Гончаров Сергей Викторович. Институт досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Гончаров Сергей Викторович;[Место защиты: Белгородский государственный национальный исследовательский университет - ФГАОУ ВПО].- Белгород, 2014.- 222 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Теоретические и правовые начала прекращения полномочий главы муниципального образования**

1.1. Глава муниципального образования как высшее должностное лицо местного самоуправления и политико-правовая сущность института досрочного прекращения его полномочий

1.2. Сроки осуществления главой муниципального образования своих полномочий и правовые последствия их досрочного прекращения

1.3. Классификация оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования и их характеристика

**Глава II. Содержание оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования и механизм их реализации**

2.1. Удаление в отставку 81

2.2. Отрешение от должности 114

2.3. Отзыв избирателями 139

2.4. Вступление в законную силу обвинительного приговора в отношении главы муниципального образования

Заключение

Список использованной литературы

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования** вытекает из политико-правового значения юридических оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, влияющих на сроки его легислатуры. Продолжительность полномочий главы муниципального образования непосредственно характеризует его муниципально-правовой статус, определяет легитимные пределы его пребывания в должности. Сроки полномочий главы муниципального образования входят в его статутную характеристику, предопределяют его правовое положение в системе муниципальной власти. Эти сроки должны устанавливаться с учетом разумной достаточности, с использованием республиканского принципа правления, предполагающего ритмичность и своевременное возобновление публичной деятельности.

Основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования требуют отлаженного механизма их реализации, соответствующего условиям непрерывности и стабильности занимаемой им должности, исключающего возможность неосновательного отстранения от власти главы муниципального образования, неконституционного присвоения его полномочий.

Муниципальная практика в России выявила серьезные противоречия как в нормативных основаниях досрочной вакансии главы муниципального образования, так и в механизме их реализации, препятствующие оптимальному функционированию его должности, органическому взаимодействию институтов муниципальной власти. В законодательном перечне оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования отсутствует должная систематизация, основанная на твердых и выверенных критериях. Весьма неоднозначно регулируются вопросы досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования в уставах муниципальных образований, в том числе в контексте гарантий деятельности главы муниципального образования.

В связи с этим возникает потребность в формулировании научно-практических предложений и рекомендаций по совершенствованию института

досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица местного самоуправления, укреплению его муниципально-правового статуса.

**Степень разработанности темы.** Теоретической основой диссертации являются научные труды по конституционному и муниципальному праву, посвященные актуальным вопросам организации и функционирования местного самоуправления в России, статусу органов и должностных лиц муниципальной власти. Это произведения таких авторов как С.А. Авакьян, П.А. Астафичев, Н.С. Бондарь, С.Н. Братановский, Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, И.В. Выдрин, Р.М. Дзидзоев, Н.А. Игнатюк, Е.И. Козлова, А.Н. Кокотов, А.А. Кондрашов, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, А.М. Никитин, А.В. Малько, А.Н. Нифанов, Л.А. Нудненко, Н.Л. Пешин, А.С. Прудников, В.В. Пылин, А.А. Сергеев, С.Г. Соловьев, В.М. Сырых, В.В. Таболин, В.И. Фадеев, С.Е. Чаннов, Г.Н. Чеботарев, Е.С. Шугрина, Р.А. Эфрикян и др.

Вопросы срока легислатуры, досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления нашли всесторонний анализ в трудах А.В. Воронкова, А.И. Елистратова, А.Т. Карасева, Е.М. Ковешникова, С.Д. Князева, В.И. Кычкова, А.И. Коваленко, М.М. Мокеева, Л.А. Нудненко, В.В. Рачинского, А.А. Сергеева, Н.И. Соломки, С.Ю. Суменкова, Р.Ф. Туровского, Л.А. Тхабисимовой, А.А. Уварова, Н.Н. Черногора, Д.Т. Шон и др.

В то же время в муниципально-правовой науке отсутствуют монографические работы, содержащие системный и целостный анализ оснований досрочной вакансии главы муниципального образования, выполненные с позиций действующего законодательного материала и новейшей муниципальной практики.

**Объектом диссертационного исследования** явилась система общественных отношений, складывающихся в процессе реализации оснований прекращения исполнения полномочий главы муниципального образования до окончания срока его легислатуры.

**Предметом диссертационного исследования** выступили муниципально-правовые нормы, регулирующие основания и механизм досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования.

**Целью диссертационной работы** явилось комплексное исследование правовых оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, определение их оптимальных параметров, а также формулирование предложений теоретического и прикладного характера с учетом потребностей и перспектив развития местного самоуправления в России.

Для достижения данной цели были сформулированы следующие **задачи:**

– анализ общетеоретических и правовых начал института досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования;

– исследование политико-правовой сущности института досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования;

– выявление места главы муниципального образования в системе вла-стеотношений на местном уровне и обоснование условий досрочного прекращении его полномочий;

– характеристика общего и сокращенного сроков осуществления главой муниципального образования своих полномочий;

– классификация оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования;

– раскрытие содержания конкретных оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования;

– формулирование научно-практических предложений по совершенствованию института досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования.

**Методологической основой** диссертации стали основные общенаучные методы: диалектико-материалистический – как способ объективного и всестороннего познания действительности; сравнительно-исторический, социологический, метод логического и функционального анализа и другие методы научного познания, обращенные к муниципально-правовой проблематике. Для ре-

шения поставленных задач и получения объективных знаний о предмете исследования диссертантом использовались также принципы системности и комплексности исследования.

**Теоретическую основу исследования** составили труды по общей теории государства и права С. С. Алексеева, Г. А. Борисова, Т. А. Васильевой, Н. В. Витрука, И. Н. Куксина, А. В. Малько, Н. И. Матузова, Е. Д. Проценко, Л. Г. Свечниковой, Е. В. Сафроновой, Е. Е. Тонкова, В. Ю. Туранина, Л. Н. Ушаковой, М. Д. Хайретдиновой и др.

Формированию авторской позиции по исследуемой тематике способствовали научные труды по различным отраслям отечественного права Л. В. Бутько, В. Г. Ермакова, Т. Д. Зражевской, М. В. Мархгейм, И.В. Мухачева, В. Н. Сам-сонова, Ю. Н. Старилова, С. В. Тычинина и др.

**Правовую основу исследования** составили Конституция Российской Федерации, Европейская хартия местного самоуправления, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и иные федеральные законы, затрагивающие отдельные вопросы организации и функционирования местного самоуправления в Российской Федерации, нормативные акты учредительного характера субъектов Российской Федерации (конституции/уставы) и иные законы, посвященные данным вопросам, уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты.

**Эмпирическую базу диссертационного исследования** составили результаты анализа решений Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации касающихся проблем практической реализации досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования на разных уровнях местного самоуправления, аналитические материалы Всероссийского совета

местного самоуправления, Ассоциации городов Юга России, Ассоциации городов Поволжья и иных региональных ассоциаций.

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

– разработана новая научная концепция досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования как элемента его правового статуса;

– предложена авторская классификация оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования;

– доказаны: необходимость внесения изменений и дополнений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 2 ст. 24, ч. 6 ст. 36, ч. 3 ст. 45и др.); необходимость изменения процессуального механизма отрешения от должности главы муниципального образования;

– введено в научный оборот авторское определение понятия «досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования».

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

1. Определение политико-правовой сущности института досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, состоящей в предоставлении возможности непосредственно избирателям, депутатам представительного органа местного самоуправления, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации прекратить осуществление главой муниципального образования предоставленных ему полномочий до истечения срока, на который он был избран, в связи с недопустимо низкой эффективностью его деятельностью и по иным основаниям в рамках ответственности главы муниципального образования перед населением, представительным органом местного самоуправления, государством. Применение соответствующих муниципально-правовых санкций (отзыв избирателями, удаление в отставку, отрешение от должности) должно быть основано на установленных фактах, свидетельствующих о совершенных главой муниципального образования правонарушениях,

утрате к нему доверия со стороны субъектов применения муниципально-правовой ответственности.

1. Оценка законодательного положения (ч. 4 ст. 82 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), позволяющего на уровне субъекта Российской Федерации продлевать или сокращать сроки полномочий органов местного самоуправления (включая главу муниципального образования) в целях совмещения дня голосования на выборах, в соответствии с которой подобное требование существенно нарушает избирательные права граждан, голосовавших за главу муниципального образования на тот срок полномочий, который установлен уставом муниципального образования. Технологические вопросы избирательного процесса (единый день голосования) не могут быть важнее, чем фундаментальные основы местного самоуправления, закрепленные в Конституции Российской Федерации. Подведение избирательного процесса к единым дням голосования можно осуществлять посредством переходных периодов.
2. Обоснование того, что окончательным юридическим решением, позволяющим избранному главе муниципального образования начать исполнение своих полномочий, является решение избирательной комиссии о регистрации избранного главы муниципального образования. Соответственно в уставах муниципальных образований при установлении периода, по истечении которого избранный глава муниципального образования вступает в должность после проведенных выборов, следует отсчитывать со дня решения избирательной комиссии о регистрации избранного главы муниципального образования. Федеральным законом должен быть определен предельный период, в течение которого избранный глава муниципального образования после его регистрации в качестве такового должен вступить в должность, который, как обосновывается, не должен превышать тридцати дней.

4. Обоснование необходимости выделения самостоятельного основания  
досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования,  
подлежащего включению в ч. 6 ст. 36 Федерального закона «Об общих принци-

пах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в следующей формулировке: «Установленное в судебной порядке нарушение установленных настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами ограничений в части замещения публичных должностей и занятия определенной деятельностью».

5. Обоснование необходимости исключения из Федерального закона «Об  
общих принципах организации местного самоуправления в Российской Феде  
рации» положения ч. 3 ст. 45, согласно которому «нарушение срока издания  
муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, при  
нятого путем прямого волеизъявления населения, является основанием для от  
зыва выборного должностного лица местного самоуправления, досрочного пре  
кращения полномочий главы местной администрации, осуществляемых на ос  
нове контракта, или досрочного прекращения полномочий выборного органа  
местного самоуправления». При возникновении такого случая включается  
имеющийся механизм досрочного прекращения полномочий главы муници  
пального образования по основаниям, являющимся мерами муниципально-  
правовой ответственности (удаление в отставку, отрешение от должности, от  
зыв избирателями). Категоричность законодательной формулировки, предпола  
гающей обязательность досрочного прекращения полномочий, расходится с  
особенностями реализации муниципально-правовых санкций, применение ко  
торых не является императивным.

6. Необходимость изменения процессуального механизма отрешения от  
должности главы муниципального образования, не предусматривающего в насто  
ящее время участия в нем представительного органа местного самоуправления,  
которому глава муниципального образования подотчетен, что ослабляет гарантии  
его должности. Предложено, чтобы высшее должностное лицо субъекта Россий  
ской Федерации, решая вопрос об отрешении от должности главы муниципально  
го образования, учитывало мнение представительного органа местного само  
управления. Если речь идет об отрешении от должности главы поселения, допол  
нительно должно быть учтено мнение представительного органа поселения.

1. Обоснование целесообразности внесения в ст. 24 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменений, исключающих указание на противоправные решения или действия главы муниципального образования в случае их подтверждения в судебном порядке, как основание отзыва, которое не отвечает правовой природе института отзыва, основанного на утрате доверия избирателей. Соответственно абз. 2 ч. 2 ст. 24 ФЗ 2004 г. предлагается изложить в следующей редакции: «Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить утрата доверия избирателей, а также иные основания, определенные в законодательстве субъекта Российской Федерации и в уставе муниципального образования».
2. Необходимость установления предельного 30-дневного периода, в течение которого представительный орган муниципального образования обязан решить вопрос о досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования в связи с заявлением об отставке по собственному желанию, в случае непринятия представительным органом муниципального образования отставки соответствующее решение в течение последующих 30 дней принимает избирательная комиссия, определявшая итоги выборов главы муниципального образования (если глава муниципального образования избирался на муниципальных выборах) либо определявшая полномочность избранного представительного органа муниципального образования (если глава муниципального образования избирался из числа депутатов представительного органа муниципального образования).

**Теоретическая значимость диссертационного исследования** обоснована тем, что:

– доказаны положения, вносящие вклад в расширение представлений об изучаемом явлении;

– изложены теоретические и правовые начала прекращения полномочий главы муниципального образования;

– раскрыты содержание оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования и механизм их реализации;

– изучена политико-правовая сущность института досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования;

– проведена модернизация классификации оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, обеспечивающая получение новых результатов по теме диссертации.

**Практическая значимость** диссертационного исследования. Сформулированные выводы и предложения могут быть использованы в правотворческой деятельности государственных и муниципальных органов, в научной и учебной литературе, преподавании курсов конституционного и муниципального права, а также спецкурсов в юридических вузах.

**Апробация результатов исследования.** Результаты диссертационного исследования обсуждены на заседаниях кафедры конституционного права Института международного права, экономики, гуманитарных наук и управления имени К.В. Россинского. Основные положения и выводы, содержащиеся в работе, нашли отражение в публикациях по теме исследования, в материалах научно-практических конференций.

Диссертация является логическим завершением работы автора, основные итоги которого опубликованы в двенадцати научных статьях общим объемом около 5 п.л.

**Структура работы** обусловлена поставленными целями, задачами и содержанием исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, списка использованной литературы.

## Сроки осуществления главой муниципального образования своих полномочий и правовые последствия их досрочного прекращения

В соответствии с ч. 2 ст. 40 ФЗ 2003 г. срoк полномочий главы муниципального образования как выборного должностного лица местного самоуправления определяется его уставoм и не может быть менее двух лет и более пяти лет, вместе с тем, полномочия главы муниципального образования возникают со дня его вступления в должность и завершаются в день вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования (ч. 3 ст. 40).

Важно подчеркнуть, что в ч. 2 ст. 36 ФЗ 2003 г. предусмотрено два варианта избрания главы муниципального образования (избрание на муниципальных выборах либо избрание представительным органом муниципального образования из числа входящих в него депутатов). Соответственно, сроки начала и окончания полномочий главы муниципального образования также определяются из двух вариантов: а) сроки полномочий, установленные уставом муниципального образования для избираемого на муниципальных выборах главы муниципального образования; б) сроки полномочий, установленные уставом муниципального образования для представительного органа местного самоуправления, то есть при этом варианте сроки полномочий главы муниципального образования находятся в прямой зависимости от сроков полномочий его представительного органа.

В обоих вариантах есть вопросы, которые пока не находят достаточно четкого правового разрешения. Рассмотрим основные из них более подробно.

На уровне федерального законодательства сроки полномочий органов муниципальной власти в количественном исчислении (не менее двух и не более пяти лет), помимо ФЗ 2003 г., определяются также ст. 8 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»1. Так, согласно ч. 1 ст. 8 срок избрания органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, депутатов этих органов, а также срок полномочий указанных органов и депутатов определяется соответственно конституциями (уставами), законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований; вместе с тем, определяемый срок не может быть менее двух и более пяти лет.

Законодатель определяет также единые дни голосования на выборах (введены путем внесения в закон в 2005 г.2). Так, согласно ч. 3 ст. 10 избирательного закона, днями голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Федерации, органы МСУ являются второе воскресенье сентября года, в котором истекают сроки полномочий указанных органов или депутатов указанных органов (при этом делается ряд исключений).

Соответственно претерпела изменения и законодательная трактовка сроков полномочий органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления и должностных лиц. В соответствии с ч. 1 ст. 8 избирательного закона днем истечения срока, на который избираются органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления, депутаты указанных органов, является второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок полномочий указанных органов или депутатов.

В данных законодательных положениях обнаруживается ряд недостатков. Так, название ст. 8 избирательного закона определено следующим образом: «Сроки полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления». В самом же тексте статьи применительно к муниципальным образованиям речь идет о выборах органов местного самоуправления и депутатов. При этом «глава муниципального образования» не упоминается. Между тем, в других статьях ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» законодатель однозначно включает главу муниципального образования в предмет регулирования данного закона (например, п. 25 ст. 2, ч. 6 ст. 4 и др.). И, казалось бы, глава муниципального образования должен охватываться понятием «органы местного самоуправления», которое раскрывается следующим образом: избираемые непосредственно населением муниципального образования и (или) образуемые представительным органом муниципального образования в соответствии с Конституцией России, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, уставами муниципальных образований органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (п. 49 ст. 2 избирательного закона). Но дело в том, что законодатель, указывая в ст. 8 о выборах «органов местного самоуправления» и «депутатов», дает в ст. 2 не только их дефини ции, но и определяет характеристику главы муниципального образования как выборного должностного лица (п. 8 ст. 2), на что ранее мы обращали внимание, то есть в понятийном контексте законодатель отграничивает органы местного самоуправления и главу муниципального образования и тем самым достаточно строго определяет предмет регулирования ст. 8 избирательного закона, куда глава муниципального образования, исходя из действующей редакции ст. 8, не вписывается. В ФЗ 2003 г. трактовка несколько иная. Так, в ч. 1 ст. 23 речь идет об избрании депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Как видно, здесь главе муниципального образования как выборному должностному лицу место нашлось. Однако, поскольку речь идет о выборах, то приоритет в регулировании избирательных правоотношений отдается ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» как специальному нормативно-правовому акту (это следует также из ч. 6 ст. 1 избирательного закона), где в одной из ключевых статей (ст. 8) о главе муниципального образования «забыли» упомянуть.

Мы полагаем в этой связи целесообразным в первом предложении ч. 1 ст. 8 избирательного закона после слов «органы местного самоуправления, депутаты указанных органов» добавить слова «выборные должностные лица местного самоуправления». Аналогичные корректировки, очевидно, необходимо сделать и в отношении уровня субъекта Российской Федерации, а также в других статьях избирательного закона.

## Классификация оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования и их характеристика

В ФЗ 2003 г. определен достаточно широкий перечень оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования (ч. 6 ст. 36). Данный перечень за последние годы в значительной степени изменился, и только в сторону увеличения – с 11 до 16 оснований. По своему содержанию эти основания неоднородны, и большинство из них непосредственно не связаны с деятельностью главы муниципального образования. Те основания, которые, по нашему мнению, в наибольшей степени отражают определенную ранее сущность института досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, будут подробно рассмотрены во второй главе настоящей работы. В отношении остальных оснований в данном параграфе в процессе исследования их классификации дается только краткая характеристика, учитывая, что детальное их рассмотрение может привести к отклонению от предмета исследования, и, кроме того, общепринятый формат диссертации по объему может быть также значительно превышен.

Обращаясь далее к классификации этих оснований, необходимо отметить, что в первоначальной редакции ФЗ 2003 г. предусматривалось 11 осно ваний досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования. Согласно ч. 6 ст. 36 закона, полномочия главы муниципального образования прекращались досрочно в случаях: 1) смерти; 2) отставки по собственному желанию; 3) отрешения от должности в соответствии со ст. 74 ФЗ 2003 г.; 4) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным; 5) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; 6) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; 7) выезда за пределы РФ на постоянное место жительства; 8) прекращения гражданства РФ, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления; 9) отзыва избирателями; 10) установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования; 11) досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, если глава муниципального образования был избран из состава данного органа.

В дальнейшем отдельные основания подвергались редактированию, а в целом перечень оснований неуклонно расширялся. Так, федеральным законом от 25 июля 2006 г.1 п. 8 указанного закона был дополнен словами: приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоян-1 ное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления.

Затем федеральным законом от 18 октября 2007 г.1 были введены сразу три основания для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования: – преобразование муниципального образования, осуществляемое в соответствии с частями 3, 4 - 7 статьи 13 ФЗ 2003 г.; – утрата сельским поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом; – увеличение численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, происшедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом. Позже федеральным законом от 7 мая 2009 г.2 было введено такое основание, как удаление главы муниципального образования в отставку в соответствии со ст. 74.1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Это основание было законодателем в ч. 6 ст. 36 ФЗ 2003 г. закреплено под номером «2.1». Позднее Федеральным законом от 25 декабря 2008 г.3 был отредактирован текст п. 13 перечня оснований досрочного прекращения полномочий, из которого было исключено слово «сельским». Наконец, Федеральным законом от 27 декабря 2009 г.1 было введено еще одно основание – изменение порядка формирования представительного органа муниципального района в соответствии с ч. 5 ст. 35 ФЗ 2003 г. (получило в ч. 6 ст. 36 ФЗ 2003 г. нумерацию «11.1»). Появление новых оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования объясняется прежде всего сложностью реформирования местного самоуправления, в том числе в сфере территориальной организации местного самоуправления, преобразования муниципальных образований, а также, в определенной степени, совершенствованием в России вла-стеотношений, предполагающим повышенную ответственность выборных должностных лиц. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что законодатель, вводя новые основания досрочной вакансии должности главы муниципального образования, добавляет их к имевшемуся перечню таких оснований не механически, а расставляет в определенной последовательности, что хорошо видно по основаниям под номерами 2.1 и 11.1. В этой связи логично предположить, что перечень оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования в законе некоторым образом классифицирован. Как нам представляется, однако, имеются лишь отдельные элементы систематизации в рассматриваемом перечне. Так, законодатель вначале определил основания, которые не требуют сложных процедур для решения вопроса о прекращения полномочий (номера оснований в перечне, указанном в законе, 1 и 2). Причем, первое основание (смерть главы муниципального образования) означает автоматическое прекращение полномочий. В этой связи следует заметить, что в Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» в перечне оснований досрочного прекращения полномочий выборного главы местной администрации смерть как основание не указывалась.

Если обратиться к основаниям досрочного прекращения полномочий депутатов и иных выборных должностных лиц, то обнаруживается следующее. В перечне оснований досрочной вакансии Президента РФ, указанных в ст. 92 Конституции России, смерть не указывается. В перечне оснований досрочного прекращения полномочий депутатов ГД ФС РФ, определенных в ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», смерть указывается, однако данное основание размещено в конце списка (п. «и» ч. 1 ст. 4). Данное основание фигурирует в перечне досрочного прекращения полномочий депутатов законодательных органов субъектов Федерации. Так, в Законе Краснодарского края «О статусе депутата Законодательного Собрания Краснодарского края»1 смерть депутата как основание досрочной его вакансии включена в середину перечня (п. «ж» ч. 1 ст. 6), однако данное основание состоит из двух частей и выглядит следующим образом: «смерть депутата либо признание его безвестно отсутствующим».

## Отрешение от должности

Одним из оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования в ч. 6 ст. 36 ФЗ 2003 г. указывается его отрешение от должности в соответствии со ст. 74 ФЗ 2003 г. По мнению Т.Н. Еркиной, это наиболее существенная возможность воздействия на органы местного самоуправления и выборные должностные лица муниципальных образований1, и с этим, пожалуй, можно согласиться, поскольку речь идет о применении чрезвычайных мер со стороны государства в отношении выборных должностных лиц местного самоуправления.

Такое отрешение представляет собой разновидность ответственности главы муниципального образования перед государством, которое осуществляется в рамках взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. В литературе в этой связи справедливо отмечается, что «концептуальной основой этого процесса должны стать партнерские отношения между государством и местным самоуправлением. Существующая правовая база вполне позволяет реализовать эту концепцию. Конституция России и законы наделяют местное самоуправление соответствующими полномочиями, материальной и финансовой базой; муниципальные органы и должностные лица обязаны соблюдать Конституцию России и законы; за их деятельностью осуществляется прокурорский надзор; предусмотрена их ответственность перед государством, решения этих органов и лиц могут быть оспорены в судебном порядке, а при наличии оснований полномочия этих органов и выборных должностных лиц могут быть досрочно прекращены»1. Данный вид ответственности позволяет защищать интересы не только местного самоуправления, но и интересы государства2. Разумеется, решение уполномоченного органа (должностного лица) государственной власти о досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования должно иметь надлежащую законодательную базу.

В ч. 1 ст. 74 ФЗ 2003 г. указываются основания, дающие высшему должностному лицу субъекта РФ право издать правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации (далее мы будем иметь в виду только главу муниципального образования). Такими основаниями являются: 1) издание главой муниципального образования нормативного правово го акта, противоречащего Конституции России, федеральным конституцион ным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, если такие расхождения установ лены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение 2-х месяцев со дня вступления в силу решения суда, либо в течение иного предусмотрен ного решением суда срока не приняло в пределах своей компетенции мер по исполнению решения суда. Данное основание – отрешение главы муниципального образования от должности руководителем субъекта РФ – в предшествующем законе о местном самоуправлении (ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г.1) имело место, однако было отрегулировано принципиально по-иному – в форме достаточно громоздкой правовой конструкции, причем наиболее существенные положения были введены в ФЗ 1995 г. федеральным законом в 2000 г.2 (далее ФЗ 1995 г. рассматривается с учетом этой поправки).

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 49 ФЗ 1995 г., ответственность органов и должностных лиц муниципальной власти перед государством возникает в случае нарушения ими Конституции России, конституции, устава субъекта РФ, федеральных законов, законов субъекта РФ, устава муниципального образования. В ч. 3 указывалось, что представительный орган, глава муниципального образования, принявшие (издавшие) нормативный правовой акт, признанный судом противоречащим Конституции РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции (уставу), закону субъекта России, уставу муниципального образования, обязаны в установленный судебным решением срок отменить этот нормативный правовой акт полностью или в части, а также опубликовать информацию о судебном решении в течение 10-ти дней со дня вступления решения суда в силу. В случае, если представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения, которые признаны судом противоречащими Конституции России, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта РФ, уставу муници-1 пального образования и при этом вызвали доказанное судом нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда, то представительный орган может быть распущен, полномочия главы муниципального образования могут быть досрочно прекращены путем отрешения его от должности. В случае, если представительным органом, главой муниципального образования не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения согласно судебному решению, вступившим в силу, то законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта России по собственной инициативе или по обращению высшего должностного лица субъекта РФ письменно извещает представительный орган местного самоуправления, а высшее должностное лицо субъекта РФ письменно предупреждает главу муниципального образования о возможности принятия мер в соответствии с настоящим Федеральным законом. Далее указывалось, что в том случае, если представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования в течение месяца со дня вынесения (объявления) письменного извещения не приняли мер по исполнению судебного решения, то представительный орган муниципального образования может быть распущен, а глава муниципального образования может быть отрешен от должности не позднее 6-ти месяцев со дня вступления в силу судебного решения, являющегося основанием для роспуска представительного органа муниципального образования, отрешения главы муниципального образования от должности. Представительный орган муниципального образования в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, распускается законом субъекта России либо федеральным законом, а глава муниципального образования отрешается от должности указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта РФ, за исключением глав муниципальных образований – столиц и административных центров субъектов РФ, либо указом Президента России.

## Отзыв избирателями

Отзыв избирателями ранее избранных депутатов и должностных лиц разного уровня власти как основание досрочного прекращения ими полномо чий представляет собой институт непосредственной демократии, являющийся формой ответственности депутата и выборного должностного лица перед населением, содержанием которой является возможность досрочного прекращения полномочий1. Отзыв расценивается также как «императивный мандат и санкция муниципально-правовой ответственности»2. Рассмотрим наиболее актуальные аспекты, связанные с содержанием и механизмом реализации данной формы юридической ответственности применительно к главе муниципального образования.

Прежде всего, отметим, что вопрос об ответственности депутатов, членов выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением является дискуссионным, поскольку ни в юридической науке, ни в правоприменительной практике нет четкой единой позиции по поводу ее правовой природы. Так, С.А. Авакьян относит ее к конституционно-правовой ответственности3, К. Амирбеков пишет о ней как о политико-юридической ответственности4, Е.С. Шугрина и С.Г. Соловьев рассматривают ее как отдельный вид юридической ответственности, а именно – муници-пально-правовой ответственности5.

Наша позиция на этот счет была определена ранее: мы полагаем, что отзыв избирателями избранного на муниципальных выборах главы муниципального образования представляет собой разновидность муниципально-правовой ответственности, в данном случае ответственности перед жителями образования. Однако при этом мы полагаем неправильным жестко отграничивать указанные выше конституционно-правовую, политико-юридическую и муниципально-правовую виды ответственности, поскольку границы между ними весьма условны и имеют немало общих признаков. Но в данном случае, поскольку публичная ответственность главы муниципального образования определяется в ФЗ 2003 г. и уставах муниципального образования, то есть в нормах муниципального права, такая ответственность является, прежде всего, муниципально-правовой.

В главе 10 ФЗ 2003 г. законодатель поставил ответственность органов и должностных лиц МСУ перед населением на первое место в сравнении с ответственностью перед государством, физическими и юридическими лицами. В этой связи справедливо отмечается, что считается верным правовое утверждение первостепенности ответственности муниципальных органов перед населением. «В сущности, это политико-юридическая ответственность органов местного самоуправления перед населением – основным субъектом властных отношений на территории муниципального образования... Это чисто конституционная ситуация»1.

Другие авторы полагают, что такая иерархия ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления не случайна. Утверждение первостепенности ответственности перед местным населением передает сущность МСУ как формы народовластия в соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции России. Население является важнейшим субъектом прав местного самоуправления, поэтому необходимо в первую очередь установление «действенных видов ответственности органов и должностных лиц МСУ перед населением»2. В свою очередь, народовластие непосредственно связывается с институтом выборов. Такой подход базируются на идее неотчуждаемости народного суверенитета, выражающегося через «правление народа посредством демократических институтов; иначе говоря – это управление государственными и общественными делами самим народом, уполномоченными им институтами гражданского общества и органами публичной власти»1. А правление народа вне зависимости от формы его осуществления – прямой либо опосредованной – в той либо иной степени предполагает обращение к институту выборов2. О.Е. Кутафин справедливо отмечал, что «выборы и создают один народ, одно представительство, одну общую волю»3. При этом следует согласиться с П.А. Астафичевым в том, что функция народного представительства, традиционно понимаемая как исключительная прерогатива коллегиальных депутатских органов власти, с течением времени эволюционировала и трансформировалась в функцию не только коллегиальных, но и единоличных выборных институтов власти4. Соответственно указанным конституционным нормам о самоуправлении как форме народовластия должны корреспондировать соответствующие правовые положения об ответственности органов и должностных лиц, избираемых народом, что и имеет место в ФЗ 2003 г