Модникова Татьяна Николаевна. Правовое регулирование деятельности главы муниципального образования в механизме решения вопросов местного значения: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Модникова Татьяна Николаевна;[Место защиты: Белгородский государственный национальный исследовательский университет - ФГАОУ ВПО].- Белгород, 2014.- 169 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Теоретико-методологические основы исследования конституционно-правового механизма решения вопросов местного значения**

1.1. Вопросы местного значения в системе предметов ведения муниципального образования

1.2. Непосредственное решение вопросов местного значения населением муниципального образования как форма прямой демократии

1.3. Правовой механизм решения вопросов местного значения органами и должностными лицами муниципальных образований

**Глава II. Конституционно-правовые формы участия главы муниципального образования в решении вопросов местного значения**

2.1. Взаимодействие главы муниципального образования с представительным органом местного самоуправления в нормотворческой деятельности

2.2. Акты главы муниципального образования в муниципальном правотворчестве

2.3. Исполнительно-распорядительная деятельность главы муниципального образования

**Глава III Ответственность главы муниципального образования за решение вопросов местного значения**

3.1. Юридические критерии оценки деятельности главы муниципального образования по решению вопросов местного значения

3.2. Основания и процедуры отрешения главы муниципального образования от должности и его удаления в отставку

Заключение 140

Список использованной литературы 147

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Современный этап развития местного самоуправления в Российской Федерации происходит в весьма сложных и противоречивых условиях. С одной стороны, местное самоуправление на конституционном уровне определено в качестве самостоятельного элемента в структуре власти публичного характера, организационно обособленного от органов государства. Юридически это нашло свое выражение, в частности, в категории «вопросы местного значения». С другой, – в правовой науке и практике продолжается активная дискуссия о допустимости термина «вопросы местного значения» и его содержательном наполнении. Применительно к государственной власти более применимы такие категории, как «предметы ведения», «компетенция», «полномочия», «функции», в то время как на местном уровне используется конструкция «предметов ведения муниципальных образований», включающая в себя вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия, которыми наделяются соответствующие органы муниципальных образований.

При подобных обстоятельствах возникает ряд общих и частных проблем. Это касается не только статуса муниципальных образований (внутригородских территорий городов федерального значения, городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений), но и правового положения корреспондирующих им органов и должностных лиц муниципалитетов. Каждый орган или должностное лицо муниципального образования обладает конституционно значимыми полномочиями по решению вопросов местного значения, юридический смысл которых существенным образом отличается от реализации ими отдельных государственных полномочий.

В системе органов местного самоуправления одно из ключевых положений занимает институт главы муниципального образования. В соответствии с действующим законодательством о местном самоуправлении - это выборное должностное лицо, которое, однако, может избираться различными способами (непосредственно населением, из числа депутатов). В зависимости от выбранной модели устава муниципального образования возможны различные комбинации соотношения компетенции, механизмов избрания и прекращения полномочий, процедур деятельности глав муниципальных образований.

Данные обстоятельства оказывают существенное влияние на механизм разрешения главами муниципальных образований вопросов местного значения. В отличие от компетенции Президента Российской Федерации и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов) субъектов Российской Федерации, в системе местного самоуправления наблюдается разнообразие подходов к правовому регулированию и, как следствие – дифференциация порядка реализации самостоятельности муниципалитетов в процессе функционирования института выборного должностного лица. Данная область общественных отношений развивается наиболее динамично, что объясняет необходимость активного совершенствования теории, законодательства и правоприменительной практики. Указанными факторами предопределяется актуальность темы научного исследования, выбранной для анализа и адекватной научной оценки.

**Степень научной разработанности темы диссертации.** Несмотря на значительный интерес к проблематике местного самоуправления в современной России, возросший после принятия Конституции Российской Федерации, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и многочисленных поправок к данному нормативному правовому акту, теоретико-методологические и практически-прикладные аспекты правового регулирования деятельности глав муниципальных образований в механизме решения вопросов местного значения исследованы весьма фрагментарным образом.

Конституционно-правовые основы местного самоуправления изучались в трудах С.А. Авакьяна, К.В. Арановского, Н.С. Бондаря, М.В. Глигич-Золотаревой, В.В. Гошуляка, И.Г. Дудко, В.Г. Ермакова, Т.В. Заметиной, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, Е.И. Колюшина, В.В. Комаровой, И.А. Конюховой (Умновой), А.Н. Костюкова, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, А.А. Ли-веровского, С.В. Нарутто, В.В. Пылина, Ю.Н. Старилова, Б.Н. Топорнина, В.И. Фадеева и др. Категории «вопросы местного значения», «предметы ведения муниципальных образований», «отдельные государственные полномочия» освещались в исследованиях Л.В. Андриченко, Л.П. Волковой, К.Б. Га-джиевой, А.С. Демаковой, М.Ю. Дитятковского, А.Е. Закондырина, А.С. Коршуновой, С.П. Кузнецова, С.В. Макаркина, С.С. Непомнящих, Г.Ф. Скрипкина, Н.С. Тимофеева, Ю.А. Тихомирова, Ю.Н. Турова, Т.Я. Хаб-риевой, В.О. Хорганова, В.Е. Чиркина, Е.С. Шугриной, И.В. Юрьевой и др.

5 Статус главы муниципального образования и проблемы правового регулирования его деятельности явились предметом научных разработок Д.А. Абросимовой, Л.С. Амусовой, Ю.С. Артюхова, П.А. Астафичева, С.А. Банщикова, Е.В. Белоусовой, В.И. Васильева, Е.В. Звоновой, А.А. Кондрашова, А.М. Кононова, С.Г. Копысовой, И.И. Макарова, Е.И. Мирошниченко, А.Н. Нифано-ва, В.В. Оноховой, Д.Г. Правдина, С.Г. Соловьева, А.А. Степановой, В.В. Та-болина, С.Н. Чаннова и др.

Сравнительно редко отдельные аспекты заявленной проблематики ис
следовались на монографическом и диссертационном уровне: Л.С. Амусова
«Правовой статус главы муниципального образования в Российской Федера
ции: на примере краев» (М., 2008); И.А. Андреева, А.С. Пивоваров «Охрана
общественного порядка в системе вопросов местного значения» (Челябинск,
2012); Ю.С. Артюхов «Ответственность главы муниципального образования:
конституционно-правовой аспект» (М., 2012); Г.М. Бегларян «Особенности
правового статуса главы муниципального образования, замещающего долж
ность главы местной администрации: на примере Челябинской области» (Че
лябинск, 2012); А.А. Кочерга «Муниципально-правовая ответственность глав
муниципальных образований и депутатов представительных органов местно
го самоуправления в субъектах Российской Федерации на территории Южно
го федерального округа» (Ставрополь, 2006); С.В. Макаркин «Пожарная без
опасность в системе вопросов местного значения Российской Федерации»
(Челябинск, 2006); А.М. Сергиенко «Правовое регулирование вопросов
местного значения внутригородских муниципальных образований городов
федерального значения» (СПб., 2009); Г.Ф. Скрипкин «Формы взаимодей
ствия органов государственной власти и местного самоуправления по реше
нию вопросов местного значения» (М., 2006); Т.В. Слюсаренко «Правовой
статус главы муниципального образования в Российской Федерации» (Челя
бинск, 2006); Р.Х. Шамсутдинов «Правовой статус главы муниципального
образования: по материалам Приволжского федерального округа»

(Казань, 2012).

Названные обстоятельства позволяют придти к выводу, что избранная тема диссертации нуждается в дальнейшей научной разработке с учетом накопленного опыта теоретического осмысления феномена правового регулирования деятельности глав муниципальных образований в механизме решения вопросов местного значения.

**Объектом** диссертационного исследования выступили общественные отношения, складывающиеся в деятельности местных сообществ, органов и должностных лиц муниципальных образований по решению установленных Конституцией Российской Федерации и законодательством вопросов местного значения.

**Предмет** работы составила совокупность муниципально-правовых актов, регулирующих деятельность глав муниципальных образований, направленную на самостоятельное решение вопросов местного значения, в практике отечественного местного самоуправления.

**Цель** исследования состояла в упорядочении теоретико-методологических представлений о сущности и механизме решения вопросов местного значения, систематизации конституционно-правовых форм участия глав муниципальных образований в решении данных вопросов, разработке ряда новых подходов к правовому регулированию ответственности глав муниципальных образований в анализируемой сфере.

Для достижения заявленной цели автором были поставлены и решены **задачи**, среди которых:

– выявить сущность вопросов местного значения в качестве компонента системы предметов ведения муниципальных образований;

– провести анализ непосредственного решения вопросов местного значения населением муниципального образования в качестве формы непосредственного народовластия;

– охарактеризовать правовой механизм решения вопросов местного значения органами и должностными лицами муниципальных образований;

– рассмотреть проблемы взаимодействия главы муниципального образования с представительным органом местного самоуправления в нормотворче-ской деятельности;

– провести исследование актов главы муниципального образования в муниципальном правотворчестве;

– обосновать роль исполнительно-распорядительной деятельности главы муниципального образования в механизме решения вопросов местного значения;

– осуществить комплексный анализ и выявить проблемы, связанные с оценкой деятельности главы муниципального образования по решению вопросов местного значения;

– сформулировать предложения по совершенствованию оснований и процедур отрешения главы муниципального образования от должности и его удаления в отставку.

**Методологической основой исследования** явились признанные в юридической науке способы познания, имеющие как общий, так и специально-прикладной характер. В диссертационной работе были задействованы общие исследовательские приемы абстрагирования, аналогии, анализа и синтеза, индукции и дедукции, движения от конкретного к абстрактному и от абстрактного к конкретному. В то же время, применялись более частные подходы: вероятностный, системный, статистический, формально-логический, историко-правовой, прогнозирования, моделирования и т.д. Методы абстрагирования и аналогии наиболее активно использовались при исследовании теоретических основ конституционно-правового механизма решения вопросов местного значения. При разработке конституционно-правовых форм участия главы муниципального в решении вопросов местного значения доминировали системный и формальнологический подходы. Методика моделирования и прогнозирования применялась в процессе исследования ответственности глав муниципальных образований.

**Теоретическая основа** диссертационной работы сформирована с учетом конституционно-правовых и муниципально-отраслевых исследований, посвященных различным аспектам правового регулирования деятельности органов и должностных лиц муниципальных образований, направленной на самостоятельную реализацию их компетенции во взаимодействии с другими субъектами властеотношений и институтами гражданского общества. В связи с этим к исследованию привлекались фундаментальные разработки следующих ученых: Н.В. Витрук, Н.А. Богданова, Г.А. Борисов, Л.В. Бутько, Т.М. Бялкина, С.Б. Глушаченко, В.П. Касаткин, И.Н. Куксин, М.В. Марх-гейм, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, О.О. Миронов, Н.Н.Олейник, О.Н. По-лухин, Е.Д. Проценко, В.Н. Самсонов, Л.Г. Свечникова, Е.Е. Тонков, С.В. Тычинин и др.

**Правовую основу диссертационного исследования** составили Конституция Российской Федерации, Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и иные федеральные законы, нормативные акты учредительного характера субъектов

8 Российской Федерации (конституции/уставы), уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты.

**Эмпирическая база диссертационного исследования** охватывает правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, обобщенные данные правоприменительной практики, статистические и социологические источники. Важное внимание в диссертационной работе уделялось нормативным правовым актам, утратившим юридическую силу.

**Научная новизна работы** заключается в том, что на основании выполненных соискателем исследований:

– разработана новая научная концепция механизма решения вопросов местного значения населением муниципальных образований, органами и должностными лицами местного самоуправления;

– предложены меры по оптимизации конституционно-правовых форм участия глав муниципальных образований в реализации предметов исключительного ведения муниципальных образований;

– доказана необходимость совершенствования юридических критериев оценки деятельности глав муниципальных образований, оснований и процедур их отрешения от должности и удаления в отставку;

– введена в научный оборот авторская трактовка дефиниций «вопросы местного значения», «предметы ведения муниципальных образований», «предметы исключительного ведения муниципальных образований».

**На защиту выносятся следующие положения**, обладающие элементами научной новизны:

1. По своему юридическому содержанию вопросы местного значения представляют собой взаимосвязанную систему прав и обязанностей муниципальных образований и органов местного самоуправления, которые образуют область собственного (исключительного) ведения соответствующего муниципального образования. При использовании термина «вопросы местного значения» законодатель чаще всего стремится подчеркнуть наличие публичного полномочия (функции, компетенции, права, обязанности, предмета ведения), которое не относится к сфере государственной деятельности и принадлежит муниципальным образованиям и (или) их органам, в рамках которого данные субъекты являются независимыми по отношению к государственной власти. О признании конституционной компетенции местных сообществ, их самостоятельности при реализации властных полномочий и

9 функций, автономном осуществлении предметов ведения свидетельствует также ряд близких по содержанию категорий, используемых в конституционном праве зарубежных стран: «автономность», «местные» или «внутренние» дела или интересы, «децентрализация», «административная самостоятельность». Несмотря на различия в соответствующих формулировках, данные категории направлены на достижение общей цели обеспечения свободы муниципальных образований в реализации установленной законом сферы ведения, допуская сравнительно широкую дискрецию управомоченных законом органов и должностных лиц местного самоуправления.

2. Предложена следующая редакция частей 2 и 3 ст. 12 Федерального
закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в ре
ферендуме граждан Российской Федерации»:

«2. На референдум субъекта Российской Федерации могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении субъекта Российской Федерации или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией Российской Федерации, федеральным законом, подзаконными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти.

3. На местный референдум могут быть вынесены только вопросы,находящиеся в ведении муниципальных образований, если указанные вопросыне урегулированы Конституцией Российской Федерации, федеральным законом, подзаконными нормативными правовыми актами федеральных органовгосударственной власти, конституцией (уставом) и законодательствомсубъекта Российской Федерации».

3. Исследование взаимосвязи критериев систематизации конституционно-правовых форм муниципальной демократии с институтом вопросов местного значения позволило предложить следующую классификационную структуру: первую группу организационно-правовых форм муниципальной демократии составляют виды публичной активности граждан, органически связанные с вопросами местного значения. К ним относятся: публичные слушания, собрания, конференции, пикетирование, обращения, опросы и т.д.; ко второй группе относятся формы, которые не связаны и не могут быть связанными с вопросами местного значения. Это: граффити, рукоприкладство, погромы, поджоги, воспрепятствование движению транспорта и т.п.; наконец, третью группу образуют организационно-правовые формы местного

10 самоуправления, которые могут быть связанными с вопросами местного значения лишь при определенных обстоятельствах, однако чаще всего имеют общую направленность и не учитывают механизм разграничения предметов ведения между Российской Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями. К ним относятся митинги, демонстрации, шествия.

4. Гражданско-правовая конструкция собственности (включая право
мочия владения, пользования и распоряжения) не может быть применима к
публичным правоотношениям, особенно если речь идет о разграничении
предметов ведения, компетенции, полномочий и функций органов государ
ственной власти и органов местного самоуправления. В связи с этим в дис
сертации подвергается критике разграничение «собственных» и «несоб
ственных» полномочий органов местного самоуправления по решению во
просов местного значения, поскольку любое полномочие органа местного
самоуправления принадлежит ему в публично-правовом, а не частноправо
вом смысле. Муниципальный орган власти не имеет вещного права на такой
объект, как властное полномочие или публично значимая функция. Юриди
ческая конструкция «предметы ведения муниципального образования» пред
полагает разграничение этих полномочий между органами местного само
управления, вследствие чего любой орган муниципального образования об
ладает всей полнотой публичной власти строго в рамках его компетенции,
установленной законом и подзаконными нормативными правовыми актами.
Более предпочтительным, по мнению автора, выглядит разграничение «деле
гированных» и «не делегированных» полномочий. При этом «не делегиро
ванные полномочия» не следует квалифицировать в качестве «собственных».

5. Водораздел между правомерным взаимодействием органов местного
самоуправления и противоправным вмешательством одного органа в дея
тельность другого, на наш взгляд, обусловливается понятием законного ин
тереса в конституционном праве. Глава муниципального образования несет
публично-правовую обязанность взаимодействия с представительным орга
ном муниципального образования именно в тех случаях, когда того требует
законный публичный интерес. В связи с этим возникает необходимость си
стематизации форм взаимодействия главы муниципального образования с
представительным органом местного самоуправления по реализации вопро
сов местного значения. К их числу, на наш взгляд, следует отнести: во-
первых, внесение главой муниципального образования проектов решений в

11 представительный орган; во-вторых, участие главы муниципального образования и его официальных представителей в обсуждении проектов, в депутатских дебатах и дискуссиях; в-третьих, отклонение или подписание и обнародование главой муниципального образования нормативных правовых актов, принятых представительным органом муниципального образования; в-четвертых, подотчетность главы муниципального образования представительному органу местного самоуправления.

1. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не запрещает, но и не санкционирует право главы муниципального на принятие нормативных правовых актов. Следовательно, в уставах муниципальных образований должна содержаться специальная норма о том, имеет ли право глава муниципального образования на принятие такого рода документов. Соответствующая норма не может содержаться в законодательстве субъектов Российской Федерации, поскольку Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исходит из принципа ограниченной компетенции регионов в регулировании вопросов организации местного самоуправления. На обязательность соответствующего регулирования в уставах муниципальных образований указывает также норма ч. 1 ст. 43 данного Федерального закона, согласно которой в систему муниципальных правовых актов входят: 1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); 2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; 3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.
2. Функциональное предназначение института главы муниципального образования весьма рельефно выражается при контроле соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Правозащитная функция главы муниципального образования обеспечивается, во-первых, знанием международных стандартов прав человека, основного содержания конституционных прав и свобод, во-вторых, умением эффективно обеспечивать их реализацию муници-пально-правовыми средствами. В частности, глава муниципального образования имеет достаточно ресурсов, чтобы пресекать нарушения достоинства личности в деятельности муниципальных служащих, организовать личный

12 прием граждан, не препятствовать их жалобам, заявлениям и предложениям, обеспечить свободу мысли и слова, политическое многообразие и плюрализм, не препятствовать свободе передвижения и поселения, воздерживаться от посягательств на неприкосновенность частной жизни граждан.

8. Главный показатель эффективности деятельности главы муници
пального образования состоит в поддержке или, напротив, не поддержке
кандидатов в ходе очередной избирательной кампании по выборам в органы
местного самоуправления. Чрезмерная подотчетность главы муниципального
образования государственным органам смещает конституционные акценты в
ненадлежащем направлении, поскольку главная задача муниципалитета со
стоит в реализации потребностей и интересов граждан, проживающих на со
ответствующей территории. Это достигается в основном благодаря функцио
нированию конституционных институтов муниципальной демократии.

9. Предложена следующая авторская редакция статьи 74 Федерального
закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Рос
сийской Федерации»:

«Высшее должностное лицо субъекта 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».

**Теоретическая значимость диссертационного исследования** обусловлена необходимостью дальнейшего развития конституционно-правовой науки и совершенствования правовой системы с учетом отечественной практики и опыта зарубежных стран в целях упрочения демократических основ организации местного самоуправления. В частности:

– изложен авторский подход к систематизации юридических критериев оценки деятельности глав муниципальных образований по решению вопросов местного значения;

– раскрыты конституционно-правовые формы участия глав муниципальных образований в реализации предметов исключительного ведения муниципалитетов;

– изучены теоретико-методологические основы конституционно-правового механизма решения вопросов местного значения;

– доказана необходимость совершенствования оснований и процедур отрешения глав муниципальных образований от должности, удаления в отставку в контексте обеспечения эффективности осуществления их полномочий.

**Практическая значимость** диссертационного исследования выражается в том, что его результаты могут быть использованы в законотворческой и иной нормотворческой деятельности, правоприменительной практике государственных органов, а также при разработке и преподавании курсов конституционного права, муниципального права.

**Апробация результатов исследования** осуществлена в ходе обсуждения и одобрения на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Государственный университет – учебно-научно-производственный комплекс», посредством опубликования статей, в том числе в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, а также в процессе участия автора на научных конференциях различного уровня: международных, всероссийских и межрегиональных.

**Структура диссертации.** Работа состоит из введения; трех глав, включающих восемь параграфов; заключения и списка литературы.

## Непосредственное решение вопросов местного значения населением муниципального образования как форма прямой демократии

В соответствии со ст. 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в стране является многонациональный народ, который осуществляет ее непосредственно и через свободно избранных представителей, причем высшими формами прямой демократии являются референдум и свободные выборы. Данное правовое предписание распространяет свое действие на все уровни публичной власти, включая местное самоуправление. Конституционно-правовое значение термина «вопросы местного значения», в числе прочего, предполагает обозначение юридических границ деятельности граждан, их объединений, а также органов государственной власти и местного самоуправления, вытекающих из суверенитета России. Реализация вопросов местного значения возможна в одной из наиболее распространенных форм властеотношений – прямой (непосредственной) и представительной (опосредованной) демократии, что не опровергается тезисом о принадлежности суверенитета исключительно Российской Федерации.

В юридической науке верно отмечено разнообразие видов суверенитетов – государственного, народного и национального1, их взаимосвязь и взаимозависимость2. Этих подходов придерживается Конституционный Суд Российской Федерации, что нашло выражение в ряде его правовых позиций. Суд, в частности, установил, что «Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета

Российской Федерации"1. Народный суверенитет, по мнению Суда, гарантирует целостность России2, а нарушение суверенитета народа может представлять собой угрозу конституционной безопасности3. В связи с этим представляется спорной точка зрения о том, что в федеративном государстве каждый из уровней (федеральный и региональный) обладает «суверенным» правом принятия решений в пределах своей компетенции4.

Тем более это недопустимо, если речь идет о местном самоуправлении. Решения населения муниципальных образований общезначимы, имеют властную природу и обязательны к исполнению на территориях муниципалитетов вследствие государственного суверенитета России, а не особой публично-правовой природы муниципальных образований. Если данные решения «вписываются» в круг вопросов местного значения, определяемый федеральным законом на основании норм Конституции Российской Федерации, они приобретают силу нормативных правовых и правоприменительных актов государства. Если же муниципалитеты выходят за установленные государством рамки дозволенной публичной власти, такие решения теряют свою легальность и легитимность. В качестве главного «водораздела» между допустимыми (правомерными) и противоправными формами непосредственного выражения народной власти на местном уровне выступает именно конституционно-правовая категория «вопросы местного значения». По названной причине не случайно, на наш взгляд, в ст. 12 (ч. 2 – 3) Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» указывается, что «на референдум субъекта Российской Федерации могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении субъекта Российской Федерации или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией Российской Федерации, федеральным законом»; на местный референдум «могут быть вынесены только вопросы местного значения»1. При совершенно верной постановке вопроса о связанности форм прямой демократии конституционно-правовым механизмом разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями2, законодатель, на наш взгляд, не в полной мере учел особенности статуса регионов и муниципалитетов в современной России. Реализация субъектами Федерации вопросов по предметам совместного с Российской Федерацией ведения поставлена под условие: «если указанные вопросы не урегулированы Конституцией Российской Федерации, федеральным законом». Данное условие, в силу буквального смысла норм ст. 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», не затрагивает статуса, во-первых, субъектов Федерации (в части предметов исключительного ведения, указанных в ст. 73 Конституции Российской Федерации), во-вторых, муниципальных образований (в аспекте реализации ими вопросов местного значения).

Иными словами, законодатель исходит из презумпции конституционности и законности в деятельности всех звеньев государственного аппарата3, исключая сам факт возможного конституционного правонарушения с их стороны1. Однако в действительности такие правонарушения весьма часто имеют место, на что неоспоримо указывает практика конституционного правосудия и судов общей юрисдикции. В результате может сложиться ситуация, при которой, по мнению субъекта Федерации или муниципального образования, данный вопрос находится в их исключительном ведении, в то время как фактически – он урегулирован федеральным законом (или законом субъекта Федерации). Наличие нормы такого закона с формальной стороны не будет служить препятствием для вынесения этого вопроса на региональный или местный референдум. Однако более правильным было бы, на наш взгляд, сначала обжаловать противоправный закон в Конституционном Суде Российской Федерации, и лишь затем – выносить соответствующий вопрос на региональный или местный референдум. В данном случае не должно иметь значения, находится ли вопрос в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации, исключительном ведении субъекта Федерации или относится к числу вопросов местного значения. Ключевым является факт наличия или отсутствия нормы в действующем законодательстве2.

Положения ст. 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» заслуживают критики и по ряду иных оснований. Так, вопросы по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации могут регулироваться не только Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, но также подзаконными нормативными правовыми актами. Конституционный Суд Российской Федерации установил, что федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий. Из статей 11 (часть 3), 72, 76 (части 2 и 5) и 94 Конституции Российской Федерации следует, что Федеральное Собрание вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к данным предметам совместного ведения, определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

## Правовой механизм решения вопросов местного значения органами и должностными лицами муниципальных образований

Несмотря на чрезвычайную важность конституционных форм прямой (непосредственной) демократии в системе местного самоуправления, фактически вопросы местного значения реализуются, как правило, в деятельности органов и должностных лиц муниципальных образований. В этом состоит известная степень условности народовластия: будучи юридически полновластным субъектом2, народ предпочитает делегировать суверенную власть органам народного представительства3. В конституционном механизме осуществления народовластия «средствами волеобразования и волеизъявления народа» являются институты «не только непосредственной, но и представительной демократии»4. Данному выводу корреспондирует позиция Парламентской Ассамблеи Совета Европы, которая в Рекомендации № 1704 (2005) от 29 апреля 2005 года обращает внимание на то, что прямая и представительная формы демократии «дополняют друг друга»1. На выборные органы местного самоуправления, депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления возлагаются вытекающие из природы местного самоуправления обязанности по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретных муниципальных образований, а надлежащее исполнение обязательств, взятых непосредственно перед населением, является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти2.

Кроме того, вследствие принятия учредительно-установительных правовых актов существует ряд иных органов местного самоуправления, которые не относятся к системе народного представительства (вследствие отсутствия демократической легитимации), однако обладают не меньшей, а зачастую – даже большей публичной властью (вследствие компетенционных норм законов и подзаконных нормативных правовых актов). В системе местного самоуправления это устанавливается, прежде всего, Федеральным законом «Об общих принципах…», в дополнение к нему – законами субъектов Федерации и уставами муниципальных образований. Такой властью обладают, в частности, местная администрация, контрольный орган муниципального образования, муниципальная избирательная комиссия и иные невыборные органы местного самоуправления.

Здесь, на наш взгляд, нет конституционного правонарушения, поскольку в ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации говорится об осуществлении местного самоуправления гражданами «путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления». Местная администрация, контрольный орган муниципального образования, муниципальная избирательная комиссия и иные невыборные органы местного самоуправления являются «другими органами местного самоуправления» по смыслу ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации. При этом, как подчеркнул Конституционный Суд Российской Федерации, «из конституционного положения об осуществлении народом своей власти не только непосредственно, но также через органы» публичной власти следует, что «выявление в той или иной форме воли народа необходимо и при формировании» органов, «не избираемых непосредственно населением»1. В конечном счете, единственным источником подлинной легитимности власти является народный суверенитет, реализуемый через свободные выборы, прямую демократию и деятельность народных представителей от имени и в интересах представляемых граждан2.

С.Д.Князев и К.В.Арановский подчеркивают, что «список оснований права на власть нельзя считать исчерпывающим – мало ли найдется мотивов, побуждающих признать над собою чужое господство или господствовать самому! Во всей известной истории человек непременно обнаруживал, воображал, чувствовал власть и присваивал права на нее то себе, то другим субъектам – и вымышленным, и реальным. Среди оснований законной власти числится и представительство, с которым выборы тесно связаны. Считается правомерным то положение, когда представитель облечен распорядительными правами и связан обстоятельствами, выводимыми из формального доверия либо из закона»1.

С точки зрения репрезентативности в системе муниципальной представительной демократии наиболее адекватным образом потребности и интересы граждан способен воплощать в жизнь представительный орган муниципального образования. В отличие от других органов местного самоуправления, представительный орган муниципалитета является коллегиальным и выборным, реализует нормотворческую и общеконтрольную функции. Функция представительства населения не является функцией исключительно представительного органа муниципалитета2, однако даже факт наименования данного органа в качестве «представительного» неоспоримо свидетельствует о приоритете указанной функции3. Выборность, соединенная с коллегиальностью, дают важный синергетический эффект, который невозможно наблюдать при анализе деятельности любого другого органа муниципального образования4.

## Акты главы муниципального образования в муниципальном правотворчестве

Глава муниципального образования как самостоятельное должностное лицо в системе местного самоуправления наделяется собственной компетенцией. Независимо от того, можно ли считать главу муниципального образования органом местного самоуправления или только должностным лицом (не являющимся органом), факт наличия у главы муниципального образования собственной компетенции, по существу, никем не оспаривается. Споры связаны, чаще всего, с терминологическими особенностями выражения данного суждения. Так, В.А.Пленкин считает, что понятие «полномочия» более применимо к исполнительным органам местного самоуправления, а термин «компетенция» – в целом к органам местного самоуправления, для которых «законодателем очерчены вопросы местного значения (предметы ведения)»1. Высказывается точка зрения, что предметы ведения – это «круг вопросов» соответствующего публично-территориального образования2. На наш взгляд, категория «предметы ведения» больше всего подходит к формулировке компонентов публичной власти муниципального образования, в то время как понятие «компетенция» – к обозначению тех же компонентов, но применительно к органам муниципальных образований. Понятие «компетенция» является более широким, оно включает в себя не только «полномочия» властного характера, но также публично значимые функции.

Однако общепризнанность наличия компетенции как атрибута, органически присущего публично-правовому статусу главы муниципального образования, еще не означает безусловности признания нормотворческой компетенции данного должностного лица. Разграничение предметов ведения и полномочий в системе местного самоуправления опирается на принцип субсидиарности – один из ключевых в Европейской хартии местного самоуправления. Под субси-диарностью применительно к местному самоуправлению И.В.Бабичев предложил понимать следующее: «целесообразно сохранять полномочия вышестоящего уровня власти (вышестоящей в иерархии, включающей системы для муниципалитета) только тогда, когда их выполнение более эффективно осуществляется на высшем уровне, при этом фундаментальным принципом остается положение о том, что эти полномочия должны осуществляться на уровне, который находится ближе всего к гражданам. Полномочия должны передаваться на высший уровень власти, если они могут осуществляться на этом уровне более эффективно»1. Данная логика, на наш взгляд, может быть распространена и на «горизонтальную» систему отношений между органами местного самоуправления.

В пользу первого подхода, согласно которому глава муниципального образования должен наделяться компетенцией нормативного характера, можно высказать следующие аргументы. Во-первых, аналогичная компетенция имеется у Президента Российской Федерации и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Во-вторых, возложение функции принятия нормативных правовых актов исключительно на представительный орган муниципального образования чревато перегруженностью этого органа. В-третьих, глава муниципального образования более мобилен в принятии решений. Зачастую требуются быстрые, оперативные действия, на которые органы народного представительства, по определению, не являются способными. В-четвертых, следует разграничивать предметы правового регулирования нормативных правовых актов представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации. Если предмет нормативного правового акта обусловлен спецификой компетенции данных лиц, отнесение вопроса его принятия к полномочиям соответствующего лица полностью соответствует конституционному принципу субсидиарности.

Кроме того, нецелесообразность возложения на главу муниципального образования функции правового регулирования общественных отношений обусловливается во многом единоличным, персонифицированным характером его публичной власти. По мнению Е.А.Тихон, особое и приоритетное место высшего должностного лица в системе органов публичной власти соответствующего публично-территориального образования обусловлено функциями «персонифицированного представительства» и гарантирования «бесперебойной работы» всего государственного или муниципального механизма «на благо человека»1. Но эта функция – исполнительно-распорядительная, не нормотворческая. С точки зрения права, во всяком случае, любой нормативный правовой акт, принятый главой муниципального образования, не должен быть поставлен по юридической силе выше, чем нормативный правовой акт представительного органа муниципалитета. Подзаконный характер не только нормативных правовых актов главы муниципального образования, но и нормативных актов представительного органа местного самоуправления, данный вывод не опровергает. Глава муниципального образования есть физическое лицо, которое – подобно всякому человеку – подвержено эмоциональным колебаниям, нравственным дефектам, соображениям личной пользы и т.д. Возложение на него функции принятия нормативных правовых актов предполагает повышенную опасность недостаточной объективности нормативных решений, их уклонения в социально-вредное русло.

## Основания и процедуры отрешения главы муниципального образования от должности и его удаления в отставку

До 16 октября 1997 г. вопрос о конституционной допустимости института досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления по юрисдикционным основаниям относился к числу дискуссионных. Законодатель, в свое время, в пункте 3 статьи 49 Федерального закона № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»1 установил, что в случаях нарушений законодательства органами и должностными лицами муниципальных образований законодательный орган субъекта Федерации вправе обратиться в суд в целях признания факта соответствующих правонарушений. Заключение суда о признании данного факта являлось основанием для рассмотрения представительным органом субъекта Федерации вопроса о досрочном прекращении полномочий выборных муниципальных органов и одновременного назначения новых местных выборов. Указанная норма была обжалована в Конституционном Суде; по итогам рассмотрения данного спора высший орган конституционного правосудия установил, что Россия как суверенное государство вправе предусмотреть меры ответственности органов муниципальных образований. В силу того, что досрочное прекращение полномочий сопровождается одновременным назначением новых выборов – федеральное вмешательство является правомерным. В самом общем виде ответственность главы муниципального образования может быть установлена перед следующими субъектами: во-первых, населением, его избравшим (досрочный отзыв); во-вторых, представительным органом муниципального образования (удаление в отставку); в-третьих, высшим должностным лицом субъекта Федерации (отрешение от должности); в-четвертых, законодательным (представительным) органом субъекта Федерации; в-пятых, высшими федеральными органами государственной власти (Президентом, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством; федеральным министерством, агентством или службой, которым подведомственны вопросы организации местного самоуправления)2. Изучение действующего законодательства приводит к выводу, что не все из указанных форм подлежат эффективному использованию. Законодатель отдает предпочтение институтам отзыва, удаления в отставку и отрешения от должности.

Институт отзыва является одним из наиболее спорных в юридической науке и практике. Изначально он рассматривался в качестве органического компонента так называемого «императивного мандата», согласно которому депутаты и выборные должностные лица представляют интересы не всего населения соответствующего публично-правового образования, а только тех избирателей, которые высказались «за» данную кандидатуру. Вследствие этого императивный мандат предполагал обязательность так называемых «наказов» избирателей, подотчетность выборных лиц в течение срока легислатуры, допустимость досрочного отзыва. В советский период отечественной истории досрочный отзыв позиционировался в качестве одного из ключевых достижений советской демократии, которая, в свою очередь, является подлинным народовластием в отличие от буржуазных демократий1. Якобы «буржуазный» принцип свободного мандата в советской юридической науке и практике отрицался2.

После начала демократических реформ в стране актуализировалась проблема выбора между концепциями свободного и императивного мандата. Законодательство многократно менялось, поступали обращения в Конституционный Суд Российской Федерации. В самой Конституции Российской Федерации вопрос о соотношении свободного и императивного мандата (в отличие от ряда зарубежных стран, например, ФРГ) однозначного разрешения не получил. Конституционное правосудие также придерживалось весьма неоднозначной практики: с одной стороны, Конституционный Суд Российской Федерации высказался «за» свободную природу мандата, с другой – в ряде своих постановлений признал допустимым досрочный отзыв депутатов и выборных должностных лиц по юрисдикционным основаниям.

В связи с этим в юридической науке стали высказываться мнения о некоем промежуточном состоянии между свободным и императивным мандатом, получившем наименование «полусвободный мандат». Важно процитировать две правовые позиции Конституционного Суда: «в силу закрепленных

Конституцией Российской Федерации принципов демократического правового государства, в том числе принципов идеологического и политического многообразия, многопартийности (статья 13, части 1, 2 и 3), а также поскольку избираемое посредством всеобщих свободных выборов» должностное лицо «не связано императивным мандатом, основанием для отзыва может служить лишь его неправомерная деятельность, т.е. конкретное правонарушение, факт совершения которого этим лицом установлен в надлежащем юрис-дикционном порядке»1; «вполне объясним свободный мандат депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, означающий недопустимость их отзыва. Однако из этого автоматически, по аналогии не следует, что такой же свободный мандат имеют депутаты всех представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации»2.

Если исходить из принципа равенства, согласно которому субъекты правоотношений, находящиеся в схожих правовых ситуациях, имеют равные права и обязанности, данные правовые позиции можно распространить на все выборные органы государственной власти и местного самоуправления. Следовательно, можно утверждать, что выборные должностные лица «не связаны императивным мандатом», но и «не обязательно имеют свободный мандат». Иными словами, императивный мандат не является конституционно допустимым, но право на свободный мандат имеют далеко не все выборные органы государственной власти, тем более – местного самоуправления. По мере движения вверх по иерархии власти мандат становится все более свободным.

На наш взгляд, данная концепция имеет право на существование, однако она может быть подвергнута критике по ряду оснований. Во-первых, в силу единства российского народа, принципы его представительства также должны быть едиными вне зависимости от уровня публичной власти. Если законодатель допускает полусвободный или императивный мандат главы муниципального образования, следовательно, такой же мандат должны иметь высшие должностные лица субъектов Федерации и глава государства (при условии, что они формируются с использованием одной и той же избирательной системы). Аналогичные суждения применимы к системе законодательных (представительных) органов публичной власти. Во-вторых, является спорной сама возможность некоего промежуточного состояния между свободным и императивным мандатом. Во всяком случае, зарубежные исследователи придерживаются преимущественно концепции свободного мандата и отрицают императивный мандат, считая его пережитком прошлого. Дж. Ст. Милль подчеркивал, что «признаки, на основании которых обыкновенный человек может судить о пригодности кандидата, очень неопределенны; они почти исключительно сводятся к искусству красно говорить и очень мало или вовсе не касаются сущности дела». Из этого Дж. Ст. Милль формулирует вывод о необходимости предоставления свободы депутату, «потому что при таких обстоятельствах она составляет единственную гарантию, что при подаче голосов мнения, несогласные с мнением большинства, могут найти себе выражение в парламенте»