

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»
Институт права
(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»
(наименование)

40.04.01 Юриспруденция
(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления
(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Правовой статус главы местного самоуправления

Студент

Мавлютова Л. Н.

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

доктор юридических наук, профессор, Малько А.В.,

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Теоретические основы исследования правового статуса главы органа местного самоуправления	8
1.1 Правовой статус: понятие и структура	8
1.2 Юридическая ответственность как элемент правового статуса.....	17
Глава 2. Понятие и содержание правового статуса главы органа местного самоуправления	30
2.1 Понятие и структура правового статуса главы органа местного самоуправления	30
2.2 Права и обязанности как элементы правового статуса главы органа местного самоуправления	33
2.3 Ограничения и запреты как элементы правового статуса главы органа местного самоуправления	37
2.4 Гарантии как элементы правового статуса главы органа местного самоуправления	48
Глава 3. Юридическая ответственность как элемент правового статуса главы органа местного самоуправления	51
3.1 Позитивная ответственность как элемент правового статуса главы органа местного самоуправления	51
3.2 Негативная юридическая ответственность как элемент правового статуса главы органа местного самоуправления	72
Заключение	89
Список используемой литературы и используемых источников.....	92

Введение

Конституция РФ 1993 года заложила новые тенденции развития местного самоуправления. Важную роль в защите конституционного права на осуществление местного самоуправления призван играть Конституционный Суд Российской Федерации. Именно Конституционным Судом РФ сформировано само понятие местного самоуправления, в частности дано определение объема его прав и гарантий, а решения Конституционного Суда сыграли значительную роль в создании и трансформации российской модели местного самоуправления.

Актуальность исследования законодательное закрепление институт главы муниципального образования на местном уровне власти априори обречено на несовершенство: специфика процедуры, обусловленная обязательным наличием государственного элемента, лишает местное самоуправление его неотъемлемого атрибута - самостоятельности. Учитывая современное состояние законодательства Российской Федерации, регулирующего организацию и деятельность системы местного самоуправления, чрезвычайно важным представляется выбор правильного направления в нормативно-правовом регулировании статуса главы муниципального образования. Поэтому целесообразно продолжать совершенствование нормативно-правовой базы института главы муниципального образования в современной России.

Степень разработанности темы:

В работе Аминов И.Р., Яхин В.М. проанализированы нормы, устанавливающие правовой статус главы местного самоуправления, выявлены недостатки законодательства в данной сфере, рассмотрена история возникновения института главы местного самоуправления в российской системе местного самоуправления.

В статье Рузич А.С. рассматривается путь становления главы главы местного самоуправления как муниципально-правового института. Были изучены правовой статус главы местного самоуправления, его особенности, а

также роль главы местного самоуправления в организации и функционировании местного самоуправления.

Автор Ермайкина Н.С. утверждает, что в условиях вариативности моделей организации местного самоуправления в муниципальных образованиях Российской Федерации правовое положение главы местной администрации требует отдельного рассмотрения на примере конкретного муниципального образования. В ее работе исследуются основы правового статуса Главы городского округа Саранск, одновременно являющегося Главой Администрации городского округа Саранск.

Методологическая основа исследования: Методологическая основа исследования представлена двумя группами методов:

1 группа: Общенаучные методы, которые используются в любом исследовании, политическом, правовом, управленческом т.д.

Исследование правовых проблем проводят при помощи научного анализа, мысленно разделяя правовые явления на отдельные элементы, чтоб изучить каждый из них. Но каждый из элементов функционирует только во взаимодействии и связи с другими элементами. Из этого следует, что анализ элементов одновременно предполагает осмысление их взаимодействий и связей, что определяет содержание синтеза. Анализ и синтез неразрывно связаны, находятся в единстве друг с другом в процессе познания, в нашем случае правовом.

Использование метода индукции необходимо в процессе познания правовых явлений, начиная от определения опытных (эмпирических) данных, их анализа, систематизации, обобщения и что дает на этой основе общий вывод. Но любой процесс с использованием метода индукции должен быть подвергнут проверке. Для этого используют метод дедукции, основа которого, заключается в вычленении из каких-либо общих данных, которые считаются достоверными, характерных следствий, часть которых может быть проверена опытным путем. Следствия, которые вытекают из индуктивных выводов, подтверждаются практическим опытом (экспериментом или реальными

правовыми процессами), значит, эти выводы можно считать достоверными и соответствующими действительности.

Важными методами исследования являются методы сравнения, обобщения и классификации.

2 группа: Частнонаучные методы исследования, которые применяются при исследовании правовых процессов.

- Сравнительно-правовой метод применяется при сопоставлении однопорядковых юридических понятий, явлений, процессов и выявление между ними сходства и различия, используется при сравнении нормативно-правовых актов и правовых норм.

- Историко-правовой метод, который применяется при изучении истории развития законодательства Российской Федерации.

- Формально-юридический метод представляет собой определенную систему обработки и анализа действующих норм права и существующей юридической практики, используется для характеристики правового статуса главы местного самоуправления.

Применение описанных методов в комплексе способствует изучению объекта исследования с разных сторон в соотношении его элементов между собой, а также предполагает достижение поставленных целей и задач исследования.

Теоретическая основа исследования: Теоретическая основа исследования представлена на основании учений и идей о правовом статусе главы местного самоуправления.

Объект исследования. Объектом исследования является правовой статус главы местного самоуправления.

Предмет исследования. Предмет исследования составляет конституционное, муниципальное, а также другие, связанные с ними отрасли права, которые призваны регулировать правовой статус главы местного самоуправления.

Цель исследования заключается в исследовании правового статуса главы местного самоуправления.

Задачи исследования

- изучить правовой статус: понятие и структура;
- раскрыть юридическую ответственность как элемент правового статуса;
- определить понятие и структура правового статуса главы органа местного самоуправления;
- рассмотреть права и обязанности как элементы правового статуса главы органа местного самоуправления;
- раскрыть ограничения и запреты как элементы правового статуса главы органа местного самоуправления;
- проанализировать гарантии как элементы правового статуса главы органа местного самоуправления;
- раскрыть позитивную ответственность как элемент правового статуса главы органа местного самоуправления;
- оценить негативную юридическую ответственность как элемент правового статуса главы органа местного самоуправления.

Новизна: совершенствование правового статуса главы местного самоуправления.

Положения, выносимые на защиту:

Существует необходимость уточнения места и роли главы органа местного самоуправления в системе органов местного самоуправления.

В ходе исследования установлено, что Ч. 10 ст. 37 Федерального закона № 131 -ФЗ должна быть существенно переработана.

Во-первых, в нее должны быть добавлены основания, которые объективно делают невозможным продолжение исполнения полномочий главой местной администрации, однако в настоящее время в законе неучтены и на практике в подобных случаях используются основания, предусмотренные ТК РФ.

Во-вторых, ч. 10 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ должна быть дополнена основаниями прекращения контракта с главой местной администрации, вытекающими из необходимости соблюдения им возложенных на муниципальных служащих запретов и ограничений. При этом в отличие от ст. 19 Федерального закона № 25-ФЗ ч. 10 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ должна предусматривать безальтернативное (а не по инициативе представителя нанимателя) прекращение контракта с главой местной администрации в случае нарушения им указанных запретов и ограничений.

В-третьих, также необходимо дополнить ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ четким и однозначным указанием на то, что приведенный в ней перечень оснований прекращения контракта с главой местной администрации является исчерпывающим и никакие другие основания, в т. ч. предусмотренные трудовым законодательством и законодательством о муниципальной службе, на данные случаи не распространяются.

Апробация исследования:

Структура работы: введения, трех глав, заключения и списка литературы.

В первой главе изучим правовой статус: понятие и структура; раскроем юридическую ответственность как элемент правового статуса; определим понятие и структура правового статуса главы органа местного самоуправления.

Во второй главе рассмотрим права и обязанности как элементы правового статуса главы органа местного самоуправления; раскроем ограничения и запреты как элементы правового статуса главы органа местного самоуправления; проанализируем гарантии как элементы правового статуса главы органа местного самоуправления.

В третьей главе раскроем позитивную ответственность как элемент правового статуса главы органа местного самоуправления; оценим негативную юридическую ответственность как элемент правового статуса главы органа местного самоуправления.

Глава 1. Теоретические основы исследования правового статуса главы органа местного самоуправления

1.1 Правовой статус: понятие и структура

«Правовой статус - это сложная юридическая категория, включающая в себя систему взаимосвязанных структурообразующих элементов, позволяющих определять положение высшего должностного лица местного самоуправления как субъекта права, его место в системе органов муниципального образования, а также объем полномочий и ответственность за свою деятельность. Рассматривая юридическую природу правового статуса главы органа местного самоуправления необходимо определять указанный статус. Как закрепленное нормами права положение главы в системе местного самоуправления» [24].

Правовой статус личности — юридическое закрепление фактического положения личности в обществе. Правовой статус личности закрепляется в различных нормативных правовых актах. Наиболее важные положения содержатся в Конституции. Конституционно-правовой статус — конституционное закрепление фактического положения личности в обществе. Конституционный статус — основная часть правового статуса. Понятие «правовой статус» и «конституционный статус» соотносятся как часть и целое. Содержание конституционно-правового статуса личности составляют институты гражданства, общей правосубъектности, прав, свобод и обязанностей граждан, принципов правового статуса, гарантий правового статуса и ответственности. Ядром правового статуса являются права и свободы человека и гражданина.

Принципы конституционного статуса человека и гражданина в России — это руководящие начала, идеи и установления, которые лежат в его основе, характеризуют его демократизм и реальность.

Принципы отражают коренные отношения между государством и его гражданами, обществом и личностью. Содержание юридических норм, имеющих в соответствующих международных соглашениях по правам и

свободам человека, трансформировано в законодательство России, а проводимые в стране социально-экономические и политические реформы направлены на создание условий для фактического осуществления прав человека.

Одним из принципов правового статуса человека и гражданина является взаимная ответственность личности, общества и государства (Конституция, ст. 6). В демократическом обществе личность, как субъект общественных отношений, характеризуется не только наличием неотчуждаемых и охраняемых прав и свобод, но также и обязанностей перед другими людьми, коллективом, обществом, государством. Ни в одном обществе не было и в принципе не может быть абсолютной свободы, ибо существуют объективные законы развития общества, подняться над которыми и стать независимым от них человек не может, кроме того, всякая совместная жизнь в обществе требует согласования интересов каждого члена этого общества, соблюдения каждым общепризнанных правил, норм поведения.

Конституция РФ (ст. 17) провозглашает: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц». Каждая личность должна находиться в равных условиях с другими в плане выполнения возложенных на нее обязанностей. Другой аспект этой проблемы — ответственность и обязанность государства перед личностью. Конституция РФ неоднократно указывает на это (ст. 2, 8, 17, 19, 24, 35, 44, 46 и др.). Названные статьи Конституции закрепляют обязанности государства перед личностью, либо в прямой форме, либо в виде провозглашенных Основным законом задач государства, либо в виде обязанностей, возлагаемых не его органы, либо в виде установленных государством гарантий прав и свобод.

Взаимная ответственность личности и государства предопределяет рамки их возможных и допустимых взаимодействий.

Гармонизация взаимной ответственности личности и государства обуславливает в конечном счете создание и функционирование правового общества и государства, в котором интересы всех сторон, их права и свобода

обеспечиваются соответствующими обязанностями и ответственностью других сторон и каждой стороны в отдельности.

В правовом государстве юридическая ответственность не может носить односторонний характер.

Положение личности в обществе и государстве устанавливается, прежде всего, нормами Конституции. Эти нормы регулируют отношения «личность — общество — государство», устанавливают основы законодательства о гражданстве, непосредственно фиксируют почти исчерпывающий перечень прав и свобод человека и гражданина.

Нормы Конституции закрепляют основные обязанности человека и гражданина. Все нормы Конституции, объединенные одним предметом регулирования, поскольку они относятся к правовому положению личности, составляют в своей совокупности конституционный институт положения личности — основной (главный) государственно-правовой институт. Его частью — поединститутом, является совокупность норм, закрепляющих и регулирующих отдельные виды прав и свобод, например, поединститут политических прав и свобод, поединститут экономических прав и свобод и др.

Необходимо различать права человека и права гражданина. Гражданин Российской Федерации обладает всей полнотой конституционных прав, свобод и обязанностей, тогда как иностранные граждане и лица без гражданства, в отличие от граждан РФ, не имеют избирательных прав, не могут занимать определенные должности (судьи, прокурора и др.), не могут быть призваны на действительную военную службу и т.д. Таким образом, отождествление терминов человек и гражданин неправомерно, ибо они не равнозначны. В то же время можно употреблять термин «личность», когда речь идет о человеке и гражданине.

Конституция 1993 г. установила систему основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Ее вторая глава развивает и конкретизирует положение ст. 2 Конституции о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Конституционные права, свободы и обязанности, будучи средством регулирования поведения людей, устанавливаются от имени общества государством.

Факторы (признаки), определяющие конституционный характер прав и свобод (в отличие от прав и свобод, закрепленных в текущем законодательстве):

1. Конституционные права и свободы являются жизненно важными, политически и социально значимыми как для человека, так и для общества и государства.

2. Конституция закрепляет неотчуждаемые, принадлежащие каждому от рождения права и свободы.

3. Конституционные права и свободы имеют особые юридические свойства и специфику их реализации:

— являются ядром (основой) правового статуса личности (другие права — производные от конституционных);

— основные права и свободы принадлежат каждому человеку и гражданину, либо каждому гражданину (все другие права принадлежат лицам, имеющим различный статус);

— всеобщность этих прав, они равны и едины для всех без исключения лиц;

— основные права и свободы граждан РФ отличаются от других прав, свобод и обязанностей основанием их возникновения, т. е. состоянием в гражданстве;

— основные права и свободы отличаются от иных прав механизмом их реализации. Иные права и обязанности возникают в конкретных правоотношениях (трудовых, административных, гражданских и т. д.), основные же являются предпосылкой любых правоотношений, являются постоянно действующими, многократно повторяющимися, неотъемлемыми;

— основные права и свободы закреплены в особой юридической форме — конституционной, акте высшей юридической силы.

Таким образом, конституционные права и свободы человека и гражданина — это его неотъемлемые права и свободы, принадлежащие ему от рождения, либо в силу состояния его, в гражданстве составляющие ядро правового статуса личности и защищенные государством. Это наиболее важные права и свободы человека и гражданина, выражающие содержание естественного состояния свободы личности, получающие высшую юридическую защиту.

Основные права, свободы и обязанности находят свое развитие и конкретизацию в нормах текущего законодательства — конституционного, административного, гражданского и др. Вместе с соответствующими нормами иных отраслей права конституционные нормы могут образовывать самостоятельные правовые институты. Их стержнем будет конституционное право и конституционная обязанность (например, институт собственности, куда входят нормы Конституции РФ (ст.ст. 8, 9) и Гражданский Кодекс РФ).

Под юридической природой основных прав, свобод и обязанностей понимаются их специфические черты и свойства, отличающие их от прав и свобод, возникающих в конкретных правоотношениях.

Необходимо отметить, что в науке конституционного права по вопросу юридической природы основных прав и свобод единой точки зрения нет. Одни авторы считают, что конституционные права, свободы и обязанности не являются субъективными (личными), а выступают как элемент общей правосубъективности (правоспособность и дееспособность человека), как юридическая предпосылка обладания обычными субъективными правами и обязанностями, вытекающими из конкретных правоотношений. Другие ученые, напротив, отождествляют конституционные права, свободы и обязанности с обычными субъективными правами и обязанностями, закрепленными текущим законодательством, не видя между ними различий.

«Обеспечивая достойное существование человека, социальное государство не только призвано оказывать помощь социально слабым слоям, но оказывать влияние на распределение экономических благ с учетом принципа

справедливости. О принципе социальной справедливости и обеспечении гражданам достойной жизни пишет и Ю. П. Вахрушев, указывая также на необходимость социальной защиты, минимизации социальных рисков» [34].

Вопросу о соотношении социального и патерналистского государства уделяет внимание и ведущий конституционалист современности С. А. Авакьян, указывая на принципиальную разницу между патерналистским государством, которое существовало при социализме, и современным социальным государством. В первом случае при государственном типе экономики государство принимало на себя обязательства осуществлять заботу обо всех гражданах и во всей полноте. В перечень таких государственных обязательств входили: создание государством рабочих мест, выплата за счет средств государства заработной платы рабочим и служащим, предоставление жилых помещений, организация и оказание за счет государства медицинской помощи, предоставление мест в детских учреждениях и др.

В век рыночной экономики при свободе предпринимательства, развитии различных форм собственности государство отказалось от патернализма как от своей главной функции.

А. Э. Евстратов указывает, что социальное государство представляет собой определенную модель построения системы власти, обеспечивающую осуществление равновесия (гармонии) между личными и общественными интересами, существующими в различных формах, при различных социально-экономических условиях и в разные исторические эпохи.

«О нескольких аспектах социального государства идет речь и в диссертационном исследовании Е. Ю. Добрынина, автор которой пишет не только о нормативном наполнении социального государства, призванного регулировать и обеспечивать предоставление различных видов социальной помощи как можно более широким слоям населения, но и о мировоззренческом аспекте исследуемого явления, поскольку создаваемые социальным государством условия жизни общества, обеспечивающие способность человека

достойно жить и свободно развиваться, затрагивают и материальную, и духовную, и культурные сферы» [46].

При этом, как подчеркивает С. А. Авакьян, социальное государство всегда заботится о формировании равных стартовых условий для всех граждан.

В определении сущности социального государства мы исходим из его современного понимания, нашедшего свое законодательное отражение. Вторым моментом, мы исследуем данную дефиницию применительно к основам конституционного строя российского государства, а также зафиксированным на конституционном уровне элементам правового статуса личности. Поэтому полагаем, что для понимания сущности современного социального государства и социальных прав человека необходимо вспомнить некоторые исторические предпосылки и этапы их становления и развития.

Итак, Конституции исторически затрагивали в той или иной степени вопросы, касающиеся социальной сферы общества, социальной защищенности населения. Однако регламентировались они на разных этапах конституционного развития России вовсе не в одинаковом объеме. Отличались также перечень и содержание социальных прав граждан. Постоянное изменение на протяжении истории России набора социальных обязательств государства было обусловлено тесной неразрывной взаимосвязью прав человека и гражданина с развитием самого государства. Особенно это видно на примере семидесятилетней истории советского государства, когда особенности действующих в разное время Конституций отражали уровень общественных и экономических отношений в обществе, устанавливаемых и санкционируемых властью. Де-юре — перечень социальных прав в принимаемых Конституциях увеличивался. Однако де-факто — большинство из имеющихся социальных прав были «мертвыми», не находя в полной мере своей практической реализации.

В настоящее время на конституционном уровне не зафиксированы принципы социальной политики нашего государства. Хотя планируемые в 2020 году изменения и затрагивают ряд социальных вопросов.

По-иному обстоит дело с Конституциями отдельных зарубежных стран. Так, в части IV Конституции Республики Индия от 26.11.1949 среди руководящих принципов государственной политики названы стремление государства к улучшению благосостояния народа, обеспечению социальной и экономической справедливости и равной реализации права всех граждан на достаточные средства к существованию, минимизация финансового неравенства населения, равного вознаграждения за равный труд для мужчин и для женщин, развития детей в условиях, которые необходимы для охраны их здоровья и др.

Отметим, что правовой статус - это юридически закрепленное положение субъекта права.

Структура правового статуса:

1. Правовые принципы - основополагающие идеи, на которых строится правовой статус:

- равноправие,
- равенство перед законом и судом,
- неотчуждаемость основных прав и свобод,
- запрет дискриминации, невмешательство во внутренние дела.

2. Правовые нормы - общеобязательные правила поведения, которые регулируют отношения, связанные с правовым статусом.

3. Полномочия - совокупность прав и обязанностей государства, государственного органа, юридического лица, физического лица должностного лица и т.п.

4. Права и свободы - это естественные возможности индивида (субъекта), которые обеспечивают его жизнь, человеческое достоинство и свободу деятельности во всех сферах общественной жизни. Законные интересы других субъектов права - юридических лиц, государства, субъекта федерации, муниципального образования.

Правильное понимание феномена свободы предполагает принципиальное различие права и нравственности. Именно право выступает социальным

институтом, осуществляющим в общественной жизни свободу как таковую, тогда как нравственность обеспечивает лишь освобождение от зла. Свобода, согласно исходному определению, есть труд самореализации. Поскольку свобода обладает социальной действительностью только в юридической форме, более конкретное определение свободы таково: свобода есть равновесие прав и обязанностей человека.

5. Обязанности - мера должного поведения, которое требует современное государство для обеспечения интересов государства, общества и других индивидов.

6. Юридическая ответственность - обязанность претерпевать лишения в связи с нарушением правовых норм, которая накладывается от имени государства.

7. Правосубъектность - способность быть субъектом правовых отношений, состоит из правоспособности, дееспособности и деликтоспособности.

«Особый статус среди должностных лиц публичного права отводится представителям административной власти. Это те лица, которые имеют право на предъявление юридически властных требований (дача указаний, предписаний), а также на применение мер воздействия на лица и органы, которые не находятся в их подчинении (например, государственные и муниципальные служащие). Власть - феномен, распространенный в обществе и за пределами собственно сферы политического. Властные отношения имеют место в любой организованной деятельности и даже в неформальных взаимодействиях» [27].

Таким образом, правовой статус имеет четкую структуру, часть правового статуса – это юридическая ответственность. Сейчас существует важность более детального регулирования правового статуса лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

1.2 Юридическая ответственность как элемент правового статуса

Под юридической ответственностью современная юридическая наука понимает два различных аспекта ответственности - негативную (ретроспективную) и позитивную (перспективную) ответственность.

Юридическая ответственность, как и любой другой вид социальной ответственности, едина и включает в себя как ответственность за будущее поведение (позитивную, добровольную, активную), так и ответственность за прошлое противоправное поведение (негативную, государственно-принудительную). Юридическая ответственность одинаково реализуется как в публичном, так и в частном праве, но имеет две формы реализации: добровольную (позитивную) и государственно-принудительную (негативную).

Юридическая ответственность является одной из наиболее фундаментальных и дискуссионных тем в юридической науке [8, с.5].

По мнению Е.В. Лазаревой, отличительной чертой юридической ответственности является государственное принуждение к соблюдению правовых норм, строго установленное законодательством и связанное с ним испытание негативных последствий [5, с.149].

Негативный и позитивный виды юридической ответственности, по мнению Н.В. Витрука, едины в том, что субъект права отвечает как за правомерное, так и неправомерное поведение [4, с.23].

Но, однако, кроме «негативной ответственности» и позитивной ответственности» в доктрине существуют такие понятия, как «публично-правовая ответственность» и «частно-правовая ответственность», «императивная ответственность» и «диспозитивная ответственность», но, они отражают только научный подход к «общему понятию «юридическая ответственность».

Законодатель виды юридической ответственности классифицирует по отраслевой ответственности и по видам правонарушений на уголовную, административную, дисциплинарную, материальную, гражданскую,

финансовую, семейную, конституционную, процессуальную виды ответственности, которые закреплены на законодательном уровне и применяются в различных отраслях права, разделяя отрасли права на публичное и частное право.

Применение того или иного вида юридической ответственности закреплено либо в публичном праве, либо в частном праве, но имеются отрасли права в которых возможно сочетание и применение нескольких видов юридической ответственности, например в уголовном праве на уголовную и гражданскую ответственность.

Более тесное сочетание одного из видов юридической ответственности - процессуальной ответственности с другими видами юридической ответственности, что имеет под собой закономерность, т.к. процессуальная ответственность относится к публичному праву, в связи с тем, что в основной массе все споры, возникшие в любой отрасли права - разрешаются в суде.

В частном праве на законодательном уровне нашли свое закрепления долевая, солидарная и субсидиарная ответственности, которые являются подвидами гражданско-правовой ответственности.

В частном праве также закрепление нашла внедоговорная ответственность, или как ее называют деликтная ответственность, которая наступает при отсутствии договорных отношений между причинителем вреда и лицом, которому нанесен ущерб его жизни и здоровью; праву собственности; чести и достоинству и иным субъективным правам.

С учетом того, что в современном российском законодательстве после постепенного отхода реализации норм советского права, состоящего из норм публичного права, в котором не было место частному праву - произошло условное деление права на публичное право, представляющее собой юридические нормы, закрепляющие порядок деятельности органов государственной власти и управления и частное право, представляющее собой упорядоченную совокупность юридических норм, охраняющих и регулирующих отношения частных лиц, то соответственно появились

необходимые для юридической ответственности понятия – дефиниции: «публично - правовая ответственность» и «частно-правовая ответственность».

Критериями классификации правовых норм на нормы публичного и частного права являются выполняемая ими в обществе роль и характер интересов, защищаемых теми или иными нормами.

Нормы, обеспечивающие общезначимые (публичные) интересы - интересы общества и государства, относятся к отраслям публичного права [5, с.374]. Все остальные нормы, т.е. те, которые имеют своим непосредственным назначением защиту частных интересов граждан, образуют отрасли частного права.

Деление права на частное и публичное предпринималось еще древнеримскими юристами, и в этом плане надо отдать должное известному римскому юристу Ульпиану, который писал, что «публичное право есть то, которое относится к положению государства, частное - которое относится к пользе отдельных лиц» [4]. Такое деление продолжается и по настоящее время, в частности в российском законодательстве, т.к. суть указанного деления состоит в том, что в праве есть комплексы норм, призванные преимущественно обеспечить либо общественный, публичный интерес (конституционное, уголовное, административное, финансовое и другие отрасли права), либо интересы частных лиц (гражданское, семейное, трудовое и иные отрасли права).

«Публичное право образуют нормы, регламентирующие порядок организующей деятельности органов государственной власти и управления по обеспечению общественного интереса. Одной из сторон возникающих отношений является государство, которое с помощью властных велений обеспечивает подчинение других субъектов» [6, с.621]. Поэтому предписания публичного права не могут быть изменены соглашением частных лиц. Однако это не означает, что государство или органы, его представляющие, не могут быть участниками частноправовых отношений.

Необходимо отметить, что советская юридическая наука неплохо изучила сферу публичного права (централизованное управление и императивные методы, его сопровождающие), но не сферу частного права (децентрализацию общественных отношений, свободу, частную инициативу и диспозитивные методы, их сопровождающие), т.к. в советском государстве отсутствовала частная собственность.

«Частное право связано, прежде всего, с возникновением и развитием частной собственности, в котором нормы права, охраняют и регулируют отношения частных собственников в процессе производства и обмена, что является областью децентрализованного регулирования общественных отношений» [54].

При этом государство не вмешивается в сферу частных интересов, выполняя лишь обеспечивающие функции защиты нарушенного права на основе волеизъявления того лица, которое инициирует защиту своих прав в органах государственной власти путем инициирования письменного обращения к ним (заявление, жалоба, иск и т.д.).

Таким образом, основной смысл деления права на частное и публичное состоит в установлении пределов вмешательства государства в сферу интересов граждан и их объединений.

Частное и публичное право тесно переплетены между собой, и не могут существовать друг без друга, так в частности частное право не может существовать без публичного, а публичное право без частного, в частности публичное право защищает и обеспечивает нормальное функционирование частного права. При этом взаимосвязь между публичным и частным правом, и входящих в них отраслей основана на координацию связи между ними, которая обеспечивает системное воздействия на общественные отношения. При этом нормы права, изложенные в Гражданского кодекса РФ, направленные на защиту частных интересов не могут подменять нормы права, изложенные например, в Земельном кодексе РФ или Трудового кодекса РФ, направленных на защиту общественных интересов. Публичное право, необходимо например

для соблюдения баланса интересов сторон в частноправовых отношениях, когда одна сторона нарушает права другой стороны договорных отношений и распределяет права в свою пользу, в связи с чем публичное право обеспечивает равные возможности разных субъектов в их свободной конкуренции.

В юридической литературе выделяют следующие критерии, в зависимости от которых те или иные нормы права относят к частному либо публичному праву:

- интерес (если частное право призвано регулировать частные интересы, то публичное - общественные, государственные);

- предмет правового регулирования (если частному праву свойственны нормы, регулирующие имущественные отношения, то публичному - неимущественные);

- метод правового регулирования (если в частном праве господствует метод координации, то в публичном - субординации);

- субъектный состав (если частное право регулирует отношения частных лиц между собой, то публичное право - частных лиц с государством, либо между государственными органами).

Поэтому деление права на публичное и частное право повлияло на то, что юридическая ответственность условно была поделена на «публично - правовую ответственность» и «частно-правовую ответственность».

При этом законодатель в нормах права не закрепил понятия «публично - правовая ответственность» и «частно- правовая ответственность», что в итоге привело к проблемам толкования норм права, применения их к частным лицам на практике, особенно в частном праве (Гражданский кодекс РФ, Жилищный кодекс РФ, Семейный кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ), что является существенным пробелом на законодательном уровне.

Но, несмотря на это, мы считаем, что законодателю необходимо закрепить на законодательном уровне понятие «публично - правовая ответственность» и понятие «частно- правовая ответственность» в «основных положениях» закона в виде норм права - дефиниций, основанных на

доктринальном толковании, в частности в ст.1 «Основные начала гражданского законодательства» Гражданского кодекса РФ [1].

Разграничение понятий «публично - правовая ответственность» и понятие «частно- правовая ответственность», «негативная ответственность» и «позитивная ответственность», «императивная ответственность» и «диспозитивная ответственность», и соотношение указанных понятий вот самая главная задача исследователей ученых в настоящее время в частном праве, это тоже стремление ученых достичь успеха в изучении понятия «позитивное право», и последующего его применения на практике, в виде закрепления указанных понятий в нормах права любого закона.

Поэтому в системе публичного права должны соотноситься такие понятия «как публично - правовая ответственность», «негативная ответственность», «императивная ответственность» [2, с.29], а в систему частного права такие понятия как «частно - правовая ответственность», «позитивная ответственность», «диспозитивная ответственность», что имеет свою закономерность деления права на публичное право и частное право.

В публичном праве основным регулятором правоотношений является негативная (ретроспективная) юридическая ответственность, отодвигая на второй план позитивную (перспективную) юридическую ответственность, что закономерно, т.к. негативная ответственность основана на императивных нормах права, которые применяются в публичном праве (конституционное, уголовное, административное, финансовое и другие отрасли права).

Но, однако, мы считаем, что позитивная (перспективная) юридическая ответственность является основным регулятором правоотношений в частном праве, т.к. позитивная ответственность основана на диспозитивных нормах права, что больше относится к частному праву (гражданское, семейное, жилищное трудовое и иные отрасли права).

Кроме того мы считаем, что такие понятия как «императивная ответственность» и «диспозитивная ответственность» мало изучены учеными исследователями, эти понятия редко употребляются в юридической литературе,

т.к. приоритет учеными отдается понятиям «негативная ответственность» и «позитивная ответственность».

При этом необходимо считать, что понятие «частно- правовая ответственность» и «публично-правовая ответственность» намного шире понятий «негативная ответственность» и «позитивная ответственность», а понятия «императивная ответственность» и «диспозитивная ответственность» еще уже.

Попробуем сформулировать в данном исследовании понятия «императивная ответственность» и «диспозитивная ответственность» в соотношении с понятиями «негативная ответственность» и «позитивная ответственность», «публично - правовая ответственность» и «частно- правовая ответственность» в системе частного права, а также понятие «позитивное частное право».

Исходя из изложенного, можно сделать следующие выводы:

1. Частно - правовая ответственность в отличие от публично - правовой ответственности не может ограничиваться только нормами права, а может быть установлена по волеизъявлению сторон правоотношений, у которых присутствует частный интерес, который вытекает из принципов автономии воли сторон и свободы договора, предоставляющим право применять по своему усмотрению договорную (убытки, штраф, неустойка, пени), долевую, солидарную, субсидиарную (ответственность поручителя, ответственность учредителей (участников) юридических лиц, регрессная ответственность и др.), либо ограничить, либо исключить перечисленные виды гражданско-правовой ответственности (диспозитивная ответственность).

2. Частно - правовая ответственность кроме договорной ответственности предусматривает внедоговорную ответственность, которая возникает при причинении личности морального вреда или имуществу потерпевшего вреда, не связанного с исполнением или ненадлежащим исполнением нарушителем обязанностей, лежащих на нем в силу договора с потерпевшей стороной, а также когда закон требует его применения и в тех случаях, когда

неисполнением договорных обязанностей причинен вред жизни или здоровью гражданина (императивная ответственность).

3. Частно-правовая ответственность в отличие от публично - правовой ответственности не во всех случаях основывается на виновности правонарушителя, а может быть возложена на лицо независимо от его вины, поскольку допускает переложение ответственности непосредственно с правонарушителя на иных лиц, которые на законных основаниях должны понести неблагоприятные последствия за действия виновного лица, что допускает сочетание императивной и диспозитивной ответственности.

4. Частно-правовая ответственность в отличие от публично - правовой ответственности должна быть основана на позитивной (перспективной) ответственности, а не на негативной (ретроспективной) ответственности, т.к. государственное принуждение не характерно для частно - правовой ответственности, т.к. частные лица должны стремиться к мировому урегулированию возникшего спора в правоотношениях (претензионный, досудебный порядок спора, досудебное мировое соглашение), а обращение потерпевшей стороны в государственные органы за защитой (восстановлением) нарушенного права должно носить исключительный характер, и является исключительной мерой (санкцией) применяемой государственными органами к правонарушителю или иному лицу, которое на законных основаниях должно понести неблагоприятные последствия за действия виновного лица.

5. Частно-правовая ответственность в отличие от публично - правовой ответственности носит компенсационный характер поскольку допускает в случае отсутствия объективной возможности у правонарушителя исполнения обязательств (обязанности) в натуре, возникших (возникшей) на основании заключения договора (соглашения, сделки) замену указанных (ой) обязательств (обязанности) на денежный эквивалент, но не исключает исполнения обязательств (обязанности) в натуре (диспозитивная ответственность).

6. Разграничение юридической ответственности на публично-правовую ответственность и частно-правовую ответственность исключительно по

отраслям частного и публичного права является комплексным подходом законодателя к применению им на практике различных видов ответственности, поскольку в отраслях публичного права (конституционное, уголовное, административное, финансовое и другие отрасли права) возможно применение мер частно-правовой ответственности, а в отраслях частного права (гражданское, жилищное, семейное, трудовое и иные отрасли права) возможно применение мер публично-правовой ответственности.

6. Императивная ответственность - юридическая ответственность правонарушителя, которая не может быть применена законодателем и правоприменителем по своему усмотрению, и подлежит применению к правонарушителю (юридическому или физическому лицу) как публичная санкция, закрепленная юридической нормой права от применения которой не может быть освобождено юридическое или физическое лицо и направлена она на защиту интересов потерпевшего лица в частном праве (защиту интересов частного лица), в публичном праве (на защиту интересов государства и общества).

7. Диспозитивная ответственность - юридическая ответственность правонарушителя, которая может быть изменена по соглашению (выбору) потерпевшего и правонарушителя, применение которой возможно только в частноправовых отношениях между кредитором и должником, но при условии, что такая ответственность по соглашению (выбору) потерпевшего и нарушителя предусмотрена нормами права и соблюдаются основные принципы гражданского права: равенства участников гражданских отношений, неприкосновенность собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав и их судебной защиты, и подтверждена в установленном законом порядке юрисдикционным органом, наделенным по закону полномочием по разрешению гражданских дел спорного или бесспорного характера в сфере гражданского оборота.

8. Позитивное частное право - система норм частного права, под которой понимаются осознанные действия правонарушителя, которые направлены на разрешение конфликта в частно-правовых отношениях между кредитором и должником посредством выбора правонарушителем меры юридической ответственности, которые установлены договором (соглашением) или нормами частного права, применяемых в частноправовых отношениях, где удовлетворение частного интереса и нарушенных обязательств в пользу потерпевшей стороны возможно по обоюдному согласию (соглашению) между кредитором и должником без применения публичной санкции органами государственной власти к правонарушителю.

В данный период времени институт ответственности главы муниципального образования только находится в процессе своего становления, ведь в значительной мере недоработанными являются механизмы подотчетности глав муниципальных образований в период формирования современной системы местного самоуправления.

Необходимо выделить существующие виды ответственности, что распространяются на главу муниципального образования – это уголовная, административная и дисциплинарная ответственность.

Основанием уголовной ответственности в соответствии со ст. 8 Уголовного кодекса Российской Федерации, является деяние, которое содержит все признаки состава преступления, предусмотренного Уголовным Кодексом. Рассматривая преступление против государственной власти и службы органов местного самоуправления необходимо обратиться к ст. 285 «Злоупотребление должностными полномочиями». В этой статье указано, что, если должностное лицо использует свои служебные полномочия в корыстной форме или для личной выгоды и это влечёт за собой нарушение прав и интересов граждан или организаций, что охраняют интересы общества или государства, то это наказывается штрафом, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо принудительными работами на срок до четырех лет, либо арестом на срок

от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет [5].

В соответствии со ст. 2.4. КоАП РФ «...административной ответственности подлежит должностное лицо, если доказано совершенное им административное правонарушение в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей» [2].

Дисциплинарные взыскания – это наказание за нарушение дисциплины, налагаемое на работника – в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей. Работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) увольнение по соответствующим основаниям[6].

Для наглядности необходимо рассмотреть на конкретных примерах, какую ответственность несёт глава городского поселения.

Согласно Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а конкретно статьям 10 и 12, «...письменное обращение, которое поступило должностному лицу или же в орган местного самоуправления обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, а в случае необходимости – с участием гражданина, направившего обращение...» [4].

Прокуратура Кировского региона по жалобе одной из местных жительниц провела проверку главы администрации Горноключевского городского поселения. Горожанка пожаловалась на неполноту рассмотрения аргументов ее обращения, которые перед этим направила в администрацию города. По данному прецеденту глава городского поселения должен ознакомиться со всеми требованиями и устранить нарушения в рассмотрении обращения заявительницы. Кроме того, согласно КоАП Российской Федерации Статье 5.59 о нарушении порядка рассмотрения обращений граждан возбуждено дело об

административном правонарушении. Было проведено судебное разбирательство, по итогам которого глава администрации Горноключевского городского поселения был привлечен к административной ответственности в виде штрафа на сумму 5 тысяч рублей [4].

Помимо данного примера, глава городского поселения может лишиться и свободы. Именно так, по статье 9 Федерального закона от 21.07.2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и ряда других статей Бюджетного кодекса РФ Андрей Шемелин, бывший глава городского поселения «Чернышевское», произвел оплату ООО «ЗабайкалСпецПроект» по контракту оставшихся после предоплаты 70 процентов от цены товара без фактического предоставления поставщиком специальной техники для нужд ЖКХ, её осмотра, проверки технического состояния, в отсутствие подписанного обеими сторонами акта, как этого требовали положения Контракта, приема-передачи техники. Выше упомянутое техническое оборудование в район так и не поступало. В результате бюджету ГП «Чернышевское» был причинен ущерб в сумме 760 тысяч рублей. Чернышевский районный суд, в совершении преступления, предусмотренного части 2 статьи 286 УК РФ[1], а точнее превышение должностных полномочий, рассмотрев уголовное дело коррупционной направленности в отношении бывшего главы городского поселения признал его виновным. Подсудимому назначено наказание в виде условного лишения свободы сроком на два года [5].

Можно привести и другой случай, где в результате умышленных противозаконных действий был признан виновным в совершении трех преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 160 УК РФ[1] глава городского поселения «Оловянинское», что похитил посредством присвоения денежные средства в сумме 104 тыс. рублей, чем значительно нарушил права и законные интересы городского поселения и причинил ущерб бюджету поселения. Подсудимый использовал свое служебное положение и осуществил хищение денежных средств из бюджета городского поселения, издавая в декабре 2013, в

декабре 2014 и в декабре 2015 годов незаконные распоряжения, в соответствии с которыми незаконно начислял себе премии. Суд назначил подсудимому наказание в виде штрафа в размере 150 тыс. рублей с лишением права занимать должности на государственной и муниципальной службе сроком 1 год 6 месяцев.

Таким образом, правовой статус - это сложная юридическая категория, включающая в себя систему взаимосвязанных структурообразующих элементов, позволяющих определять положение высшего должностного лица местного самоуправления как субъекта права, его место в системе органов муниципального образования, а также объем полномочий и ответственность за свою деятельность. Существует проблема, связанная с досрочным прекращением полномочий главы органа местного самоуправления, которая сейчас должна изучаться более глубоко.

Глава 2. Понятие и содержание правового статуса главы органа местного самоуправления

2.1 Понятие и структура правового статуса главы органа местного самоуправления

Местное самоуправление выступает основной формой самоорганизации населения и в этом же качестве образует составную часть общества, выступая своеобразным инструментом демократического участия граждан в управлении общими делами. С другой стороны, местное самоуправление является компонентом рыночной экономической системы, восполняя собой пробелы рынка в части оказания услуг жителям и координации основной деятельности субъектов хозяйствования. Нормативно-правовое регулирование муниципальной службы и статуса муниципального служащего является приоритетным направлением государственной политики в области местного самоуправления.

Вначале отметим, что глава органа местного самоуправления занимает центральное место в системе органов местного самоуправления.

В российской практике правовой статус глав органа местного самоуправления может существенно различаться, поскольку в каждом органе местного самоуправления различный набор:

- полномочий,
- обязанностей.

Полномочия и обязанности зависят от разных причин:

- влияния региональной власти,
- экономического базиса муниципалитета и т.д.

В различных субъектах Федерации (например, в Самаре и Тольятти они различаются) складываются свои подходы к определению роли и места главы органа местного самоуправления в системе публичной власти и особенности взаимодействия с органами местного самоуправления и государственной властью региона.

Муниципальная служба - важнейший элемент управления в Российской Федерации. Статус главы органа местного самоуправления регулируется:

- специальными законами,
- уставом муниципального образования,
- муниципальными правовыми актами, особенности в части регулирования гарантий деятельности главы муниципального образования.

Сейчас многим россиянам до сих пор непонятна суть отличия органов местного самоуправления от органов государственной власти, а также статус главы муниципального образования.

Структура правового статуса главы органа местного самоуправления:

- права и обязанности как элементы правового статуса главы органа местного самоуправления,
- ограничения и запреты как элементы правового статуса главы органа местного самоуправления,
- гарантии как элементы правового статуса главы органа местного самоуправления,
- ответственность.

Данные элементы правового статуса рассмотрим дальше.

В конце отметим, что стремительно проведённая в первой половине 2020 года масштабная конституционная реформа не только ставит перед законодательной властью новые задачи по дальнейшему приведению в соответствие с изменённой Конституцией российского законодательства, но и становится серьёзным вызовом для конституционно-правовой науки. Многие устоявшиеся и казавшиеся незыблемыми интерпретации конституционных принципов требуют переосмысления. В значительной мере это касается вопросов федеративного устройства и местного самоуправления, которые пока остаются в тени общественных и экспертных обсуждений. В то же время существует настоятельная необходимость в определении места и значения поправок об общероссийской государственной идентичности в институте федеративного устройства и в раскрытии содержания принципа единства

системы публичной власти. Интерпретация данного принципа исключительно в организационном ключе вступает в противоречие с конституционной концепцией федерализма и организационной самостоятельностью местного самоуправления. Новеллы о единстве системы публичной власти не должны выхолащивать принцип самостоятельности субъектов в определении своей системы органов государственной власти. В связи с этим выбор модели организации власти в субъектах РФ - совмещение или несомещение статуса высшего должностного лица субъекта со статусом руководителя высшего исполнительного органа власти и учреждение или неучреждение конституционных (уставных) судов - должен оставаться за субъектом РФ. Изменения модели российского бикамерализма, начатые ещё в 2014 году и продолженные в 2020-м, также предполагают теоретическое обоснование нового подхода к составу Совета Федерации и к изменению в нём природы народного представительства. Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и её субъектами не подверглось значимым изменениям, пересечения сфер исключительного и совместного ведения не были устранены.

Поправки в перечень предметов ведения Российской Федерации лишь добавили неопределённости в вопросе о том, что представляет собой сфера исключительного федерального ведения - «организация публичной власти». Конституционному Суду РФ и законодателю ещё предстоит серьёзная работа по обеспечению внутренней согласованности положений изменённого конституционного текста о разграничении предметов ведения. Тем временем закрепление на конституционном уровне в компетенции муниципалитетов, помимо вопросов местного значения и переданных государственных полномочий, вопросов, имеющих публичное значение и реализуемых во взаимодействии с органами государственной власти, требует дополнительной проработки гарантий их финансового обеспечения. Изменения, затрагивающие национальные и территориальные основы федерализма и местного самоуправления, также следует рассматривать в системной взаимосвязи с сохраняющими свою силу положениями преамбулы, первой и второй глав

Конституции РФ. В этой связи организация публичной власти на федеральных территориях, в городах федерального значения, в административных центрах субъектов РФ не может быть выведена за рамки федеративных отношений и отношений местного самоуправления.

В конце отметим, что главы органа местного самоуправления иногда называется сити-менеджером.

Институт сити-менеджмента, как одной из форм муниципального управления характерен за рубежом, в частности в США. Для эффективной работы этой системы требуется соответствие российской социальной реальности требованиям, которые обуславливают продуктивную работу сити-менеджмента как института. Эти требования выводятся из ретроспективного анализа американских управленческих практик. Институт сити-менеджмента может эффективно работать только в тех странах, которые отвечают фундаментальным требованиям для его работы: неприкосновенности частной собственности, чёткому регламенту вмешательства государства в жизнь граждан, а также высокой степени гражданского участия жителей в жизни своего города. Несоответствие российских муниципальных образований вышеописанным требованиям окажет отрицательное влияние на работу института сити-менеджмента.

Таким образом, в российской практике правовой статус глав органа местного самоуправления может существенно различаться, поскольку в каждом органе местного самоуправления различный набор: полномочий, обязанностей. Полномочия и обязанности зависят от разных причин: влияния региональной власти, экономического базиса муниципалитета и т.д.

2.2 Права и обязанности как элементы правового статуса главы органа местного самоуправления

Глава местной администрации:

- представляет администрацию в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями;

- издает правовые акты по вопросам, отнесенным к полномочиям администрации;
- вносит на рассмотрение в представительный орган муниципального образования проекты решений, проект местного бюджета муниципального образования, планы и программы социально-экономического развития муниципального образования, а также отчеты об их исполнении;
- исполняет местный бюджет, программы и планы социально-экономического развития муниципального образования;
- управляет и распоряжается имуществом, средствами местного бюджета, а также имущественными правами, находящимися в муниципальной собственности в порядке, определяемом представительным органом;
- создает муниципальные предприятия и учреждения;
- формирует и размещает муниципальные заказы;
- руководит гражданской обороной и осуществляет мероприятия по защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций;
- получает от организаций, расположенных на территории муниципального образования, сведения, необходимые для анализа социально-экономического развития муниципального образования;
- ежегодно отчитывается перед представительным органом о результатах своей деятельности и деятельности возглавляемой им администрации;
- назначает в соответствии с уставом муниципального образования публичные слушания, проводимые по его инициативе, собрания граждан и т.д.

Уставом муниципального образования могут быть предусмотрены и другие полномочия главы, например:

- заключать от имени администрации муниципального образования договоры в пределах своей компетенции;
- от имени муниципального образования приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности;

- участвовать в заседаниях представительного органа муниципального образования с правом совещательного голоса, вносить предложения и замечания по повестке дня, пользоваться правом внеочередного выступления;
- назначать своих постоянных полномочных представителей в представительный орган местного самоуправления;
- вести прием граждан, рассматривать их предложения, просьбы и жалобы, принимать по ним решения;
- создавать при администрации коллегиальные, консультативные, контрольные и иные органы (комиссии, коллегии, советы, комитеты, штабы, инспекции и др.).

Перечень полномочий главы местной администрации весьма обширен и в уставах он остается открытым - там всегда содержится положение «решает иные вопросы, возложенные на исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, в том числе на главу местной администрации, федеральными законами, законами субъекта РФ, решениями представительного органа, настоящим Уставом».

Глава местной администрации, если это предусмотрено уставом муниципального образования, вправе делегировать свои полномочия (кроме полномочий, отнесенных к его исключительной компетенции как главы муниципального образования) заместителям либо иным лицам из числа муниципальных служащих.

Полномочия главы местной администрации по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, определяются соответственно федеральными и региональными законами, а также муниципальными нормативными актами, принятыми в целях исполнения таких полномочий. Как правило, отдельные государственные полномочия реализуют администрации муниципальных районов и городских округов.

К правам главы администрации отнесено определение структурных подразделений и должностных лиц администрации, на которые возлагается осуществление отдельных государственных полномочий; использование субвенций, предоставленных местному бюджету и переданных материальных средств и др.

Обязанности главы администрации включают предоставление отчетов об исполнении отдельных государственных полномочий, о расходовании предоставленных субвенций, об использовании переданных материальных средств; принятие правовых актов по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий и т.д.

Статус органа местного самоуправления требует соблюдать ограничения и запреты, и исполнять обязанности, установленные ст. 12, 12.1 и другими Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Многие ученые-муниципалисты, в контексте данного вопроса, считают, что более целесообразно распространить на Главу обязанность соблюдать запреты ограничения, предусмотренные федеральным законодательством для муниципальных служащих.

В конце отметим, что существует необходимость уточнения места и роли главы органа местного самоуправления в системе органов местного самоуправления.

Таким образом, к правам главы администрации отнесено определение структурных подразделений и должностных лиц администрации, на которые возлагается осуществление отдельных государственных полномочий; использование субвенций, предоставленных местному бюджету и переданных материальных средств и др. Обязанности главы администрации включают предоставление отчетов об исполнении отдельных государственных полномочий, о расходовании предоставленных субвенций, об использовании переданных материальных средств; принятие правовых актов по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий и т.д.

2.3 Ограничения и запреты как элементы правового статуса главы органа местного самоуправления

Прежде всего, запреты и ограничения, установленные законодателем, направлены на обеспечение эффективного исполнения служащим своих должностных обязанностей, исключая возможность злоупотребления полномочиями, создание условий для беспристрастного принятия указанными субъектами управленческих решений.

Муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора и имеет установленную законодательством систему ограничений и запретов, которые входят в структуру правового статуса муниципального служащего.

Под ограничениями и запретами муниципальной службы следует понимать правовые средства в отношении муниципальных служащих и претендентов на замещение должностей муниципальной службы, установленные с целью создания условий для беспристрастного принятия муниципальными служащими управленческих решений, обеспечения эффективного исполнения своих должностных обязанностей, исключая возможность злоупотребления своими полномочиями.

Классификация ограничений на муниципальной службе возможна как по временному признаку, т.е. в отношении уже работающих муниципальных служащих, и в отношении соискателей, при этом список ограничений, установленный в отношении муниципальных служащих и претендентов на замещение должностей муниципальной службы, сформулирован законодателем исчерпывающим образом и не подлежит расширительному толкованию.

Ст. 55 Конституции РФ, предусматривающая возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства

является правовым основанием закрепления ограничений для муниципальных служащих является.

Термин «ограничения», по нашему мнению использовать в отношении муниципальных служащих считаем не совсем корректным, так как они ограничивают не права личности, а определяют условия поступления и прохождения муниципальной службы.

Одним из ограничений в ст. 13 закона №25-ФЗ названо условие об обязательном предоставлении сведений об адресах сайтов и (или) страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Считаем, что данное ограничение является ограничением морального характера и требует дополнения, с какой целью предоставляется такая информация.

Запреты муниципальной службы выделены в отдельную правовую категорию и перечислены в ст. 14. Закона №25-ФЗ, они ограничивают отдельные общегражданские права, в том числе в экономической, информационной, политической и иных сферах. Классифицировать запреты можно для лиц проходящих службу, так и для лиц, уволенных с гражданской службы. Запреты муниципальной службы связаны с запрещением определенных действий, направленных на извлечение собственной выгоды и для обеспечения дисциплинарного режима на муниципальной службе, которые преследуют цель повышение эффективности профессиональной служебной деятельности муниципальных служащих и противодействие коррупции. Таким образом, с формально-юридической точки зрения запреты представляют нормы права, определяющие деяния, несовместимые с исполнением служебных обязанностей, нарушение которых влечет юридическую ответственность муниципальных служащих, в том числе является основанием для прекращения служебных отношений.

Нарушение служащими ограничений и запретов влечет ответственность, предусмотренную ст. 27.1. указанного закона. Муниципальный служащий – тот же работник, только облеченный властью и полномочиями, а значит на нем лежит большой груз ответственности.

Дисциплинарная ответственность муниципальных служащих предусмотрена в ст. 27 закона №25-ФЗ в виде замечания, выговора и увольнения согласно трудовому законодательству, при этом существует неопределенность в системном толковании указанных норм, поскольку речь о дисциплинарных взысканиях как таковых, без конкретизации вида взыскания. Кроме того, нами установлено, что судебная практика неоднозначна и поддерживает требования об увольнении, так и указывает на возможность применения иных мер взыскания, в том числе выговор.

Нами установлено, что в настоящее время дискуссионным остается вопрос: может ли уволенный с муниципальной службы за нарушение антикоррупционных запретов гражданин повторно поступить на муниципальную службу и в целях устранения некоторой пробельности законодательства, по нашему мнению, представляется целесообразным дополнить ст. 13 Федерального закона № 25-ФЗ пунктом 11, установив, что гражданин, сведения о котором включены в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, не может быть принят на и муниципальную службу и имплементировать указанное требование в законодательство, регулирующее вопросы коррупции.

Соблюдение вышеназванных запретов обеспечивается, в том числе мерами административно-правовой ответственности. Кроме того, проведенный нами сравнительно-правовой анализ федерального и регионального законодательства показал так же очевидные негативные социальные последствия для работников, увольняемых работодателем в связи с утратой к ним доверия за совершение коррупционного проступка.

Отметим, что ст. 14 содержит пункт об иных запретах, устанавливаемых для муниципальной службы, однако какими не раскрывает.

Полагаем, что в данном случае в законодательстве содержится пробел в виде наличие такой нормы при условии дисциплинарной ответственности за ее нарушение. Кроме того, нами установлено, что дисциплинарными взысканиями, установленными в ст. 27 Закона №25-ФЗ не ограничиваются

последствия нарушения запретов и ограничений муниципальными служащими, которые в результате их увольнения могут лишиться социальных льгот.

«Анализ ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой, установленных законом, а также внесение изменений в данные нормы свидетельствуют о том, что законодатель предпринимает попытки адаптировать действующее законодательство к борьбе с коррупционными проявлениями в государственных и муниципальных структурах. Но практика показывает, что предпринимаемых попыток недостаточно» [38].

Реализация властных полномочий и принятие управленческих решений должны строиться на принципах открытости, прозрачности, добропорядочности и подотчётности. Это обеспечивает законность деятельности представителей муниципального аппарата. Все служащие согласно п.9 ст. 13 закона № 25-ФЗ должны предоставлять достоверные сведения о своих доходах в виде установленных форм декларации.

Информация, содержащаяся в указанных документах, является предметом всеобщего внимания и обсуждения, а включение в них заведомо искажённых данных рассматривается как коррупционное правонарушение вне зависимости от действительности получения неконтролируемого дохода.

Безусловно, принятие данного федерального закона внесло ясность в определение правовых ограничений муниципальных служащих, однако он имеет ряд неясностей, в частности предоставлении сведений об адресах сайтов и (или) страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет, ликвидация которых будет определять не только обязанности данных служащих, но и обеспечивать их права, что будет способствовать наиболее успешной и прозрачной деятельности муниципальных служащих, что в свою очередь понесет за собой более высокий уровень деятельности органа, функции которого он выполняет.

Поэтому, считаем, что существует необходимость систематизации норм, регулирующих ограничение муниципальных служащих, что будет способствовать наиболее успешной и прозрачной деятельности муниципальных

служащих, что в свою очередь понесет за собой более высокий уровень деятельности муниципального органа, функции которого он выполняет.

Глава органа местного самоуправления, являясь должностным лицом местного самоуправления, обязан соблюдать ряд ограничений, предусмотренных положениями федерального законодательства, законодательства субъекта Российской Федерации, а также устава муниципального образования. [4, с. 45]

Запреты, ограничения и обязанности, установленные в отношении главы органа местного самоуправления:

1. Глава органа местного самоуправления должен соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами (часть 7.1 статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

2. Глава органа местного самоуправления обязан представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации (часть 4 статьи 12.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»).

3. Глава органа местного самоуправления, обязаны сообщать в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта (часть 4.1 статьи 12.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»).

4. Глава органа местного самоуправления, в связи с осуществлением контроля за его расходами, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей обязано представлять сведения о его расходах, а также о расходах его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной им, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение отчетного периода, если общая сумма таких сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду; об источниках получения средств, за счет которых совершена указанная сделка.

О последствиях несоблюдения запрета:

Согласно части 7.1 статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, иного лица, замещающего муниципальную должность, прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

Дополнительные запреты, ограничения и обязанности, установленные в отношении главы органа местного самоуправления:

1. Запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами (Часть 1 статьи 7.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», статья 2 Федерального закона от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»).

2. Глава органа местного самоуправления обязан в течение трех месяцев со дня замещения (занятия) гражданином соответствующей должности закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов (часть 3 статьи 4 Федерального закона от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»).

3. Частью 2 статьи 7 Федерального закона от 03.11.2015 № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлены переходные положения введения названного запрета: «лица, для которых законодательными актами, измененными настоящим Федеральным законом, устанавливается запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами, обязаны в течение трех месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных

денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов».

О последствиях несоблюдения запрета:

Несоблюдение запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами влечет досрочное прекращение полномочий, освобождение от замещаемой (занимаемой) должности или увольнение в связи с утратой доверия в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами, определяющими правовой статус соответствующего лица (часть 3 статьи 7.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»).

Согласно части 6.1 статьи 36 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия главы муниципального района, главы городского округа прекращаются досрочно также в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации в случае несоблюдения главой муниципального района, главой городского округа, их супругами и несовершеннолетними детьми запрета, установленного Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

В случае неисполнения обязанности в течение трех месяцев со дня замещения (занятия) гражданином соответствующей должности закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых

инструментов лица, для которых устанавливается запрет, обязаны досрочно прекратить полномочия, освободить замещаемую (занимаемую) должность или уволиться (часть 2 статьи 7 Федерального закона от 03.11.2015 № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

4. замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления;

5. заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке, совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований), если в порядке, установленном федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, лицам, замещающим муниципальные должности, не поручено участвовать в управлении таким хозяйствующим субъектом;

6. заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

7. быть поверенными или иными представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти и органах местного самоуправления, если иное не предусмотрено федеральными законами;

8. использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности;

9. получать гонорары за публикации и выступления в качестве лица, замещающего должность главы муниципального образования, муниципальную должность, замещаемую на постоянной основе;

10. получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц. Подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются собственностью муниципального образования и передаются по акту в соответствующий муниципальный орган. Лицо, замещавшее должность главы муниципального образования, муниципальную должность, замещаемую на постоянной основе, сдавшее подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, со служебной командировкой и с другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

11. принимать вопреки установленному порядку почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия (за исключением научных и спортивных) иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных общественных объединений и других организаций;

12. выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, по договоренностям

государственных органов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации или муниципальных органов с государственными или муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

13. входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

14. разглашать или использовать в целях, не связанных с выполнением служебных обязанностей, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, ставшие ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей.

О последствиях несоблюдения запретов:

Согласно части 5 статьи 12.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» «лица, замещающие муниципальные должности, нарушившие запреты, ограничения и обязанности, установленные частями 1 - 4.1 настоящей статьи, несут ответственность, предусмотренную федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации».

Согласно части 1 статьи 13.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» лицо, замещающее муниципальную должность, ...подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия в случае:

- участия лица на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

- осуществления лицом предпринимательской деятельности.

Таким образом, под ограничениями и запретами муниципальной службы следует понимать правовое средства в отношении муниципальных служащих и претендентов на замещение должностей муниципальной службы, установленные с целью создания условий для беспристрастного принятия муниципальными служащими управленческих решений, обеспечения эффективного исполнения своих должностных обязанностей, исключающего возможность злоупотребления своими полномочиями.

2.4 Гарантии как элементы правового статуса главы органа местного самоуправления

Права и свободы человека и гражданина во многих мировых государствах являются предметом исследования ученых - теоретиков и практиков. Вопросы их охраны, реализации - одни из спорных, но при этом приоритетных в деятельности органов власти конкретной страны, в частности Российской Федерации. Мы можем отметить, что именно анализ различных мнений относительно толкования понятия гарантий прав и свобод человека и гражданина позволил нам изложить собственную трактовку данного понятия. Так, под гарантиями прав и свобод личности предлагается понимать совокупность средств, условий и способов реализации прав и свобод личности, принципов ее защиты, регламентированных действующим законодательством Российской Федерации.

Гарантии как элементы правового статуса главы органа местного самоуправления состоят из:

- оплаты труда,
- обеспечений условий труда,
- наличия социального пакета и т.д.

Оплата труда главы администрации производится в виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада и ежемесячной надбавки за классный чин муниципальной службы,

которые составляют оклад месячного денежного содержания муниципального служащего, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат.

Должностной оклад главе администрации устанавливается правовым актом представительного органа муниципального образования в размере _____. Индексация должностного оклада главы администрации производится принятием правового акта представительного органа местного самоуправления.

Денежное содержание главе администрации выплачивается одновременно с выплатой денежного содержания (заработной платы) всем служащим (работникам) администрации.

Главе администрации устанавливается ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью:

основной - 30 календарных дней,

дополнительный ___ календарных дней.

При уходе главы администрации в очередной отпуск ему выплачивается материальная помощь в размере _____.

В случае расторжения контракта по основаниям, не связанным с ненадлежащим исполнением главой администрации его обязанностей, предусмотренных настоящим контрактом в соответствии с федеральными законами, Уставом, главе администрации выплачивается компенсация в размере _____ (при условии замещения им должности главы администрации не менее двух лет).

Главе местной администрации обеспечиваются надлежащие организационно-технические условия, необходимые для исполнения должностных обязанностей: рабочее место, оборудованное организационно-техническими средствами и средствами связи, отвечающими требованиям правил охраны труда и техники безопасности, доступ к информационным системам.

Таким образом, в российской практике правовой статус глав органа местного самоуправления может существенно различаться, поскольку в каждом органе местного самоуправления различный набор: полномочий, обязанностей.

Полномочия и обязанности зависят от разных причин: влияния региональной власти, экономического базиса муниципалитета и т.д. Полномочия главы местной администрации по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, определяются соответственно федеральными и региональными законами, а также муниципальными нормативными актами, принятыми в целях исполнения таких полномочий. Как правило, отдельные государственные полномочия реализуют администрации муниципальных районов и городских округов. К правам главы администрации отнесено определение структурных подразделений и должностных лиц администрации, на которые возлагается осуществление отдельных государственных полномочий; использование субвенций, предоставленных местному бюджету и переданных материальных средств и др. Обязанности главы администрации включают предоставление отчетов об исполнении отдельных государственных полномочий, о расходовании предоставленных субвенций, об использовании переданных материальных средств; принятие правовых актов по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий и т.д. Статус органа местного самоуправления требует соблюдать ограничения и запреты, и исполнять обязанности, установленные ст. 12, 12.1 и другими Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Многие ученые-муниципалисты, в контексте данного вопроса, считают, что более целесообразно распространить на Главу обязанность соблюдать запреты ограничения, предусмотренные федеральным законодательством для муниципальных служащих. У главы органа местного самоуправления существуют гарантии: оплаты труда, обеспечений условий труда, наличия социального пакета и т.д.

Глава 3. Юридическая ответственность как элемент правового статуса главы органа местного самоуправления

3.1 Позитивная ответственность как элемент правового статуса главы органа местного самоуправления

Позитивная юридическая ответственность, по мнению ряда исследователей, не является собственно-юридической категорией и статус самостоятельного правового феномена за ней не признается. Между тем, мы отмечаем, что действие профилактической (превентивной) функции юридической ответственности находит себя в правомерном поведении, реализации соответствующей обязанности соблюдать предписания правовых норм и воздержании от злоупотребления своими субъективными правами [4, с. 5-18]. Соответствующие аспекты действия профилактической функции ответственности зачастую рассматриваются в качестве форм реализации (проявления) позитивной юридической ответственности [9, с. 28]. В этой связи, реализация профилактической функции негативной юридической ответственности нами будет в дальнейшем компромиссно именоваться «реализация позитивной юридической ответственности». Отметим, что в нормах права ответственность употребляется в разных значениях. Так, согласно ст. 25 Закона Кыргызской Республики от 17.06.1996 г. № 22 [22] работники госпожарнадзора несут установленную законом ответственность за ненадлежащее выполнение возложенных на них надзорных функций по профилактике пожаров (негативный аспект), а ответственность за обеспечение пожарной безопасности в жилых и прочих помещениях и постройках (позитивный аспект) возлагается на домовладельцев и арендаторов.

Очевидными представляются непродуманность и заведомая бесперспективность правоохранительной политики, направленной на борьбу с последствиями правонарушений, проводимая при игнорировании причин и условий их массового совершения. Неспособность выявлять и устранять корни социальных проблем, динамика которых проходит ряд стадий (непонимание –

разобшение – спор – конфликт – девиантное поведение – делинквентное поведение), неизменно приводит к мысли о неэффективности правоохранительной системы в части противодействия противоправному поведению и обеспечения защиты государства, общества и личности, в целом национальной безопасности. Обозначенное положение является, в свою очередь, следствием убежденности многих граждан в безнадежности и безуспешности борьбы с правонарушениями, побуждает их отказаться от сотрудничества с правоохранительными органами и собственного правомерного поведения, руководствуясь маргинальными, конформистскими и иными нежелательными мотивами.

Интересным в этом плане представляется анализ наиболее известного произведения Сунь-Цзы «Искусство войны», в котором загадочный японский воин-философ, живший более двух тысяч лет назад, последовательно проводит мысль о том, что лучшая победа достигается без борьбы, а наилучшая стратегия позволяет решать задачи, не переводя их в состояние выраженного конфликта. Среди прочего, проводится мысль о том, что опережавшие развитие болезни лекари (устраняющие болезни до их появления), равно как и одерживающие победы без войн великие воители, часто остаются безызвестными и бесславными [25, с. 101]. Экстраполируя обозначенные идеи на современность, мы можем с высокой степенью уверенности предположить, что само ведение борьбы с правонарушаемостью (в особенности, с коррупцией, экстремизмом и терроризмом), посредством дорогостоящих и малоэффективных методов и средств, создает повышенную заинтересованность у некоторых государственных «заказчиков» и «исполнителей» в самом факте и длительном продолжении такой бесполезной борьбы. Возможность получать и тратить в своих целях значительные государственные (и не только) средства – мощный стимул для недобросовестных должностных и близких к ним лиц в демонстрации статистически-выдающихся результатов противодействия нарушениям, при практически полном отсутствии реального стремления к их минимизации и устранению. Близкие коннотации могут быть обнаружены и в

сфере научно-методического обеспечения правоохранительной деятельности. Например, научно-педагогический работник, изучая соответствующие вопросы противодействия правонарушениям, кровно заинтересован в повышении собственных наукометрических показателей, следуя «политическим трендам», и не будучи замотивированным вести продуктивный научный поиск по совершенствованию правоохранительной системы, вопреки научной этике и основам социологии науки [17, с. 237-238]. Напротив, использование показавших свою применимость и действенность методов и средств борьбы с правонарушениями, не требующих существенных затрат и не оставляющих обширное «поле» возможностей обогащения (расширения влияния), зачастую интереса у упомянутых ранее лиц, не вызывает. И это настоящая проблема для подавляющего большинства государств. В правовой политике юридической ответственности любому государству надлежит руководствоваться позицией выдающегося стратега и военачальника Чжугэ Ляна, жившего в III в.: «философия войны – это философия достижения позитивного через негативное, посредством недеяния» [25, с. 19]. Государству не следует вмешиваться в общественные отношения, объективно не нуждающиеся в правовой охране, обеспечивая свое разумное присутствие в сферах, требующих этого и создавая условия для удовлетворения нужд граждан, учитывая действие иных социальных регуляторов с акцентом на саморегулирование.

Восприняв по факту основные идеи Сунь-Цзы и Чжугэ Ляна, Япония убедительно доказывает их применимость и эффективность на сегодняшний день. Рейтинг по уровню опасности жизни в разных странах мира, составленных на основе общемировой статистической базы данных Numbeo (индекс преступлений «Crime Index for Country»), показывает, что за предшествующие написанию статьи 2 года Япония занимала 1 (2018) и 2 (2019) позиции в списке как наиболее безопасное государство мира [29]. Таких нетривиальных результатов, по мнению экспертов, удалось достичь благодаря включенной профилактике преступлений, при которой правоохранительные органы (начиная с квартальных полицейских) постоянно контролируют свою

подведомственную территорию, поддерживая постоянные контакты с местными жителями и фиксируя все подозрительное [2]. Н. А. Морозов в своем диссертационном исследовании приходит к мнению, что низкие показатели преступности в Японии обусловлены уверенностью властей в реальности построения общества, свободного от преступности, вопреки позиции российской криминологии и практики, исходящей из идеи достижения социально приемлемого уровня контроля преступности со стороны государства.

Автором называются базовые причины такой ситуации: антикриминогенный потенциал национального традиционализма, блокирующий криминальные инициативы на уровне мотивации, отказ от пути репрессий в уголовной политике в пользу мобилизации всего общества на борьбу с преступностью [16, с. 13-15].

Целостное видение стадий и субъектов профилактической работы по предотвращению правонарушений еще на этапе возникновения условий для формирования социальных конфликтов и противоправных умыслов является основой для дальнейшего совершенствования пенитенциарной политики, позволяет обнаруживать дефекты правового регулирования и своевременно устранять (преодолевать) их. Разграничение подготовительной, основной и последующей (контрольной) стадий профилактики правонарушений представляется здесь оправданным применительно к любым условиям и ситуациям, когда требуется надлежащим образом организовать и воплотить в жизнь соответствующие превентивные установки.

Сказанное во многом оправдывает и возвышает любые действия государства, которое официально и на деле отдает приоритет профилактическим мерам по борьбе с правонарушениями, стремится не допускать их уже на стадии складывания условий, способствующих возникновению социальных конфликтов/отклонений. Р. А. Семенюк, рассуждая о криминогенной социальной ситуации, видит в ней «многоуровневый и многозвенный комплекс негативных процессов, происходящих в обществе и

выражающих квинтэссенцию общественных отношений». По мнению автора, эта «социальная ситуация способствует формированию в обществе социальных конфликтов и моделей их разрешения преступным путем, которые через конкретные... жизненные ситуации... реализуются в конкретных преступлениях» [23, с. 17]. Особое значение здесь приобретает конвергенция отраслей права, происходящая на фоне усложнения и переплетения общественных связей. К примеру, следует согласиться с мнением Е. В. Лунгу в том, что содержание конституционно-правовых отношений обнаруживает себя и в содержании уголовных правоотношений (в контексте гуманизации законодательства) [11, с. 194]. По высказанному еще в 1985 г. американским ученым-урбанистом П. Лавракасом мнению, до тех пор, пока не будут изменены акценты государственной политики, рассматривающей полицию, суды и тюрьмы в качестве основных механизмов сокращения преступности, граждане не перестанут испытывать трагические уровни виктимизации. Органы уголовного правосудия созданы в качестве средства реагирования на преступность, и не следует ожидать, что они сами предотвратят ее [30, с. 110]. В этом смысле определенного внимания заслуживает «Оксфордское руководство по предупреждению преступности», авторы и редакторы которого дифференцировали четыре основные стратегии профилактики преступности. Профилактика развития (1) нацелена на блокирование роста криминального потенциала у отдельных лиц, находящихся в «группе риска». Профилактика на уровне общин (2) подразумевает воздействие с целью изменения социальных условий и институтов (семьи, сверстников, социальных норм, организаций и пр.), влияющих на правонарушения в жилых массивах. Ситуативное предупреждение (3) относится к мерам, сокращающим число преступлений путем уменьшения возможностей и повышения риска (сложности) при их совершении. Предупреждение, осуществляемое правоохранительными органами (в т.ч. уголовного преследования) (4) рассматривается как традиционное сдерживающее, реабилитационное (вспомогательное) [31]. В собственном смысле этого слова к реализации позитивной юридической

ответственности относятся только две последних стратегии, так как профилактика развития и профилактика на уровне общин охватываются правом лишь с точки зрения собственно-регулятивных норм, правовой культуры и правового сознания.

Интересной представляется практика применения закона Республики Казахстан «О пробации» от 30.12.2016 г., под которой понимается система видов деятельности и индивидуально определяемых мер контрольного и социально-правового характера, направленных на коррекцию поведения лиц, категории которых определены законом, для предупреждения совершения ими уголовных правонарушений (ст. 1). Для реализации данного закона учрежден специальный правоохранительный орган – Служба пробации. К. Х. Рахимбердин обозначил критические замечания относительно положений закона, который вопреки практике зарубежных стран, где служба пробации является институтом гражданского общества, признал за ней роль милитаризированной структуры. Исследователь также высказал сомнение относительно сужения функциональной характеристики пробации до предупреждения преступлений, понимает под ней форму социально-правового контроля за осужденными, выстроенную в систему решения задач по ресоциализации правонарушителей, которые не изолированы от общества и находятся под контролем службы пробации [18, с. 95-98]. Уже в конце 2020 г. в структуре ФСИН России запланировано учреждение службы пробации, осуществляющей надзор за осужденными и ориентированной на постпенитенциарную адаптацию и социализацию бывших заключенных. Соответствующие решения предусмотрены актуальной редакцией Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1722.

Установление юридической ответственности за противоправное поведение не должно стать самоцелью законодателя, а быть закономерным результатом развития общественных отношений и, соответственно, сферы правового регулирования, объективно нуждающихся в охране именно

средствами юридической ответственности. Так, принятие 14 июня 2007 г. Закона Иркутской области № 38-оз «О запрете на территории Иркутской области деятельности по организации и проведению азартных игр» не возымело практически никакого эффекта, поскольку административная ответственность за нарушение запрета отсутствовала в федеральном и региональном законодательстве. Принудительных мер в виде массового возложения обязанностей прекратить деятельность и изъятия игровых автоматов оказалось недостаточно. Вследствие этого был принят Закон Иркутской области от 09 октября 2007 г. № 81-оз, которым были введены меры административно-правовой ответственности за нарушение указанного запрета, после которого первоначальный закон начал действовать на порядок эффективнее. При отсутствии обозначенной необходимости законодателю следует проявить умеренность и ограничиться введением более мягких мер ответственности или иных (помимо ответственности) мер государственного принуждения, чтобы не допустить разрушения социальных связей под «жестким» воздействием негативных санкций-наказаний. Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ) в постановлении от 11.12.2014 г. № 32-П, реализация общеправовых принципов уголовно-правового регулирования предполагает недопущение избыточного ограничения прав и свобод других лиц при применении мер уголовно-правовой ответственности. Последняя должна быть дифференцированной, отвечать требованиям справедливости, разумности и пропорциональности. В другом своем постановлении (от 14.02.2013 г. № 4-П) КС РФ отметил, что невозможность назначить ниже низшего административное наказание лицам за нарушение установленного порядка организации, либо проведения публичного мероприятия или организацию иного массового мероприятия, повлекшего нарушение общественного порядка, потенциально влечет чрезмерное ограничение права собственности граждан, несовместимое с требованием справедливости. Отсюда, по мнению КС РФ, мера административной ответственности в виде штрафа с нижним порогом в 10 000 рублей из

предупредительной меры воздействия становится избыточным обременением. Тем не менее, дифференциация юридической ответственности за правонарушения также должна иметь объективные рамки. Например, предложенные ранее Верховным Судом Российской Федерации [20] и поддержанные отдельными исследователями [19, с. 14-18] изменения в уголовное законодательство России, подразумевающие формирование «квазиуголовного права» посредством разделения уголовных правонарушений на преступления и проступки, по нашему мнению, выходят за пределы разумного. Как отмечает В. А. Уткин, к подобным инициативам надо подходить с большой осторожностью, интерпретируя и осуществляя гуманизацию уголовного закона на концептуальной основе [27, с. 109-110]. Определенное негативное влияние оказывают и меры ответственности, утратившие актуальность и отягощающие систему законодательства и систему права. К таким мерам ответственности мы относим, в частности, норму ст. 13.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ, предусматривающую наказание за повреждение телефонов-автоматов, практика по которой практически отсутствует.

Обращаясь к реализации позитивной юридической ответственности, мы отмечаем ее исключительную значимость и особую роль в системе функций юридической ответственности. Так, Н. В. Витрук полагает, что позитивная сторона негативной конституционной ответственности даже превалирует в ее содержании [1, с. 36]. Вопрос о понятии юридической ответственности мы решаем, исходя из ее объективного и субъективного смыслов. Юридическая ответственность в объективном (статутном) смысле – закрепленные в санкциях правовых норм меры государственного принуждения в виде определенных лишений, которые могут быть применены к лицам за совершение противоправных деяний. В субъективном смысле юридическая ответственность – это субъективная обязанность лица перетерпеть меры государственного принуждения в виде соответствующих лишений за уже совершенное противоправное деяние [10, с. 36-37]. Несложно заметить, что понятие

ответственности дифференцируется в зависимости от того, на каком уровне правового регулирования (нормативном или индивидуальном) мы ее рассматриваем. Юридическая ответственность в объективном смысле оказывает опосредованное правовое воздействие на общественные отношения (на неопределенный круг лиц и ситуаций), а субъективная юридическая ответственность способна оказывать непосредственное правовое воздействие (на конкретных лиц и ситуации), что характеризует регулятивную функцию ответственности [6, с. 75-76]. Следовательно, реализация позитивной юридической ответственности – это не что иное, как выполнение негативной ответственностью своей профилактической функции.

Профилактическая функция ретроспективной (негативной) юридической ответственности напрямую вытекает из ее регулятивной функции и проявляется на всех уровнях правового регулирования. Как обоснованно замечает Д. А. Липинский, положение, при котором функционирование ответственности ограничивается выполнением карательной и восстановительной функции без учета профилактической, не может именоваться иначе как дисфункция юридической ответственности [8, с. 41].

Относительно реализации позитивной юридической ответственности на уровне объективного права мы отмечаем следующее.

Во-первых, ответственность в объективном смысле оказывает первостепенное воздействие на общественное сознание субъектов права, включая и потенциальных правонарушителей. Нормы права, санкции которых содержат меры ответственности, после обретения юридической силы распространяют общепреventивное действие на своих адресатов, «объем» которых может колебаться от населения административно-территориальной единицы равной городу (району), если речь идет о муниципальной правовой ответственности до всего человечества, в случае с международно-правовой ответственностью. Принципиально важно обеспечить результативность юридической ответственности уже на этом этапе, когда нет юридических фактов – правонарушений, а общественный порядок не претерпел под их

негативным влиянием «необратимых изменений», для чего следует обеспечить максимальное соответствие мер ответственности принципу справедливости в его актуальной историко-политической интерпретации. Не случайно в ст. 68 Закона Китайской Народной Республики «О правотворчестве» обязательной частью процедуры создания административно-правовых актов является заслушивание всего спектра мнений заинтересованных органов, организаций и граждан, для чего можно проводить круглые столы, диспуты, конференции и иные публичные обсуждения [24, с. 67]. С. И. Гирько, безусловно, прав, утверждая, что деятельность по предупреждению правонарушений в УИС, в числе своих адресатов должна охватывать также криминальное поведение сотрудников самой пенитенциарной системы [3, с. 29]. Как отмечает А. В. Марков, нормативная ответственность является моделью (образцом, слепком) логической необходимости, это «социальное воплощение "логической технологии действительности"... Источником ответственности является нормативное единство субъективного права и юридической обязанности... В нормативной логике этого единства заложена юридическая ответственность» [14, с. 124-125].

Во-вторых, рассматриваемая ответственность должна вводиться только при условии наличия социальной необходимости в повышенной охране определенных общественных отношений. Так, А. В. Малько и Р. С. Маркунин убеждены, что утрата доверия как основание конституционно-правовой ответственности властных субъектов будет способствовать формированию позитивной ответственности в качестве необходимости добровольного выполнения лежащих на данных лицах обязанностей (моральных, политических, правовых) [13, с. 14]. Между тем, критерии определения наличия/отсутствия потребности в мерах юридической ответственности на системной основе в законодательстве не закреплены. Проводимая на сегодняшний день в России политика по внедрению оценки регулирующего воздействия может стать хорошим фундаментом для разработки соответствующей методики определения потребности в закреплении мер

юридической ответственности. Так, в п. 1 ст. 26.3-3 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ установлено, что проекты нормативных правовых актов (НПА) субъектов Российской Федерации, устанавливающие, изменяющие или отменяющие ранее установленную ответственность за нарушение НПА субъектов Российской Федерации, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат оценке регулирующего воздействия. Содержание методических рекомендаций по организации и проведению соответствующей оценки, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 26.03.2014 г. № 159, далеко не бесспорно. Так, согласно п. 1.10 рекомендаций, степени регулирующего воздействия НПА разграничиваются в зависимости от того устанавливается (высокая степень), изменяется (средняя степень) или отменяется (низкая степень) ответственность за нарушение нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности. Причем в сводном отчете оценка расходов и доходов субъектов предпринимательской ответственности, связанных с введением или изменением ответственности, указывается только в случае, если проект НПА имеет высокую степень регулирующего воздействия (п. 4.1 Методических рекомендаций). Подобный формальный подход к разграничению высокой и средней степени регулирующего воздействия в связи с введением или изменением меры ответственности представляется несколько поверхностным. К примеру, увеличение законодательными органами субъекта Российской Федерации административного штрафа для предпринимателей в три раза (изменение ответственности – средняя степень) окажет гораздо более сильное регулирующее воздействие, чем его первоначальное установление (введение ответственности – высокая степень).

В-третьих, юридическая ответственность должна быть снабжена механизмами реализации, позволяющими обеспечить своевременность и неотвратимость наступления юридической ответственности для потенциальных правонарушителей. Как верно отмечал упомянутый выше учитель Сунь-Цзы,

«чтобы безупречно защищаться, защищайся там, где нет нападения» [25, с. 136]. Суть данной мысли заключается в том, чтобы создать единую, в известном смысле монолитную, нормативную конструкцию юридической ответственности, само наличие которой в законе способно остановить лиц – потенциальных правонарушителей от противоправных деяний, понимающих неизбежность ее наступления и эффективность механизмов реализации. Даже при отсутствии серьезных показателей правонарушаемости государство должно обеспечить надежную охрану общественных отношений в соответствующей сфере, в том числе мерами юридической ответственности. Вместе с тем, действенность механизмов реализации ответственности также зависит от активности институтов гражданского общества и отдельных граждан, которые способны с высокой степенью результативности оказывать профилактическое воздействие на потенциальных правонарушителей, а в отдельных случаях и сообщать государству об имеющихся социальных проблемах. Так, своевременное выявление неблагополучной семьи органами опеки на основании информации, поступившей из совета дома или соседей, способно предотвратить множественные правонарушения членов данной семьи, включая и детей, в том числе и за счет применения иных мер принуждения (например, постановка несовершеннолетних на профилактический учет).

Обобщая изложенное, мы убеждаемся, что установление мер юридической ответственности в нормах права должно основываться, как минимум, на трех концептуальных идеях:

1) эвентуальности ответственности, ее готовности к применению в конкретных общественных отношениях;

2) профилактическом характере ответственности, поддерживаемой обществом, соответствующей принципу справедливости (естественно-правовым положениям);

3) нацеленности ответственности на охрану наиболее важных общественных отношений, которые не могут быть качественно защищены иными мерами государственного принуждения. Применительно к реализации

позитивной юридической ответственности на уровне субъективного права заметим следующее.

Во-первых, реализация позитивной юридической ответственности в конкретных правоотношениях оказывает превентивное воздействие, прежде всего, на нарушителя норм, претерпевающего определенные лишения. Мироззрение правонарушителя корректируется «на будущее» с акцентом на правомерное поведение. Предполагается, что он примет для себя осознанное решение в дальнейшем воздерживаться от противоправных актов исходя из сформированного у него мотива к законопослушному поведению (маргинального или социально-активного) по принципу частной превенции. Соответственно, все остальные субъекты правоотношений – третьи лица, получившие информацию о факте привлечения к ответственности конкретного лица (лиц), стремятся выстраивать собственное правомерное поведение по принципу общей превенции. В. А. Леванский и Н. Я. Соколов, опираясь на результаты проведенного ими социологического исследования, выявили, что 78% от общего числа опрошенных юристов-практиков (800) считают, что граждане поступают согласно правовым предписаниям, поскольку несоблюдение последних влечет ответственность (наказание). Правоведы склоняются к тому, что в ответах закономерно прослеживается высокая роль ответственности в обеспечении правомерного поведения. С другой стороны ими усматривается излишняя «зацикленность» респондентов на возможности принуждения [7, с. 8]. А. И. Хорошильцев, размышляя над проблемами эффективности права, пришел к выводу, что в условиях недостаточности организационных и информационных средств, чтобы сформировать мотивацию к законопослушному поведению используются механизмы власти права (предельно возможные), связанные с принудительными мерами воздействия за несоблюдение нормативных требований. Данный уровень власти права в меньшей степени требует собственной власти права, так как основным фактором мотивации служит возможность принуждения со стороны государства. Соответственно здесь эффект от права достигается не столько

самим правом, сколько средствами государственной власти [28, с. 50-51]. Мы полагаем, что достигаемый таким образом правовой результат в виде правомерного поведения на перспективу, все-таки относится к действию права, так как юридическая ответственность является комплексным правовым средством, которое демонстрируется с целью показать реальным и потенциальным нарушителям готовность государства оперативно, неотвратно и решительно реагировать на любые нарушения. Тем не менее, формирование маргинального мотива (на основе страха перед наказанием) – сомнительное достижение. Стоит лишь смягчить ответственность или поставить носителей такой мотивации в условия «отсутствия опасности наказания» и правонарушение неизбежно. В отдельных случаях, во избежание существенных деформаций правосознания, имеет смысл отказаться от возложения ответственности в принципе, ограничившись более мягкой мерой. Например, ч. 2 ст. 31 Деликтно-процессуального кодекса Эстонии от 22.05.2002 г. гласит: «В случае малозначительного проступка производство по делу о проступке начинать необязательно и можно ограничиться устным предупреждением лица, совершившим деяние с признаками проступка». Названные обстоятельства показывают, что достичь стойких показателей законности одними лишь мерами юридической ответственности (тем более в краткосрочной перспективе) невозможно, необходимо комплексное социальное регулятивное влияние на мировоззрение и сознание (правосознание) лиц различными социальными средствами.

Во-вторых, процесс реализации юридической ответственности в субъективном смысле, как правило, включает в себя ряд стадий. По мере развития дела о юридической ответственности профилактический эффект последней возрастает. Так, на процессуальной стадии возбуждения дела превентивная функция ответственности практически не выполняется, в то время как на стадии исполнения принятого по делу решения – существенно возрастает. К примеру, Ю. Б. Самойлова и Ю. Л. Шепелева поднимают проблему профилактики преступлений совершеннолетних на стадии

предварительного расследования [21, с. 63-65]. Соответственно, на стадии возникновения юридической ответственности, когда о противоправном деянии и его лице почти никто не знает, а материальное правоотношение ответственности находится в зачаточном состоянии, говорить о какой-либо существенной превенции не приходится. В свою очередь, на стадии непосредственной реализации ответственности (наказания) изучаемая функция находит свое непосредственное выражение. Мы намеренно привели в качестве примеров процессуальные стадии движения дела о юридической ответственности и стадии развития материального правоотношения юридической ответственности, поскольку от гармонизации материального и процессуального права зависит успех в достижении требуемых результатов законности. Подобный подход был воспринят и в федеральном законе «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ. Так, в ч. 1 ст. 6 Закона, раскрывается материально-правовое содержание основных направлений профилактики правонарушений (включая повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан), а в ч. 2 перечислены формы их реализации, преимущественно процессуального характера. Важно помнить, что в отдельных случаях (в частном праве) юридическая ответственность может быть реализована самостоятельно, когда правонарушитель добровольно выполняет свою обязанность претерпеть негативные санкции, выплачивая штрафную неустойку, возмещая убытки и т.д. Здесь нет процессуальной составляющей и акта применения права, конкретизирующего ответственность, но есть действия правонарушителя, который, не дожидаясь возложения на него санкций, осознанно их претерпевает [12, с. 135]. И в этом также присутствует свой профилактический эффект, который еще предстоит изучить в рамках специализированного междисциплинарного исследования.

В-третьих, реализация позитивной юридической ответственности имеет внешнюю (объективную) и внутреннюю (субъективную) стороны, взаимосвязь которых необходимо учитывать в процессе профилактики противоправного

поведения. Объективная сторона реализации позитивной юридической ответственности заключается в правомерном поведении, когда субъекты права не совершают правонарушений, а также иных сопутствующих действий, это внешнее проявление профилактического эффекта, фактический правопорядок, то – к чему стремится государство. Как писал еще К. Маркс «Помимо своих действий я совершенно не существую для закона, совершенно не являюсь его объектом» [15, с. 14]. Вместе с тем, объективная сторона весьма поверхностно характеризует реализацию позитивной юридической ответственности, учитывает лишь ее результат, не затрагивая механизм формирования правомерного поведения, его развертывание в сознании лица, то есть, без учета субъективной стороны реализации позитивной юридической ответственности. Стремление законодателя и правоприменителя получить лишь «внешнее благополучие» в виде правомерного поведения в перспективе не принесет ожидаемого долговременного эффекта, поскольку субъективная сторона такого поведения, как отмечалось ранее, может быть чрезвычайно «шаткой», основываться на маргинальных, конформистских, иных нежелательных мотивах. Любое ослабление социально-правового контроля, изменение обстановки и иные факторы способны в считанные секунды сделать из законопослушного гражданина опасного правонарушителя, не имеющего в своем сознании убежденности в необходимости действовать правомерно. В. А. Тиканов, А. В. Сумачев и С. П. Зарубин в методических рекомендациях по профилактике правонарушений, совершаемых лицами, содержащимися в следственных изоляторах, в целом учитывают двойственную объективно-субъективную сущность превентивной работы на различных стадиях разрешения конфликтных ситуаций. Так, меры воздействия на конфликт между подследственными включают в себя методы и средства внешнего влияния на поведение (установление очередности пользования / изъятие предмета спора, физическое разобщение конфликтующих сторон и т.д.), а также инструментарий внутреннего влияния (переориентирование подследственного, разъяснение правовых и «естественных» последствий конфликта и т.д.) [26, с.

18-19]. Заметим, что в ст. 8 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации от 08.01.1997 г. № 1-ФЗ отражены базовые принципы соответствующей отрасли законодательства: «рационального применения мер принуждения, средств исправления осужденных и стимулирования их правопослушного поведения, соединения наказания с исправительным воздействием», которые, по сути, повторяют обозначенную идею комплексной объективно-субъективной профилактической деятельности.

Следовательно, на этапе реализации (применения) мер юридической ответственности требуется исходить из следующего:

1) основным объектом воздействия выступает сознание правонарушителя (частная превенция), а общество оценивает справедливость назначенных ему мер ответственности и способы их претерпевания, делая соответствующие выводы, от которых непосредственно зависит общая превенция;

2) профилактика правонарушений имеет прямую взаимозависимость со стадиями возложения юридической ответственности и по мере развития процесса ее роль повышается, что не исключает важность превентивной работы на ранних стадиях, а также потребность в дальнейшем изучении добровольной формы реализации ответственности;

3) наравне с методами и средствами, воздействующими на внешние проявления поведения субъектов права должны использоваться и инструменты, нацеленные на сознание, создающие устойчивые мотивы к правомерному поведению. Реализация позитивной юридической ответственности нуждается в должном общетеоретическом (научном и научно-методическом) обеспечении, основной направленностью которого должна стать проработка проблематики системы юридической ответственности. В самом общем понимании данная система выстраивается как часть правовой системы и комплексно включает в себя различные правовые явления, которые могут быть подразделены на три подсистемы:

- нормативная подсистема (комплекс норм права, закрепляющих противоправные деяния и меры ответственности за их совершение, обстоятельства, отягчающие и смягчающие наказание);

- процессуальная подсистема (совокупность процессуальных норм, актов, правоотношений и иных процессуальных средств, составляющих механизм, позволяющий установить, конкретизировать и реализовать субъективную обязанность правонарушителя претерпеть наказание);

- организационная подсистема (совокупность субъектов, официально участвующих в процессе выявления, конкретизации и реализации субъективной юридической ответственности) [5, с. 66-67].

Универсальность предложенного подхода к пониманию системы юридической ответственности заключается в возможности ее экстраполяции на любые формы правоохранительной деятельности, включая и профилактику правонарушений.

Подведем итоги проведенному исследованию.

Во-первых, реализация позитивной юридической ответственности нацелена на достижение высоких показателей правомерного поведения и в основной своей части выражена в осуществлении профилактической функции негативной юридической ответственности.

Во-вторых, правоохранительная политика по профилактике правонарушений должна быть ориентирована на устранение их причин еще на этапе складывания мотивов девиантного поведения, не перешедшего правовые границы. Концептуальные идеи древневосточных мыслителей о том, как одерживать победы без войн, успешно применяются в практике отдельных азиатских государств и в потенциале могут быть заложены в основу правоохранительной деятельности большинства стран, включая и Россию. Необходимо поверить в самую возможность победы над преступностью и сделать шаг в сторону поиска и применения эффективных и доступных средств ее профилактики (включая взаимодействие с институтами гражданского общества), исключив какую-либо корыстную заинтересованность

недобросовестных «псевдоборцов» в дальнейшей трате колоссальных средств на иллюзию противодействия преступности. Для этого следует внести соответствующие изменения в документы стратегического планирования, в законодательство и в образовательные программы подготовки, повышения квалификации и переподготовки специализированных кадров. В-третьих, юридическую ответственность за противоправное поведение следует вводить лишь в случае наличия реальной необходимости повышенной защиты для наиболее значимых правоотношений, поскольку ее излишнее (избыточное) применение может замедлить развитие, деформировать и даже разрушить систему уже сложившихся / складывающихся отношений. Чтобы не допустить этого, требуется разграничивать юридическую ответственность в объективном (на уровне норм права) и субъективном (на уровне юридической обязанности правонарушителя понести наказания) смысле. Рекомендуется учесть обозначенные по тексту концептуальные идеи (характеристики) осуществления профилактической деятельности при реализации позитивной юридической ответственности на уровне объективного и субъективного права. В-четвертых, предлагается воспринять авторское видение системы юридической ответственности (в единстве ее нормативной, процессуальной и организационной подсистем) для профилактики противоправного поведения. В качестве одной из ведущих площадок апробации предложенной методологической конструкции следует признать уголовно-исполнительную систему, предназначение которой и накопленный опыт позволяют проводить прикладные исследования на высоком уровне.

Важное нововведение Федерального закона от 6 октября 2003 г. состоит в том, что в перечень должностных лиц - субъектов ответственности перед государством впервые включен глава местной администрации. При этом следует отметить, что в соответствии с п. 2 ст. 37 Закона последний может быть назначен на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение должности главы администрации. Таким образом, речь может идти об отрешении от должности невыборного должностного лица.

Глава муниципального образования или глава местной администрации может быть отрешен от должности лишь при наличии одного из следующих условий:

1) указанное должностное лицо издало нормативный правовой акт, и соответствующим судом установлено его противоречие законодательству или уставу муниципального образования. При этом должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

2) указанное должностное лицо совершило действия, в том числе издало правовой акт, не носящий нормативного характера, влекущие нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности РФ, национальной безопасности РФ и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ, и это установлено соответствующим судом. При этом должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Закрепление последнего основания комментируемым Законом является нововведением и в значительной степени заполняет правовой пробел, допущенный в Федеральном законе от 28 августа 1995 г.

Отрешение главы муниципального образования или главы местной администрации осуществляется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) путем издания специального правового акта, форма которого комментируемым законом не устанавливается.

В ч. 2 комментируемой статьи устанавливаются сроки, в пределах которых высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) должно издать правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации: не менее одного месяца и не более шести

месяцев со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта.

Новый Закон не предусматривает дифференциации в процедуре отрешения от должности по отношению к главам муниципальных образований - столиц и административных центров субъектов РФ. Вместе с тем установление возможности осуществления данной процедуры только Президентом РФ было вызвано необходимостью исключения ситуаций, когда применение данной меры ответственности зависит от субъективных факторов, например, политического соперничества высшего должностного лица субъекта РФ и главы муниципального образования.

Необходимо также отметить позицию, выраженную Конституционным Судом РФ в постановлении от 16 октября 1997 г., согласно которой порядок осуществления этой меры, то есть процедура (процесс), в результате которой только и возможно применение соответствующей санкции (досрочное прекращение полномочий), также включает элементы принципиального характера, которые в данном случае урегулированы в рассматриваемом Федеральном законе (наличие установленных судом нарушений как основание возбуждения вопроса о досрочном прекращении полномочий; обязательный круг субъектов, решающих такой вопрос; необходимость судебной процедуры; наделение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ правом принимать окончательное решение на основе заключения соответствующего суда и др.).

Таким образом, единоличное принятие высшим должностным лицом субъекта РФ правового акта об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации вступает в противоречие с изложенной позицией Конституционного Суда.

Новый Закон не содержит положений о назначении внеочередных выборов, которым должно сопровождаться решение об отрешении от должности соответствующего должностного лица, а также о назначении временно исполняющего обязанности главы муниципального образования на

период до вступления в должность вновь избранного главы. Представляется, что данный вопрос должен быть обязательно урегулирован в уставе муниципального образования.

2. Часть 2 комментируемой статьи обязывает высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) издать правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в пределах установленного срока: минимум один и максимум шесть месяцев со дня вступления в силу последнего решения суда, послужившего основанием для издания указанного акта. Из текста статьи следует, что имеется в виду решение суда, подтверждающее тот факт, что должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению первого решения суда, установившего соответствующее нарушение.

3. Комментарий к положениям об обжаловании правового акта об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в целом аналогичен комментарию к соответствующим положениям ст. 73. Вместе с тем следует иметь в виду, что право обжалования, в соответствии со ст. 254 ГПК РФ, не может ограничиваться только субъектами, указанными в п. 3 рассматриваемой статьи.

Таким образом, позитивная юридическая ответственность не является собственно-юридической категорией и статус самостоятельного правового феномена за ней не признается.

3.2 Негативная юридическая ответственность как элемент правового статуса главы органа местного самоуправления

Юридическая ответственность в собственном смысле (негативная юридическая ответственность) – это применение санкции правоохранительной нормы, что выражается в негативных последствиях для правонарушителя, наступающих в виде лишения или ограничения личного или имущественного характера. Необходимым основанием юридической ответственности является

совершение лицом правонарушения. «В исключительных случаях закон предусматривает юридическую ответственность за совершение объективно противоправного деяния, например невиновное причинение вреда. Так, согласно ч. 1 ст. 1079 ГК РФ юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (использование транспортных средств, механизмов, взрывчатых веществ и др.), обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. Факт правонарушения порождает охранительное правоотношение, в рамках которого государство вправе применить к правонарушителю принуждение, но в пределах санкции соответствующей правоохранительной нормы, а правонарушитель обязан подвергнуться мерам государственного принуждения, назначенным компетентным органом государства, и вправе требовать их соответствия санкции, предусмотренной законом за совершенное им деяние, и соблюдения надлежащей процессуальной формы» [26].

Законодатель посчитал необходимым отразить специфику профессионального статуса главы местной администрации, в т.ч. усложнив процедуру его увольнения. При этом, несмотря на наличие очевидных и существенных особенностей прекращения полномочий глав местных администраций, практика свидетельствует о том, что правоприменительные органы зачастую стремятся их нивелировать, тем самым сведя правовое положение главы местной администрации к положению обычного работника (с позиций Трудового кодекса РФ; далее-ТК РФ). Между тем такая ситуация не просто ущемляет права отдельных глав местных администраций, но и подвергает сомнению их независимость от других органов и должностных лиц местного самоуправления, В силу этого представляется необходимым остановиться на вопросе прекращения полномочий глав местных администраций более подробно.

В соответствии с ч. 2 ст. 37 Федерального закона от 06.10.2003 № 131 -ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее- Федеральный закон № 131-ФЗ) контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва}, но не менее чем на два года. Таким образом, любой контракт с главой местной администрации носит срочный характер и при нормальном развитии ситуации прекращается с истечением этого срока. В то же время Федеральный закон № 131 -ФЗ содержит перечень оснований досрочного прекращения полномочий главы местной администрации (ч. 10 ст. 37).

Условно все эти основания можно разделить на три группы;

- совпадающие с основаниями расторжения трудового договора, предусмотренными ТК РФ, - смерть, соглашение сторон, признание судом безвестно отсутствующим или объявление умершим, призыв на военную службу или направление на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;

- совпадающие полностью или частично с основаниями расторжения трудового договора, предусмотренными Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 25-ФЗ), - признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным, вступление в законную силу обвинительного приговора суда, прекращение гражданства Российской Федерации и гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, приобретение гражданства иностранного государства либо получение вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

- являющиеся специальными, т. е. предусмотренными только для главы местной администрации, - отставка по собственному желанию, расторжение контракта в судебном порядке, отрешение от должности, выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства, преобразование муниципального образования, утрата поселением статуса муниципального образования в связи сего объединением с городским округом, увеличение численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, произошедшее вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Вполне очевидно, что наибольший интерес представляет последняя группа, так как именно отнесенные к ней основания характеризуют специфику правового статуса главы местной администрации по сравнению со статусом других муниципальных служащих и вообще работников.

Как отмечают некоторые эксперты в сфере местного самоуправления и показывает судебная практика, почти во всех случаях главы администраций, с которыми контракт был досрочно расторгнут без их согласия, восстанавливались в должности на основании соответствующего судебного решения. Это связано с несовершенством действующего законодательства, его противоречивостью и многочисленными ошибками, допускаемыми при реализации процедуры досрочного увольнения". Все это свидетельствует о наличии серьезных проблем в правовом регулировании расторжения контрактов с главами местных администраций.

Основная из них, на наш взгляд, связана со спорным характером вопроса о возможности досрочного прекращения контракта с главой местной администрации, так как увольнение глав местных администраций по основаниям, предусмотренным ТК РФ и Федеральным законом № 25-ФЗ, как с формально-юридических позиций, так и с точки зрения потребностей обеспечения независимости главы местной администрации в системе муниципальной власти недопустимо". Переходя «характеристике конкретных оснований досрочного прекращения полномочий главы местной

администрации, указанных в ч. 10 и 11 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ, отметим, что такое распространение (к сожалению, имеющее место на практике и даже поддержанное высшим судебным органом) помимо всего прочего еще и порождает ряд юридических коллизий. Они связаны с тем, что основания прекращения контракта, содержащиеся в первой из приведенных нами групп, полностью совпадают с основаниями расторжения трудового договора. В результате в случае, например, призыва главы местной администрации на военную службу возникает вопрос, на какую статью (часть, пункт) и какого законодательного акта ссылаться при производстве записи об этом в его трудовую книжку: п. 10 ч. 10 ст. 37 Федерального закона № 131 -ФЗ или п. 1 ст. 83 ТК РФ? Этот вопрос далеко не праздный, так как точное основание прекращения трудового договора (с указанием пункта, части и статьи ТК РФ или другого нормативного акта) вносится в его трудовую книжку и неправильная запись может быть оспорена работником, а неверное указание основания увольнения - привести к восстановлению в должности. Аналогичные вопросы появляются и при возникновении других оснований из первой группы.

Конечно, все эти коллизии легко разрешимы: руководствуясь общими правилами разрешения коллизий, исходя из которых при конкуренции общей и специальной нормы закона действует специальная, можно прийти к однозначному выводу, что ссылку во всех подобных случаях необходимо делать на нормы Федерального закона № 131 -ФЗ. Однако при этом все равно остается открытым вопрос: а зачем тогда законодатель вводил в указанный закон основания расторжения контракта с главой местной администрации, повторяющие основания расторжения трудового договора если считал допустимым расторгать этот договор и по общим основаниям, предусмотренным трудовым законодательством? Вопрос этот, впрочем, риторический так как, на наш взгляд, очевидно, что при разработке Федерального закона № 131 -ФЗ законодатели стремились обособить главу местной администрации от обычных работников, однако впоследствии отказались от этого.

Вместе с тем, приняв за основу, что перечень оснований досрочного расторжения - контракта с главой местной администрации должен пониматься как исчерпывающий в таком качестве применяться на практике), отметим, что вопрос о возможное- применения к расторжению контракта с главой местной администрации норм трудового законодательства этим не исчерпывается. Ведь помимо собственно оснований расторжения трудового договора ТК РФ устанавливает и процедуры его расторжения - как общие (ст. 84.1 ТК РФ), так и специальные, применительно к конкретны случаям увольнения. Так, при обращении «такому основанию прекращения контракта с главой местной администрации, как отставка по собственному желанию, возникает вопрос: а допустимо ли в данном случае применение норм ТК РФ, регламентирующих увольнение по собственному желанию.

Например, глава местной администрации подал в отставку. Может ли он в течение двухнедельного (или даже иного) срока отозвать свое заявление? Разумеется, есть и другие нормы, как материальные, так и процессуальные, которые регламентируют порядок расторжения трудового договора и в принципе могут распространяться на расторжение контракта с главой местной администрации.

Как представляется, единого ответа на вопрос о допустимости их применения нет и рассматривать каждую ситуацию необходимо отдельно.

Вполне допустимо применение в случаях расторжения контракта с главой местной администрации ст. 84.1 «Общий порядок оформления прекращения трудового договора» ТК РФ.

С другой стороны, при расторжении контракта в связи с истечением его срока очевидно, что не могут применяться нормы ТК РФ о срочном трудовом договоре, в частности абз. 4 ст. 58 ТК РФ: «Б случае когда ни одна из сторон не потребовала расторжения срочного трудового договора в связи с истечением срока его действия и работник продолжает работу после истечения срока действия трудового договора, условие о срочном характере трудового договора

утрачивает силу и трудовой договор считается заключенным на неопределенный срок».

Решение вопроса об отставке осложняется и тем, что ни в муниципальном, ни в трудовом законодательстве четко не разъясняется сама сущность отставки главы местной администрации, соответственно, достаточно сложно сделать вывод о том, в чем состоят ее особенности и чем она отличается от увольнения по собственному желанию.

Сам термин «отставка» используется в российском законодательстве в качестве основания прекращения служебных отношений и на других видах службы, в частности военной и правоохранительной. Однако отставка государственных служащих обычно связывается с достижением ими предельного возраста, сохранением по выходе в отставку воинских или специальных званий, классов чинов, назначением специального пенсионного обеспечения. В отставку могут быть отправлены не только государственные служащие, но и лица, замещающие государственные должности, например судьи.

Отставка главы местной администрации, безусловно, представляет собой другой случай. Некоторые эксперты в области местного самоуправления определяют отставку в муниципальном праве как досрочное прекращение полномочий органа местного самоуправления или его должностного лица по решению вышестоящего лица или органа. Однако в данном случае речь идет об отставке как мере ответственности, наступающей по инициативе третьих лиц. Вполне понятно, что если бы отставка главы местной администрации являлась мерой ответственности, законодатель не использовал бы применительно к ней формулировку «по собственному желанию», так как сложно представить меру ответственности, применяемую по собственному желанию привлекаемого к ней лица.

Таким образом, очевидно, что предусмотренная п. 2 ч. 10 ст. 37 Федерального закона № 131 -ФЗ отставка по собственному желанию для главы местной администрации является способом в одностороннем порядке

прекратить трудовые отношения. Однако возникает следующий вопрос: в чем тогда вообще разница между отставкой по собственному желанию и увольнением по собственному желанию (ст. 80 ТК РФ)? Если в ч. 10 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ законодатель посчитал необходимым воспроизвести некоторые основания прекращения трудового договора применительно к контракту с главой местной администрации, то почему в ч. 2 этой статьи он не указал: «расторжение контракта по инициативе главы местной администрации (собственному желанию)»?

Нам представляется, что сделано это было как раз потому, что авторы Федерального закона № 131-ФЗ преследовали цель отграничить отставку по собственному желанию от увольнения по собственному желанию. Однако, поскольку сами по себе эти основания формально совпадают (в обоих случаях речь идет об одностороннем добровольном прекращении трудовых отношений), значит, специфика отставки проявляется в нераспространении на нее иных правил, предусмотренных трудовым законодательством в отношении увольнения по собственному желанию.

Соответственно, к отставке по собственному желанию неприменима приведенная норма о праве работника до истечения срока предупреждения об увольнении в любое время отозвать свое заявление. И это выглядит вполне логичным: глава местной администрации является одним из важнейших субъектов муниципального управления, от эффективности осуществления им своей деятельности зависит нормальное функционирование всей местной администрации. Поэтому, если указанный глава подает заявление об отставке, в муниципальном образовании, как правило, в оперативном порядке начинают приниматься меры по назначению нового главы, определяются дата конкурса и требования к конкурсантам и т. п. В случае если глава местной администрации подаст заявление об отставке, а затем заберет его назад, целый ряд органов и должностных лиц местного самоуправления будут вовлечены в бессмысленную деятельность. Да и вообще ситуация с досрочным прекращением полномочий главы местной администрации всегда объективно будет в определенной

степени дестабилизировать ситуацию в муниципальном образовании, поэтому такое решение главы должно быть максимально взвешенным, а не иметь характер какой-либо политической игры.

Таким образом, отставка главы местной администрации по собственному желанию определенным образом отличается от предусмотренного ТК РФ увольнения работника по собственному желанию, что и обусловило помещение ее в рамках приведенной выше классификации оснований досрочного прекращения контракта в группу специальных, а не общих оснований.

Другими основаниями досрочного прекращения контракта с главой местной администрации, на которых следовало бы остановиться, является расторжение контракта по соглашению сторон и в судебном порядке (ч. 11 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Различие между ними очевидно: если в первом случае контракт расторгается при наличии добровольного согласия обеих сторон, то во втором речь идет о ситуациях, когда согласие не достигнуто и спор разрешается в судебном порядке.

Расторжение контракта по соглашению сторон видится нам аналогией расторжения по соглашению сторон трудового договора (ст. 78 ТК РФ). Однако она не является полной. Если ст. 78 ТК РФ предусматривает ничем не мотивированное право сторон трудового договора его расторгнуть, то ч. 11 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает, что основанием расторжения контракта с главой местной администрации может быть лишь заявление, подача которого обусловлена определенными причинами (нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения, несоблюдением ограничений, установленных ч. 9 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ, и пр.). На наш взгляд, такая конструкция вызвана желанием законодателя дать возможность указанным в ней субъектам урегулировать вопрос о расторжении контракта с главой местной администрации бесконфликтно, не доводя до судебного решения).

В случае если глава местной администрации недоволен нарушениями условий контракта представительным органом муниципального образования,

но представительный орган признает допущенные нарушения и предложит их устранить, глава местной администрации может заявление отозвать (такая возможность вытекает из самой конструкции нормы: контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон, г. е. отказ от расторжения даже в случае подачи заявления возможен). Если это невозможно или глава местной администрации, несмотря на предложение об устранении нарушений, отказывается продолжать сотрудничество, контракт может быть расторгнут по соглашению сторон. При этом в данном соглашении могут быть указаны какие-либо особые условия расторжения контракта (например, выплата компенсации главе местной администрации), и это отличает рассматриваемую ситуацию от прекращения полномочий главы в связи с отставкой по собственному желанию. И лишь в случаях, если стороны не достигли согласия о прекращении контракта, они могут обратиться в суд для разрешения возникшего спора.

Вместе с тем возможности решить вопрос о прекращении контракта с главой местной администрации по соглашению сторон лишено высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), поскольку он не является стороной этого контракта. Поэтому в случае подачи им заявления о нарушении главой условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также в связи с несоблюдением им установленных ограничений контракт может быть расторгнут только в судебном порядке.

Основная задача сторон при непосредственном расторжении контракта с главой местной администрации в судебном порядке - доказать факт нарушений, допущенных другой стороной. Задача эта не всегда проста. Если, например, факты несвоевременной выплаты денежного содержания главе местной администрации или, напротив, несоблюдение им ограничения на работу по совместительству доказать, как правило, достаточно легко, то в связи,

например, с доказыванием нарушения главой условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения, на практике нередко возникают определенные проблемы. Связаны они с тем, что в соответствии со ст. 17 Федерального закона № 131 -ФЗ полномочиями по решению вопросов местного значения обладают только органы местного самоуправления, а глава местной администрации является не органом, а должностным лицом местного самоуправления. Разумеется, полномочиями по решению вопросов местного значения наделена местная администрация, однако доказать, что ненадлежащее решение ею вопросов местного значения было вызвано виновными действиями главы, а не какими-то объективными обстоятельствами {например, ненадлежащим финансированием) в суде достаточно затруднительно. В качестве решения данной проблемы некоторые специалисты предлагают указывать в контракте с главой местной администрации его полномочия по решению вопросов местного значения как можно более конкретно, «записав в него положения из программы соискателя, исключив при этом декларативные пункты о добросовестном исполнении обязанностей, повышении квалификации и т. д.». Данное предложение видится нам вполне обоснованным.

Фактически глава местной администрации может быть отрешен от должности не за само совершение указанных действий, а за непринятие мер по исполнению судебного решения, признавшего эти действия незаконными.

Следующее специальное основание досрочного прекращения полномочий главы местной администрации - его отрешение от должности в соответствии со ст. 74 Федерального закона № 131 -ФЗ, которая устанавливает, что основаниями отрешения от должности главы местной администрации являются:

- издание должностным лицом местного самоуправления (в данном случае главой местной администрации) нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены

соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

- совершение указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в т. ч. издание им правового акта, не носящего нормативный характер, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Таким образом, фактически глава местной администрации может быть отрешен от должности не за само совершение указанных действий, а за непринятие мер по исполнению судебного решения, признавшего эти действия незаконными. В результате, как справедливо отмечают некоторые специалисты, «можно ежедневно издавать незаконные акты и в случае своевременного исполнения судебных решений не бояться ответственности в виде прекращения полномочий. Можно, исполнив судебное решение об отмене незаконного акта, в тот же день издать новый акт с другим названием и спокойно ждать несколько месяцев нового судебного решения». Нельзя не согласиться и с мнением А.В. Колесникова о необходимости закрепления в действующем законодательстве случаев, когда за издание определенных правовых актов ответственность как главы муниципального образования, так и местной администрации наступает безусловно, независимо от факта неисполнения судебного решения .

За пределами внимания исследователей остался еще один важный момент. Глава местной администрации может быть отрешен от должности за

неисполнение судебных решений, признавших незаконными нормативный правовой акт, изданный главой, или действия, им совершенные. Однако главу, который бездействует и не издает нормативных и индивидуальных правовых актов, отрешить от должности нельзя, даже если факт такого бездействия признан судом и судебное решение не было исполнено. Между тем обеспечение прав и свобод граждан, единства, территориальной целостности и национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единства правового и экономического пространства Российской Федерации и т. п. на муниципальном уровне требует от должностных лиц местного самоуправления совершения позитивных действий, в т. ч. издания нормативных правовых актов. Применительно к федеральному уровню власти некоторые исследователи выделяют обязанность органов и должностных лиц государственной власти совершать определенные действия, в частности по принятию федеральных законов, это так называемая обязанность законодательствовать. Представляется, что эта обязанность, в широком смысле понимаемая как обязанность принимать определенные правовые акты, характерна для всех уровней публичной власти. В силу изложенного представляется необходимым внести изменения в ст. 74 Федерального закона № 131-ФЗ, указав, что ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации наступает и за неисполнение судебных решений, в которых был установлен факт их незаконного бездействия.

Среди специальных оснований досрочного прекращения полномочий главы местной администрации определенные вопросы вызывает также выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства. Проблема заключается в том, что действующее законодательство не определяет однозначно, что подразумевает это понятие.

Глава местной администрации большую часть года проживает за пределами Российской Федерации, однако остается зарегистрирован по месту жительства в России и время от времени возвращается по месту регистрации. Можно ли расторгнуть с ним контракт? Ответ на этот вопрос не так прост, тем

более что глава местной администрации может продолжать руководить администрацией дистанционно и она будет продолжать более или менее успешно решать вопросы местного значения.

Наконец, специальными основаниями досрочного прекращения полномочий главы местной администрации являются преобразование муниципального образования, утрата поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом, увеличение численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, произошедшее вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Каких-либо вопросов данные основания не вызывают, так как связаны либо с ликвидацией муниципального образования, либо с существенным изменением его статуса что влечет за собой необходимость реформирования муниципальных властных структур. Можно добавить, что в рассматриваемых случаях досрочно прекращаются полномочия и других органов и должностных лиц местного самоуправления.

В рамках Федерального закона № 131-ФЗ законодатель попытался создать автономную от трудового законодательства систему оснований прекращения контракта с главой местной администрации, однако эта задача не была доведена им до конца.

Таким образом, подводя итоги, отметим, что в рамках Федерального закона № 131-ФЗ законодатель, на наш взгляд, попытался создать автономную от трудового законодательства систему оснований прекращения контракта с главой местной администрации, однако эта задача не была доведена им до конца. В результате наличие явных пробелов в регулировании расторжения контракта с главой местной администрации повлекло за собой стремление правоприменительных органов использовать нормы трудового законодательства даже в тех случаях, когда они явно не соответствуют публично-правовой природе его правового статуса.

Как нам представляется, ч. 10 ст. 37 Федерального закона № 131 -ФЗ должна быть существенно переработана.

Во-первых, в нее должны быть добавлены основания, которые объективно делают невозможным продолжение исполнения полномочий главой местной администрации, однако в настоящее время в законе неучтены и на практике в подобных случаях используются основания, предусмотренные ТК РФ. Речь идет о таких случаях, как: в прекращение контракта в связи с восстановлением в должности главы местной администрации, ранее ее замещавшего, по решению государственной инспекции труда или суда;

- наступление чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению трудовых отношений {военные действия, катастрофа, стихийное бедствие, крупная авария, эпидемия и другие чрезвычайные обстоятельства), если данное обстоятельство признано решением Правительства РФ или органа государственной власти соответствующего субъекта РФ;

- дисквалификация или иное административное наказание, исключающее возможность исполнения главой обязанностей по трудовому договору;

- прекращение допуска к государственной тайне, если выполняемая работа требует такого допуска, и др.

Однако при этом не должны включаться в ч. 10 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотренные трудовым законодательством основания, которые противоречат публично-правовой природе отношений, возникающих при исполнении обязанностей по должности главы местной администрации, в частности:

- неоднократное неисполнение работником без уважительных причин трудовых обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание;

- однократное грубое нарушение работником трудовых обязанностей;

- принятие необоснованного решения руководителем организации (филиала представительства), его заместителями и главным бухгалтером, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иной ущерб имуществу организации и др., в т. ч.,

разумеется, основания расторжения трудового договора, предусмотренные ст. 278 ТК РФ.

В силу своего субъективного и оценочного характера они будут ставить главу местной администрации в зависимое положение от представительного органа и главы муниципального образования, что повлечет за собой нарушение принципа разделения властей на местном уровне. В тех случаях, когда совершение вышеуказанных и иных схожих действий главой местной администрации будет негативно сказываться на ее функционировании, у иных муниципально-властных субъектов будет оставаться возможность расторгнуть с ним досрочно контракте соответствии с ч. 11 ст. 37 Федерального закона № 131 -ФЗ.

Во-вторых, ч. 10 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ должна быть дополнена основаниями прекращения контракта с главой местной администрации, вытекающими из необходимости соблюдения им возложенных на муниципальных служащих запретов и ограничений. При этом в отличие от ст. 19 Федерального закона № 25-ФЗ ч. 10 ст. 37 Федерального закона № 131 -ФЗ должна предусматривать безальтернативное (а не по инициативе представителя нанимателя) прекращение контракта с главой местной администрации в случае нарушения им указанных запретов и ограничений.

В-третьих, также необходимо дополнить ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ четким и однозначным указанием на то, что приведенный в ней перечень оснований прекращения контракта с главой местной администрации является исчерпывающим и никакие другие основания, вт. ч. предусмотренные трудовым законодательством и законодательством о муниципальной службе, на данные случаи не распространяются.

Внесение данных изменений позволит, на наш взгляд, соблюсти баланс обеспечения независимости главы местной администрации с одной стороны, и надлежащего контроля за осуществлением им своих функций - с другой.

Таким образом, юридическая ответственность в собственном смысле (негативная юридическая ответственность) – это применение санкции

правоохранительной нормы, что выражается в негативных последствиях для правонарушителя, наступающих в виде лишения или ограничения личного или имущественного характера. Необходимым основанием юридической ответственности является совершение лицом правонарушения. Фактически глава местной администрации может быть отрешен от должности не за само совершение указанных действий, а за непринятие мер по исполнению судебного решения, признавшего эти действия незаконными. В результате, как справедливо отмечают некоторые специалисты, «можно ежедневно издавать незаконные акты и в случае своевременного исполнения судебных решений не бояться ответственности в виде прекращения полномочий. Можно, исполнив судебное решение об отмене незаконного акта, в тот же день издать новый акт с другим названием и спокойно ждать несколько месяцев нового судебного решения».

Заключение

Правовой статус - это сложная юридическая категория, включающая в себя систему взаимосвязанных структурообразующих элементов, позволяющих определять положение высшего должностного лица местного самоуправления как субъекта права, его место в системе органов муниципального образования, а также объем полномочий и ответственность за свою деятельность.

В российской практике правовой статус глав органа местного самоуправления может существенно различаться, поскольку в каждом органе местного самоуправления различный набор:

- полномочий,
- обязанностей.

Полномочия и обязанности зависят от разных причин:

- влияния региональной власти,
- экономического базиса муниципалитета и т.д.

Глава местной администрации, если это предусмотрено уставом муниципального образования, вправе делегировать свои полномочия (кроме полномочий, отнесенных к его исключительной компетенции как главы муниципального образования) заместителям либо иным лицам из числа муниципальных служащих.

Полномочия главы местной администрации по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, определяются соответственно федеральными и региональными законами, а также муниципальными нормативными актами, принятыми в целях исполнения таких полномочий. Как правило, отдельные государственные полномочия реализуют администрации муниципальных районов и городских округов.

К правам главы администрации отнесено определение структурных подразделений и должностных лиц администрации, на которые возлагается

осуществление отдельных государственных полномочий; использование субвенций, предоставленных местному бюджету и переданных материальных средств и др.

Обязанности главы администрации включают предоставление отчетов об исполнении отдельных государственных полномочий, о расходовании предоставленных субвенций, об использовании переданных материальных средств; принятие правовых актов по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий и т.д.

Статус органа местного самоуправления требует соблюдать ограничения и запреты, и исполнять обязанности, установленные ст. 12, 12.1 и другими Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Многие ученые-муниципалисты, в контексте данного вопроса, считают, что более целесообразно распространить на Главу обязанность соблюдать запреты ограничения, предусмотренные федеральным законодательством для муниципальных служащих.

Существует необходимость уточнения места и роли главы органа местного самоуправления в системе органов местного самоуправления.

В ходе исследования установлено, что Ч. 10 ст. 37 Федерального закона № 131 -ФЗ должна быть существенно переработана.

Во-первых, в нее должны быть добавлены основания, которые объективно делают невозможным продолжение исполнения полномочий главой местной администрации, однако в настоящее время в законе неучтены и на практике в подобных случаях: используются основания, предусмотренные ТК РФ.

Во-вторых, ч. 10 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ должна быть дополнена основаниями прекращения контракта с главой местной администрации, вытекающими из необходимости соблюдения им возложенных на муниципальных служащих запретов и ограничений. При этом в отличие от ст. 19 Федерального закона № 25-ФЗ ч. 10 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ должна предусматривать безальтернативное (а не по инициативе

представителя нанимателя) прекращение контракта с главой местной администрации в случае нарушения им указанных запретов и ограничений.

В-третьих, также необходимо дополнить ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ четким и однозначным указанием на то, что приведенный в ней перечень оснований прекращения контракта с главой местной администрации является исчерпывающим и никакие другие основания, в т. ч. предусмотренные трудовым законодательством и законодательством о муниципальной службе, на данные случаи не распространяются.

Внесение данных изменений позволит, на наш взгляд, соблюсти баланс обеспечения независимости главы местной администрации с одной стороны, и надлежащего контроля за осуществлением им своих функций - с другой.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Аминов И.Р., Яхин В.М. Правовой статус главы муниципального образования//В сборнике: Современная юриспруденция: актуальные вопросы, достижения и инновации сборник статей V Международной научно-практической конференции. 2018. С. 112-115.
2. Бабошин О.А. Глава муниципального образования в структуре органов местного самоуправления//Вопросы управления. 2018. № 5 (35). С. 38-44.
3. Бабун Р. В. Организация местного самоуправления. Учебное пособие. — М: КноРус, 2019. 274 с.
4. Батяйкина А.Ю., Федосеев Р.В. Контроль представительного органа муниципального образования за деятельностью местной администрации (на примере городского округа Саранск) // Государственная власть и управление: проблемы и перспективы: Материалы II Всероссийской научно-практической конференции. Редколлегия: Г.П. Кулешова [и др.]. Саранск: ЮрЭксПрактик, 2019. С. 18-22.
5. Батяйкина А.Ю., Федосеев Р.В. Структура органов местного самоуправления (на примере городского округа Саранск) // Государственная власть и управление: проблемы и перспективы: Материалы II Всероссийской научно-практической конференции. Редколлегия: Г.П. Кулешова [и др.]. Саранск: ЮрЭксПрактик, 2019. С. 15-18.
6. Беликов П.П., Ведяева Е.С., Гребенникова А.А., Жуковская Л.П., Захарова Н.А., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Свищева В.А., Шишелова С.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (постатейный) / под ред. Л.П. Жуковской // СПС КонсультантПлюс. 2016.
7. Бердникова Е. В. Муниципальное право в схемах. Учебное пособие. — М: Проспект, 2017. 144 с.
8. Благоев Ю.В. Реформирование муниципального права России в

новейшее время: дисс. ... канд. юрид. наук. Омск, 2017. 193 с.

9. Бондарева, Е.А. Конституционно-правовое регулирование основ экономических отношений на уровне субъекта Российской Федерации: монография / Е.А. Бондарева - Издательский дом «Кварта». – Воронеж – 2010

10. Бондарь Н.С. Местное самоуправление. Учебник. — М: Юрайт, 2017. 386 с.

11. Ганина С.В., Федосеев Р.В. Реализация органами местного самоуправления муниципальных целевых программ в г.о. Саранск // XIII Державинские чтения в Республике Мордовия: Материалы Международной научно-практической конференции. В 2-х частях. Редколлегия: Н.Н. Азисова [и др.]. Саранск: ЮрЭксПрактик, 2017. С. 48-50.

12. Гражданский Кодекс Российской Федерации. Часть 1: Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 23 мая 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 32. Ст.3301.

13. Гранкин И. В. Муниципальное право в вопросах и ответах. — М: Проспект. 2019. 208 с.

14. Ермайкина Н.С. Правовой статус главы местной администрации (на примере администрации г.о. Саранск)//В сборнике: Государственная власть и управление: проблемы и перспективы. материалы III Всероссийской научно-практической конференции. Средне-Волжский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России). 2020. С. 61-68.

15. Жамборов А. А. Конституционно-правовой статус главы муниципального образования // Теория и практика общественного развития. 2015. № 3. С. 68.

16. Иванов Е.А. Проблемы законодательного закрепления правового статуса главы муниципального образования//Теория и практика современной науки. 2020. № 2 (56). С. 86-89.

17. Каширин В.В., Сысоев А.П. Институт сити-менеджеров - эффективная модель развития муниципальной экономики // Социология города. 2017. № 1. С. 42-60.

18. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (КоАП РФ) (с изм. и доп. от 25 апреля, 25 июля, 30, 31 октября, 31 декабря 2002 г., 30 июня, 4 июля, 11 ноября, 8, 23 декабря 2003 г., 9 мая, 26, 28 июля, 20 августа, 25 октября, 28, 30 декабря 2004 г., 21 марта, 22 апреля, 9 мая, 18 июня, 2, 21, 22 июля, 27 сентября, 5, 19, 26, 27, 31 декабря 2005 г., 5 января, 2 февраля, 3, 16 марта 2006 г.) // "Российская газета" от 31 декабря 2001 г.

19. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

20. Митячкина Е.С. Правовое положение главы муниципального образования в российской федерации//Вестник Алтайской академии экономики и права. 2019. № 4-2. С. 310-316.

21. Михнев И.П., Михнева С.В., Махова А.А., Лапшина А.Р. Полномочия федеральных органов государственной власти Российской Федерации в области обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2019. № 1-2. С. 202–208.

22. Михнева С.В., Михнев И.П., Митячкина Е.С. Правовое положение главы исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2019. № 1. С. 191–197.

23. Муниципальное право России. Учебник / Под ред. Кокотов А. Н. — М: Юрайт. 2019. 460 с.

24. Муниципальное право России: учебник / под ред. А.Н. Кокотова. М.: Юрайт, 2009. 504 с.

25. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. В 2 томах (комплект) / Отв. ред. Бондарь Н.С. — М: Юрайт, 2016. 816 с.

26. Нечкин А. В., Кожевников О. А.Муниципальное право. Практика высших судебных инстанций России с комментариями. Учебное пособие для вузов. — М: Юрайт, 2020. 268 с.

27. Нудненко Л.А. Тенденции правового регулирования особенностей организации местного самоуправления//Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 1 (81). С. 61-68.

28. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ (в ред. от 3 августа 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст.1152.

29. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 (в ред. от 3 августа 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

30. Панфилов А. Н. Культура и местное самоуправление. Конституционно-правовые аспекты взаимодействия. — М: Инфра-М, 2016. 240 с.

31. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы // Российская газета. – 2015. – № 282.

32. 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.

33. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2016. 456 с.

34. Потапова А. А. Муниципальное право. Конспект лекций. Учебное пособие. — М: Проспект. 2017. 112 с.

35. Право государственной и муниципальной службы. Учебное пособие. — М: Уральская государственная юридическая академия. 2015. 524 с.

36. Рузич А.С. Правовой статус главы муниципального образования в Российской Федерации//Студенческий вестник. 2018. № 11-2 (31). С. 20-22.
37. Савостьянова С. А. Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований Российской Федерации. — М: Юрлитинформ, 2015. 160 с.
38. Смирнова М.В., Мурик Е.С., Павлов Н.В. Особенности правового статуса главы муниципального образования//Синергия Наук. 2020. № 43. С. 580-585.
39. Уголовный Кодекс РФ от 13.06.1996г. №63-ФЗ // СЗ РФ – 17.06.1996г. – №25 ст.2954
40. Усманова Р. М. Муниципальное право. Конспект лекций. — М: Проспект, 2017. 80 с.
41. Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»
42. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // <http://www.constitution.ru> (24.02.2020)
43. Чаннов С. Е. Муниципальное право. Учебник и практикум для бакалавриата и специалитета. — М: Юрайт. 2019. 302 с.
44. Чаннов С. Е. Муниципальное право. Учебник и практикум для СПО. — М: Юрайт. 2019. 302 с.
45. Шишкин С.И., Морозова А.С. Актуальные аспекты правового статуса главы муниципального образования//Сибирский юридический вестник. 2018. № 4. С. 68-76.
46. Шишкин С.И., Морозова А.С. Глава муниципального образования: правовой статус в транзите//В сборнике: Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран материалы VII Международной научно-практической конференции. Иркутский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России). Иркутск, 2018. С. 76-80.

47. Шкатулла В. И. Комментарии к Федеральному Закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ". — М: Юстицинформ, 2019. 140 с.
48. Шугрина Е.С. Некоторые особенности правового статуса главы муниципального образования в материалах судебной практики//Юридическое образование и наука. 2018. № 10. С. 37-47.
49. Шумилов Г.С. Муниципальные служащие и должностные лица в системе местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 2. С. 13–17.
50. Юридический словарь-справочник для государственных и муниципальных служащих / Под ред. Малько А. В., Чаннов С. Е. — М: Проспект. 2020. 296 с.
51. Chatterie A., Glaeser E., Kerr W. Clusters of Entrepreneurship and Innovation // The National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper. May 2013.
52. Kettl D.F. Federalism: Battles on the Front Lines of Public Policy // Principles and Practice of American Politics. Washington, DC: CQ Press, 2004. P. 102-117.
53. OFFICIOUS website of the White House & President Donald J. Trump [Электронный ресурс]: Administration Presents President Trump's Fiscal Year 2020 Budget Request (дата публикации: 11.03.2019). URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/administration-presents-president-trumps-fiscal-year-2020-budget-request/> (дата обращения: 03.12.2020).
54. Soronen L. Seven Significant Supreme Court Cases for Local Government. National League of Cities. August 2015.
55. Zimmerman J. State-Local Governmental Interactions. NY, Albany: SUNY Press, 2012.