62] Кассационное определение Судебной коллегии по гражданским делам Орловского областного суда от 10 июня 2011 года по делу № 33-871; Решение Болховского районного суда Орловской области от 20 мая 2011 года по делу № 2-78/2011 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

существенно затрудняет либо делает невозможным исполнение полномочий иных органов местного самоуправления, органов государственной власти, реализация гражданами прав, свобод и несение ими обязанностей в сфере местного самоуправления, т.е. нарушает нормативно определенный порядок реализации функций местного самоуправления[63].

При этом в случае неисполнения главой муниципального образования его отдельных нормативно закрепленных обязанностей, в том числе обязанности по подписанию и обнародованию нормативных правовых актов представительного органа муниципального образования (что, как это было установлено судами общей юрисдикции, имело место в деле заявителя), представительный орган муниципального образования, иные заинтересованные лица вправе обжаловать в суд незаконное бездействие главы муниципального образования в установленном законом порядке[64].

Следовательно, Конституционный суд РФ сосредоточил внимание на то, что в случае неисполнения главой муниципального образования отдельных полномочий, представительный орган муниципального образования должен обжаловать его бездействие, но не удалять главу в отставкеу.

Встречаются отдельные попытки употребления механизма удаления в отставку, к обстоятельствам, когда мэр, находясь под следствием и находясь в СИЗО, реально в течение определенного времени не исполняет свои полномочия. Досрочно прекратить полномочия главы на основании п. 6 ч. 6 ст. 36 (вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда) еще нельзя, потому что получение вступившего в законную силу обвинительного приговора не такой быстрый процесс вследствие этого в

[63] Определение Конституционного Суда РФ от 17 ноября 2011 года № 1489-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Думы Андрея Юрьевича на нарушение его конституционных прав положением статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

[64] Определение Конституционного суда РФ «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Льговского городского Совета депутатов Курской области на нарушение конституционных прав и свобод положениями части 13 статьи 35, пункта 2 части 4 статьи 36, пункта 2 части 2 и части 4 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 02 ноября 2011 года № 1464-О-О // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

ряде случаев представительные органы принимают решение об удалении в отставку глав муниципальных образований, находящихся под следствием.

Закон № 131-ФЗ, пункт 6 статья 36 не устанавливает норму относительно досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования в случае признания судом муниципальных выборов, на которых он был избран главой муниципального образования, несостоявшимися и отмены результатов выборов.

Применение норм избирательного права в отношении вновь избранного населением главы муниципального образования раскрывает отсутствие регламентированного механизма досрочного прекращения его полномочий в ситуации пересчета голосов избирателей. Решением указанной проблемы может стать законодательное закрепление такого основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования.

Следовало бы дополнить п. 6 ч. 9 ст. 36 Закон № 131-ФЗ текстом следующего содержания: «признание судом муниципальных выборов, на которых он был избран главой муниципального образования, несостоявшимися и отмены результатов выборов». Данное дополнение позволит законодательно закрепить регламентированный механизм досрочного прекращения его полномочий в ситуации пересчета голосов избирателей[65].

Получается, что нарушается принцип презумпции невиновности, права на защиту (если нет еще вступившего в законную силу судебного решения о привлечении к уголовной ответственности, то человек признается невиновным, однако фактически к нему применяются неблагоприятные последствия в виде удаления в отставку). Можно говорить и о злоупотреблении правом. Кроме того, интересно узнать, как депутаты представительного органа муниципального образования представляют себе себе формирование ситуации если по результатам судебного следствия будет вынесен оправдательный

[65] Буняк Д.В., Сидоренко Т.Ю. Проблемы эффективности применения института отрешения от должности главы муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 67.

приговор (или уголовное дело будет прекращено), а главу к этому времени уже удалили в отставку.

Как уже говорилось, основанием удаления в отставку является неисполнение главой муниципального образования полномочий. Категория «неисполнение полномочий» является самой трудно переводимой на язык конкретных действий (бездействий) главы. Это относится и объема (полноты) полномочий, и качества их выполнения, и разграничения полномочий главы муниципального образования и главы местной администрации или председателя представительного органа[66].

– неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ.

Следует заметить, что в законе предусматривается возможность удаления главы муниципального образования в отставку в связи с осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, представительных органам местного самоуправления – в этом случае в надлежащих федеральных законах, законах субъектов РФ должно быть четкое указание на то, что передаваемые обязанности возлагаются именно на главу муниципального образования, а не на местную администрацию. Либо нужно доказывать, в чем именно выразилось неисполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

– неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд.

[66] 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.

В части 5.1 статьи 36 Закона №131-ФЗ содержется, что глава муниципального образования представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, 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.

Отдельные авторы справедливо обращают внимание на то, что вопросы, поставленные представительным органом муниципального образования вообще мало похожа на правовую, поскольку речь идет не о поручениях, а о поставленных вопросах. Ставить эти вопросы перед главой муниципального образования или возглавляемой им местной администрацией (иным подведомственным ему органом местного самоуправления) может только представительный орган, а не отдельные депутаты или их объединения.

Таким образом, такая постановка вопроса должна быть рассмотрена на заседании представительного органа в полномочном составе, за нее должно проголосовать большинство депутатов и она должна быть оформлена официальным документом»[67].

Этот вопрос систематично возникает в судебной практике[68], исследовался и Конституционным судом РФ.

По мнению заявителя, оспариваемые положения Закона № 131-ФЗ содержат внутренние противоречия, пробелы в части установления критериев и

[67] Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2015. С. 348.

[68] Решение Ямальского районного суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 02 апреля 2015 года по делу 2-60/2015 ~ М-56/2015 // URL: https://rospravosudie.com (дата обращения: 10.09.2016). Решение Котельничского районного суда Кировской области от 16 марта 2016 года по делу № 2а-465/2016 ~ М-369/2016 // URL: https://rospravosudie.com (дата обращения: 10.09.2016). Решение Ногинского городского суда Московской области от 16 августа 2012 года; Решение Озерского городского суда от 16 июня 2009 года; Решение Челябинского областного суда от 21 июля 2009 года по делу № 33-5618/2009; Решение Новочеркасского городского суда Ростовской области от 5 апреля 2012 года по делу № 2-246/11; Решение Новочеркасского городского суда от 20 июля 2012 года; Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Ростовского областного суда от 17 сентября 2012 года по делу № 33-10772 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

методики оценки деятельности главы муниципального образования представительным органом.

В своем определении Конституционный Суд РФ указал что 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[69].

Для исключения возможного субъективизма при рассмотрении отчета главы муниципального образования, необходимо данный вопрос урегулировать в муниципальных правовых актах желательно в уставе муниципального образования. Иначе возникает слишком большая дискреция представительного органа муниципавльного образования.

– несоблюдение ограничений и запретов и неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным законом «О противодействии коррупции»[70] и иными федеральными законами (п. 4 ч. 2 ст. 74.1 Закона № 131-ФЗ).

В частности, решением Собрания Воскресенского муниципального района Саратовской области[71] глава муниципального образования был удален в отставку. Основанием послужило непринятие лицом мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является; осуществление лицом предпринимательской деятельности.

Решение об удалении главы муниципального образования в отставку принимается квалифицированным большинством депутатов – двумя третями депутатов представительного органа муниципального образования.

---

[69] Определение Конституционного Суда «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кондратенко Анатолия Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 10 части 10 и части 11.1 статьи 35, пункта 3 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 января 2012 года по делу № 114-О-О // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

[70] Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

[71] Решение Собрания Воскресенского муниципального района Саратовской области от 26 марта 2012 года № 15 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

В Законе № 131-ФЗ довольно четко, предусматривается, что при определении квалифицированного большинства необходимо учитывать установленную численность представительного органа, которая обычно указывается в уставе муниципального образования.

Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку подписывается председателем представительного органа муниципального образования. Причем, если глава муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования, решение об удалении главы муниципального образования в отставку подписывается депутатом, председательствующим на заседании представительного органа муниципального образования. Аналогичное исключение установлено и для муниципальных образований, в которых глава муниципального образования возглавляет местную администрацию и представительный орган муниципального образования.

Очевидно, что глава муниципального образования являющийся председателем представительного органа муниципального образования, не может вести заседание представительного органа, на котором рассматривается вопрос об удалении его в отставку. В этом случае заседание проводится другим депутатом, которого представительный орган на это уполномочивает. Это означает что, с учетом принципа непрерывности исполнения власти представительный орган до окончательного рассмотрения вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку своим решением должен временно передать функции председателя другому депутату.

В Законе № 131-ФЗ установленно обязательное опубликование (обнародование) решения представительного органа об удалении главы муниципального образования в отставку. Решение представительного органа должно быть опубликовано (обнародовано) не позднее чем через пять дней со дня его принятия. Вместе с решением подлежит обязательному опубликованию и особое мнение главы муниципального образования, удаленного в отставку,

если это особое мнение изложено в письменном виде. Такое опубликование текста решения и особого мнения должно производиться одновременно одинаковым способом[72].

В части 13 статьи 74.1 Закона № 131-ФЗ определены определенные гарантии соблюдения прав глав муниципальных образований[73], удаляемых в отставку, сделана попытка установить «защиту от депутатов». Причем в законе используются императивные формулировки. Главе муниципального образования должно быть обеспечено право на:

– заблаговременное уведомление о дате и месте проведения соответствующего заседания;

– ознакомление с обращением инициирующим удаление в отставку;

– ознакомление с проектом решения представительного органа об удалении его в отставку;

– представление объяснений по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления в отставку.

В решении Озерского городского суда Челябинской области [74] указывается, что отсутствие указания в статье 74.1 Закона № 131-ФЗ на право, на судебное обжалование решения представительного органа об удалении главы муниципального образования в отставку не может расцениваться как свидетельствующее об отрицании судебного механизма защиты прав удаляемого в отставку лица. В статьях 46, 133 Конституции РФ, статье 11 Европейской Хартии местного самоуправления, главе 25 Гражданского Процессуального Кодекса Российской Федерации далее – ГПК РФ)[75], ст. 78 Закона № 131-ФЗ предусматривается возможность обжалования в суд решений,

[72] Таранникова О.А. Временное исполнение полномочий главы муниципального образования // Законность. 2015. № 3. С. 15.
[73] Михеева И.В., Невельская Л.А. Местное самоуправление в России: проблемы и перспективы правовой регламентации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 3. С. 19.
[74] Решение Озерского городского суда Челябинской области от 16 июня 2009 года по делу № 2-822/09 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
[75] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

нарушающих права и свободы граждан а также любых решений принятых органами местного самоуправления.

Формирующаяся практика показывает, что «удаленные» главы муниципальных образований широко пользуются этим правом[76].

Таким образом, анализ текста федерального закона, предусматривающего удаление главы муниципального образования в отставку, складывающейся правоприменительной практики, свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования и текста закона и самой юридической конструкции, положенной в его основу. В противном случае это создает основу для злоупотребления на местах, нарушения прав граждан.

Особенности порядка замещения и процедура досрочного прекращения полномочий главы субъекта Российской Федерации

Согласно п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в перечень предметов совместного ведения РФ и ее субъектов включено установление общих принципов организации системы органов государственной власти. Однако сама структура органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно ввиду ст. 77 Конституции РФ. Федеральный центр не вправе императивно утверждать структуру органов государственной власти субъектов РФ, поскольку это означало бы нивелирование федеративного характера нашего государства. Субъекты РФ осуществляют данное полномочие в рамках основ конституционного строя РФ, а также общих принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, которые установлены Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[77] (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ). Федеральный закон № 184-ФЗ закрепляет общие принципы формирования

[76] Тихалева Е.Ю. Тенденции развития института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 40.

[77] Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и основы их взаимоотношений.

Следует в целом согласиться с И.А. Старостиной в том, что в Российской Федерации на основе Конституции РФ 1993 года сложилась крайне разнообразная система органов государственной власти в субъектах РФ, которая позволяет обеспечивать исполнение конституционно-правовых принципов, а также дает реальную возможность максимально учитывать особенности различных форм государственного управления и местных условий[78].

Федеральная власть обладает существенными правовыми механизмами влияния на важные аспекты формирования и досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Рассмотрим наиболее показательные из них.

Наибольшую известность благодаря частым изменениям федерального законодательства получил вопрос наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ[79]. Если с 1999 года высшее должностное лицо субъекта РФ избиралось избирателями данного субъекта РФ, то в 2004 году данная должность стала утверждаться путем наделения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ. Закрепление существенной роли Президента РФ в качестве единственного субъекта, представляющего кандидатуры на указанную должность, является ярким показателем централизации государственной власти в РФ. Очевидно, что авторитет и правовое положение Президента РФ в системе государственной власти в РФ позволяли оказывать очень сильное влияние (прежде всего политического характера) на законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта

[78] См.: Современные проблемы организации публичной власти / отв. ред. С.А. Авакьян. Коллективная монография / С. Авакьян, А. Арбузкин, И. Кененова. М., 2014. С. 194 - 197.
[79] Макарова Т.Б. Органы исполнительной власти субъектов РФ: федеральные стандарты и региональные реалии в условиях проводимых реформ // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 7.

РФ с целью утверждения предложенной кандидатуры. Да и формально, юридически, конструкция наделения полномочиями была такова, что трехкратное отклонение внесенной кандидатуры имело своим возможным последствием роспуск регионального парламента. Таким образом, такое положение фактически не соответствовало принципам федеративного устройства РФ и народовластия на региональном уровне, что получило свое критическое выражение в работах многих известных отечественных конституционалистов.

В 2012 году федеральный законодатель снова пришел к выводу о необходимости прямых выборов высшего должностного лица субъекта РФ, но с некоторыми отклонениями от прежнего порядка. Так, было введено требование обязательной поддержки кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ 5 – 10% из числа депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ. При этом подписи в поддержку кандидата должны были быть получены не менее чем в 3/4 муниципальных районов и городских округов субъекта РФ. Такого рода процедура получила в науке и политической практике наименование «муниципальный фильтр». Данное нововведение мало соотносится с особым статусом местного самоуправления как вида публичной власти, не входящей в систему государственной власти РФ.

Более того, абсурдна сложившаяся на практике ситуация, при которой один кандидат на должность высшего должностного лица субъекта РФ вынужден просить местных депутатов допустить другого кандидата к выборам, иначе попросту выборы получились бы безальтернативными[80]. Получается, что так называемый муниципальный фильтр на практике носит характер некоего необоснованного заградительного барьера. А учитывая тот факт, что большинство депутатов представительных органов местного самоуправления в

[80] Шапиев С.М. «Муниципальный фильтр» на выборах высших должностных лиц (глав исполнительной власти) субъектов Российской Федерации: проблемы теории, практики применения и совершенствования законодательства // Право и жизнь. 2014. № 197 (11). С. 158 - 159.

РФ являются членами так называемых парламентских политических партий, то де-факто федеральная власть через институт политических партий способна оказывать действенное влияние на немотивированное недопущение определенных граждан для получения последними статуса кандидата на должность главы субъекта РФ.

Однако в настоящий момент федеральный законодатель решил занять в целом взвешенную усредненную позицию в нашумевшем вопросе наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ. Субъектам РФ был предоставлен выбор модели замещения данной должности. Законодательство субъекта РФ может предусмотреть как выборы высшего должностного лица субъекта РФ избирателями данного субъекта РФ, так и установить его избрание депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ[81].

Если субъект РФ примет решение о формировании должности высшего должностного лица субъекта РФ не с помощью выборов избирателями данного субъекта РФ, то кандидаты для избрания на данную должность представляются в региональный парламент Президентом РФ по предложениям политических партий, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов. Предложения о кандидатурах на должность главы субъекта РФ также вправе вносить Президенту РФ политические партии, федеральные списки кандидатов которых на основании официально опубликованных результатов ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы допущены к распределению депутатских мандатов. Вместе с тем необходимо отметить следующее.

1. При выборе модели наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ путем выборов бюджет соответствующего субъекта РФ получит дополнительную и очень существенную статью расходов, что в

[81] См.: Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» от 11 июля 2013 года № 620 // СЗ РФ. 2013. № 28. Ст. 3815.

сложившихся непростых финансовых обстоятельствах в стране представляется крайне обременительным. Это может способствовать отказу от использования данной модели в будущем.

2. В случае выбора модели по назначению на должность высшего должностного лица субъекта РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ последний получает механизм по влиянию на утверждение тех или иных лиц на указанную должность. Вполне вероятно, что региональный парламент одобрит предложенную Президентом РФ кандидатуру ввиду особого правового положения главы государства в системе государственной власти РФ.

3. Законом субъекта РФ может предусматриваться выдвижение кандидатов на данную должность в порядке самовыдвижения. Однако анализ нормативного правового регулирования субъектами РФ данного вопроса позволяет говорить о тотальном отказе от закрепления такой возможности регионами, что по сути своей является необоснованным самоограничением субъектами РФ. Можно привести единичный пример Кемеровской области, где предусмотрена процедура самовыдвижения граждан на выборы губернатора Кемеровской области, однако на выборах губернатора Кемеровской области в 2015 году единственному кандидату-самовыдвиженцу В.О. Смирнову было отказано в регистрации по причине непредставления необходимых документов[82]. Из интервью самого В.О. Смирнова до отказа в регистрации, а также из материалов СМИ можно сделать вывод, что он не смог преодолеть «муниципальный фильтр»[83].

В итоге институт самовыдвижения на должность высшего должностного лица субъекта РФ как форма реализации гражданами своего пассивного избирательного права без вступления в политические партии на практике в России на данный момент не является функционирующим как таковым.

[82] См.: Избирательная комиссия Кемеровской области // URL: http://www.kemerovo.vybory.izbirkom.ru (дата обращения: 20.10.2016).
[83] См.: Легко ли быть самовыдвиженцем на выборах губернатора, рассказал Виктор Смирнов // URL: http://www.novokuznetsk.su/news/city/1438903985 (дата обращения: 24.10.2016).

Пункт 3 ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ устанавливает барьер для самовыдвиженцев и выдвиженцев от политической партии: их кандидатуры должны поддержать от 5 до 10% депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ. Если для федеральной политической партии, в состав которой могут входить в том числе и депутаты представительных органов муниципальных образований и (или) избранные на муниципальных выборах главы муниципальных образований субъекта РФ, скорее всего не составит больших проблем собрать необходимое количество голосов в поддержку своего кандидата, то для самовыдвиженцев это может оказаться недостижимой преградой по не зависящим от них причинам. Более того, как мы отмечали выше по смежному вопросу, никак не обосновано положение, при котором муниципальные депутаты как носители местной власти, не относящейся к государственной, получают право по влиянию на допуск граждан к государственной должности субъекта РФ.

4. Вызывает сомнения отсутствие возможности использования иных процедур выдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ. Как альтернатива вполне могла быть оправдана процедура выдвижения кандидатов на указанную должность без участия федерального центра как такового либо с возможностью разностороннего предложения кандидатур со стороны иных лиц и организаций (например, путем народной инициативы населения субъекта РФ в установленной процедуре, выдвижение профсоюзами и т.д.). Не совсем ясно, почему только политическим партиям как одному из видов общественных объединений предоставлена законодательная возможность не только предложения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ, но и проведения консультаций с Президентом РФ по данному вопросу [84].

[84] См.: Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» от 11 июля 2013 года № 620// СЗ РФ. 2013. № 28. Ст. 3815.

Интерес представляет тот факт, что Президент РФ вне зависимости от способа назначения на должность высшего должностного лица субъекта РФ на основании подп. «г» п. 1 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ вправе отрешить его от должности в связи с утратой доверия за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных указанным Федеральным законом. Если на момент принятия изменений в данный Федеральный закон в 2004 году, дающих указанное право Президенту РФ, понятие «утрата доверия» трактовалось как возможность немотивированной отставки высшего должностного лица субъекта РФ в любой момент, то последующие изменения конкретизировали данное понятие. Посредством указанных изменений были введены основания для признания утраты доверия Президента РФ, что говорит о конкретизации правового регулирования данного вопроса. Однако сами основания утраты доверия имеют ряд недостатков.

Так, согласно подп. «г» п. 1 ст. 19 Федерального закона N 184-ФЗ основаниями для утраты доверия Президента РФ являются:

1) выявление в отношении высшего должностного лица субъекта РФ фактов коррупции или неурегулирования конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции»;

2) установление в отношении высшего должностного лица субъекта РФ фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность.

Данные основания не гарантируют соразмерность применения рассматриваемой процедуры к установленным правонарушениям. Например, конфликт интересов, равно как и наличие счетов в иностранных банках, в зависимости от конкретных обстоятельств может быть невиновным и (или)

малозначительным нарушением главой субъекта РФ установленных норм[85]. К тому же такое основание утраты доверия, как выявление в отношении главы субъекта РФ фактов коррупции, очевидно, является конкурирующей процедурой по отношению к предусмотренной п. 4 ст. 29.1 Федерального закона № 184-ФЗ (Президент РФ в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством РФ, вправе по представлению Генерального прокурора РФ временно отстранить главу субъекта РФ от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления).

В итоге Президент РФ по смежным вопросам вправе выбрать одну из двух процедур по поводу возможного досрочного прекращения главой субъекта РФ своих полномочий, одна из которых направлена на защиту прав и законных интересов последнего, а другая является неким упрощенным способом отрешения главы субъекта РФ от должности, что недопустимо и необоснованно в условиях современного федеративного демократического государства. Более того, Конституционный Суд РФ в упомянутом нами ранее Постановлении от 18.01.1996 № 2-П установил, что «освобождение главы администрации от должности не может основываться на судебном решении о наличии лишь неких «признаков» какого-либо нарушения, поскольку это делает основания освобождения по существу неопределенными». В случае с утратой доверия главы государства отсутствует подтверждение судебными органами даже «признаков» нарушения главой субъекта РФ, что явно не соответствует позиции органа конституционного правосудия.

Справедлива позиция С.В. Нарутто, которая отмечает необходимость установления четких правовых критериев утраты доверия, исключающих произвольное решение одного лица; судебные инстанции не должны быть

[85] Прохоров В.Н. Отрешение высшего должностного лица субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента как мера федерального вмешательства // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2014. № 3 (41): в 2 ч. Ч. 1. С. 127.

исключены из числа органов, участвующих в процедуре отрешения главы субъекта РФ от должности по этому основанию[86].

В итоге следует отметить, что де-факто глава субъекта РФ подвержен влиянию со стороны Президента РФ ввиду возможности применения рассмотренной процедуры со стороны последнего. Также следует отметить, что в данной ситуации:

1) нет указания на обязательное наличие судебного решения, подтверждающего факт совершения высшим должностным лицом субъекта РФ указанных противоправных действий (в отличие от процедуры отзыва избирателями). Из логики законодателя можно сделать вывод, что решение Президента РФ носит правоустановительный характер и поэтому не требуется судебное решение;

2) неясно, почему возможность осуществления своих полномочий высшим должностным лицом субъекта РФ ставится в зависимость от доверия Президента РФ. Высшее должностное лицо субъекта РФ представляет интересы населения соответствующего субъекта РФ. Данное лицо было избрано населением непосредственно либо назначено законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, который, в свою очередь, также был избран населением данного субъекта РФ. Прямой соподчиненности с Президентом РФ данное должностное лицо не имеет. Соответственно, без должной аргументации подобное решение является фактически вторжением в автономную деятельность субъекта РФ. В итоге позиция Президента РФ, будучи, возможно, и не основанной на судебном решении, ставится теоретически выше мнения и интересов избирателей соответствующего субъекта РФ, что является противоречащим основам народовластия.

Следует отметить, что в 2012 году избиратели получили право отозвать мандат высшего должностного лица субъекта РФ. Однако, в отличие от

[86] См.: Нарутто С.В. Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ // Lex russica. 2013. № 7. С. 703.

процедуры прекращения полномочий данного должностного лица в связи с утратой доверия Президента РФ, п. 7.2 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ предусмотрено два основания отзыва:

а) нарушение высшим должностным лицом субъекта РФ законодательства РФ и (или) законодательства субъекта РФ, установленное соответствующим судом;

б) неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение главой субъекта РФ своих обязанностей, установленное соответствующим судом. Соответственно, отзыв в данном случае жестко привязан к решению суда, констатирующего факт нарушения закона. Остается неясным, почему действующее правовое регулирование принижает мнение избирателей субъекта РФ, которые в данном случае вправе инициировать и реализовать процедуру отзыва в установленном законом порядке. Возможность досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ по воле Президента РФ без судебного решения, возможно, свидетельствует о сравнительно малом доверии федеральной власти к избирателям субъекта РФ. Если при втором основании отзыва высшего должностного лица субъекта РФ факт неисполнения им своих полномочий следует расценивать как справедливое основание для его отзыва при соответствующей позиции избирателей, то в первом случае из буквального толкования нормы получается, что любое нарушение может быть основанием для отзыва. При этом незначительное правонарушение административного характера (например, переход дороги в неположенном месте) объективно не может рассматриваться как правонарушение, посягающее на общественный порядок и нравственность в такой степени, что это требует досрочного прекращения полномочий указанного должностного лица. В данном случае законодателю следует обратить внимание на соразмерность ответственности по отношению к совершенному правонарушению.

Таким образом исходя из вышеизложенного, можно сделать общий вывод: тенденцией в юридическом оформлении статуса главы муниципального

образования становится поиск правовых средств включения этого института в государственную управленческую вертикаль. Процесс становления правовых основ организации правового регулирования статуса и ответственности главы муниципального образования в России все больше обретает усовершенствованный характер, несмотря на то, что субъекты Федерации сдерживают этот процесс всеми силами законодательства, которое зачастую противоречит Федеральному.

Таким образом, рассмотрев общую характеристику статуса главы муниципального образования как высшего должностного лица, можно прийти к выводу о том, что на любом этапе развития нашего государства статусу главы муниципального образования придавалось большое значение. Теоретические исследования института главы муниципального образования, в том числе и его ответственности перед населением находили закрепление в действующем законодательстве и служили основой для дальнейших научных исследований.

Изучив правовой статус главы муниципального образования перейдем в рамках второй главы к исследованию практических проблем муниципально-правовой ответственности главы муниципального образования.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

Во-первых, автору представляется целесообразным дополнить статью 74.1 Закона № 131-ФЗ нормой об обжаловании решения представительного органа об удалении главы муниципального образования. Поэтому представляется целесообразным дополнить статью 74.1 Закона № 131-ФЗ нормой следующего содержания: «предложение об удалении главы муниципального образования в отставку не может быть внесено ранее, чем через 6 месяцев с момента его избрания и не позднее 6 месяцев до истечения срока полномочий».

Во-вторых, следовало бы дополнить содержание п. 2 ч. 3 ст. 74.1 Закона № 131-ФЗ об оценке деятельности главы муниципального образования и изложить в новой редакции: «оценка деятельности главы муниципального образования должна проводиться как независимыми экспертами, так и с

использованием форм непосредственного участия населения в местном самоуправлении, предусмотренных главой 5 настоящего Закона».

В-третьих, в целях соблюдения прав главы муниципального образования при удалении его в отставку и устранении неопределенности в формулировке «заблаговременное получение им уведомления о дате и месте проведения соответствующего заседания» считаем необходимым: внести в Паспорт проекта Федерального закона «О внесении изменения в статью 74.1 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части уведомления главы муниципального образования о рассмотрении представительным органом муниципального образования вопроса об удалении его в отставку поправки, предусматривающие направление документов о дате и месте проведения заседания, на котором будет рассматриваться решение об удалении главы муниципального образования в отставку, не менее чем за 20 дней или за 10 рабочих дней до дня проведения соответствующего заседания

Исходя из вышеизложенного, можно сделать общий вывод по данной главе: по мнению автора, грамотное применение зарубежного опыта относительно ответственности главы муниципального образования перед населением, адаптированного к условиям нынешней России, поможет ей избежать множества негативных явлений сопутствующих развитию данного института.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Завершая анализ правовых теоретических и практических проблем правового регулирования ответственности главы муниципального образования, необходимо указать, что юридическое оформление института главы муниципального образования, по мнению автора, является центральным из актуальных вопросов современного муниципального права России.

В данный период правовое регулирование института ответственности главы муниципального образования показывает бесспорное внимание в научном плане и является предметом бесчисленных дискуссий среди практических работников и среди ученых, специализирующихся в муниципально-правовой проблематике. Развитие России как демократического федеративного государства повлекло за собой значительное изменение правовых основ ответственности главы муниципального образования. Исключительную актуальность представленной теме выпускной квалификационной работе можно отнести факт принятия в 2003 году Закона № 131-ФЗ и пакета нормативно-правовых региональных и муниципальных актов, которые значительно поменяли положение, статус, ответственность главы муниципального образования.

Проведенное исследование, являясь очередной ступенью в познании и осмыслении муниципально-правовой реальности, конечно, не претендует на полное освещение проанализированного в нем материала. Вместе с тем представляется целесообразным подвести его итоги и сделать следующие поправки в действующее законодательство:

1. **Предложение о процедуре отзыва главы муниципального образования**

Законодательно установлено

Законом № 131-ФЗ в п. 2 ст. 24 ФЗ установленно: «Процедура отзыва главы муниципального образования, члена выборного органа местного

самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать объяснения по поводу обстоятельств выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Глава муниципального образования, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе)».

Недостатки

Подобное условие трудно признать обоснованным, так как оно фактически превращает институт отзыва в фикцию, так как явка на участки для голосования не менее половины зарегистрированных избирателей в масштабах одномандатного (многомандатного) избирательного округа (не говоря о муниципальном образовании в целом) является в современных реалиях, по сути, неосуществимой задачей.

Предложение

В соответствии с этим рекомендуется внести дополнение в п. 2 ст. 24 Закона 131-ФЗ, и изложить текст в следующей редакции: «Процедура отзыва главы муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Глава муниципального образования, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее 20 процентов избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе)».

Обоснование

Данное предложение позволит ускорить процедуру отзыва выборного лица местного самоуправления и повысить ответственность выборного лица за исполнение своей работы.

2. Предложение об обжаловании решения представительного органа об удалении главы муниципального образования

Законодательно не установлено

Норма статьи 74.1 Закона № 31- ФЗ не устанавливает права удаляемого в отставку главы муниципального образования на судебное обжалование.

Недостатки

Процедура удаления главы в отставку формально не устанавливает возможность обжалования решения представительного органа об удалении главы муниципального образования. Вместо этого главе муниципального образования дается право в письменном виде изложить свое особое мнение. Использование санкции об удалении главы муниципального образования в отставку, в соответствии с конституционным смыслом нормы ее закрепляющей, в то же время предполагает присутствие в законодательстве эффективных средств противодействия злоупотреблением правом депутатами представительного органа местного самоуправления, инициирующих и применяющих данную санкцию. К таким юридическим средствам следует отнести применение процедуры голосования исключительно с учетом негативного мнения населения муниципального образования.

Предложение

Исходя из вышеизложенного, представляется целесообразным дополнить статью 74.1 Закона № 131-ФЗ темпоральной нормой следующего содержания: «предложение об удалении главы муниципального образования в отставку не может быть внесено ранее, чем через 6 месяцев с момента его избрания и не позднее 6 месяцев до истечения срока полномочий».

Обоснование

Данное предложение дает возможность юридического признания права удаляемого в отставку главы муниципального образования на судебное обжалование решения об удалении.

3. Предложение об оценке деятельности главы муниципального образования

Законодательно установлено

Закон № 131-ФЗ, пункт 2 части 3 статьи 74.1 устанавливает «неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд».

Недостатки

Избранный законодателем абстрактный способ изложения нормы в пункте 2 части 3 статьи 74.1 указывает на дискреционный характер полномочий, оставляя тем самым существенный простор для правоприменительного усмотрения в сравнении с казуальным способом конструирования нормативного установления.

Предложение

Следовало бы дополнить содержание анализируемой нормы текстом следующего содержания: «оценка деятельности главы муниципального образования должна проводиться как независимыми экспертами, так и с использованием форм непосредственного участия населения в местном самоуправлении, предусмотренных главой 5 настоящего Закона».

Обоснование

Это более четко отразит оценку деятельности главы муниципального образования.

4. Поедложение о запрете муниципальных служащих заниматься научной деятельностью

Законодательно установлено

Статья 40 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ст. 14 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» устанавливают: «Осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления не вправе: 3) заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности».

Недостатки

Проблемы противодействия коррупции, а также существующие запреты связанные с муниципальной службой, в структурах муниципального управления продолжают оставаться актуальными. Для борьбы с этим явлением и в развитие общих обязанностей и ограничений муниципального служащего, установленных в ст. 40 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в ст. 12 и ст. 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», 14 статья предусматривает ряд дополнительных ситуаций, которые несовместимы с замещением должности муниципальной службы. Эти обстоятельства законодатель называет запретами, связанными с муниципальной службой.

Запреты для служащих являются не только препятствием, но и средством самореализации служащего, в них содержится не только ограничительный, но и освободительный от внешнего воздействия потенциал.

Запреты на муниципальной службе – это запрещение совершать определенную деятельность, они осуществляются, как правило, путем бездействия. Запреты ограничивают ряд конституционных прав муниципальных служащих (право заниматься предпринимательской деятельностью, допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, и т.д.), но и принимаются

муниципальными служащими добровольно при поступлении на муниципальную службу. По мнению автора необходимо на законодательном уровне закрепить еще один запрет, касающийся государственных служащих, а именно правом заниматься научной деятельностью, так как целевое назначение запретов является:

- повышение эффективности деятельности муниципальной службы и лиц, на ней занятых;

- установление препятствий возможному злоупотреблению муниципальными служащими;

- создание условий для независимости служебной деятельности в системе муниципальной службы.

Для реализации государственным служащим своей научной деятельности, необходимо значительное количество времени. Работающие во власти люди серьезно заняты по службе, могут заниматься научными исследованиями только в свободное время. А его как раз у людей, добросовестно работающих на административных должностях, фактически не остается. В случае совмещении службы и реализации научной деятельности чиновник не будет эффективно реализовывать свои полномочия на постоянной основе и обязанности по службе.

На заседании президентского совета по науке и образованию в Кремле, было отмечено что избранным в Российскую академию наук вопреки запрету чиновников, президент России В.В. Путин предоставит возможность заниматься наукой. Тогда как, в РАН были избраны госслужащие из МВД, Минобороны, ФСБ, Управления делами президента, министерства образования и ряда других ведомств.

Поэтому в связи с прохождением муниципальной службы для служащего необходимо установить запрет заниматься научной деятельностью на законодательном уровне.

Предложение

Целесообразно внести изменения в ст. 14 Федерального Закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», а также в ч. 7 п. 3 ст. 40 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и изложить текст в следующей редакции: «7. Осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления не вправе: 3) заниматься иной оплачиваемой и научной деятельностью, за исключением преподавательской, и иной творческой деятельности…».

Обоснование

Данное дополнение позволит установить еще один запрет для государственных служащих, так как запреты, связанные с муниципальной службой, – это обусловленные и установленные действующим законодательством нормы, однозначно запрещающие муниципальному служащему производить те или иные действия как на службе, так и вне ее.

5. Предложение об основании досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования

Законодательно не установлено

Закон № 131-ФЗ, пункт 6 статья 36 не устанавливает норму относительно досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования в случае признания судом муниципальных выборов, на которых он был избран главой муниципального образования, несостоявшимися и отмены результатов выборов.

Недостатки

Применение норм избирательного права в отношении вновь избранного населением главы муниципального образования раскрывает отсутствие регламентированного механизма досрочного прекращения его полномочий в ситуации пересчета голосов избирателей. Решением указанной проблемы

может стать законодательное закрепление такого основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования.

Предложение

Следовало бы дополнить п. 6 ч. 9 ст. 36 ФЗ № 131-ФЗ текстом следующего содержания: «признание судом муниципальных выборов, на которых он был избран главой муниципального образования, несостоявшимися и отмены результатов выборов».

Обоснование

Данное дополнение позволит законодательно закрепить регламентированный механизм досрочного прекращения его полномочий в ситуации пересчета голосов избирателей.

Безусловно, высказанные предложения не претендуют на исчерпывающую категоричность, и требуются дальнейшие более детальные исследования отдельных аспектов правового регулирования ответственности главы муниципального образования. Но постановка и разработка данной темы, с точки зрения автора, в современных условиях просто необходима для совершенствования механизма реализации главой муниципального образования, возложенных на него полномочий.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Законы и иные нормативные акты:

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. – 1993. – № 237.
2. Европейская хартия местного самоуправления совершено в Страсбурге 15 октября 1985 года // Бюллетень международных договоров. – № 11. –1998.
3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 года № 21-ФЗ // Российская газета. – № 49. – 2015.
4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.
5. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1. – Ст. 3.
6. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. –2001. – №52 (ч. I). – Ст. 4921.
7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
8. Федеральный закон «О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 02 июня 2016 года № 171-ФЗ // Российская газета. – 2016. – 06 июня.
9. Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 03 февраля 2015 года № 8-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 6. – Ст. 886.

10. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 07 мая 2009 года № 90-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 19. – Ст. 2280.
11. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.
12. Федеральный закон от «О муниципальной службе в Российской Федерации» 02 марта 2007 года № 25-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.
13. Федеральный закон «О внесении изменений в ст. 85 и 83 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 12 октября 2005 года № 129-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 42. – Ст. 4216.
14. Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3104.
15. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 822.
16. Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе» от 25 июля 2002 года № 113-ФЗ // Российская газета. – 2002. – № 138-139.
17. Федеральный закон от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. – 1999. – № 206.
18. Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного

самоуправления» от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 49. – Ст. 5427.

19. Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 года № 3132-1// Российская газета. – 1992. – № 170.

Заключение комитета Совета Федерации Федерального Собрания РФ по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправления и делам Севера от 27 января 2015 года № 3.2-05/91. URL: http://asozd2.duma.gov.ru/work (дата обращения: 27.09.2016).

20. Заключение комитета Совета Федерации Федерального Собрания РФ по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправления и делам Севера от 27 января 2015 года № 3.2-05/91 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
21. Паспорт проекта Федерального закона «О внесении изменения в статью 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части уведомления главы муниципального образования о рассмотрении представительным органом муниципального образования вопроса об удалении его в отставку) от 26 февраля 2014 года № 480576-6 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
22. Закон Московской области «О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Московской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Московской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Московской области» от 02 июня 2014 года № 55/2014-ОЗ // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
23. Закон Московской области «О муниципальных выборах в Московской области» от 04 июня 2013 года № 46/2013-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2013. – № 102.
24. Распоряжение Президента РФ от 26 сентября 2013 года № 355-рп «О проведении семинара-совещания по вопросам внутренней политики с

главами муниципальных образований и главами местных администраций» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 39. – Ст. 4973.

25. Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 52. – Ст.7490.
26. Указ Президента РФ от 26 октября 1993 года № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. –1993. – №42. – Ст. 4041.
27. Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 года № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – №45. – Ст. 4243.
28. Указ Президента РФ от 10 декабря 1993 года № 2125 «Об общих принципах административно-территориального деления и организации местного самоуправления в городе Москве» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 50. – Ст. 4866.
29. Постановление ЦИК России от 18 апреля 2013 года № 171/1235-6 «О Регламенте применения Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» для решения задач, связанных с вводом данных о главах и депутатах представительных органов муниципальных образований и определением числа лиц (в абсолютном выражении), подписи которых необходимо собрать для поддержки выдвижения кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также числа муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации, внутригородских муниципальных образований города федерального значения, в которых должна быть получена поддержка выдвижения кандидата» // Вестник Центрального Избирательного Комитета России. – 2013. – № 4.

30. Решение Собрания Воскресенского муниципального района Саратовской области от 26 марта 2012 года № 15 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
31. Устав Миасского городского округа Челябинской области (Зарегистрировано в Управлении Минюста РФ по Челябинской области от 02 июля 2015 года № RU743080002015002 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
32. Решение Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области от 26 сентября 2014 года № 4 «О внесении изменений в Решение Собрания депутатов Миасского городского округа от 21.12.2007 г. № 14 «Об утверждении Положения «О муниципальной службе в Миасском городском округе» // Официальный вестник Миасского городского округа. – 2014. – № 54.
33. Устав города Челябинска. Принят населением на городском референдуме 17 декабря 1995 года // Вечерний Челябинск. – 18 января. – 1996.
34. Закон Республики Бурятия от 25 декабря 1997 года № 626-I «О досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования г. Улан-Удэ Шаповалова В.А. и о назначении досрочных выборов» // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. – 1998. – № 21.– 87 с.
35. Закон Тюменской области «О прекращении полномочий главы Горьковского муниципального образования Тюменского района Кирилловой Т.Ф. и назначении новых выборов» от 31 марта 2000 года №172 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
36. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации от 12 апреля 1978 года (утратило силу) // Ведомости Верховного Совета Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. – 1978. – № 15. – Ст. 407.
37. Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу) // Российская газета. – 1995. – 01 сентября.

38. Конституция Российской Федерации от 12 апреля 1978 года (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. – 1978. – № 15. – Ст. 407.
39. Федеральный закон от 04 августа 2000 года № 107-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу) // Российская газета. – 2000. – № 152.
40. Закон Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 06 июля 1991 года № 1550-I «О местном самоуправлении в Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» (утратил силу) // Ведомости съезда народных депутатов Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и Верховного Совета Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. – 1991. – № 2. – Ст. 1010.
41. Указ Президента Российской Федерации от 21 ноября 1994 года № 2093 «О некоторых вопросах досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления» (утратил силу) // Российская газета. – 1994. – № 226.

Судебная практика

42. Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 07 июня 2000 года № 10-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 25. – Ст. 2728.
43. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 года № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – № 42. – 1997. – Ст. 4902.

44. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 04 октября 2011 года №1264-О-О // Справочно-правовая система Консультант плюс.
45. Решение Котельничского районного суда Кировской области от 16 марта 2016 года по делу № 2а-465/2016 ~ М-369/2016 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
46. Решение Ямальского районного суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 02 апреля 2015 года по делу 2-60/2015 ~ М-56/2015 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
47. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Алтайского краевого суда от 29 сентября 2010 года по делу № 33-7059/2010 А // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
48. Определение Конституционного Суда РФ от 17 ноября 2011 года № 1489-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Думы Андрея Юрьевича на нарушение его конституционных прав положением статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
49. Определение Конституционного суда РФ от 02 ноября 2011 года № 1464-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Льговского городского Совета депутатов Курской области на нарушение конституционных прав и свобод положениями части 13 статьи 35, пункта 2 части 4 статьи 36, пункта 2 части 2 и части 4 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
50. Определение Конституционного Суда от 25 января 2012 года по делу № 114-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кондратенко Анатолия Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 10 части 10 и части 11.1 статьи 35, пункта 3 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

51. Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Ростовского областного суда от 17 сентября 2012 года по делу № 33-10772 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
52. Апелляционне определение Судебной коллегии по гражданским делам Ростовского областного суда от 17 сентября 2012 года по делу № 33-10772 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
53. Кассационное определение Судебной коллегии по гражданским делам Орловского областного суда от 10 июня 2011 года по делу № 33-871 // Справочно-правовая система Консультант плюс.
54. Решение Новочеркасского городского суда Ростовской области от 05 апреля 2012 года по делу № 2-246/11// Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
55. Решение Собрания Воскресенского муниципального района Саратовской области от 26 марта 2012 года № 15// Справочно-правовая система КонсультантПлюс».
56. Решение Саратовского районного суда Саратовской области от 23 апреля 2012 года по делу № 2-199(2)012 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
57. Решение Болховского районного суда Орловской области от 20 мая 2011 года по делу № 2-78/2011 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
58. Кассационное определение Судебной коллегии по гражданским делам Саратовского областного суда от 11 ноября 2010 года № 33-5567/2010 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
59. Решение Железнодорожного районного суда г. Барнаула Алтайского края от 09 сентября 2010 года по делу № 2-3214\2010 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
60. Решение Кировского районного суда Приморского края от 17 мая 2010 года по делу № 2-722-2010 // Справочно-правовая система Консультант плюс.

61. Решение муниципального комитета Горноключевского городского поселения от 30 апреля 2010 года № 538 «Об удалении главы Горноключевского городского поселения в отставку» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
62. Определение судебной коллегии по гражданским делам Ульяновского областного суда по делу № 33/ 2010 «О восстановлении на работе в должности главы администрации МО, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула и взыскании компенсации морального вреда» от 02 марта 2010 года // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
63. Решение Лахденпохского районного суда Республики Карелия от 12 апреля 2010 года по делу № 2-160/2010 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
64. Решение Озерского городского суда от 16 июня 2009 года решение Собрания депутатов Озерского городского округа от 01 июня 2009 года № 54 «Об удалении в отставку главы Озерского городского округа признано незаконным» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
65. Решение Челябинского областного суда от 21 июля 2009 года по делу № 33-5618/2009 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
66. Решение Ивантеевского городского Совета депутатов Московской области от 12 ноября 2007 № 470/44 «О положении, о бюджетном процессе в городе Ивантеевке Московской области» // Справочно-правовая система Консультант плюс.
67. Решение Гороховецкого районного суда Владимирской области от 14 мая 2010 года по делу № 2/160-2010 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
68. Решение Лахденпохского районного суда Республики Карелия от 12 апреля 2010 года по делу № 2-160/2010 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

69. Решение Озерского городского суда Челябинской области от 16 июня 2009 года по делу № 2-822/09 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
70. Определение Верховного Суда РФ от 27 марта 2003 года № 46-Г03-5// Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

Учебники и учебные пособия

71. Алешкова, Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: монография / Н.П. Алешкова. – Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 2012. – 311 с.
72. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов / М.В. Баглай. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – 400 с.
73. Беликов, П.П., Гребенникова, А.А., Зюзин, С.Ю., Мокеев, М.М., Наумов, С.Ю., Свищева, В.А., Шишелова, С.А. Комментарий к Федеральному закону от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Л.П. Жуковской // Справочно-правовая система КонсультантПлюс. 2015.
74. Бондарь, Н.С., Джагарян, А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России / Н.С. Бондарь, А. Джагарян. – М.: «Формула права», 2011. – 289 с.
75. Бондарь, Н.С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: учебное пособие / Н.С. Бондарь. – М.: ОАО «Издательский дом «Горец»», 2010. – 352 с.
76. Бялкина, Т.М. Муниципальное право России / Т.М. Белякина. – М., 2004. – 358 с.
77. Васильев, В.И. Законодательная основа муниципальной реформы / В.И. Васильев. – М.: Проспект, 2005. – 322 с.
78. Витрук, Н.В. Конституционная ответственность и вопросы теории и практики // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России и опыт зарубежных стран / Н.В. Витрук. – М.: МГУ, 2001. – 135 с.

79. Выдрин, И.В. Муниципальное право: Учебник для вузов. Юр. информ центр. – М.: Проспект, 2014. – 254 с.
80. Зотов, В.Б. Муниципальное право Российской Федерации: Учебное пособие. – М.: Юстиц.Информ. 2013. – 636 с.
81. Кокотов, А.Н., Саломаткин, А.С. Муниципальное право России: Учебник / А.Н. Кокотов, А.С. Саломаткин. – М.: Юристъ, 2005. – 418 с.
82. Кондрашев, А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации / А.А. Кондрашев. – М.: Юристь, 2006. – 351 с.
83. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / И.В. Бабичев, В.В. Волков, А.В. Мадьярова и др.; под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2015. – 672 с.
84. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: Научно-практический комментарий / отв. ред. В.М. Лебедев. – М.: Юрайт-М, 2001. – 355 с.
85. Коэн М., Нагель Э. Введение в логику и научный метод / пер. с англ. П.С. Куслия. – Челябинск, 2010. – 435 с.
86. Кутафин, О.Е., Фадеев, В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М.: Проспект, 2009. – 298 с.
87. Овсепян, Ж.И. Юридическая ответственность и государственное принуждение. Общетеоретическое и конституционно-правовое исследование Ж.И. Овсепян. – Ростов-на-Дону, 2005. – 151 с.
88. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. Ю.А.Тихомирова. – М.: Изд-во «НОРМА», 2009. – 354 с.
89. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юриспруденция, 2015. – 448 с.

90. Соловьев, С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации / С.Г. Соловьев. – СПб., 2003. – 215 с.

Статьи и научные публикации:

91. Абезин, Д.А., Анисимов А.П. Ограничения и запреты в частном и публичном праве // Правовая культура. – 2013. – № 1(14). – С. 60 – 66.

92. Алешкова, Н.П. Правовая регламентация удаления главы муниципального образования в отставку в уставе муниципального образования // Юридический вестник. – 2009. – № 12. – С. 55-61.

93. Артюхов, Ю.С. Удаление главы муниципального образования в отставку (законодательная конструкция, проблемы квалификации) // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2011. – № 4. – С. 2 - 5.

94. Брежнев О.В. Проблемы правового регулирования противодействия коррупции в органах местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2014. – № 4. – С. 23 – 25.

95. Буняк, Д.В., Сидоренко, Т.Ю. Проблемы эффективности применения института отрешения от должности главы муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 12. – С. 67 - 69.

96. Дементьева, О.А. Законодательное обеспечение прозрачности деятельности публичной власти // Журнал российского права. – 2015. – № 3. – С. 112-115.

97. Джагарян, Н.В. Институт отзыва выборных лиц в системе демократического контроля и ответственности местного самоуправления: отдельные вопросы теории // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 6. – С. 47-53.

98. Заболотских, Е.М. Правовые гарантии главы муниципального образования при удалении в отставку // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2010. – № 1. – С. 10-11.

99. Засов, К.П. Понятие должностного лица в законодательстве и юридической практике // Современное право. – 2013. – № 8. – С. 33–37.

100. Ирхин, И.В. Правовой статус главы муниципального образования: актуальные проблемы поиска оптимума // Журнал российского права. – 2016. – № 3. – С. 18 - 27.

101. Кеня, И.А. Механизм реализации публично-правовой ответственности органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 3. – С. 31 - 34.

Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в муниципальном нормотворчестве // Справочно-правовая система КонсультантПлюс. 2016.

102. Комарова, В.В. Формы непосредственной демократии в муниципальном нормотворчестве // Справочно-правовая система КонсультантПлюс. 2016.

103. Конышева, Е.Г. Организационно-правовая модель местного самоуправления: современные тенденции // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 11. – С. 36 - 40.

104. Коростелева, М.В. К вопросу об ответственности глав муниципальных районов и городских округов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2014. – № 3. –С. 3 - 6.

105. Курманов, М.М., Миннегулов, И.Х. Ответственность главы муниципального образования: проблемы правового регулирования // Юридический мир. – 2012. – № 4. – С. 13 - 15.

106. Лермонтов, Ю. Муниципальный УСН // Расчет. – 2015. – № 5. – С. 56 - 57.

107. Михеева, И.В., Невельская, Л.А. Местное самоуправление в России: проблемы и перспективы правовой регламентации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 3. – С. 19 - 25.

108. Мялковский, С.С. Юридическая ответственность и местное самоуправление в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук / С.С. Мялковский. – М.: Юристь, 2004. – 237 с.

109. Никандров, В.Г. Проблемы расторжения контракта с главой местной администрации: пределы применимости трудового законодательства // Трудовое право. – 2011. – № 3. – С. 89.

110. Попов, Д.А., Оленин Д.С. Государственный административный контроль за органами местного самоуправления: проблемы и пути решения // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 2. – С. 22 – 27.

111. Постников, А.Е. Конституционно-правовые основы взаимодействия политических партий и государства // Журнал российского права. – 2013. – № 5. – С. 7 – 11.
112. Резникова, А. Повсеместному введению системы сити-менеджеров пришел конец. URL: http://rbcdaily.ru (дата обращения: 27.09.2016).
113. Соловьев, С.Г., Четвергова А.В. Удаление в отставку главы муниципального образования // Законность. – 2011. – № 11. – С. 49 - 52.
114. Соловьев, С.Г., Четвергова, А.В. К вопросу о содержании правовой конструкции удаления в отставку главы муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 5. – С. 65 - 68.
115. Сокрашкин, Э.Г. Проблемы реализации института утраты доверия // Законность. – 2015. – № 10. – С. 43 - 45.
116. Таранникова, О.А. Временное исполнение полномочий главы муниципального образования // Законность. – 2015. – № 3. – С. 15 - 17.
117. Тихалева, Е.Ю. Тенденции развития института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 6. – С. 40 - 44.
118. Чаннов, С.Е. Удаление глав муниципальных образований в отставку // Практика муниципального управления. – 2010. – № 1. – С. 27-31.
119. Черепанов, В.А. К вопросу об отзыве депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 5. – С. 43 – 47.
120. Шугрина, Е. Развитие институтов контроля и ответственности органов местного самоуправления в современной России // Глава местной администрации. – 2012. – № 1. – С. 61 - 68.
121. 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.

122. Шугрина, Е.С. Совет Европы рекомендует отменить институт удаления глав муниципальных образований в отставку // Муниципальная служба. – 2011. – № 1. – С. 2-14.

123. Шугрина, Е.С. Удаление главы в отставку: как, за что и в какие сроки? // Глава местной администрации. – 2011. – № 3. – С. 17-31.

124. Якубович, В.И. Глава местной администрации как должностное лицо местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 2. – С. 57 - 61.

125. Хорунжий, С.Н., Бекетова, С.М. Правовые проблемы противодействия коррупции, связанные с ограничениями и обязанностями лиц, замещающих государственные и муниципальные должности // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 4. – С. 37 - 40.