

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 «Институт досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования»

Студент

М.А. Калашникова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный руководитель

к.ю.н., доцент, А.А. Иванов

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

## Оглавление

Введение .....	3
Глава 1 Правовая природа и общая характеристика института досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования .....	9
1.1 Муниципально-правовая ответственность главы муниципального образования .....	9
1.2 Сроки полномочий главы муниципального образования .....	19
Глава 2 Основания и правовые последствия института досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования .....	24
2.1 Сущность института досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования .....	24
2.2 Основания и правовые последствия досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования.....	31
Глава 3 Характеристика отдельных видов оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования .....	37
3.1 Удаление главы муниципального образования в отставку .....	37
3.2 Отрешение главы муниципального образования от занимаемой должности.....	41
3.3 Отзыв главы муниципального образования избирателями.....	51
3.4 Иные основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования .....	59
Заключение .....	62
Список используемой литературы и используемых источников .....	66

## Введение

Актуальность темы исследования. В свете озвученного 15 января 2020 г. в Послании к Федеральному Собранию РФ Президентом РФ В.В. Путиным предложения о закреплении принципов единой системы публичной власти, взаимодействия государственных и муниципальных органов власти, расширения и укрепления их полномочий, большую актуальность приобретает проблема ответственности публичных должностных лиц [44].

В связи с этим возрастает актуальность института досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, так как данный институт является сложным, неоднозначным и должным образом не урегулированным нормативно. Причем в последнее время данный институт постоянно находится в доработке и пополнении видов оснований его применения. Перечень таких оснований установлен в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ) [70] и постоянно изменяется и в основном в сторону увеличения их числа.

Кроме того, этот институт напрямую связан со сроками, в течение которых глава муниципального образования осуществляет свои полномочия, а затем прекращает их осуществление досрочно, но на законных основаниях, а также с институтами конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности [33].

В современной России становится всё более актуальной проблема ответственности муниципальных служащих и должностных лиц [43].

Эффективность деятельности органов местного самоуправления оценивается с учетом качества решения вопросов местного значения и целого ряда дополнительных критериев, установленных Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности

органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», Распоряжением Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 1313-р. Указанные критерии и закрепляющие их правовые акты, безусловно, способствуют дальнейшему совершенствованию работы органов местного самоуправления и муниципальных служащих, в том числе касательно их ответственности.

Сейчас сложилась весьма неоднозначная ситуация. С одной стороны, это самостоятельность органов местного самоуправления, в том числе глав муниципальных образований, а с другой, возможность вмешательства, например, представительного органа власти в деятельность главы муниципального образования. Несомненно, глава муниципального образования и депутаты местного представительного органа должны работать совместно, но при этом нельзя забывать о системе сдержек и противовесов. В целом, взаимодействие органов местного самоуправления должно строиться на взаимопомощи, доверии и поддержке. Вместе с тем, необходим также контроль, который, в то же время, должен быть нормативно регламентирован и осуществляться в строго установленных рамках и пределах. Это позволит исключить злоупотребления, а также воспрепятствование в реализации полномочий и функций в решении вопросов местного значения [7].

Закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ закрепляет основные положения об ответственности глав муниципальных образований перед населением (ст. 71), государством (ст. ст. 72, 74, 74.1), обществом (ст. 78), одним из инструментов реализации которых является досрочное прекращение их полномочий.

Несомненно, данный институт нуждается в более полном и всестороннем исследовании и в доработке [64].

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в области реализации института досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования.

Предметом исследования являются нормы конституционного, административного, муниципального, избирательного законодательства о досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования.

Цель исследования — комплексное изучение актуальных проблем института досрочного прекращения главой муниципального образования своих служебных полномочий.

Гипотеза исследования состоит в том, что успешному развитию муниципального образования в Российской Федерации, в том числе в Самарской области, препятствует недостаточно проработанная политика государства, в том числе относительно правового регулирования досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования. Требуется работа по совершенствованию федерального и регионального законодательства в данной области.

Задачи настоящего исследования:

- описать актуальность проблем института досрочного прекращения главой муниципального образования служебных полномочий в современных условиях;
- изучить природу и сущность данного института;
- изучить сроки осуществления главой муниципального образования своих полномочий;
- описать правовые последствия такого прекращения;
- исследовать исторический аспект данной темы;
- описать обзор точек зрения авторов статей по данной теме;
- классифицировать основания досрочного прекращения полномочий и описать их;
- проанализировать сложившуюся судебную практику по данному вопросу.

Методологическая база исследования. В процессе исследования использовались следующие методы: исторический, формально-логический, системный, методы комплексного анализа и сравнительного правоведения.

Теоретической базой исследования послужили труды отечественных специалистов в области конституционного, муниципального и административного права, а также в смежных отраслях знаний – социологии, политологии, экономики. В частности, исследуются работы таких авторов, как С.С. Алексеев, В.В. Волкова, Н.Н. Воплоненко, Е.В. Глазова, Е.П. Губин, Л.Ю. Грудцына, А.В. Жданова, В.И. Ионов, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, В.В. Лаптев, М.Н. Марченко, А.В. Мицкевич, В.Ф. Попондопуло, В.Н. Протасов, И.А. Смагина, О.А. Снежко, Е.А. Суханов, М.К. Треушников, Н.Г. Фроловский, И.С. Шиткина, В.Ф. Яковлев и др.

Нормативную базу настоящего исследования составили Конституция РФ, федеральное законодательство, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, регламентирующие организацию и функционирование местного самоуправления и деятельность муниципальных органов и должностных лиц.

Практическую основу исследования составили акты толкования и правоприменения высших судебных органов, материалы судебной практики.

Научная новизна исследования заключается в комплексном исследовании теоретических и практических проблем института досрочного прекращения главой муниципального образования служебных полномочий.

Теоретическая значимость исследования выражена в изложенных выводах, которые выявляют проблемы и восполняют пробелы в теории конституционного и муниципального права.

Практическая значимость исследования обусловлена тем, что полученные результаты могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях по данной теме, а также в практической деятельности органов муниципальной власти. Сформулированные предложения могут быть использованы для совершенствования законодательства о местном самоуправлении и муниципальной службе, а также правоприменительной практики в сфере досрочного прекращения полномочий глав муниципальных образований.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечены четким определением предметной области и задач исследования, теоретическим анализом проблемы, эмпирической базой.

Апробация и внедрение результатов работы проводились в течение всего исследования. Отдельные положения и выводы исследования нашли отражение в подготовленной автором и опубликованной статье «Система правового регулирования статуса муниципального служащего» в Международном журнале гуманитарных и естественных наук (№ 5 за 2021 г.) объемом 0,5 п.л.

Положения, выносимые на защиту:

- природа досрочного прекращения главой муниципального образования служебных полномочий лежит в сфере муниципально-правовой ответственности. Процедура возложения ответственности может быть прямой и опосредованной. Ответственность перед населением выражается в том, что население может посредством голосования и отзыва непосредственно привлечь к ответственности должностных лиц и органы власти. Орган представительной власти может удалить в отставку главу муниципального образования. В таком случае население участвует опосредовано через передачу властных полномочий своим представителям, которые обязуются действовать в их интересах;

- важное значение имеет позитивная форма реализации муниципально-правовой ответственности. Позитивная управленческая ответственность подразумевает собой правомерное поведение, стимулирует такое поведение, а негативная – пресекает и карает лицо нарушителя, при этом она способствует восстановлению правопорядка. В основном позитивная ответственность связана с личным отношением лица к своим обязанностям. Сущность такой ответственности в том, что она дает возможность проявлять творческий подход в своей деятельности, что невозможно, если существует угроза применения санкций и страх наказания. Все это сковывает любую инициативу в развитии муниципальной власти в целом. Система мер

поощрения за достижения в выполнении вопросов местного значения может привести еще к большим достижениям в этой сфере. Меры стимулирующего характера порождают позитивную ответственность органов местного самоуправления;

- основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования как выборного должностного лица публичной власти можно классифицировать на три группы (административные, когда полномочия главы прекращаются в порядке административного контроля со стороны государственной власти; добровольные, когда глава самостоятельно принимает решение о прекращении своих полномочий; ситуативные, когда прекращение полномочий происходит по объективным причинам в силу сложившихся обстоятельств);

- в ч. 1 ст. 8 «Сроки полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления» Закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ уместно предусмотреть отдельно указание «выборных должностных лиц местного самоуправления», так как в других статьях этого закона (напр., п. 25 ст. 2, ч. 6 ст. 4 и др.), а также в Законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ такая категория субъектов отдельно обозначена;

- в настоящее время упразднены прямые выборы глав муниципальных образований. В связи с чем такое основание прекращения их полномочий как отзыв избирателями к ним неприменим. Полагаем, что их необходимо вернуть, что добавит объективности как при избрании на данную должность, так и при отзыве с нее и досрочном прекращении соответствующих полномочий;

Структура работы обусловлена целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, подразделенных на восемь параграфов, заключения и списка используемой литературы и используемых источников. Объем работы 76 страниц.



# **Глава 1 Правовая природа и общая характеристика института досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования**

## **1.1 Муниципально-правовая ответственность главы муниципального образования**

История становления муниципально-правовой ответственности по своей природе тесно взаимосвязана с историей отрасли муниципального права, поскольку данная категория объединяет государственное и общественное начала в соотношении государственной власти и местного самоуправления, потребность государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления и, как следствие, ответственность публичной власти перед населением и государством.

Одно из первых упоминаний явления, схожего с институтом муниципально-правовой ответственности, находит отражение еще в имперский период, который ознаменован коренным реформированием государственного устройства России. В частности, это явление связано с земской государственной реформой, в результате которой появились земские учреждения, избираемые на неопределенный срок.

В советский период местный уровень власти не выделялся в самостоятельный и был лишь частью государственной вертикали власти, не имея какой-либо самостоятельности и независимости. Меры ответственности также были едиными. Наличие ответственности перед населением было только у выборных лиц низового уровня управления – существовала возможность использования населением института отзыва данных лиц [54].

1990-е годы ознаменовались переходом публичной власти на демократические рельсы. Данные процессы получили конституционное закрепление. Была закреплена самостоятельность и независимость органов

местного самоуправления, в связи с чем встал вопрос и об их ответственности.

Уже в 1990 г. Законом СССР от 09.04.1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [26] была заложена основа для развития в стране местного самоуправления. Именно этот акт впервые ввел в оборот термин «местное самоуправление».

В данном Законе закреплялась ответственность местной администрации за принятые ею решения. На основании решений суда возмещался ущерб, причиненный в результате неправомерных решений и действий, за счет собственных средств. Граждане могли обжаловать в суд решения местной администрации. На должностных лиц возлагалась дисциплинарная ответственность вплоть до увольнения с должности за нарушение требований данного законодательства [54].

Затем в 1991 г. был принят Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» [24]. Можно констатировать тот факт, что с этим нормативно-правовым актом начинается новый этап становления местного самоуправления – предусматривалось образование представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

В ст. 91 указанного Закона достаточно подробно описывалась ответственность местной администрации, которая практически повторяла ответственность, установленную в Законе 1990 г. Вместе с тем, в ст. 95 данного Закона были впервые перечислены основания досрочного прекращения полномочий местных депутатов и глав местных администраций, в частности, их полномочия прекращались в случае вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении главы, а также его отзыва избирателями.

В период с 1993 по 1995 гг. большую роль в формировании местного самоуправления сыграли указы Президента РФ, в частности следующие: «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» [63], «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» [62], «О

некоторых вопросах досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления» [61] и др.

12 декабря 1993 г. была принята Конституция РФ [32], гарантировавшая местному самоуправлению самостоятельность и судебную защиту.

В период с 1995 по 2003 гг. происходило нормативное закрепление муниципально-правовой ответственности. В этот период были приняты федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации» [67] и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [70].

В них предусматривалась ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и контроль за их деятельностью, которым посвящались отдельные главы и статьи (ст. 47-52 в частности).

Законодатель рассчитывал, что субъекты РФ своим региональным законодательством установят порядок деятельности и полномочия местной власти, но этого не произошло. В результате в Законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ содержатся лишь основы и некоторые общие принципы, относящиеся к этому институту публичной власти.

Муниципально-правовая ответственность, в том числе досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования, наступает при нарушении, прежде всего, норм Устава муниципального образования, иных локальных нормативных правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления, а также актов, принятых населением на местном референдуме [38].

Труднообъяснимо, но нарушение норм федеральных актов и актов субъектов РФ в качестве основания наступления муниципально-правовой ответственности при этом не указывается, что стало предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ по запросу Народного Хурала Республики

Бурятия [42]. Конституционный Суд РФ указал, что проблема досрочного прекращения полномочий органа местного самоуправления осталась не урегулирована, в связи с чем законодатель субъекта РФ вправе осуществить собственное правовое регулирование этого вопроса.

В основном в данный период муниципально-правовая ответственность регламентировалась актами органов государственной власти субъектов РФ. В основном регулированию подлежал институт отзыва депутата или выборного должностного лица органов местного самоуправления.

Подводя итог рассмотрению данного вопроса можно сделать вывод, что зарождение института ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц происходит в период земского управления на основе реформ Ивана IV Грозного. Наступала она только у нижнего уровня публичной власти и только за причинение явного ущерба интересам государства.

Непосредственная ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц в ее современном виде имела место уже в правовых актах периода с 1990-2003 гг.

Правовую основу местного самоуправления и непосредственно муниципально-правовой ответственности составляют нормы международного права, включающие в себя большое количество международных договоров подписанных и ратифицированных Российской Федерацией, а также главный нормативно-правовой акт России - Конституция РФ, множество федеральных конституционных законов и федеральных законов, в том числе и кодексов, и также издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты РФ, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, уставы муниципальных образований, решения принятые на местных референдумах и сходах граждан, иные муниципальные правовые акты.

Характер муниципально-правовой ответственности выражается в осуждении индивида со стороны государства и общества. Вопросы ее

установления и реализации регулируются нормативными правовыми актами различного уровня [3].

Федеральный уровень – это Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе Российской Федерации» [66], по которому за неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей могут налагаться дисциплинарные взыскания, предусмотренные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ.

Имеют также важное значение правовые позиции Конституционного Суда РФ, с учетом которых меняется практика принятия решений органами государственной власти и местного самоуправления [13].

Примером такого влияния может служить Постановление КС РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 3 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч.ч. 2 и 3 ст. 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» [47].

Также в решениях Конституционного Суда РФ имеют место конкретные указания на муниципально-правовые санкции. Например, в Определении от 1 марта 2007 г. № 129-О-П отражен запрет произвольного отказа, в том числе и органов местного самоуправления, от выполнения своих публично-правовых обязательств [41].

Так, например, в Республике Карелия отсутствовало надлежащее правовое регулирование в части отказа от исполнения публично-правовых обязательств как на уровне субъекта РФ, так и муниципальных образований. Соответствующие органы власти должны были его обеспечить с учетом положений Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ и правовых позиций Конституционного Суда РФ о недопустимости внесения

произвольных изменений в действующую систему норм, в том числе в социальной сфере, как и произвольного отказа государства от выполнения своих публично-правовых обязательств [45].

В основном субъектами РФ принимаются законы о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а в качестве санкции муниципально-правовой ответственности данные полномочия могут быть отозваны, если органы местного самоуправления не справляются с переданными им полномочиями [79].

Муниципально-правовые акты – это низшая ступень в системе источников муниципально-правовой ответственности.

27 декабря 2009 г. муниципальным образованиям разрешили предусматривать в своих уставах досрочное прекращение полномочий выборного органа в случае нарушения срока издания муниципального правового акта, принятого прямым волеизъявлением граждан, а также право представительного органа заслушивать ежегодные отчеты главы муниципального образования о результатах деятельности его и местной администрации, которую он возглавляет, что расширило муниципально-правовую ответственность.

Был введен институт удаления главы муниципального образования в отставку представительным органом муниципального образования [1]. Так, в ст. 74.1 Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ указано, что представительный орган муниципального образования в соответствии с настоящим Федеральным законом вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования или по инициативе высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Конституционный Суд РФ говоря о статусе главы муниципального образования не раз отмечал то обстоятельство, что данное лицо само добровольно приобретает не только права и полномочия по решению

вопросов местного самоуправления, но и, конечно же, обязанности и ответственность перед населением и представительными органами власти. И тем самым глава муниципального образования отдает себе отчет о своей деятельности и о возможности наступления всех негативных последствий, сплошь до признания всей его проделанной работе неудовлетворительной и удаление его в отставку или отрешение его от должности. Проблемой является то обстоятельство, что часто оценки деятельности главы муниципалитета являются оценочными и субъективными, так как кому-то глава муниципального образования может казаться очень хорошим руководителем и хозяйственником, а другие субъекты одновременно могут иметь о нем одновременно мнение противоположного характера. Вместе с тем, решение об удалении главы местного самоуправления в отставку должно носить объективный характер; осуществление подобной объективной оценки в данном конкретном случае представляет собой серьезную проблему, поскольку в подавляющем большинстве случаев реализации института юридической ответственности оценка произошедшего относится в ведении суда, но судебные механизмы для реализации института муниципально-правовой ответственности в законодательстве не предусмотрены.

Центральное место в системе актов в рассматриваемой сфере занимают уставы муниципальных образований, так как они содержат основания муниципально-правовой ответственности муниципальных органов перед населением.

Федеральный закон закрепил возможность органов местного самоуправления осуществлять правотворческую деятельность, указав на то обстоятельство, что в уставе муниципального образования обязательно должны быть определены основания, виды и порядок привлечения к ответственности, включая досрочное прекращение полномочий должностных лиц местного самоуправления.

В муниципалитетах «мощная волна» нормотворческой деятельности началась после 2003 г. с момента принятия Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, которым была существенно изменена концепция местного самоуправления.

Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования. Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

При этом в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» [68] все уставы муниципальных образований должны проходить обязательную государственную регистрацию.

Хотя в ст. 55 Конституции РФ закреплено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральными законами, Конституционный Суд РФ обозначил следующую правовую позицию: В силу п. «в» ст. 71 Конституции РФ, согласно которой регулирование прав и свобод находится в ведении РФ, в системной связи с другими положениями Конституции РФ, прежде всего статьи 2 и 18, по смыслу которых фактически все регулятивные полномочия органов публичной власти в той или иной мере связаны с правами и свободами, и ч. 3 ст. 55, согласно которой ограничение прав и свобод возможно только федеральным законом, недопустимо установление законами субъектов РФ иных, помимо предусмотренных федеральным законом, ограничительных условий реализации прав и свобод [42].

Во избежание нарушений органами местного самоуправления действующего законодательства субъектами РФ разрабатываются для них модельные, типовые уставы. В связи с тем, что уставы муниципальных образований подлежат государственной регистрации, фактически



нормотворчество муниципальных органов власти в этом случае контролируется государством.

В.С. Кашо, проведя анализ более чем 200 уставов муниципальных образований разных субъектов РФ, сделал вывод о том, что подавляющее большинство данных актов воспроизводят положения закона об ответственности перед населением и удалении главы муниципального образования в отставку, не конкретизируя их [30].

Основания удаления главы муниципального образования в отставку сформулированы императивно и они не могут быть изменены муниципальным образованием [1].

Перечень конкретных оснований для отзыва должностного лица местного самоуправления может быть определен в уставе при условии, что это конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

В настоящее время можно выделить такой пробел в муниципальном законодательстве как отсутствие упоминания о такой разновидности ответственности как муниципально-правовая.

Выделения данной ответственности в самостоятельный вид юридической ответственности придерживаются многие авторы. Например, Чеботерев Г.Я. [76], Сасов Д.Е. [49], Юсупов А.А. [85], Кашо В.С. [29], Пятрина О.Ю. [48], Масловская М.В. [37], Заболотских Е.М. [23], Иванов Д.М. [27], Селиверстова Е.В. [50], Фролов Н.Л. [74], Черногор Н.Н. [77], Баранов В.А. [9] и другие.

В результате внесения в 2020 году изменений в ряд статей Конституции РФ [32], направленных в том числе и на выстраивание единой системы публичной власти, включающей в себя и муниципальную власть, и последовавшего за этим принятия порядка 70 федеральных законов, можно предположить, что появится ряд новых источников муниципально-правовой ответственности.

В целом можно выделить две формы реализации ответственности – позитивную и негативную.

Негативная ответственность – реакция на противоправное поведение. Основанием позитивной ответственности является правомерное поведение, она стимулирует такое поведение. Позитивная ответственность связана с личным отношением лица к своим обязанностям.

О.Э. Лейстом введено такое понятие позитивной ответственности, как управленческая ответственность [34]. Сущность такой ответственности он аргументирует тем, что невозможно проявлять творческий подход в своей деятельности, если существует угроза применения санкций и страх наказания. Все это сковывает любую инициативу в развитии муниципальной власти в целом. Только система мер поощрения за достижения в выполнении вопросов местного значения может привести еще к большим достижениям в этой сфере. Меры стимулирующего характера порождают позитивную ответственность органов местного самоуправления.

Для классификации муниципально-правовой ответственности необходимо определить субъекта, перед которым она наступает. Чаще всего, это население и/или государство [2].

Ответственность перед населением выражается в том, что население может посредством голосования и отзыва непосредственно привлечь к ответственности должностных лиц и органы власти [78].

Орган представительной власти может удалить главу муниципального образования в отставку, то есть население посредством передачи своей власти данному органу наделяет его полномочиями действовать в его интересах.

Глава муниципального образования, будучи должностным лицом, наделенным публично-правовым статусом, должен отчитываться перед населением и представительными органами местного самоуправления, а также должен нести ответственность перед ними. Поэтому, например, такая

мера как удаление главы города в отставку является, прежде всего, мерой его ответственности перед населением и думой.

Можно прийти к выводу, что к настоящему времени институт муниципально-правовой ответственности главы муниципального образования уже сложился в качестве самостоятельной разновидности юридической ответственности, которая может быть реализована в отношении данного субъекта [86]. Проблемой, однако, является то обстоятельство, что данный институт обычно в недостаточной степени регламентируется муниципальными правовыми актами и само словосочетание «муниципально-правовая ответственность» практически не используется отечественным законодателем [53].

## **1.2 Сроки полномочий главы муниципального образования**

Во многих государствах мэр является самым высокопоставленным чиновником в муниципальном правительстве, например, в городе. Мэр контролирует работников муниципалитета, помогает населению и обеспечивает его предметами первой необходимости.

В зарубежных правовых системах, безусловно, существует многообразие местных обычаев и законов, регулирующих полномочия и обязанности мэров, сроки их полномочий, а также порядок вступления на данную должность и освобождения от нее [91].

В зависимости от правовой системы мэр может либо выступать в качестве главного исполнительного директора муниципального правительства, либо председательствовать в нем.

Как правило, за рубежом должность мэра является выборной. Это могут быть как прямые выборы населением, так и выбор представительным органом (советом, думой и пр.) [87].

Сроки осуществления главой муниципального образования своих служебных полномочий в зарубежных странах определяются по-разному.

Так, например, в Норвегии и Швеции в настоящее время упразднена должность мэра (боргерместер). Норвегия отменила его в 1937 году в качестве звания неполитанного топ-менеджера города-муниципалитетов и заменила его титулом редманна, который до сих пор используется, когда речь идет о топ-менеджерах муниципалитетов Норвегии [11].

В Финляндии мэр не избирается, а назначается на должность городским советом. Его рассматривают в качестве «сити-менеджера» или «муниципального управляющего», в зависимости от статуса самого муниципального образования [89].

В Австралии мэры могут быть избраны либо путем прямого и непосредственного голосования жителей, либо путем голосования членов совета входе заседания [88].

А вот, например, каждый муниципалитет в Бразилии избирает мэра на четырехлетний срок [90].

Во Франции мэры избираются каждые шесть лет на местных выборах [93].

В Греции мэры определяются на местных выборах сроком на 5 лет. При этом мэр является главой исполнительного органа местной власти [92].

Тем самым мы можем видеть, что существуют значительные разновидности в процедуре назначения и сроках полномочий глав муниципальных образований в зарубежных странах.

В России в соответствии с ч. 2 ст. 40 Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ срок полномочий главы муниципального образования как должностного лица местного самоуправления определяется его уставом и не может быть менее двух и более пяти лет. Вместе с тем, полномочия главы муниципального образования возникают со дня его вступления в должность и завершаются в день вступления в должность нового главы муниципального образования (ч. 3 ст. 40) [70].

В ч. 2 ст. 36 Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ предусмотрено два варианта избрания главы муниципального образования: избрание населением

(прямое избрание) и избрание местными депутатами (опосредованное избрание) [70]. Соответственно, сроки начала и окончания полномочий главы муниципального образования также определяются из двух вариантов:

- сроки полномочий, установленные уставом муниципального образования для избираемого на муниципальных выборах главы муниципального образования;

- сроки полномочий, установленные уставом муниципального образования для представительного органа местного самоуправления. При таком варианте сроки полномочий главы муниципального образования находятся в прямой зависимости от сроков полномочий его представительного органа [4].

На федеральном уровне сроки полномочий органов муниципальной власти в количественном исчислении (не менее двух и не более пяти лет), помимо Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, определяются также ст. 8 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ) [65]. Согласно ч. 1 ст. 8 Закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ срок избрания органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, депутатов этих органов, а также срок полномочий указанных органов и депутатов определяется соответственно конституциями (уставами), законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований. Срок не может быть менее двух и более пяти лет.

Также с 2005 г. предусмотрены единые дни голосования на выборах. Так, согласно избирательному законодательству, днем голосования на выборах в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления является второе воскресенье сентября года, в котором истекают сроки полномочий указанных органов или депутатов указанных органов (ч. 3 ст. 10 Закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ) [65].

В связи с этим претерпела изменения и нормативная трактовка сроков полномочий органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления и их должностных лиц. В соответствии с ч. 1 ст. 8 Закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ днем истечения срока, на который избираются органы государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления является второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок полномочий указанных органов или их должностных лиц [65].

Вместе с тем в данном законодательстве имеются недостатки, которые требуют нашего внимания. Прежде всего, это наименование ст. 8 Закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Сроки полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления», которое не соответствует ее содержанию, поскольку в ней глава муниципального образования не упоминается. При этом в других статьях закона глава муниципального образования фигурирует (напр., п. 25 ст. 2, ч. 6 ст. 4 и др.). Считаем возможным включать главу муниципального образования в понятие «органы местного самоуправления». Закон определяет данное понятие как «избираемые непосредственно населением муниципального образования и (или) образуемые представительным органом муниципального образования в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, уставами муниципальных образований органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения» (п. 49 ст. 2). Однако, в ст. 2 законодатель дает определения понятий «органы местного самоуправления», «депутаты», а также «глава муниципального образования», характеризуя его как выборное должностное лицо (п. 8). Получается, что закон разграничивает органы местного самоуправления и главу муниципального образования. Соответственно, в ст. 8 определен предмет регулирования данного закона, и глава муниципального образования, исходя из действующей редакции статьи, в него не включается.

В Законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ был закреплен иной подход. В ч. 1 ст. 23 речь идет об избрании депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

Однако, поскольку речь идет о выборных правоотношениях, то приоритет в их регулировании отдается специальному законодательству, что следует из ч. 6 ст. 1 Закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ.

В связи с этим уместно в ч. 1 ст. 8 Закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ после слов «органы местного самоуправления, депутаты указанных органов» добавить слова «выборные должностные лица местного самоуправления».

В целом полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления (абз. 2 ч. 3 ст. 40 Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ). При этом в ч. 10 ст. 40 Закона закреплен перечень оснований досрочного прекращения полномочий выборного должностного лица местного самоуправления.

## **Глава 2 Основания и правовые последствия института досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования**

### **2.1 Сущность института досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования**

В системе органов местного самоуправления одно из ключевых мест занимает институт главы муниципального образования.

В соответствии с действующим законодательством о местном самоуправлении – это выборное должностное лицо. Однако избираться оно может различными способами: непосредственно населением либо же выборщиками из числа местных депутатов.

Выборные должностные лица наделены исполнительно-распорядительными функциями, которые характерны и для иных органов местного самоуправления.

Из законодательства субъектов РФ следует, что в основном глав муниципальных образований именуют следующим образом: глава муниципального района, глава городского поселения, глава городского округа, глава сельского поселения.

Например, в Самарской области в соответствии со ст. 2 Закона Самарской области от 30 июня 2005 г. № 132-ГД «Об установлении наименований органов и должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований на территории Самарской области» [25] устанавливаются следующие наименования должностей глав муниципальных образований:

- в городских округах с внутригородским делением:
- возглавляющих местную администрацию - глава городского округа, мэр городского округа;
- возглавляющих местную администрацию - глава городского или сельского поселения;



- исполняющих только полномочия председателя представительного органа - председатель собрания представителей городского или сельского поселения [25].

А.А. Сергеев выделяет три разновидности прекращения полномочий выборных лиц публичной власти как меры юридической ответственности. Особое внимание в своем исследовании автор уделяет тому обстоятельству, что полномочия главы муниципального образования могут прекращаться теми лицами, которым он административно не подчинен [51].

На наш взгляд, принципы независимости органов местного самоуправления в этом случае полностью подавляются волей, так называемого, «старшего товарища». Все остальные перечисленные в законе в тот период времени виды досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления являются либо добровольными, либо произошедшими в силу сложившихся обстоятельств.

С.В. Гончаров выделяет следующие аспекты исследуемой проблемы.

Во-первых у каждого муниципального образования свой срок избрания главы муниципалитета и соответственно начало срока тоже свое, а голосование происходит в единый день голосования (в марте и в сентябре), тем самым иногда происходит или увеличение или же уменьшение срока полномочий на шесть месяцев.

Во-вторых, необходимо более тщательно подходить к установлению фактов, которые повлекут за собой, например отзыв избирателями или удаление в отставку, или отрешение от должности главы муниципального образования.

В-третьих, срочно необходимо систематизировать и актуализировать все местное правотворчество на факт установления в нем единого списка оснований досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления [14].

В настоящее время также необходимо более конкретно описать процедуру всех видов досрочного прекращения полномочий главы

муниципального образования [22], а не только отзыв избирателями, отрешение от должности, и удаление в отставку. Считаю необходимым, чтобы законодатель разграничил влияние мнения высшего лица субъекта РФ на удаление в отставку главы муниципального образования используя принцип самостоятельности местного самоуправления и не вмешательства субъекта РФ в деятельности муниципалитета.

Также необходимо и в трудовое законодательство, и в нормативные акты органов местного самоуправления внести соответствующие разъяснения об отставке главы муниципального образования [85].

Действительно, на практике с главами муниципальных образований заключаются срочные трудовые договоры, в которых указывается на возможность их досрочного расторжения по основаниям и в случаях, указанных в законодательстве. Считаю в связи с этим, что выводы о пробелах регулирования процедуры досрочного прекращения трудовых отношений, заслуживают своего будущего рассмотрения, в том числе, на законодательном уровне.

Что касается мнения отечественных ученых относительно процедуры отзыва, то Т.В. Шарова и О.В. Харитоновы считают, что данный институт является одной из форм непосредственной демократии [74].

М.Ю. Дитятковский отмечает, что такой инструмент как отзыв главы муниципального образования избирателями является наиболее действенным инструментом в работе и предотвращает все возможные попытки злоупотребления властью со стороны главы муниципального образования. Но для его реализации необходимо внести ряд существенных изменений и поправок в действующее законодательство, например, определить перечень оснований для утраты доверия избирателей, применяя процедуру отзыва более качественно изучать факты, в том числе в суде, которые подтверждают данные нарушения главой муниципального образования, определить механизмы защиты от злоупотребления правом на отзыв, повысить

публичность и гласность деятельности органов местного самоуправления, в том числе и действий главы города и так далее [18].

Конгресс Совета Европы по вопросам местной и региональной власти в п. 5 Рекомендаций № 297/2010 от 28 октября 2010 г. расценил возможность удаления главы муниципального образования в отставку как нарушение Российской Федерацией Европейской Хартии местного самоуправления [20]. По мнению Конгресса, в таком случае отсутствуют гарантии главам муниципальных образований возможности осуществлять свои полномочия без вмешательства в их деятельность муниципальных советов или губернаторов, а также оказания на них какого-либо политического давления.

Действительно, в соответствии с ч. 2 ст. 8 Европейской Хартии местного самоуправления [20] любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, предназначен лишь для обеспечения конституционности и законности. Тем не менее, административный контроль со стороны вышестоящих государственных органов власти целесообразен при выполнении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Вместе с тем, Конституционный Суд РФ при рассмотрении дел о проверке конституционности отдельных положений законодательства о досрочном прекращении полномочий с целью защиты прав граждан на осуществление местного самоуправления отметил ряд ключевых принципиальных моментов.

Так, по мнению Конституционного Суда РФ, возможность досрочного прекращения полномочий – один из основных принципов, определяющих статус органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, однако процедура, в результате которой только и возможно применение соответствующей санкции (досрочного прекращения полномочий), может применяться при условии наличия следующих элементов принципиального характера: наличие установленных судом нарушений как основания возбуждения вопроса о досрочном прекращении полномочий; обязательный

круг субъектов, решающих такой вопрос; необходимость судебной процедуры [41].

Если оценить смысловую нагрузку данного института (удаления в отставки главы), то он полностью соответствует такому общепризнанному принципу юридической ответственности, как *due process of law* [12].

Таким образом, прежде чем прекратить полномочия главы местного самоуправления, его необходимо избрать на данную должность. Конституция РФ дает такое право, но не всем гражданам. В числе выборных лиц даже на уровне местного самоуправления не могут находиться убийцы, террористы, нацисты, экстремисты и прочие деструктивные и нежелательные элементы.

Указом Президента РФ от 21 ноября 1994 г. № 2093 [61] впервые было предоставлено право главам субъектов РФ назначить исполняющего обязанности главы местного самоуправления в случае, если глава муниципалитета не имеет возможности более 4 месяцев подряд исполнять свои полномочия. Далее глава субъекта РФ может назначить проведение досрочных выборов главы местного самоуправления в данном муниципалитете, а также предложить кандидатуры на данный пост.

Вместе с тем, существенные изменения в части ответственности глав муниципальных образований произошли в связи с принятием Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ. В ст. 75 закона была закреплена процедура временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления, а в ст. 74 – процедура отрешения от должности главы муниципального образования или главы местной администрации высшим должностным лицом субъекта РФ, представляющим государственную власть. В п. 6.1 ст. 36 были установлены основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования в связи с утратой доверия Президента РФ.

Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ дает право руководителю субъекта РФ на обращение в суд с заявлением о расторжении контракта с главой в связи с несоблюдением ограничений и запретов,

неисполнением обязанностей, которые установлены Федеральными законами от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [69], от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [71], от 7 мая 2013 г. № 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» [72], выявленным в результате проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, предоставляемых в соответствии с законодательством РФ о противодействии коррупции.

Кроме того, глава субъекта РФ может быть инициатором такой проверки достоверности и полноты предоставляемых сведений в отношении выборного должностного лица местного самоуправления.

В ст. 15 Федерального закона от 02.03.2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [66] предусмотрено, что руководитель субъекта РФ уполномочен назначать проверку сведений, представленных главой местной администрации о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, и, в случае обнаружения нарушения законодательства, обращаться с заявлением о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего должность главы местной администрации по контракту, или применении в отношении его иного дисциплинарного взыскания в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд.

При этом, в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, которое определено уставом муниципального образования, а в случае избрания на муниципальных

выборах, досрочные выборы главы муниципального образования проводятся в установленные законом сроки, как правило это единый день голосования.

В случае, когда законом субъекта РФ предусмотрено, что глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава, выборы главы муниципального образования не назначаются и не проводятся, если данный закон субъекта РФ вступил в силу раньше даты, с которой представительный орган муниципального образования был бы вправе принимать решение о назначении выборов главы муниципального образования в соответствии с Законом от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ.

Можно сделать вывод, что наряду с самостоятельностью и независимостью муниципальной власти имеет место контроль со стороны государственной власти, что, в свою очередь, предполагает наличие ответственности как важнейшего элемента гарантии конституционности и законности функционирования местной власти [21].

Из предпринятого анализа усматривается, что основания удаления главы муниципального образования в отставку требуют доработки. Ведь если правильно и четко установить основания применения досрочного прекращения полномочий главы, то оно будет правильно и реализовываться, а если не будет четких критериев для разграничения таких оснований, то и невозможно будет их правильно применить.

Практика развития нормативной основы местного самоуправления подтверждает, что в России в последнее время все чаще появляются рычаги оперативного и быстрого контроля и надзора за деятельностью местного самоуправления. В том числе и за главой муниципального образования, но данные рычаги не до конца описаны и исследованы учеными [36].

Да и к тому же на практике имеется множество законодательных пробелов и неточностей применения, в том числе и неоднозначности применения данных норм.

Можно резюмировать, что в действующем российском законодательстве анализируются и регулируются в основном лишь основания прекращения полномочий главой муниципального образования и недостаточно внимания уделяется алгоритму, детализации и процедурам реализации данного института.

## **2.2 Основания и правовые последствия досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования**

В ч. 6 ст. 36 Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ закреплён достаточно обширный перечень оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования. В момент появления данного закона этот перечень включал в себя одиннадцать наименований.

Так, полномочия главы муниципального образования прекращались досрочно в случае:

- смерти;
- отставки по собственному желанию;
- отрешения от должности в соответствии со ст. 74 Закона;
- признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- выезда за пределы РФ на постоянное место жительства;
- прекращения гражданства РФ, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
- отзыва избирателями;

- установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;

- досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, если глава муниципального образования был избран из состава данного органа.

Позже в статью вносились изменения, а перечень постоянно увеличивался.

Федеральным законом от 25 июля 2006 г. п. 8 был дополнен словами: «приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора РФ, в соответствии с которым гражданин РФ, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления» [70].

Федеральным законом от 18 октября 2007 г. были введены три новых основания:

– преобразование муниципального образования, осуществляемое в соответствии с ч.ч. 3, 4 - 7 ст. 13 Закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ;

– утрата сельским поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;

– увеличение численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, происшедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом [70].

Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. был отредактирован п. 13 перечня, из него было исключено слово «сельским» [70].

В последующем Федеральным законом от 7 мая 2009 г. было введено такое основание, как удаление главы муниципального образования в



отставку в соответствии со ст. 74.1 Закона, которое в ч. 6 ст. 36 было закреплено под номером «2.1» [70].

Далее, Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. было введено изменение порядка формирования представительного органа муниципального района в соответствии с ч. 5 ст. 35 Закона (оно получило в ч. 6 ст. 36 нумерацию «11.1») [70].

Все эти изменения касались реформирования местного самоуправления, в том числе полномочий главы муниципального образования, поэтому нужно было изменять и повышать ответственность главы муниципального образования. Несомненно, это можно было сделать иначе и не затрагивая институт досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, но законодатель решил именно так провести данную реформу. В связи с этим можно было наблюдать не логическое построение данного перечня оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования и его несистемность.

В настоящий момент данная статья содержит шестнадцать оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, причем все они неоднородны и не однозначны. Некоторые основания прекращения полномочий из данного перечня даже не связаны с деятельностью главы муниципалитета.

На наш взгляд, давно назрел вопрос не о добавлении новых видов и увеличении списка оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, а о их систематизации и о более детальном изучении уже имеющихся видов. Также непонятна статья 6.1 – входит ли эта норма в данный перечень или же она стоит неким особняком и подобный вариант отрешения от должности является только прерогативой Президента Российской Федерации.

Конечно же, необходимо данный перечень классифицировать по основным группам оснований отрешения от должности и их упорядочить, например, выделить отдельную группу таких оснований - событий как

смерть, признание судом безвестно отсутствующим или объявление умершим, недееспособным или ограниченно дееспособным, прекращение гражданства РФ, выезд за пределы РФ на постоянное место жительства, а только потом основания – действия, касающиеся именно невыполнение полномочий главой муниципального образования.

Представляется, что понятие досрочного прекращения полномочий не соответствует самому первому основанию, а именно смерти, ведь она означает автоматическое прекращение полномочий. Например, в Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» [24] среди оснований досрочного прекращения полномочий выборного главы местной администрации смерть не значилась, что представляется в данном случае более оправданным подходом.

Для сравнения можно проанализировать основания досрочного прекращения полномочий иных выборных должностных лиц. Так, например, в ст. 92 Конституции РФ в перечне оснований досрочного прекращения полномочий Президента РФ смерть не указана. Применительно к депутатам Государственной Думы РФ в ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», смерть указана, но размещена в конце списка (п. «и»).

Наверно, и в разбираемой нами ситуации было бы более правильно ее объединить с таким основанием как «признание безвестно отсутствующим и объявление умершим».

В Самарской области и непосредственно в г. Тольятти глава г.о. Тольятти избирается Городской думой из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет администрацию.

Полномочия главы муниципального образования в настоящее время прекращаются досрочно в случае:

- смерти;

- отставки по собственному желанию;
- удаления в отставку по инициативе депутатов представительного органа или высшего должностного лица субъекта;
- отрешения от должности;
- признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- выезда за пределы РФ на постоянное место жительства;
- прекращения гражданства РФ, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора РФ;
- отзыва избирателями;
- установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;
- преобразования муниципального образования либо упразднения муниципального образования;
- утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;
- увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 %, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом;
- утраты доверия со стороны Президента РФ.

Самыми обсуждаемыми являются такие основания как удаление в отставку, отрешение от должности, отзыв избирателями и утрата доверия Президента РФ.

Несомненно, если досрочно прекращаются полномочия главы муниципального образования, то назначают на должность временно исполняющего обязанности и назначаются новые выборы.

Но если бывший глава не согласен с основаниями досрочного прекращения его полномочий, то он имеет право обжаловать данный муниципальный акт или решение в суде, в это время новый глава не может вступить в должность до вступления решения суда в законную силу.

Если же досрочно прекращает полномочия глава, который избирался конкурсной комиссией представительного органа муниципального образования, то нового главу должны утвердить конкурсом не позднее чем через шесть месяцев со дня прекращения предыдущего главы. Чаще всего кандидатов на пост нового главы утверждают на первом заседании представительного органа муниципального образования. Кандидаты в течение месяца предоставляют конкурсные документы. После чего происходит голосование и оглашается результат конкурсной комиссии.

А все это время данные полномочия исполняет временно исполняющий обязанности главы муниципального образования.

Мы полагаем, что все основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования как выборного должностного лица публичной власти можно разделить на три большие группы:

- административные, когда полномочия главы прекращаются в порядке административного контроля со стороны государственной власти;
- добровольные, когда глава самостоятельно принимает решение о прекращении своих полномочий;
- ситуативные, когда прекращение полномочий происходит по объективным причинам в силу сложившихся обстоятельств.

## **Глава 3 Характеристика отдельных видов оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования**

### **3.1 Удаление главы муниципального образования в отставку**

В соответствии с п. 1 ст. 74.1 Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку.

Исследуя данный вопрос, мы пришли к выводу, что подавляющее большое количество ученых – правоведов в данной области критически относятся к данному институту [1] [52].

Ни в одной из европейских стран в системе местного самоуправления не известно такого института как удаление главы в отставку [93].

Напротив, в Российской Федерации данный институт набирает обороты и довольно часто мы видим его применение на практике. Например, с 1 января 2013 г. по 22 января 2015 г. в отношении 21-го главы муниципального образования в 14-ти субъектах РФ были приняты решения об удалении в отставку, в том числе в отношении 4-х глав городских округов, 3-х глав муниципальных районов, 8-ми глав сельских поселений и 6-ти глав городских поселений [82].

Согласно абз. 2 ч. 3 ст. 40 Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления. В ч. 10 ст. 40 Закона установлен перечень оснований досрочного прекращения полномочий выборного должностного лица местного самоуправления [31]. Трудовой кодекс РФ в ч. 1 ст. 83 относит к числу оснований прекращения трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, неизбрание на должность (п. 3) [59].

Оспоренные заявителем законоположения стали предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ в той мере, в какой на их основе решался вопрос о возможности прекращения полномочий главы муниципального образования, восстановленного судом в этой должности как незаконно удаленного в отставку, в связи с проведением досрочных выборов и вступлением в должность вновь избранного главы муниципального образования до окончания судебного разбирательства по делу удаленного в отставку главы муниципального образования.

Конституционный Суд РФ не считал это положение неконституционным, указывая на то, что удаление в отставку главы муниципалитета дает ему возможность в судебном порядке доказать иное. И тем самым еще и бывший глава имеет право заново баллотироваться или подавать свое заявление и пакет документов в качестве кандидата на должность нового главы муниципального образования [42].

Напомним, что в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, избранного на муниципальных выборах, ч. 8 ст. 36 Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ предусматривает проведение досрочных выборов главы муниципального образования в сроки, установленные федеральным законом (а это не позднее чем через шесть месяцев со дня досрочного прекращения полномочий), поэтому у удаленного в отставку главы есть время снова подать документы или участвовать в выборах [58].

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, установленный Законом от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ срок проведения досрочных выборов в случае досрочного прекращения полномочий выборного должностного лица местного самоуправления не может применяться вне связи с процессом судебной защиты прав удаленного в отставку с должности главы муниципального образования лица, а досрочные выборы не должны создавать препятствий для реализации соответствующих судебных гарантий его прав.

Конституционный Суд РФ указал, что «впредь до внесения надлежащих законодательных изменений правоприменительные органы должны исходить из недопустимости назначения досрочных выборов на должность главы муниципального образования до разрешения судом соответствующего дела» [46].

Итак, удаление главы муниципального образования в отставку возможно из-за неисполнения им обязанностей по обеспечению органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий [80].

На сегодняшний день главы муниципальных образований, которых удалили в отставку, зачастую в суде оспаривают нарушение процедуры и установленной процедуры отставки [81]. Так, например, население не имеет права инициировать удаление в отставку главу муниципального образования, данное право представлено высшему должностному лицу субъекта РФ. Само участие губернатора в процедуре удаления главы муниципального образования в отставку вызывает немало сложных и спорных вопросов и нарушает принцип самостоятельности местного самоуправления [64]. Мы считаем, что удаление в отставку главы должно быть инициировано жителями и депутатами данного образования.

Удаление в отставку следует разграничивать от отставки по собственному желанию [19].

Одним из таких примеров является недавняя отставка главы г.о. Тольятти Сергея Анташева, который 17 февраля 2021 г. подал заявление об отставке по собственному желанию. 18 февраля его заявление было согласовано с губернатором Самарской области, а 3 марта вопрос о сложении полномочий главы городского округа был рассмотрен на очередном заседании Думы г.о. Тольятти, где депутаты приняли отставку, и был объявлен конкурс на данную должность. Поводом к отставке послужило то, что в адрес руководства Тольятти неоднократно звучали претензии как от региональных властей, так и от жителей города. Глава региона неоднократно указывал на недоработки при реализации национальных проектов,

оформлении проектно-сметной документации. Претензии были по всем ключевым направлениям: дорожное строительство, ЖКХ, экология, жилье для льготников. Другим свежим примером является отставка 12 мая 2021 г. по собственному желанию в связи с состоянием здоровья главы г. Кургана Андрея Потапова. Курганская городская дума также приняла отставку главы.

Также бывают случаи абсурдного ухода по собственному желанию с должности главы местного самоуправления, сопровождаемые повторной подачей документов на ту же должность. Причем известны также случаи дальнейшего положительного исхода дела, когда бывший глава города снова занимает данную должность [75].

Запрет подобных действий был закреплен для депутатов всех уровней, Президента РФ, глав субъектов РФ и для глав муниципальных образований, избираемых населением. Следует данную нормы прописать и для глав муниципальных образований, прошедших по конкурсу, чтоб они добровольно не уходили в отставку, а потом заново не избирались на новый срок, тем самым чтобы срок их полномочий не начинал течь заново.

Можно констатировать, что самым актуальным и в то же время самым малоизученным основанием досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования является его удаление в отставку. Хотя и законодатель выделяет данный вид и даже прописывает конституционные предпосылки подобной отставки можно заметить, что у ученых-правоведов сущность данного основания вызывает различные мнения [5]. Практика показывает сдерживающий эффект, который возможность подобной отставки (подобного основания прекращения полномочий) выполняет в отношении глав муниципальных образований; таким образом, можно говорить о том, что в данном случае можно говорить о том, что подобный правовой институт выполняет функции, которые обычно связываются с институтом юридической ответственности. Это указывает на то, что удаление главы муниципального образования в отставку это специфический вид санкции муниципально-правового вида юридической ответственности [55] [56].



### **3.2 Отрешение главы муниципального образования от занимаемой должности**

В ст. 74 Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ предусматривается возможность отрешения от должности высших должностных лиц муниципального образования – главы муниципального образования и главы администрации. Причем возможность отрешения от должности не только главы муниципального образования, но и главы местной администрации предусмотрена впервые.

Речь идет о невыборных должностных лицах, назначаемых на соответствующие должности по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанных должностей [31].

В настоящее время имеется практика отрешения главы муниципального образования в Сахалинской области (г.о. Вахрушев), Амурской области (г.о. Благовещенск, Сковородинский район), Алтайского края (г.о. Барнаул), Волгоградской области (г.о. Волгоград), республики Саха (Якутия) (поселок Тикси), Архангельской области (г.о. Новодвинск) и др.

Приведем пример из судебной практики. Указом Губернатора Архангельской области от 27 апреля 2016 г. № 42-у отрешен от должности глава муниципального образования «Коношское» Коношского муниципального района Архангельской области Кринин А.В.

В силу акт вступил со дня его официального опубликования, опубликован был на официальном интернет-портале правовой информации 27 апреля 2016 г. и на момент рассмотрения дела являлся действующим.

Кринин А.В. обратился в суд с административным иском с заявлением о признании незаконным данного Указа Губернатора Архангельской области, его отмене и восстановлении его в должности главы муниципального образования «Коношское».

В обоснование исковых требований указано, что данным правовым актом полномочия главы МО «Коношское» прекращены досрочно 27 апреля

2016 г. В качестве основания отрешения его от должности главы МО «Коношское» указано на совершение им установленных арбитражным судом действий (бездействия), влекущих нарушение прав и свобод человека, и непринятие мер по исполнению решения Арбитражного суда Архангельской области от 20 августа 2015 г. № А05-8298/2015, оставленного без изменения постановлением Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 октября 2015 г. Никаких действий, как глава МО «Коношское», влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, перечисленных в ст.ст. 17-64 гл. 2 Конституции РФ, он не совершал, не установлены такие нарушения и судебным решением. Основания для отрешения его от должности отсутствуют, а при издании оспариваемого указа нарушены положения п. 2 ч. 1 ст. 74 Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ.

В судебном заседании административный истец исковые требования поддержал. Пояснил, что никаких действий, нарушающих права и свободы граждан, он не совершал. Решением Арбитражного суда Архангельской области от 20 августа 2015 г. на него не возложено каких-либо обязанностей. Советнику главы по правовым вопросам, представляющей интересы муниципального образования «Коношское», в том числе в органах государственной регистрации, никаких указаний не исполнять решение суда он не давал. Орган государственной регистрации обоснованно отказал ИП в регистрации права на спорный объект недвижимости. Отказ администрации МО «Коношское» в присвоении почтового адреса данному объекту в суд обжалован не был. Решение муниципального Совета от 16.12.2014 г., которым утвержден перечень имущества, не подлежащего приватизации, не отменено. В данный перечень включен объект, на который претендует ФИО2. Она имеет статус индивидуального предпринимателя, поэтому истец не нарушал ее прав как человека и гражданина.

Представители административного ответчика Андреечев И.С. и Ивченко А.В. в судебном заседании с иском не согласились, пояснив, что указ об отрешении Киринина А.В. от должности главы МО «Коношское»

издан Губернатором Архангельской области в пределах полномочий, в установленный срок, в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 74 Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ. При издании оспариваемого правового акта Губернатор принял во внимание совершение главой Крининым А.В. действий, нарушающих права ФИО2 на выкуп нежилого помещения (конституционное право на предпринимательскую деятельность и право собственности), то обстоятельство, что данные нарушения установлены арбитражным судом 28 октября 2015 г., а также непринятие главой МО «Коношское» Крининым А.В. мер по исполнению судебного решения. То обстоятельство, что решением арбитражного суда от 20 августа 2015 г., вступившим в законную силу 28 октября 2015 г., на администрацию МО «Коношское» не возложено каких-либо обязанностей не свидетельствует о необязательности данного решения для органа местного самоуправления, возглавляемого Крининым А.В. В ходе проверки было установлено, что администрация МО «Коношское» для исполнения решения суда обязана была присвоить спорному нежилому помещению почтовый адрес, а также обратиться в регистрирующий орган с заявлением о прекращении права муниципальной собственности на весь объект недвижимости. Указанные действия были совершены временно исполняющим обязанности главы МО «Коношское», после отрешения Кренина А.В. от должности.

Заслушав пояснения административного истца, представителей административного ответчика, исследовав письменные материалы дела, выслушав заключение прокурора, полагавшей отказать в удовлетворении исковых требований, суд находит административное исковое заявление не подлежащим удовлетворению по следующим основаниям.

Согласно ч. 1 ст. 34 Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ глава муниципального образования входит в структуру органов местного самоуправления.

В силу ч. 1 ст. 36 Закона глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется

уставом муниципального образования в соответствии с настоящей статьей собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Аналогичные положения содержатся в пп. 3 п. 2 ст. 25 Устава муниципального образования «Коношское».

Согласно пп. «х» п. 1 ст. 29 Устава Архангельской области Губернатор Архангельской области отрешает от должности глав муниципальных образований Архангельской области по основаниям и в порядке, которые установлены законом.

В силу п. 2 ч. 1 ст. 74 Закона высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случае совершения указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих 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 использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, полученных из других бюджетов бюджетной системы РФ, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Срок, в течение которого высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, не может быть менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения

суда, необходимого для издания указанного акта, и не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда (ч. 2 ст. 74).

Указом Губернатора Архангельской области от 27 апреля 2016 г. № 42-у на основании п. 2 ч. 1 ст. 74 Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ отрешен от должности глава муниципального образования «Коношское» Коношского муниципального района Архангельской области Кригин А.В. в связи с совершением установленных арбитражным судом действий (бездействия), влекущих нарушение прав и свобод человека, и неприятием им мер по исполнению решения Арбитражного суда Архангельской области от 20 августа 2015 г. № А05-8298/2015, оставленного без изменения постановлением Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 октября 2015 г. по делу № А05-8298/2015.

Оспариваемый указ издан Губернатором Архангельской области в пределах его компетенции, порядок и срок издания данного акта, предусмотренные ст. 74 Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, соблюдены.

Установлено, что 30 января 2015 г. между администрацией МО «Коношское» и ФИО заключен договор купли-продажи указанного нежилого помещения. Также установлен факт уклонения администрации муниципального образования «Коношское» от государственной регистрации перехода права собственности к ФИО на объект недвижимого имущества.

Судом установлено, что 04 декабря 2015 г. на основании решения Арбитражного суда Архангельской области от 20 августа 2015 г. по делу № А05-8298/2015 ФИО2 обратилась в Управление Росреестра по Архангельской области и Ненецкому автономному округу с заявлением о регистрации перехода права собственности на нежилое помещение, общей площадью <данные изъяты> кв.м., расположенное по адресу: <адрес>.

4 декабря 2015 г. на основании п. 1 ч. 19 Федерального закона от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» государственная регистрация права собственности на заявленный объект была приостановлена Управлением

Росреестра на один месяц для устранения причин, препятствующих проведению государственной регистрации. 31 декабря 2015 г. по заявлению ФИО2 регистрация была приостановлена сроком по 24 марта 2016 г. 25 марта 2016 г. регистрация была возобновлена сроком на 7 рабочих дней. Основаниями для приостановления государственной регистрации послужило то, что объект недвижимости в соответствии с Федеральным законом № 122-ФЗ не учтен в государственном кадастре недвижимости, а также то, что на регистрацию был представлен только один подлинник договора купли-продажи и акт приема-передачи от 1 мая 2014 г.

В силу п. 21 ч. 1 ст. 14 Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского поселения относятся, в том числе присвоение адресов объектам адресации и размещение информации в государственном адресном реестре.

Постановлением главы МО «Коношское» Криным А.В. от 10 августа 2015 г. № 21 утверждены Правила присвоения, изменения и аннулирования адресов на территории Коношского городского поселения (далее – Правила), в соответствии с п. 26 которых заявление о присвоении объекту адресации адреса на территории Коношского городского поселения подается собственником объекта адресации по собственной инициативе либо лицом, обладающим правом хозяйственного ведения, правом оперативного управления, правом пожизненного наследуемого владения или правом постоянного (бессрочного) пользования на объект адресации. К заявлению прилагаются, в том числе правоустанавливающие и (или) правоудостоверяющие документы на объект (объекты) адресации (пп. «а» п. 33 Правил).

В связи с приостановлением государственной регистрации перехода права собственности 2 марта 2016 г. ФИО2 обратилась в администрацию МО «Коношское» с письменным заявлением о присвоении адреса спорному нежилому помещению, в ответ на которое получила отказ от 18 марта 2016 г. за подписью главы администрации МО «Коношское» Кринина А.В. в связи с

тем, что представленные правоустанавливающие документы не соответствуют требованиям, установленным действующим законодательством. В решении об отказе в присвоении объекту адресации адреса указано, что договор купли-продажи является правоустанавливающим документом, если он надлежащим образом зарегистрирован в Управлении Росреестра по Архангельской области и Ненецкому автономному округу.

Между тем, решение администрации МО «Коношское» от 18 марта 2016 г. об отказе в присвоении объекту адресации адреса в нарушение п. 39 Правил не содержит ссылку на положения п. 38 этих Правил.

По результатам прокурорской проверки внесено представление об устранении нарушений законодательства. В представлении указано, что администрацией МО «Коношское» своевременно не произведены действия по внесению сведений в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним по объекту – нежилое помещение, расположенное на <данные изъяты> этаже двухэтажного административного здания по адресу: <адрес>, общей площадью <данные изъяты> кв.м. Указанному объекту недвижимости не присвоен соответствующий адрес, позволяющий отличить его от иных нежилых помещений, располагающихся на первом этаже административного здания, сведения об объекте не внесены в установленном законом порядке в государственный кадастр недвижимости, что в последствии привело к невозможности осуществления регистрации перехода права собственности по договору купли-продажи к ИП ФИО2 и нарушению прав субъекта предпринимательской деятельности. Главе МО «Коношское» Кринину А.В. предписано, в том числе присвоить данному объекту недвижимости соответствующий адрес.

Представление прокурора было оставлено главой МО «Коношское» без удовлетворения. В направленном в прокуратуру Коношского района письме от 12 апреля 2016 г. Крининым А.В. указано, что нарушений законодательства со стороны должностных лиц администрации нет.

Поскольку причины, препятствующие проведению государственной регистрации, ФИО устранены не были, 04 апреля 2016 г. Управлением Росреестра в государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество на основании абз. 10, 12 п. 1 ст. 20 Федерального закона № 122-ФЗ отказано.

Решение Арбитражного суда Архангельской области от 20 августа 2015 г. по делу № А05-8298/2015 не было исполнено по причинам, связанным с бездействием администрации МО «Коношское», поскольку администрацией указанному нежилому помещению, как объекту адресации, адрес в установленном порядке присвоен не был, а также администрация не обратилась в Управление Росреестра с заявлением о прекращении права собственности муниципального образования «Коношское» на весь объект недвижимости, что являлось препятствием в государственной регистрации права (перехода права) собственности ФИО2 на одно из помещений.

Установленный судебными актами факт незаконного уклонения администрации МО «Коношское» в добровольном порядке от государственной регистрации перехода права собственности, влекущего нарушение права субъекта предпринимательской деятельности, а в дальнейшем и неисполнение решения Арбитражного суда Архангельской области от 20 августа 2015 г. свидетельствуют о бездействии Кринина А.В., осуществляющего руководство названным органом местного самоуправления на принципах единоначалия.

При таких обстоятельствах, суд приходит к выводу о том, что у Губернатора Архангельской области имелись основания для издания оспариваемого указа.

При оценке соразмерности избранной Губернатором Архангельской области меры ответственности суд принимает во внимание длительность нарушения прав предпринимателя ФИО2, которая более двух лет вынуждена была добиваться реализации права на выкуп арендуемого нежилого помещения, чему препятствовал глава МО «Коношское» Кринин А.В.



При таких обстоятельствах, отрешение Кринина А.В. от должности главы муниципального образования «Коношское» Коношского муниципального района Архангельской области является адекватной мерой ответственности выборного высшего должностного лица местного самоуправления.

Доводы административного истца о том, что его вина в неисполнении решения суда от 20 августа 2015 г. отсутствует, так как ответственность за это должна быть возложена на исполнителей – муниципальных служащих, которые готовили ответы на обращения ФИО2, суд считает несостоятельными, поскольку, как глава муниципального образования, Кринин А.В. в силу возложенных на него Законом № 131-ФЗ и Уставом МО «Коношское» полномочий несет ответственность за деятельность возглавляемого им органа местного самоуправления.

Кроме того, именно Кринин А.В., как глава муниципального образования, не желал исполнения названного решения суда, о чем он неоднократно заявлял в судебном заседании, считая выкупную цену спорного нежилого помещения, установленную решением Арбитражного суда Архангельской области от 29 октября 2014 г., необоснованно заниженной.

Имеет отношение к изложенному и еще один пример, подтверждающий высказанную ранее точку зрения. Так Губернатор Ямала в 2020 году Дмитрий Артюхов порекомендовал депутатам сельского поселения Лонъюган уволить главу Адиля Магерарова по утрате доверия. Данное обстоятельство возникло вследствие расследования уголовного дела о злоупотреблении служебными полномочиями, так лица, действующие в ходе субподрядных работ по муниципальному контракту были аффилированы с главой коммерческим организациям. Это повлекло причинение значительного ущерба бюджету района и нарушение закона об осуществлении предпринимательской деятельности другими участниками аукциона.

Как представляется, в законодательстве отсутствует такая норма, которая бы давала главе субъекта РФ право снимать главу муниципального образования в связи с утратой его доверия. Это бы дало возможность отправлять в отставку нерадивых, некомпетентных или недобросовестных глав муниципального образования. С такими предложениями не раз обращались губернаторы, так Губернатор Смоленской области еще в 2016 году обратился к депутатам Государственной Думы. Но Дума оставила все без рассмотрения, хотя соответствующий законопроект был отправлен в Государственную Думу. Комиссия по федеральному устройству и вопросам местного самоуправления в составе рабочей группы рассматривает данное положение и может быть все же будут внесены соответствующие изменения в Закон от 06.10.2003 г. Причем данные изменения не будут противоречить Конституции РФ (ст. 132), которая теперь говорит о взаимодействии органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ в решении задач и интересов населения данного муниципального образования. Тем самым это повлечет за собой усиление роли губернских властей в определении кандидатур на должность главы муниципального образования и их досрочном прекращении полномочий. Конечно же губернаторам нужно работать в команде и с теми, кто показывает положительный результат работы [28].

Данный способ отрешения главы от должности является в той же степени актуальным и применимым в практическом функционировании органов местного самоуправления в Российской Федерации, как и удаление главы в отставку, но у каждого конкретного случая основания для этого на практике различны. В значительной степени подобная дифференциация связана с региональным и местным законодательством.

### **3.3 Отзыв главы муниципального образования избирателями**

Отзыв главы муниципального образования избирателями, как и отзыв депутата, Конституционный Суд РФ рассматривает как меру конституционно-правовой ответственности, которая имеет очень важную и в том числе сложную юридическую природу. Это мера негативной юридической ответственности в случае совершения главой муниципального образования противоправного виновного деяния – преступления или правонарушения [16].

Нормы, регулирующие отзыв члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица, включены законодателем в гл. 5 «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления» Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, поэтому можно сделать вывод, что, по мнению законодателя, отзыв избранных должностных лиц также есть форма народовластия [31].

Законом, равно как и вышеуказанным решением КС РФ установлено, что основаниями для отзыва избирателями члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления являются конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Можно голосовать за ограниченный круг вопросов на референдуме, но не за кадровые, что запрещено российским законодательством, поскольку Закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ запрещает выносить на референдум вопросы:

- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления;
- о приостановлении осуществления ими своих полномочий;
- о проведении досрочных выборов в органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления;
- об отсрочке указанных выборов;

- о персональном составе органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления;
- об избрании депутатов и должностных лиц;
- об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц;
- о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности [65].

Правовой основой отзыва своих представителей избирателями являются общие положения, содержащиеся в ст. 24 Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, где институт отзыва выборных представителей местного сообщества переведен из факультативного в обязательный для всех муниципалитетов. Это сделано, чтобы глава муниципального образования был ответственен перед населением [31].

Изучая данный вопрос можно прийти к выводу что сама процедура отзыва главы муниципального образования не похожа на референдум в обычном его проявлении, здесь больше задействуется субъективные характеристики участников (состав групп, агитация и субъективно-персональное мнение агитаторов, подкуп СМИ, финансирование и так далее). Тем самым, несомненно, необходимо защитить главу муниципального образования от неосновательного ложного отзыва, а его инициаторов в свою очередь требуется защитить от административного ресурса главы муниципалитета. То есть необходим целый механизм, прописывающий особые гарантии прав инициаторов отзыва и отзываемого лица в ходе такой агитации [57].

В соответствии со ст. 24 Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ основания для отзыва члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования.

К сожалению сейчас как на федеральном, так и на региональном уровне отсутствуют основания такого отзыва. Федеральный законодатель это

не установил, ссылаясь на самостоятельность органов местного самоуправления в данном отношении. Органы же местного самоуправления в свою очередь обычно не спешат данный перечень устанавливать. Как нам кажется, здесь также нужно начать с вынесенного судебного решения в отношении главы муниципального образования, который совершил конкретное виновное противоправное деяние, после чего можно также указать и наличие оснований полагать, что глава не исполняет полномочия в соответствии со своей занимаемой должностью [40].

Здесь хотелось бы добавить следующее: если совершено преступление и в случае, если обвинительный приговор суда уже наличествует, то рассматриваемые полномочия прекращаются досрочно без голосования представительного органа муниципалитета [35] [60].

Утрата доверия со стороны избирателей возникает в связи с неудовлетворенностью избирателей деятельностью выборного должностного лица местного самоуправления, что бывает связано совокупно или по отдельности с такими причинами, как:

- «- невыполнение предвыборной программы;
- невыполнение наказов, официально внесенных в реестр наказов органом местного самоуправления;
- официально объявленное лицом изменение своей политической ориентации при условии, что она была одним из определяющих факторов при его избрании;
- отказ от контактов с избирателями, ведения приема избирателей, рассмотрения их жалоб и заявлений» [39].

Для примера рассмотрим более подробно третье основание, существующее в ситуации, когда глава муниципального образования в ходе выполнения своих полномочий сменил свои главные политические ориентиры и приоритеты, которые обещал выполнять и действовать в данных рамках, то жители данного муниципалитета имеют право его отозвать.

В юридической литературе есть мнение, что такой отзыв «сохранит свое самостоятельное значение только тогда, когда в основе процедуры будет лежать волеизъявление граждан, не связанное с реализацией дополнительной судебной процедуры» [15].

Процедура реализации досрочного отзыва избирателями выборного представителя местного сообщества проводится на основе принципов всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие гражданина РФ в голосовании по отзыву депутата является свободным и добровольным. Несомненно, данное голосование должно быть открыто и гласно. Любое нарушение голосования может повлечь за собой наступление различного рода ответственности [57].

Здесь нужно особое внимание уделить подкупу избирателей и различным мошенническим схемам, которые могут быть использованы нечестными на руку сборщиками. В настоящее время в России прослеживается такая тенденция массового не участия в голосовании по различным причинам, поэтому если избиратели не идут голосовать за кого-то либо, то уж и тем более не пойдут голосовать против, одним словом нужно очень сильно постараться чтобы собрать подписи за отзыв главы муниципального образования половины жителей данной территории.

Во многих случаях устанавливается правило, согласно которому право отзыва не может быть использовано в течение первого года со дня избрания соответствующего должностного лица и в течение одного года перед истечением срока, на который он избран [8].

Некоторые уставы муниципальных образований прописывают, кто имеет право предлагать вопрос об отзыве главы. Этим правом наделены представители политических партий и объединений, которые были зарегистрированы и не утратили свой статус на данный момент. Сразу же следует сделать оговорку, что политические партии могут инициировать отзыв главы, как правило, не их партийной принадлежности. Для этого они начинают с подачи письменного заявления в избирательную комиссию о

вопросе отзыва данного главы муниципалитета. После чего собирают организационное собрание для групп граждан, которые инициируют отзыв главы муниципального образования.

В настоящее время, зачастую характерно наличие нормы, согласно которой граждане – инициаторы отзыва подают коллективное заявление о возбуждении вопроса о проведении голосования по отзыву в избирательную комиссию муниципального образования. Заявление инициативной группы граждан о возбуждении вопроса об отзыве должно быть рассмотрено избирательной комиссией муниципального образования в течение установленного 14-дневного срока. И уже по получении заявления инициативной группы граждан избирательная комиссия муниципального образования незамедлительно информирует о ней выборного представителя местного сообщества и по его требованию представляет ему копию заявления и приложенных к нему документов. Ознакомившись с ними, выборный представитель местного сообщества вправе представить в избирательную комиссию округа в письменном виде аргументы в свою защиту.

Инициативная группа избирателей, политическое общественное объединение самостоятельно назначают лиц, собирающих подписи под требованием о проведении голосования по отзыву.

Каждый субъект РФ и муниципальный орган вправе устанавливать на своей территории то количество подписей избирателей, которые нужны для отзыва главы муниципального образования:

- не менее числа подписей, требуемых при выдвижении на выборах в орган местного самоуправления;
- не менее 15 % от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа на день проведения выборов данного должностного лица [70].

Итак, выборный представитель местного сообщества вправе:

- давать разъяснения избирателям непосредственно или через СМИ по

поводу тех обстоятельств, которые стали основанием для возбуждения процедуры отзыва. Данное право начинает течь со дня, следующего за днем принятия избирательной комиссией муниципального образования решения о разрешении сбора подписей в поддержку назначения голосования по отзыву;

- получить неоплачиваемый отпуск со дня, следующего за днем принятия решения избирательной комиссией муниципального образования о назначении дня голосования по отзыву, и до дня официального опубликования общих итогов голосования в любой день и на любое время в течение этого срока;

- назначить до 5-ти доверенных лиц, регистрация которых осуществляется избирательной комиссией незамедлительно на основании письменного заявления выборного представителя местного сообщества и заявления самого гражданина о согласии быть доверенным лицом;

- доверенные лица получают от избирательной комиссии муниципального образования удостоверения и вправе осуществлять агитационную и иную законную деятельность, представлять интересы выборного представителя местного сообщества в отношениях с государственными органами, органами местного самоуправления, политическими общественными объединениями, избирательными комиссиями, их должностными лицами, а также с гражданами;

- выборный представитель местного сообщества вправе в любое время отозвать доверенных лиц, уведомив об этом избирательную комиссию муниципального образования, которая аннулирует выданные данным доверенным лицам удостоверения.

В качестве гарантий инициативной группы, политического общественного объединения положения о процедуре отзыва закрепляют:

- право на получение от избирательной комиссии муниципального образования, которая их зарегистрировала, удостоверений членов инициативной группы. С этого момента они вправе осуществлять разъяснительную и иную законную деятельность, связанную со сбором



подписей в поддержку назначения голосования по отзыву, а также с агитацией за отзыв выборного представителя местного сообщества в случае назначения голосования про отзыву;

- право политического общественного объединения определить круг лиц, которым поручается от имени политического общественного объединения разъяснительная и иная законная деятельность, связанная со сбором подписей в поддержку назначения голосования по отзыву, а также с агитацией за отзыв выборного представителя местного сообщества в случае назначения голосования по отзыву.

Некоторые отдельные положения о процедуре отзыва глав муниципальных образований закрепляют обязанность администрации (работодателя) предоставлять членам инициативной группы по их просьбе, подтвержденной письменным обращением уполномоченного представителя инициативной группы, неоплачиваемый отпуск на любой срок в период со дня, следующего за днем принятия представительным органом местного самоуправления решения о назначении голосования по отзыву выборного представителя местного сообщества, и до дня официального опубликования общих итогов голосования [6].

Также хотелось бы уделить внимание на финансовую составляющую. Любые выборные мероприятия требуют больших финансовых затрат, особенно если это касается агитации. Напомним, что данные мероприятия по отзыву главы муниципального образования не должны осуществляться за счет местного бюджета. Чаще всего их спонсирует либо «сторонняя политическая элита», либо зарубежные организации.

Тем самым инициативная группа сама обязана создать собственный фонд для финансирования кампании по отзыву после регистрации избирательной комиссией муниципального образования, выборный представитель местного сообщества - после назначения даты голосования по отзыву.

А вот если подписи будут собраны, то финансирование деятельности

самых избирательных комиссий муниципального образования, связанной с возбуждением вопроса об отзыве и проведением голосования по отзыву, осуществляется за счет средств местного бюджета. Отозванным будет считаться то обстоятельство, что за отзыв главы муниципального образования проголосовало более половины избирателей данного муниципального образования.

Нормативные правовые акты муниципальных образований по сравнению с федеральным законом обычно повышают количество голосов, требуемых для отзыва. Лицо считается отозванным, если за его отзыв проголосовало большинство от числа зарегистрированных в соответствующем избирательном округе избирателей.

Поэтому целесообразно снизить требования к числу избирателей, принявших участие в голосовании по отзыву выборных должностных лиц местного самоуправления для признания их состоявшимися.

Однако данное основание в настоящее время применяется лишь к муниципальным депутатам, которые являются выборными. К главам муниципальных образований оно неприменимо, поскольку они назначаются по итогам конкурса на замещение соответствующей должности и с ними заключается трудовой договор. Полагаем, что необходимо вернуть выборы глав муниципальных образований, что добавит объективности как при избрании на данную должность, так и при отзыве с нее и досрочном прекращении соответствующих полномочий [10].

Однако такие предложения не находят поддержки. Так, например, в 2021 году инициативная группа депутатов Думы г.о. Тольятти вышли с предложением о возврате прямых выборов главы г.о. Тольятти, однако Самарская Губернская Дума сочла это нецелесообразным.

Сформулируем вывод, что такой вид досрочного прекращения полномочий главы, как отзыв избирателями, очень сложный и иногда даже корыстный и противоправный процесс. А в некоторых случаях даже невозможный в связи с назначением главы муниципального образования.

### **3.4 Иные основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования**

После рассмотрения самых распространенных и значимых с точки зрения муниципального управления видов досрочного прекращения полномочий, хотелось бы перейти к иным основаниям, которые также указаны в законе.

Так, признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным главы муниципального образования, или вступление в отношении главы муниципального образования в законную силу приговора суда, также схоже с досрочными прекращениями деятельности депутата и других чиновников.

Что же касается таких оснований прекращения полномочий главой муниципального образования как утрата поселением статуса муниципального образования или объединение нескольких муниципальных территорий, их упразднение или преобразование, то данные положения подлежат применению, если имеется вступившее решение органов местного самоуправления или субъекта РФ и соответствующие изменения внесены в Устав данного муниципального образования. Естественно чаще всего из двух глав, объединившихся районов назначают более авторитетное лицо или новый Глава избирается на муниципальных выборах [17].

В качестве нового основания досрочного прекращения полномочий глав муниципальных образований, применяемого лишь в отношении соответствующих высших должностных лиц муниципальных районов и городских округов, Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 102-ФЗ была предусмотрена утрата ими доверия со стороны Президента РФ [73].

Досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования в связи с утратой доверия Президента РФ было внесено в действующее законодательство в качестве отдельного основания прекращения его полномочий; была также нормативно закреплена процедура и алгоритм принятия такого решения.

Объективными предпосылками «утраты доверия» являются:

- несоблюдение главой муниципального района, 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 РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;

- установление в отношении избранных на муниципальных выборах главы муниципального района, городского округа факта открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда указанные лица были зарегистрированы в качестве кандидатов на выборах соответственно главы муниципального района, главы городского округа [72].

С одной стороны, введение такой меры обусловлено целями защиты основ конституционного строя суверенной российской государственности посредством исключения любых форм проявления финансово-экономической зависимости лиц, замещающих высшие должности на соответствующих уровнях публичной власти, и их близких родственников от иностранных государств, а ее распространение именно на глав муниципальных районов, городских округов объясняется значительной вовлеченностью органов местного самоуправления муниципальных образований этого типа в осуществление переданных государственных полномочий и тем самым в реализацию государственного суверенитета.

С другой стороны, следует учитывать, что органы местного самоуправления не входят в организационную систему органов государственной власти, и поэтому главы муниципальных образований (независимо от их типа) не состоят в отношениях административной субординации ни с руководителями субъектов РФ, ни с Президентом РФ, в

связи с чем решения высших должностных лиц государственной власти сами по себе не могут служить основанием и предопределять досрочное прекращение полномочий высших должностных лиц муниципальных образований.

В связи с вышеперечисленными случаями полномочия главы муниципального района, главы муниципального округа, главы городского округа прекращаются досрочно в связи с утратой доверия Президента РФ.

Таким образом, утратить доверие Президента РФ можно при нарушении главой муниципального образования установленных запретов, указанных в Федеральном законе от 07.05.2013 года. Данное положение относится ко всем главам городских и муниципальных образований и не зависит от способа их избрания и назначения. Тем самым Президент РФ имеет право при наличии данных обстоятельств «убрать» главу муниципального образования. Считаем, что данная норма должна предполагать и наличие условий, при которых можно утратить доверие и главы субъекта РФ, в состав которого входит данное муниципальное образование.

## Заключение

Наиболее заметным должностным лицом, олицетворяющим собой институт местного самоуправления для жителей муниципального образования является его глава, возглавляющий местную администрацию и территорию. Он действует как высшее должностное лицо в рамках управления соответствующей территорией и наделен в связи с этим административными полномочиями. Нормативным документом, регулирующим деятельность главы муниципального образования, является Устав данного муниципального образования.

На обязательной основе глава должен отчитываться перед населением о проделанной работе. Кроме того, благодаря информатизации и развитию технологий каждый житель муниципального образования может ознакомиться с доходами главы и расходами, которые глава произвел за отчетный период.

В настоящее время большое количество глав муниципальных образований уже были отстранены от занимаемых ими должностей. Представляется несомненным, что в Российской Федерации уже сложилась практика соответствующего отстранения глав муниципальных образований, но она, конечно же, требует постоянного правового совершенствования. Данная тема является в настоящее время мало изученной, она достаточно редко становится предметом самостоятельного изучения в специальной литературе. Многие ученые-правоведы спорят о тех или иных основаниях досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования. Процедуры, посредством которых происходит отстранение главы муниципального образования от должности имеют большое количество спорных и коллизионных моментов и нуждается в дальнейшей более тщательной разработки и регулировании.

Вопросы установления и реализации муниципально-правовой ответственности в настоящее время регулируются рядом нормативных

правовых актов разного уровня. Центральное место занимают уставы муниципальных образований, так как именно данные акты содержат основания муниципально-правовой ответственности муниципальных органов перед населением. Субъектами РФ разрабатываются модельные типовые уставы для муниципальных образований, находящихся на их территории. В связи с тем, что уставы муниципальных образований подлежат государственной регистрации, фактически нормотворчество муниципальных органов власти в этом случае контролируется государством.

В настоящее время имеется такой пробел в муниципальном законодательстве как отсутствие такой разновидности ответственности как муниципально-правовая, хотя выделения данной ответственности в самостоятельный вид юридической ответственности придерживаются многие авторы. Можно прийти к выводу, что к настоящему времени институт муниципально-правовой ответственности главы муниципального образования уже сложился в качестве самостоятельной разновидности юридической ответственности, которая может быть реализована в отношении данного субъекта. Проблемой, однако, является то обстоятельство, что данный институт обычно в недостаточной степени регламентируется муниципальными правовыми актами и само словосочетание «муниципально-правовая ответственность» практически не используется отечественным законодателем.

Можно выделить три разновидности оснований прекращения полномочий глав муниципальных образований:

- 1) прекращение их теми лицами, которым они административно не подчинены;
- 2) добровольное прекращение;
- 3) прекращение в силу сложившихся обстоятельств.

Наличие первой группы оснований прекращения полномочий ставит под сомнение принцип независимости органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Помимо этого, главами муниципальных образований заключаются срочные трудовые договоры, в которых указывается на возможность их досрочного расторжения по основаниям и в случаях, указанных в законодательстве.

В таком случае отсутствуют гарантии главам муниципальных образований возможности осуществлять свои полномочия без вмешательства в их деятельность муниципальных советов или губернаторов, а также оказания на них какого-либо политического давления.

Это говорит о недостатках регулирования процедуры досрочного прекращения служебных полномочий данных лиц. Ведь если правильно установить основания применения досрочного прекращения полномочий главы, то будет сведена к минимуму опасность различных конфликтов, возникающих по этому поводу, а если не будет четких критериев для разграничения таких оснований, то и невозможно будет их правильно применить. Недостаточно внимания уделяется алгоритму, детализации и процедурам реализации данного института [83] [84].

По мнению законодателя, отзыв избранных должностных лиц также есть форма народовластия. Однако данное основание в настоящее время применяется лишь к муниципальным депутатам, которые являются выборными. К главам муниципальных образований оно неприменимо, поскольку они назначаются по итогам конкурса на замещение соответствующей должности и с ними заключается трудовой договор. Полагаем, что необходимо вернуть выборы глав муниципальных образований, что добавит объективности как при избрании на данную должность, так и при отзыве с нее и досрочном прекращении соответствующих полномочий. Однако такие предложения не находят поддержки. Так, например, в 2021 году инициативная группа депутатов Думы г.о. Тольятти вышли с предложением о возврате прямых выборов главы г.о. Тольятти, однако Самарская Губернская Дума сочла это нецелесообразным.



В ходе изучения данной темы, мы пришли к выводу, что необходимо создать равные правила и основания для глав муниципальных образований, избираемых на муниципальных выборах и глав, которые избираются представительным органом муниципалитета. В том числе необходимо запретить субъекту снова выходить на выборы после добровольной отставки или другого вида досрочного прекращения полномочий главы. Тем самым необходимо внести тенденцию сменяемости данного органа власти. В России недавно внедренная концепция «сити-менеджеров» не совсем себя оправдала, так как порою глава муниципального образования, избранное по конкурсу, не стремится соблюдать права, свободы и интересы населения, а всего лишь пытается удержать власть в своих руках.

Данный институт требует тщательного изучения и в последующем полного и всестороннего изменения данных оснований на федеральном уровне.

В результате внесения в 2020 году изменений в ряд статей Конституции РФ, направленных в том числе и на выстраивание единой системы публичной власти, включающей в себя и муниципальную власть, и последовавшего за этим принятия порядка семидесяти федеральных законов, можно предположить, что появится в числе прочего и ряд новых источников муниципально-правовой ответственности.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Авилов, В.В. Некоторые вопросы удаления главы муниципального образования в отставку как меры конституционной ответственности // Вестник Владимирского юридического института. 2011. № 5. – С. 15-18.
2. Акопян, А.В. Ответственность представительных органов местного самоуправления перед государством в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Юж. федер. ун-т. Ростов-на-Дону, 2011. – 25 с.
3. Алексеев, И.А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики: Автореф. дис.... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Сев.-Кавказ. акад. гос. службы. Ростов-на-Дону, 2007. - 50 с.
4. Аналитическая записка Центризбиркома РФ «О некоторых вопросах формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 2015. № 2. Режим доступа: URL: <http://vestnik.rcoit.ru/34/2-2015/18.html> (дата обращения: 05.04.2021).
5. Андреев, В.А. Отдельные вопросы правового регулирования института удаления главы муниципального образования // Законность и правопорядок в современном обществе. 2014. № 20. – С. 90-96.
6. Багмет, А.М., Бычкова, Е.И. Некоторые аспекты совершенствования института ответственности главы муниципального образования // Российская юстиция. 2020. № 4. – С. 13-15.
7. Баженова, О.И. Органы муниципального образования как его представители: к постановке проблемы. // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. - С. 45-55.
8. Банщиков, С.А. Ответственность главы муниципального образования перед представительным органом местного самоуправления:

противоречия законодательства. // Сибирский юридический вестник. 2010. № 1. – С. 48-60.

9. Баранов, В.А. Субъект ответственности при осуществлении местного самоуправления в конституционно-правовом контексте // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2011. № 3. – С. 219-226.

10. Вискулова, В.В. Институт прямых выборов: необходимы ли дополнительные гарантии? // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. – С. 12-20.

11. Волльманн, Х. Сравнительный анализ отстранения от должности бургомистров в Германии и «удаления» глав муниципальных образований в России / Х. Волльманн, Э. Маркварт // Муниципальное право. 2012. № 2(58). – С. 83-89.

12. Володько, И.А. Удаление главы муниципального образования в отставку: предварительные итоги реализации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. – С. 40-51.

13. Гончаров, В.В. О некоторых вопросах повышения влияния органов конституционного правосудия в Российской Федерации на укрепление исполнительной вертикали власти и формирование единого правового пространства в стране. // Российская юстиция. 2010. № 2. – С. 10-16.

14. Гончаров, С.В. Институт досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования: Дисс ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Краснодар, 2014. – 222 с.

15. Давыдова, Н.Ю. Институт удаления главы муниципального образования в отставку. // Адвокат. 2009. № 12. – С. 67-70.

16. Дзидзоев, Р.М. Институт импичмента в России: монография. М.: Юрлитинформ, 2010. – 153 с.

17. Диденко, А.Н. Актуальные вопросы законодательного совершенствования территориальной организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. – С. 57-60.

18. Дитятковский, М.Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: Учебник. М., 2014. – 266 с.

19. Докторова, А.Т. Удаление в отставку главы муниципального образования // Российская юстиция. 2018. № 6. – С. 26-28.

20. Европейская Хартия местного самоуправления от 15.10.1985 (Страсбург) // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

21. Заболотских, Е.М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: Науч.-практ. пособ.- 2-е изд. М.: Проспект, 2015. – 123 с.

22. Заболотских, Е.М. Правовой механизм удаления главы муниципального образования в отставку в контексте реформы местного самоуправления в РФ. // Актуальные проблемы российского права. 2010. № 1(14). – С. 10-11.

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

24. Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

25. Закон Самарской области от 30.06.2005 № 132-ГД «Об установлении наименований органов и должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований на территории Самарской области» // Волжская коммуна. 2005. 2 июля.

26. Закон СССР от 09.04.1990 № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Свод законов СССР. 1990. Т. 1. Ст. 267.

27. Иванов, Д.М. Понятие и виды муниципальной ответственности // Право и экономика: матер. Всеросс. науч.-практ. конф. молодых ученых, 15 дек. 2008 г. Ростов-на-Дону: РИНХ, 2008. – С. 89-92.
28. Исаков, В.С., Маньковская, В.И. Инициирование удаления в отставку главы муниципального образования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. // Мир юридической науки. 2018. № 7. – С. 45-54.
29. Кашо, В.С. О критериях выделения муниципально-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2. – С. 61-63.
30. Кашо, В.С. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления как предмет муниципального правотворчества // Журнал российского права. 2011. № 6. – С. 35-40.
31. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» / под. ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной.- 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; Инфра-М, 2015. – 326 с.
32. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 2020. 4 июля.
33. Кутафин, О.Е., Фадеев, В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. М., 2007. – 506 с.
34. Лейст, О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. М.: Изд. МГУ, 1981. – 240 с.
35. Макеев, Н.Н. Освобождение от должности глав муниципальных образований в связи с привлечением к уголовной ответственности. // Законность. 2010. № 2(904). – С. 3-7.
36. Марченко, С.А. Прекращение полномочий главы муниципального образования РФ [Электронный ресурс ] // Режим доступа: <http://www.samoupravlenie.ru/33-01.php>. (дата обращения: 05.04.2021).

37. Масловская, М.В. Понятие и характеристика муниципально-правовой ответственности // Актуальные проблемы совершенствования уголовно-правовых, криминалистических и криминологических мер борьбы с преступностью: матер. Всеросс. науч.-прак. конф., Саранск, 5-6 дек. 2005 г. Саранск: Изд-во Морд. ун-та, 2006. – С. 154-158.

38. Муниципальное право России: учебник / отв. ред. Г.Н. Чеботарев. М.: Юристъ, 2016. – 425 с.

39. Муниципальное право России: Учебник.- 4-е изд., перераб. и доп. / Постовой, Н.В., Таболин, В.В., Черногор, Н.Н.; под ред. Н.В. Постового. М.: Юриспруденция, 2016. – 505 с.

40. Нудненко, Л.А. Тенденции правового регулирования отзыва избирателями выборного представителя местного сообщества. // Административное и муниципальное право. 2018. № 6. – С. 25-35.

41. Определение Конституционного Суда РФ от 01.03.2007 № 129-О-П «По жалобам граждан Бабковой Зои Михайловны, Бойковой Светланы Ивановны и других на нарушение их конституционных прав частью 1 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ - <http://www.ksrf.ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 04.04.2021).

42. Определение Конституционного Суда РФ от 10.04.2002 № 92-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции РФ положений статей 1, 2, 3 и главы IV Федерального закона «Об общих принципах

организации местного самоуправления в РФ» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 5.

43. Ответственность органов публичной власти: правовое регулирование и правоприменительная практика: Учебник / Е.С. Шугрина, С.В. Нарутто, Е.М. Заболотских. М.: Юрайт, 2014. – 347 с.

44. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15.01.2020 // Российская газета. 2020. 16 янв.

45. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.1997 № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // СЗ РФ. 1997. Ст. 4902.

46. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.1997 № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4902.

47. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ – Режим доступа: <http://www.ksrf.ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 04.04.2021).

48. Пятрина, О.Ю. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики применения // Молодые ученые СГА. М.: Изд-во СГУ, 2008. – С. 141-150.

49. Сасов, Д.Е. Основания разграничения муниципально-правовой ответственности // Конституция Российской Федерации и проблемы построения демократического общества и правового государства: доклады

Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 15-летию принятия Конституции РФ, 10-11 дек. 2008 г., г. Новосибирск. Новосибирск: СибАГС, 2009. – С. 135-137.

50. Селиверстова, Е.В. Муниципальная ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности // Право и суд в современном мире: матер. VII Междунар. науч.-практ. конф. студентов и молодых ученых. Челябинск, 2010. – С. 202-203.

51. Сергеев, А.А. Прекращение полномочий выборных лиц публичной власти как мера юридической ответственности // Журнал российского права. 2002. № 7. – С. 30-39.

52. Соловьёв, С.Г. К вопросу о содержании правовой конструкции удаления в отставку главы муниципального образования. // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. – С. 65-68.

53. Соловьёв, С.Г. Ответственность глав муниципальных образований. // Законность. 2005. № 8. – С. 8-16

54. Соловьёв, С.Г. Эволюция механизма муниципально-правовой ответственности глав муниципальных образований. // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2005. № 3. – С. 15-23

55. Соловьёв, С.Г., Четвергова, А. Удаление в отставку главы муниципального образования // Законность. 2011. № 11. – С. 14-20

56. Соловьёв, С.Г., Четвергова, А.В. К вопросу о правовых проблемах удаления в отставку главы муниципального образования. // Муниципальное право. 2011. № 2(54). – С. 2-5.

57. Степанова, А.А. К вопросу об отзыве главы муниципального образования. // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 8. – С. 34-37.

58. Стоноженко, А.В. Ответственность главы муниципального образования: проблемы правового регулирования института удаления главы муниципального образования в отставку. // Молодой ученый. 2020. № 50(340). – С. 319-322.



59. Трудовой кодекс РФ от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 30.04.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2021) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
60. Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 05.04.2021) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
61. Указ Президента РФ от 21.11.1994 № 2093 «О некоторых вопросах досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления» // СЗ РФ. 1994. № 31. Ст. 3249.
62. Указ Президента РФ от 22.10.1993 № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5071.
63. Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.
64. Усманов, Р.М. Проблема несовершенства законодательства в области удаления главы муниципального образования в отставку / Р. М. Усманов, Е. З. Суфьянова // Аллея науки. 2018. Т. 3. № 1(17). – С. 675-677.
65. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
66. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152
67. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации» // Российская газета. 1999. 19 окт.
68. Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3108.
69. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

70. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

71. Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Российская газета. 2012. 5 дек.

72. Федеральный закон 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» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

73. Федеральный закон от 07.05.2013 № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «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»» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2329.

74. Фролов, Н.Л. Институт отзыва депутатов и главы муниципального образования как форма реализации муниципально-правовой ответственности // Общество и право. 2011. № 5. – С. 70-74.

75. Чащина, С.И. Добровольная отставка главы муниципального образования как вынужденная мера по устранению пробелов в уставе муниципального образования. // Практика и проблемы реализации конституционных основ российского законодательства: сб. ст. науч.-практ. конф., Хабаровск, 25 янв. 2019 г. / Хабаровский гос. ун-т экономики и права. Хабаровск, 2019. – С. 57-60.

76. Чеботарев, Г.Я. Соотношение конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности в системе местного самоуправления // Российский юридический журнал 2002. № 4. – С. 37-41.

77. Черногор, Н.Н. Муниципально-правовая ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности // Проблемы юридической ответственности: сб. науч. тр. М.: МИЭП, 2006. – С. 20-28.
78. Черногор, Н.Н. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (теоретико-правовые проблемы). М.: Юриспруденция, 2006. – 191 с.
79. Черногор, Н.Н. Проблема муниципально-правовой ответственности в российской правовой науке // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. № 3. – С. 36-40.
80. Шайхуллин, М.С. Законодательные гарантии при удалении главы муниципального образования в отставку. // Матрица научного познания. 2021. № 4-2. – С. 161-163.
81. Шайхуллин, М.С. О некоторых гарантиях защиты главы муниципального образования при рассмотрении вопроса об удалении его в отставку. // Матрица научного познания. 2021. № 4-2. – С. 158-160.
82. Шугрина, Е.С. Контроль, ответственность власти и иные гарантии права на осуществление местного самоуправления. М., 2008. – 257 с.
83. Шугрина, Е.С. Почему механизм удаления глав муниципальных образований в отставку приводит к существенным нарушениям прав на местное самоуправление. // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 5. – С. 7-14.
84. Шугрина, Е.С. Удаление главы муниципального образования в отставку: проблемы законодательного регулирования и правоприменительная практика // Местное право. 2009. № 7-8. – С. 13.
85. Юсупов, А.А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики // Научные чтения: сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф., Казань, 21 апр. 2010 г. Казань, 2010. – С. 390-395.

86. Ярошенко, Н.И. Нормоконтроль: конституционно-правовые основы и роль в механизме реализации конституционно-правовой ответственности: Дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. – 156 с.

87. McNickle Chris. Bloomberg: how America's most successful Mayor would govern as President / foreword by Kenneth T. Jackson. New York: Skyhorse publishing, 2020. – 450 p.

88. Castells M. The rise of the Network Society. The Information Age. Economy, Society, and Culture. Oxford the Wiley-Blackwell, 2010. – 656 p.

89. Wollmann H. Direkte Demokratie in den ostdeutschen Kommunen – Regelungsschub und Anwendungspraxis // Derlien H.-U. Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost. Eine Evaluation. Nomos: Baden-Baden, 2001. – P. 27-61.

90. Local Government. Aspects of Britain. London: HMSO Publications Centre, 1996. – P. 21-22.

91. Chandler J.A. Local Government Today. Manchester: University press, 1991. – P. 28.

92. Byrne T. Everyone's guide to how it all works. Penguin Books, 1981. – P. 93.

93. Gicquel J., Gicquel J.-É. Droit constitutionnel et institutions politiques. 25e éd. Paris, 2011. – P. 71.