

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, специальности)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

(направленность (профиль)/специализация)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему «Институт досрочного прекращения полномочий главы
муниципального образования»

Обучающийся

И.А. Мацкив

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н. К.П. Федякин

(ученая степень (при наличии) , ученое звание (при наличии) , Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Основы реформы местного самоуправления: федеральный, региональный и местный уровни	7
1.1 Анализ существующей законодательной базы.....	7
1.2 Законодательные основы ответственности главы муниципального образования.....	11
1.3 Соотношение перспектив развития законодательства по организации и деятельности местного самоуправления с существующей законодательной базой Самарской области	23
1.4 Сложившаяся традиция критики в научной литературе аспектов института досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования.....	28
Глава 2 Основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования	33
2.1 Отставка по собственному желанию, как единственное работающее основание	33
2.2 Иные основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования в призме использования их главой субъекта федерации	43
Глава 3 Удаление главы муниципального образования в отставку. Проблема декларативности оснований	60
3.1 Конституционные основы удаления в отставку	60
3.2 Удаление в отставку по пункту 2 части 2. статьи 74.1 131-ФЗ.....	65
3.3 Удаление в отставку за неудовлетворительную работу на протяжении двух лет	73
Заключение	79
Список используемой литературы и используемых источников.....	83

Введение

30 марта 2015 года Самарская губернская дума приняла закон Самарской области «О порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области». Закон определил порядок формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области. Ключевое изменение – смена принципов определения главы муниципального образования: от прямых выборов к проведению конкурса, победитель которого определяется голосованием представительного органа. Закон Самарской области «О порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области» можно считать реперной точкой отсчета выстраивания новой региональной практики в рамках института досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования. За семь лет действия Закона все муниципальные образования Самарской области не только внесли соответствующие изменения в Уставы, но и провели, как минимум, первые конкурсы. Как итог, в последние годы все более актуальными становится вопрос по возможности досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования. Прокуратурой Самарской области были сделаны попытки добиться досрочного прекращения полномочий главы города Октябрьск и Хворостянского муниципального района, в Тольятти проводился сбор подписей на отставку главы городского округа. Все попытки закончилась фактически ничем.

В 2020-21 годах на территории Самарской области в силу разных причин неоднократно требовалась досрочная смена главы муниципального образования (Тольятти, Жигулевск, Кинель). Во всех случаях в качестве основания для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования была выбрана отставка по собственному желанию. Реальным инициатором досрочного прекращения полномочий главы муниципального

образования выступал не представительный орган, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации – губернатор Самарской области. Во всех трех случаях губернатор Самарской области предпочел идти не через удаление в отставку, или прямое отрешение. Складывается ситуация, в которой досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования практически целиком и полностью зависит от волеизъявления самого главы, его готовностью покинуть должность по собственному желанию.

Данные факты продолжают порождать вопросы и споры о «жизнеспособности» и правоприменительности существующих оснований института досрочного прекращения полномочий глав муниципальных образований.

Актуальность данного исследования обусловлена сложившейся необходимостью внесения изменений в нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования и принятия новых «жизнеспособных» и «рабочих» механизмов института досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования.

Степень разработанности темы. Сформирована богатая база научных трудов, как по конституционному, так и по муниципальному праву, в которых разбирается самые разные аспекты вопросы работы местного самоуправления в РФ. Среди авторов, которые активно работали над этими темами можно назвать следующих: С.А. Авакьян, П.А. Астафичев, Н.С. Бондарь, В.И. Васильев, И.В. Выдрин, Р.М. Дзидзоев, Н.А. Игнатюк, А.Т. Карасева, Е.И. Козлова, А.Н. Кокотов, И.А. Кравец, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, А.В. Малько, Т.Н. Модникова, Р.С. Мухаметов, А.М. Никитин, А.Н. Нифанов, Л.Л. Нудненко, Н.Л. Пешин, А.А. Сергеев, С.Г. Соловьев, В.М. Сырых, В.В. Таболин, Р.М. Усманова, В.И. Фадеев, С.Е. Чайнов, Г.Н. Чеботарев, Е.С. Шугрина, Р.А. Эфрикян и многие др.

Анализ самых разных аспектов института досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования можно найти в работах П.А. Астафичева, С.В. Гончарова, А.А. Жамборова, Е.М. Ковешникова, С.Д. Князева, Л.А. Нудненко, М.В. Распопина, В.В. Рачинского, А.А. Сергеева, С.Ю. Суменкова, Л.А. Тхабисимовой, А.А. Уварова, и др.

Главной проблемой остается отсутствие научных работ, которые бы всесторонне рассматривали действующие механизмы досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования на основе действующего федерального и местного законодательства, а также складывающейся муниципальной практики.

Объектом исследования выступают общественные и служебные отношения, складывающиеся в процессе применения норм и механизмов института досрочного прекращения.

Предмет исследования – совокупность правовых норм, регулирующих механизмы досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования

Цель исследования. Комплексный анализ правовых оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования в разрезе складывающейся муниципальной практики, выявление пробелов и «белых пятен» в существующем законодательстве.

Поставленная цель исследования предполагает решение следующих задач:

1. Определить механизмы досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, заложенные в нормативно-правовых актах;
2. Определить механизмы, которые являются чисто декларативными или малоприменимыми и их правовые последствия;
3. Определить основные правовые последствия применения малоприменимых механизмов, как для главы муниципального образования, так и для самого муниципального образования как

финансового и юридического лица, так и органа местного самоуправления, решающего вопросы местного значения, осуществляющего собственные полномочия и полномочия переданные на федеральном и региональном уровнях;

4. Вычленив механизмы досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, которые применимы с наименьшими последствиями в виде судебного оспаривания и при применении которых глава муниципального образования освобождается от должности в наиболее короткие сроки;
5. Разработать предложения по устранению противоречий и пробелов в действующем законодательстве.

Методология исследования. Применяются следующие методы: сравнительно-правовой, формально-юридический и структурно-правовой методы. Применяются приемы индукции и дедукции, анализа и синтеза.

Апробация результатов велась в течение всего исследования. Отдельные результаты исследования были приведены в научной статье под названием «Конституционный аспект досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования». Научный журнал «Человек. Социум. Общество». 2022. № 3.

В результате проведенного исследования были сформулированы следующие положения, выносимые на защиту:

1. Декларативность существующих оснований для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования.
2. Отставка по собственному желанию, как единственный работающий механизм досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования.
3. Существующая необходимость принятия новых оснований для отрешения от должности главы муниципального образования.

Магистерская диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка используемой литературы и источников.

Глава 1 Основы реформы местного самоуправления: федеральный, региональный и местный уровни

1.1 Анализ существующей законодательной базы

«В нашей стране институт местного самоуправления имеет глубокие исторические корни и традиции, которые берут начало с принятия 21 апреля 1785 года «Жалованной грамоты городам» и 1 января 1864 года «Положения о губернских и уездных земских учреждениях». Земства и органы городского самоуправления достойно выполняли свою миссию, сумели вовлечь в решение местных проблем представителей всех сословий, сыграли важную роль в развитии образования, здравоохранения, общественного просвещения» [61] - говорит в своей поздравительной телеграмме президент Российской Федерации Владимир Путин.

«Местное самоуправление должно открывать гражданам возможность самостоятельно решать свои локальные проблемы, так, как это во всём мире, - без указаний и распоряжений сверху. Но при этом местное самоуправление не должно вырождаться в пародию на народное самоуправление - когда всех его финансовых источников недостаточно, чтобы прокормить себя, то есть муниципальных чиновников. Очевидно, что местное самоуправление должно быть в полной мере самообеспеченным для выполнения всех функций, закреплённых за ним в соответствии с действующими правилами» - отмечал в своем выступлении на II Гражданском форуме в Москве Дмитрий Медведев, экс-президент РФ и действующий заместитель Председателя Совета Безопасности Российской Федерации [55].

В Конституции Российской Федерации местному самоуправлению отводится восьмая глава. В пункте 1 статьи 130 декларируется, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью [27]. Для обеспечения этого

самостоятельного решения местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления [27].

Пункт 2 статьи 131 делает возможным участие государственных органов в формировании органов местного управления. Прописывается, что органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом [27]. Таким образом, в Конституции РФ напрямую заложена возможность государственных органов назначать и освобождать от должности других лиц местного самоуправления.

16 сентября 2003 года Государственной думой был принят Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (131-ФЗ). 24 сентября он был одобрен Советом Федерации, 6 октября 2003 подписан президентом РФ Владимиром Путиным. Этот закон стал отсчетной точкой реформы местного самоуправления РФ, результатом которой стала как унификация органов местного самоуправления, так и выстраивание новой четкой и единой системы взаимодействия работы с государственными органами власти. Собственно, именно в этом законе впервые вводится понятие «муниципальное образование», которое в ст. 2 131-ФЗ трактуется, как городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения [44].

В шестой главе федерального закона 131-ФЗ раскрываются вопросы, связанными с органами местного самоуправления и должностными лица местного самоуправления. Согласно п.1 ст. 36, глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального

образования, он наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения [44].

В п.6 ст. 36 131-ФЗ перечисляются все варианты досрочного прекращения полномочий главы городского округа. Всего законодателем предусмотрено 14 вариантов:

- «1) смерть;
- 2) отставка по собственному желанию;
- 3) удаление в отставку ст 74.1;
- 4) отрешение от должности ст. 74;
- 5) признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 6) признание судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 7) вступление в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 8) выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 9) прекращение гражданства Российской Федерации, либо гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, наличия гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства гражданина Российской Федерации либо иностранного гражданина, имеющего право на основании международного договора Российской Федерации быть избранным в органы местного самоуправления, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;
- 10) отзыва избирателями;

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

12) преобразование или упразднение муниципального образования;

13) утрата поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;

14) увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом» [44].

Кроме того, досрочное прекращение должности возможно в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации в двух вариантах (п.6.1. статьи 36 131-ФЗ). Во-первых, это несоблюдение главой, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета на пользование услугами иностранных кредитных учреждений за пределами РФ. Второй вариант связан с тем, что у главы должен быть выявлен факт или открытия, или наличия счетов или вкладов в иностранных кредитных учреждениях за пределами РФ на период нахождения в статусе кандидата на выборах [44].

Кроме вышеперечисленных основания для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования в 131-ФЗ предусмотрен такой механизм, как удаление в отставку и отрешение от должности, которые связаны со статьями 74 «Ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством» и 74.1 «Удаление главы муниципального образования в отставку». Остановимся на более подробном рассмотрении данных механизмов прекращения полномочий глав муниципальных образований, как наиболее спорных и неоднозначных как со стороны законодателя, так и со стороны имеющейся судебной практики.

1.2 Законодательные основы ответственности главы муниципального образования

В 74 статье 131-ФЗ прописывается механизм отрешения от должности главы муниципального образования по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Отрешение от должности может применяться или в случае издания указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, или 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 Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда [44].

Отсчет срока принятия правового акт об отрешении ведется законодателями от даты вступления в силу последнего судебного решения по

данному вопросу. Такой акт необходимо принять в жестких временных границах - не ранее одного месяца и не позднее шести месяцев от даты вступления в силу решения.

Пропущенные сроки могут сами по себе служить причиной для признания правового акта нелегитимным.

У главы муниципального образования есть десять дней на возможность воспользоваться правом обжалования в суде правового акта об отрешении. Обращает на себя внимание то, что законодателем не прописано, что на время судебных разбирательств действие правового акта об отрешении приостанавливается. Таким образом, на время судебного процесса нет отката к статусу-кво до вынесения решения, сразу вводится временная администрация. Это недооцененный момент, даже если в правовом решении будут ярко выраженные правовые изъяны, то оно все равно начнет действие и отменить его можно будет только через суд.

В случае признания правового акта об отрешении недействительным, глава может требовать компенсацию за вынужденный прогул, полученный моральный вред с первого дня подписания акта об отрешении. Размеры компенсации, если учитывать оклады глав крупных городов, могут достигать миллионы рублей.

Ст. 74.1. раскрывает механизм удаления главы муниципального образования в отставку через представительный орган или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (губернатора). Законодателями предусмотрены пять оснований для отставки.

Во-первых, «решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее) наступление последствий» (п.2 ст. 74.1) [44], если есть «просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышающая 30 процентов собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или)

просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 процентов бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований» [44] либо «было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом» (п.1 ст. 75) [44].

Комментарии к Федеральному Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Комментарии) отражают следующую позицию по данному вопросу. Просроченная кредиторская задолженность и ее образование у муниципалитета очень не однозначное основание. Здесь важную роль играет судебное решение, которое подтверждает и наличие такой задолженности и то, что ее установление является следствием действий исключительно главы муниципального образования, и не в коем мере эти действия не относятся к представительному органу [26].

Учитывая, что утверждение местного бюджета - исключительная компетенция представительного органа муниципального образования (ч.2 п.10 ст. 35), представить ситуацию, в которой глава муниципального образования в обход думы сможет допустить просрочку по кредитам, сложно.

Из вышеизложенного следует вопрос: а не является ли данное основание для удаления в отставку главы муниципального образования так же и основанием для роспуска действующего созыва представительного органа муниципального образования? Не является ли данная ответственность коллективной?

Таким образом, удаление главы городского округа в отставку по данному основанию является очень спорным вопросом и законодателем не

раскрывается, какие именно нарушения допускаются главой лично и за какие именно нарушения им несетя персональная ответственность в этом сложном механизме по погашению муниципального долга перед кредиторами.

Обратимся к следующему снованию для удаления главы муниципального органа в отставку – нецелевое расходование бюджетных средств.

Здесь хотелось бы обратить внимание на позицию органов прокуратуры, которые к нецелевому расходованию средств, как к основанию для отставки, относят, в том числе и частичное нецелевое расходование бюджетных средств.

В Алтайском крае глава Павловского района 29.06.2010 г. был удален в отставку решением Собрания депутатов. Главе района вменялось нецелевое расходование субвенций, выделяемых для осуществления отдельных переданных государственных полномочий. Решение депутатского корпуса основывалось на судебном решении, в котором частично удовлетворены требования прокурора Павловского района, о признании незаконными действий по нецелевому использованию части выделенной субвенции и об обязанности возместить сумму в краевой бюджет из средств районного бюджета [5].

Опять-таки, доказать, что именно глава муниципального образования единолично допустил нецелевое расходование средств становится с каждым годом все сложнее. В большинстве крупных муниципальных образований за каждую субвенцию и субсидию отвечают департаменты. В качестве примера можно привести обвинительный приговор чиновника тольяттинской администрации Баннова П.В., полученный за нецелевое расходование субсидии [59]. К главе муниципального образования у правоохранителей вопросов не возникло. Он не присутствовал на суде даже в качестве свидетеля. Фактически можно признавать, что в последние годы это основание превратилось в декларативное.

Во-вторых, «неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации» (ч. 2 п.2. ст. 74.1) [44].

Данный вид «неисполнения полномочий» вызывает больше всего вопросов и оставляет открытым перечень конкретных действий (бездействий), а так же их полнота и характер, допускаемых главой муниципального образования единолично с учетом положений по разграничению полномочий между главой муниципального образования, его заместителями и председателем представительного органа муниципалитета.

Указанное положение прокомментировал Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению (далее - Комитет). Согласно его ответу, ответственность по данному основанию наступает только при полном неисполнении им обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий [25]. Комитет считает, что нет оснований говорить о каких-либо критериях такого неисполнения. Комитет предлагал фиксировать факты неисполнения показаниями свидетелей, письменными и вещественными доказательствами, аудио- и видеозаписями и т.п. [25].

При этом, по логике Комитета, данное основание нельзя применять, если полномочия не исполняются главой по уважительной причине, к которым, например, можно отнести временную нетрудоспособность, временное отстранение от должности. Основание для удаления в отставку

появляется только при наличии в действиях (бездействиях) главы вины – умысла, легкомыслия, небрежности [25].

Таким образом, это основание фактически низводится до того, что глава муниципального образования должен три месяца без уважительной причины полностью не исполнять свои обязанности. Если следовать логике Комитета, то любое постановление, проведение аппаратного совещания и посещение заседания местного представительного органа будет «перезапускать» счетчик.

Третье основание - «неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд».

Комитет давал развернутый ответ о том, что считается два раза подряд. Из ответа следует, что об удалении в отставку по данному основанию можно рассматривать, если деятельности главы представительным органом выставлена неудовлетворительная оценка два года подряд [25].

Позиция Комитета базируется на ч. 11.1 ст. 35 132-ФЗ, в котором законодателем предусмотрено, что представительным органом заслушиваются ежегодные отчеты главы. Комитетом трактуется определение «ежегодный», как означающий один раз в год. Приводится аналогия отчета главы с отчетом Правительства РФ перед Государственной Думой, представляемого один раз в год [25].

Согласно ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ одним из оснований удаления главы муниципального образования в отставку является неудовлетворительная оценка два раза подряд его деятельности представительным органом муниципального образования. Установлено, что оценка дается по результатам ежегодного отчета главы муниципального образования.

Таким образом, представительный орган муниципального образования должен два года подряд простым большинством от установленной

численности депутатов принять решение о том, что работа главы городского округа оценивается неудовлетворительно и только потом может инициировать удаление в отставку главы муниципального образования.

Четвертое основание – «несоблюдение ограничений, запретов, неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» [44].

Есть и интересные прецеденты. Так в Саратовской области глава муниципального образования был удален в отставку за непринятие им мер по предотвращению конфликта интересов, стороной которого являлся. Он не стал передавать в доверительное управление его доли в уставных капиталах коммерческих организаций. Более того, он даже не вышел из состава их управления. При этом неоднократно озвучивал пожелания открыть на территории возглавляемого района автобусные пассажирские перевозки, организуемые принадлежащими ему коммерческими организациями [26]. Собранием Воскресенского муниципального района Саратовской области он был удален в отставку. Решением Саратовского районного суда Саратовской области решение об удалении в отставку признано законным.

Из изложенного выше следует, что данное основание, наверное, наименее спорное, для удаления главы муниципального образования в отставку, поскольку, как правило, в случаях подобных указанному выше, имеется документальное подтверждение нарушения. Данные нарушения обычно выявляются в ходе ежегодной декларационной компании по представлению сведений о расходах, доходах, имущественных и финансовых

обязательствах. Кроме того, здесь стоит отметить роль прокуратуры в данном вопросе, как надзорного органа, в том числе осуществляющего проверку полноты и достоверности сведений, подаваемых главой муниципального образования. При выявлении нарушений, обосновывающих их во вносимом в представительный орган представлении об устранении выявленных нарушений с соответствующими требованиями принятия мер, предусмотренных действующим законодательством.

Таким образом, удаление главы муниципального образования в отставку превращается в удовлетворение представления надзорного органа и исполнение изложенных в нем требований.

Но стоит отметить, что, как правило, данное основание не связано с полнотой и качеством исполнения главой муниципального образования своих полномочий.

В Самарской области в последние годы конфликт интересов не является реальным основанием для отправления в отставку главы муниципального образования. Так, в Октябрьске прокуратура безуспешно добивается отставки главы города за конфликт интересов. Удалось добиться только промежуточной победы: в 2020 году глава города Александра Гожая была отправлена в отставку только для того, чтобы вернуться уже через месяц, став победителем конкурса. Конфликт интересов возник после того, как она предоставила земельные участки своей матери. В 2022 прокуратура вышла с новым представлением. Теперь из-за того, что Гожая начислила себе 400 тыс. рублей премии [60].

В Безенчукском районе конфликт интересов никак не сказался на карьере главы Владимира Аникина, в прямом подчинении у которого работает его супруга. Аникин был выбран в 2018, прокуратура обратила внимание в 2021 году, но представительный орган не увидел оснований для отставки главы и отклонил представление прокуратуры.

В пятых, «допущение главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного

самоуправления муниципального образования и подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов» [44].

Авторы Комментариев отмечают, что данное основание мало связано с вопросами местного значения, решение которых входит в полномочия главы муниципального образования, но при этом и оно небесспорно [26].

В объяснениях Комитета говорится, что массовой характер позволяет судить о нарушении прав не просто отдельного человека, но некоторой национальной или религиозной общности людей можно лишь при наличии некоторой совокупности однородных фактов, случаев умаления прав человека и гражданина именно по отношению к представителям определенной национальности или конфессии [25].

Согласно позиции Комитета, разовое нарушение не способно само по себе спровоцировать межнациональный или межрелигиозный конфликт, оно является лишь поводом для обострения ситуации, подлинная причина - накопившееся недовольство уже неоднократно имевшими место аналогичными случаями. Поэтому заложен признак массовости, который должен помочь отделить конфликты на межнациональной (межконфессиональной) почве от бытовых конфликтов с участием лиц различной национальности [25].

Это основание тоже можно во многом представляется декларативным.

Для того, чтобы инициировать отставку, депутаты должны собрать для обращения не менее трети от установленной численности. Обращение вносится вместе с проектом решения представительного органа

муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку, о выдвижении данной инициативы глава муниципального образования и глава региона должны быть уведомлены не позднее дня, следующего за внесением указанного обращения в представительный орган муниципального образования [44].

В законодательстве никак не прописан прямой запрет на то, что депутат может подать несколько обращений в составе разных групп. Это открывает дополнительные возможности. По факту одно крупное депутатское объединение (фракция) может подать сразу несколько обращений с инициативой. Не прописана и возможность отзыва обращения с инициативой. Фактически, лишить весь смысл процедуры может банальный отказ депутата (депутатов) от подписи под обращением.

Обращает на себя внимание тот факт, что инициировать удаление в отставку главы не может и само население муниципального образования. Оно вообще остается вне процесса удаления в отставку.

Согласно п. 4 ст. 74.1. при принятии решения об удалении в отставку учитывается мнение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В п.5. ст. 74.1 прописано, когда необходимо не просто получить мнение, но и согласие высшего должностного лица субъекта РФ. Невозможно удалить в отставку без согласия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по следующим трем основаниям:

- решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие возникновение значительной просроченной задолженности муниципального образования по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств (п. 2 ч. 1 ст. 75);
- решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие нецелевое расходование бюджетных средств, предоставленных на осуществление отдельных переданных государственных полномочий (п. 3 ч. 1 ст. 75);

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

Авторы Комментариев обращают внимание на прецедент во Владимирской области, в которой губернатор выразил несогласие с инициативой представительного органа об удалении в отставку главы района. Он апеллировал к тому, что получил обращения глав всех муниципальных образований, входящих в состав Кольчугинского района, а также руководителей предприятий, жителей района в поддержку удаленного главы. Все это, по версии главы субъекта, служит «доказательством явного несогласия населения с абсолютно не отражающим мнение избирателей решением депутатов» [26].

По остальным основаниям мнение главы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не является обязательным. Он обязательно должен быть уведомлен, но не обязан выразить свое мнение.

Комитет в свою очередь считает, что уведомление может быть только в письменном виде и направлено на имя главы субъекта Российской Федерации в установленный Федеральным законом № 131-ФЗ срок, а выражение мнения высшего должностного лица субъекта РФ должно быть либо в письменной форме, либо выражено лично в ходе заседания представительного органа муниципального образования и зафиксировано в протоколе заседания [25].

Доказательство или опровержение уведомления и/или выражения мнения главы субъекта Российской Федерации по данному вопросу впоследствии может быть рассмотрено в ходе судебного разбирательства.

Отсюда следует, что оно должно быть «совершено в процессуальной форме, чтобы оно порождало юридический факт, наличие или отсутствие

которого может быть доказано или опровергнуто в рамках судебной процедуры» [25].

Инициатива представительного органа и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации «осуществляется представительным органом муниципального образования в течение одного месяца со дня внесения соответствующего обращения» (п.7 ст. 74.1) [44]. Обращаем внимание на жесткие временные сроки, в законе не прописаны ни варианты продления, ни варианты его восстановления. То есть если обращение внесено 30 апреля, то оно должно быть рассмотрено не позднее 31 мая, вне зависимости от количества выходных и графика работы представительного органа.

Отставка должна быть принята «не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования» (п.8 ст. 74.1.) [44]. Численность устанавливается уставом.

Так, в Жигулевской городской думе Самарской области в какой-то момент отказались от мандатов четверо депутатов из установленных двадцати. Для удаления в отставку по ст. 74.1 все равно бы требовалось две трети от двадцати, а не от реального количества депутатов.

Законодателем предусмотрена процедура повторного рассмотрения инициативы, если она была отклонена. Повторно она может быть вынесена на рассмотрение депутатского корпуса не менее чем через два месяца с дня ее отклонения (п. 16. ст. 74.1) [44]. Таким образом, рассмотрение инициативы может растянуться на месяцы.

Глава муниципального образования должен быть уведомлен о дате и месте проведения заседания, на котором будет рассмотрен вопрос об отставке, ознакомлен с соответствующим обращением депутатов или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, с проектом решения об удалении его в отставку (ч. 1 п. 13. ст. 74.1). Также главе должна быть предоставлена возможность дать объяснения по фактам, вменяемым

ему в качестве оснований для удаления в отставку» (ч. 1 п. 13. ст. 74.1) [44]. На самом деле обеспечить уведомление не всегда просто.

Например, в Челябинской области главу удалось «поймать» только в аэропорту, «когда тот собрался срочно отбыть в отпуск. Вся процедура была заснята на видеопленку, а текст документов зачитывался ему вслух» [25].

Главе муниципального образования представляется право выразить свое мнение, если он не согласен с отставкой (п. 14. ст. 74.1). Законодатель так же предусмотрел порядок, срок обжалования вынесенного решения в судебном порядке, а так же срок рассмотрения и принятия решения судом (п. 17. ст. 74.1).

1.3 Соотношение перспектив развития законодательства по организации и деятельности местного самоуправления с существующей законодательной базой Самарской области

Ожидается, что в 2022 году будет принят новый закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Его авторами выступают Сенатор Российской Федерации А.А. Клишас и Депутат Государственной Думы П.В. Крашенинников.

Законопроект получил поддержку правительства Российской Федерации. «В целях обеспечения реализации принципа единства системы публичной власти, который предполагает согласованную работу различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан, законопроектом предлагается обновленная модель организации и деятельности органов местного самоуправления», — говорит А.А. Клишас [10].

Законопроектом, устанавливается, что часть положений вступает в силу с 1 января 2023 года, при этом до 1 января 2028 года устанавливается переходный период. В п. 3 записки говорится, что законопроектом выстраивается обновленная модель организации и деятельности органов

местного самоуправления. Законопроект проводит уточнение компетенции органов местного самоуправления, отмечается недопустимость «существования конструкции, предполагающей закрепление в федеральном законодательстве и вопросов местного значения и полномочий по их решению приводит к путанице при перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» [24].

Согласно п. 9, «Глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования. Избрание представительным органом муниципального образования осуществляется из своего состава либо из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации» [24]. Это новелла законопроекта, она обеспечивает «возможность участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления» [24].

В законопроекте прописано усиление ответственности глав муниципальных образований и глав местных администраций перед высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Так, «одним из оснований для удаления главы муниципального образования в отставку является систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления. С соответствующей инициативой высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе обратиться в представительный орган муниципального образования» [24].

Также теперь высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации имеет право в случае ненадлежащего исполнения обязанностей применить в отношении главы такие меры дисциплинарной ответственности как предупреждение и выговор. В случае не принятия главой в течение месяца мер для устранения причин, послуживших основанием для применения

мер дисциплинарной ответственности, высшее должностное лицо субъекта РФ вправе отрешить его от должности [24].

Законопроектом закладывается синхронизация сроков полномочий главы муниципального образования, выбранных представительным органом муниципального образования из своего состава, со сроком полномочий выбравшего его созыва, досрочное прекращение полномочий представительного органа прекращают полномочия и главы муниципального образования [24].

Принятие нового федерального закона приведет к массовой перестройке и обновлению региональных нормативно-правовых актов.

Пока же на уровне Самарской области отметим два закона.

Во-первых, Закон Самарской области от 10.12.2003 № 112-ГД «О выборах главы муниципального образования, другого выборного должностного лица местного самоуправления», последние правки были приняты 15 июня 2021 года. В ст. 2.1. говорится, что «случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, другого выборного должностного лица местного самоуправления, досрочные выборы главы муниципального образования, другого выборного должностного лица местного самоуправления должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий» [41].

Во-вторых, Закон Самарской области от 30.03.2015 № 24-ГД «О порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области», закрепляющий конкурс, как единственный способ избрания главы муниципального округа. «Глава городского округа, муниципального округа, муниципального района Самарской области избирается представительным органом соответствующего муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию соответствующего муниципального образования» - говорится в п.1 ст. 1[42].

Дополнительно отмечаем, что анализ института избрания главы муниципального образования через конкурсную процедуру представлен в работах В.В. Вискуловой [11]-[12], А.Б. Раубе, А.А. Федоровских [62].

Наконец, на уровне муниципальных нормативно-правовых актов можно отметить городские уставы, которые представляют собой фактически дословную перепечатку федеральных законов. Так, в уставе Тольятти ст. 32-34 Устава прямо касаются деятельности главы городского округа, его полномочий и досрочного прекращения. Статья о досрочном прекращении полномочий является прямой калькой с федерального закона, включая пункт отзыва избирателями, несмотря на то, что глава выбирается комиссией. Если читать этот пункт буквально, то каждый из членов комиссии, которая выбирает главу городского округа, имеет право отзыва.

В Уставе подробно не расписаны действия при запуске процедуры досрочного прекращения полномочий и представлены исключительно защитные механизмы для главы городского округа. Частично на эти вопросы отвечают статьи 77-79.1.

В статье 32 Устава прописан метод избрания главы администрации Тольятти – конкурсной комиссией и порядок проведения конкурса.

Половина избирательной комиссии назначается Думой, другая половина – губернатором Самарской области. Таким образом, процесс выбора нового главы практически полностью подконтролен главе региона. В 2021 году при выборах нового главы Тольятти КПРФ, несмотря на статус крупнейшей фракции в городской думе, смогли получить только четыре голоса и никак не смогли повлиять на финалистов конкурса.

Согласно п. 4 ст. 32 «Кандидат считается избранным Думой на должность главы городского округа, если за него проголосовало не менее 18 депутатов от установленной численности депутатов» [68]. Срок полномочий главы городского округа составляет пять лет (п.6. ст. 32), начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного главы городского округа (п. 4. ст. 32). В п.7 декларируется,

что «глава городского округа подконтролен и подотчетен населению и Думе» [68].

В ст. 34 Устава Тольятти прописывается досрочное прекращение полномочий. Вся статья является прямой копией вышестоящих федеральных законов. В п. 1 и п. 2 прописываются варианты досрочного прекращения полномочий главы. В свою очередь, п. 3 регламентирует избрание главы городского округа в течение 6 месяцев со дня прекращения полномочий. «При этом если до истечения срока полномочий Думы осталось менее шести месяцев, избрание главы городского округа из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, осуществляется в течение трех месяцев со дня избрания Думы в правомочном составе» - говорится в уставе [68]. В п. 4 говорится о том, что «если глава городского округа, полномочия которого прекращены досрочно на основании правового акта Губернатора Самарской области об отрешении от должности главы городского округа либо на основании решения Думы об удалении главы городского округа в отставку, обжалует данный правовой акт или решение в судебном порядке, Дума не вправе принимать решение об избрании главы городского округа, избираемого Думой из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, до вступления решения суда в законную силу» [68].

Авторы Комментариев считают необходимым предусматривать в уставе муниципального образования перечень и последовательность муниципальных должностей, которые в случае досрочного прекращения полномочий главы, будут исполнять его обязанности.

В том же Тольятти возникла ситуация, когда в отношении мэра Уткина Н.И. было возбуждено уголовное дело, он был взят под стражу. В соответствии с Уставом г. Тольятти правом подписи финансовых документов наделялись мэр и в его отсутствие – первый заместитель мэра. При этом первый заместитель мэра сложил с себя полномочия в связи с избранием депутатом губернской Думы [26]. Тем не менее, даже такой неудачный

прецедент не привел к тому, что в Уставе Тольятти как-либо отработана эта ситуация.

В г. Суздаль после удаления в отставку главы города, все три его заместителя отказались исполнять обязанности главы. Принимая маловероятность повторения ситуации, стоит отметить, что это классический пример непредсказуемости развития сценария с отправкой в отставку главы муниципального образования не по варианту с прямой отставкой по собственному желанию.

Устав Жигулевска также является прямой калькой с федерального закона с минимальной адаптацией [67].

После принятия нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» оба Устава ждут правки.

1.4 Сложившаяся традиция критики в научной литературе аспектов института досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования

Тема института местного самоуправления в РФ является хорошо изученной. Сформирована богатая база научных трудов, в которых разбирается самые разнообразные аспекты вопросы работы местного самоуправления в РФ. Среди авторов, которые активно работали над этими темами можно назвать следующих: С.А. Авакьян, П.А. Астафичев, Н.С. Бондарь, В.И. Васильев, И.В. Выдрин, Р.М. Дзидзоев, Н.А. Игнатюк, А.Т. Карасева, Е.И. Козлова, А.Н. Кокотов, И.А. Кравец, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, А.В. Малько, Т.Н. Модникова, Р.С. Мухаметов, А.М. Никитин, А.Н. Нифанов, Л.Л. Нудненко, Н.Л. Пешин, А.А. Сергеев, С.Г. Соловьев, В.М. Сырых, В.В. Таболин, Р.М. Усманова, В.И. Фадеев, С.Е. Чайнов, Г.Н. Чеботарев, Е.С. Шугрина, Р.А. Эфрикян и многие другие.

Активно изучалось это направление и в англоязычной литературе Е. Лаптевой и М. Липман [76], В. Лысенко и Ж. Марку [77], Д.С. Тифордом [74], Г.Р.о. Халиловым [75], К.М.Г. Химсвортом [73].

Анализ самых разных аспектов института досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования можно найти в работах П.А. Астафичева, А.С. Воротынцева [13], С.В. Гончарова, А.А. Жамборова [20], Е.М. Ковешникова, С.Д. Князева, Э.Ю. Майкова [28], Т.Н. Модниковой, Л.А. Нудненко, М.В. Распопина, В.В. Рачинского, А.А. Сергеева, С.Ю. Суменкова, Л.А. Тхабисимовой, А.А. Уварова и др.

Главной проблемой есть, была и продолжает оставаться отсутствие научных работ, которые бы всесторонне рассматривали все механизмы досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования на основе действующего законодательства, а также складывающейся муниципальной практики. В тоже время стоит отметить, что критика сложившегося института досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования – сложившаяся научная практика [31]-[32], [36]-[39], [64].

«Современная российская модель организации местного самоуправления имеет смешанный характер и эволюционирует в сторону континентальной модели местного самоуправления, допускающей контроль центральной власти над муниципалитетами, определенную подчиненность местных органов вышестоящим государственным органам, а порой и прямое государственное управление на муниципальном уровне» - отмечает Н.А. Серова [65].

Т.Н. Модникова отмечает, что «институт дисциплинарной ответственности глав муниципальных образований не имеет под собой достаточных юридических оснований и, следовательно, перспективы» [34]. В другой своей статье она открыто критикует заложенные законодателем юрисдикционные основания досрочного отзыва выборных должностных лиц, которые, по ее мнению, «являются весьма спорными» [34]. «Если

соответствующий суд установил факт правонарушения, то этот же суд и должен определить виновному главе муниципального образования меры юридической ответственности вплоть до принятия решения о досрочном прекращении полномочий. Избиратели должны обладать правом отзыва не вследствие фактов каких-либо правонарушений, а ввиду утраты электорального доверия. По названным причинам полагаем наиболее эффективными такие меры ответственности глав муниципальных образований, как отрешение от должности высшим должностным лицом субъекта Федерации и удаление в отставку представительным органом муниципального образования»- считает Т.Н. Модникова [35].

П.А. Астафичев обращает внимание на то, что «депутатам представительных органов муниципальных образований предоставляется, по сути, безграничная возможность удаления в отставку глав муниципалитетов, если деятельность этих должностных лиц вызывает неудовлетворительную оценку депутатского корпуса в течение двух лет подряд» [9, с. 37].

«Неоднозначность института удаления главы муниципального образования в отставку на основании неудовлетворительной оценки деятельности со стороны депутатского корпуса обусловлена дифференцированным подходом к правовому регулированию порядка избрания граждан на эту должность. Если глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципалитета избирается представительным органом из своего состава, тем более – из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, – очевидно, что представительный орган может наделяться правом досрочного прекращения его полномочий вследствие «неудовлетворённости» деятельностью» - считает П.А. Астафичев [9, с. 37].

С.В. Гончаров акцентирует свое внимание на таком механизме, как прекращение полномочий из-за вступления в силу обвинительного приговора. «Основание досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования в виде вступления в отношении главы

муниципального образования в законную силу обвинительного приговора суда (п. 6 ч. 6 ст. 36 ФЗ 2003 г.) следует не абсолютизировать, а провести дифференциацию и определить те составы преступлений, совершение которых главой муниципальных образований влечет за собой не автоматическое досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования, а выносится на обсуждение представительного органа местного самоуправления, который и решает этот вопрос голосованием в порядке, который предусмотрен в ст. 74.1 ФЗ 2003 г.» [17, с. 88].

Стоит также выделить работу Н.В. Малявкиной и О.Е. Алексиковой в которой дан анализ проблем досрочного прекращения полномочий по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. «Следует подчеркнуть недостаточную правовую определенность оснований для удаления главы муниципального образования в отставку» [30] - отмечают авторы.

Критикуют авторы и возможность отправления в отставку после двух неудовлетворительных оценок деятельность местным представительным органом: «Законодатель в данном случае наделяет представительный орган муниципального образования, и только этот орган, безусловным и ничем не ограниченным правом сначала оценивать деятельность главы муниципального образования, затем – удалять его в отставку вследствие предыдущей и повторной негативной оценки. Основания подобной оценки нельзя проверить в суде в надлежащей юрисдикционной процедуре» [30].

Сложившаяся позиция авторов в научных трудах подтверждает несовершенство и нежизнеспособность существующего института досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования.

Выводы. Научные труды, посвященные институту досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, строятся вокруг критики имеющихся оснований для досрочного прекращения полномочий.

Данная позиция подтверждается текущими тенденциями вносимых изменений в действующие нормативно-правовые акты, регулирующие организацию местного самоуправления и в частности, институт досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования.

Назрела необходимость проведения серьезной реформы законодательства о местном самоуправлении, в соответствии с сегодняшними тенденциями развития местного самоуправления. Данная тенденция четко выражена в законопроекте «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», получившем поддержку на всех уровнях федеральной власти. Развитие законодательства Самарской области через призму принятых изменений в Устав Самарской области отражает вектор направления развития федерального законодательства в части ужесточения ответственности, подотчетности и подконтрольности глав муниципальных образований высшему должностному лицу субъекта РФ.

Глава 2 Основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования

2.1 Отставка по собственному желанию, как единственное работающее основание

«Для того чтобы обеспечить реализацию ... конституционных положений, а также защитить права граждан (в том числе право на осуществление местного самоуправления) от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления и вместе с тем гарантировать муниципальным образованиям защиту от необоснованного вмешательства в их деятельность, Российская Федерация как суверенное государство вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Досрочное прекращение полномочий - при условии, что оно сопровождается одновременным назначением новых выборов и как разновидность ответственности соразмерно степени совершенного нарушения и значимости защищаемых интересов, - само по себе не может рассматриваться как неправомерное вмешательство органов государственной власти в деятельность местного самоуправления» - говорится в Постановлении Конституционного суда РФ от 16 октября 1997 № 14-П [56].

Согласно п.10 ч.10 ст.35 131-ФЗ, в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку. Этот пункт был введен Федеральным законом от 07.05.2009 № 90-ФЗ.

Согласно ч.1 ст.74.1 131-ФЗ, инициировать удаление главы муниципального образования в отставку может быть или «по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования» [44] или «по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)» [44].

В 2020-21 годах на территории Самарской области в силу разных причин неоднократно требовалась досрочная смена главы муниципального образования (г.о. Тольятти, г.о. Жигулевск, г.о. Кинель). Во всех случаях основанием досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования оказалась отставка по собственному желанию. Во всех случаях реальным инициатором досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования выступал не представительный орган, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации – губернатор Самарской области.

В г.о. Тольятти и г.о. Кинель публичным триггером отставки главы послужила личная встреча глав городов с губернатором Самарской области Д.И. Азаровым. В г.о. Тольятти таймлайн событий выглядел следующим образом: 17 февраля 2021 глава муниципального образования С.А. Анташев написал заявление об увольнении по собственному желанию. 18 февраля 2021, то есть буквально на следующий день, он официально объявил о желании уйти в отставку после встречи с губернатором Самарской области Д.И. Азаровым. 3 марта 2021 Тольяттинская городская дума досрочно прекратила полномочия С.А. Анташева, приняв отставку и запустив процедуру конкурса на должность нового главы г.о. Тольятти. К этому моменту сам экс-глава утратил интерес к формальностям и даже не стал посещать заседание думы, на котором была принята его отставка.

Формальной причиной отставки стал срыв нацпроекта «Демография», так как С.А. Анташев не смог отчитаться по одной из школ [15].

В г.о. Кинель глава городского округа В.А. Чихирев подал в отставку 18 октября 2021 после общения с губернатором Самарской области Д.И. Азаровым. Официальное сообщение сводилось к тому, что на встрече предметно обсуждали «промежуточные итоги развития муниципалитета и реализации национальных проектов», а также «работу местных властей по предотвращению распространения коронавирусной инфекции» [14].

В г.о. Жигулевск триггером для выхода главы муниципального образования в отставку стала критика со стороны губернатора во время прямой линии. Д.И. Азаров в прямом эфире ВГТРК «Самара» указал, что глава муниципального образования С.Н. Федотов не справился с его заданием организовать начало отопительного сезона как можно раньше. «Глава Жигулевска после нашего разговора с ним и обсуждения сложившейся ситуации написал заявление об уходе», – заявил губернатор в прямом эфире 12 октября 2021 [54].

21 октября 2021 заявление С.Н. Федотова было удовлетворено городской думой.

Во всех трех муниципальных образованиях поиск новых глав затянулся на два месяца. В Тольятти это привело к тому, что были расторгнуты основные годовые муниципальные контракты, в г.о. Жигулевск без участия главы муниципального образования был принят один из основополагающих документов – бюджет на следующий год.

При этом все три руководителя, покинувшие пост по собственному желанию, смогли полноценно продолжить карьеру. С.Н. Федотов стал заместителем главы городского хозяйства в г.о. Кинель [72], В.А. Чихирев – заместителем главы в администрации Волжского района [18], С.А. Анташев возглавил саратовский филиал ПАО «Т Плюс» [71].

Во всех трех вышеуказанных случаях губернатор Самарской области предпочел идти через отставку по собственному желанию, а не через механизм удаления в отставку. Во всех случаях налицо конкретная неработка глав муниципальных образований с региональной главой

исполнительной власти. Во всех трех случаях отставка не помешала полноценному продолжению карьеры на руководящих должностях, в том числе и в органах муниципальной власти, несмотря на достаточно жесткую критику со стороны главы региона. Можно констатировать, что законодателем фактически не заложены рабочие механизмы досрочного прекращения глав, если их работа не устраивает региональную исполнительную власть. Эту правовую лауну требуется закрыть в ходе следующей реформы местного управления: выработать новый понятный механизм досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования в случае лишения доверия, вносить их в соответствующий реестр и отработать ускоренный механизм определения нового главы при таком сценарии.

Определенное недовольство сложившейся ситуацией проглядывается через проект закона Самарской области «О внесении изменений в Устав Самарской области», который был внесен в мае 2022 года на рассмотрение Самарской губернской думы. Среди прочих изменений, одной из новелл является то, что предусматриваются «полномочия Губернатора по вынесению предупреждений и объявления выговоров главам муниципальных образований, главам местных администраций за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных госполномочий» [40]. Кроме того, законодательно закрепляется право Губернатора «обратиться в представительный орган муниципального образования с инициативой об удалении главы муниципального образования в отставку, в том числе в случае систематического не достижения показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления» [40]. Законопроект получил одобрение депутатов губернской думы, и вступил в силу с 1 июня 2022 года.

Причина пользования отставками по собственному – наибольшая предсказуемость вариантов дальнейшего развития ситуации. «К отставке по

собственному желанию неприменима ... норма о праве работника до истечения срока предупреждения об увольнении в любое время отозвать свое заявление» [69]. Если заявление об отставке подано главой муниципального образования, то представительный орган на ближайшем заседании принимает ее и запускает механизм конкурса по отбору кандидатур на должность главы. Судебная практика однозначно сводится к тому, что отозвать заявление по отставке по собственному желанию невозможно.

Так, в апреле 2019 году Алтайский краевой суд закончил рассмотрение жалобы некоего Ф., который 29 декабря 2018 года подал заявление об отставке по собственному желанию. Решением соответствующего совета депутатов, заявление было удовлетворено, он отправлен в отставку. По версии Ф., «он продолжил работать и не настаивал на увольнении, в связи с чем у Совета депутатов не имелось оснований для расторжения с ним трудового договора» [1]. 7 марта 2019 года районным судом Ф. был даже восстановлен, но решение не прошло испытание апелляцией. «Добровольная отставка главы считается состоявшейся с момента документального оформления соответствующего волеизъявления, не требует подтверждения какими-либо органами, не обусловлено лимитированными сроками документального оформления волеизъявления» - отмечается в решении краевого суда [1].

Такая однозначная позиция подкрепляется и мнение Конституционного суда РФ, который вынес определение от 29 сентября 2011 года по жалобе Морозова, оспаривавшего конституционность досрочного прекращения полномочий в случае отставки по собственному желанию.

Как следует из материалов дела, Морозов направил на имя главы субъекта РФ заявление об освобождении его от занимаемой должности по собственному желанию, далее он представил письменный отзыв своего заявления. Несмотря на это, его отставка по собственному желанию была принята. Морозов освобожден от занимаемой им должности, поскольку по мнению высшего должностного лица субъекта РФ и депутатского корпуса

отставка по собственному желанию не тождественна процедуре увольнения по собственному желанию, предусмотренному Трудовым кодексом РФ, и не предусматривает отзыва представленного заявления. Отставка по собственному желанию считается свершившейся с даты подачи соответствующего заявления. Указанная позиция главы субъекта и депутатского корпуса хорошо просматривается в действиях экс-главы Тольятти С.А. Анташева, не явившегося на заседание думы, на котором рассматривалась его отставка по собственному желанию.

Эта позиция прошла испытание судами общей юрисдикции. Она не вызывает вопросов и у Конституционного суда РФ, который не нашел оснований для рассмотрения жалобы. В определении говорится, что возможность добровольной отставки с должности главы муниципального образования вытекает из существа юридической природы участия граждан в управлении делами государства и не может рассматриваться как нарушающее конституционные права и свободы граждан [47]. Конституционный суд приходит к выводу, что порядок отставки главы муниципального образования по собственному желанию должен определяться уставом муниципального образования, а разрешение вопросов, связанных с бездействием представительного органа местного самоуправления или населения муниципального образования в части определения в уставе муниципального образования порядка отставки главы муниципального образования не относится к компетенции Конституционного суда РФ [47]. Напоминаем, что большинство уставов муниципальных образований являются слепой калькой федеральных законов. Например, в п. 1 ст. 34 Устава городского округа Тольятти регламент процедуры отставки главы города отсутствует, просто констатируется, что у главы города есть возможность уйти в отставку.

Обращает на себя внимание тот факт, что отставка по собственному желанию может служить способом ухода от удаления в отставку. Пример – определение Пятого кассационного суда, которое поставило точку в

запутанном деле по отставке главы Загеданского сельского поселения Урупского муниципального района Карачаево-Черкесской Республики Ш.

Согласно материалам дела, Ш. был утвержден решением схода граждан Загеданского сельского поселения на должность главы 10 декабря 2017 года.

Управлением Главы Карачаево-Черкесской Республики по вопросам противодействия коррупции была проведена проверка достоверности полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных на себя и членов семьи за 2017-2019. В результате проверки вскрылся факт того, что на супругу Ш. не были предоставлены полные данные о доходах. О данном факте 30 декабря 2020 года было составлено заключение. С ним Ш. был ознакомлен под подпись. 10 февраля 2021 года Ш. написал заявление об уходе по собственному желанию, 2 марта 2021 года Ш. решением Схода был отправлен в отставку по собственному желанию. 28 марта 2021 года это решение было признано недействительным из-за отсутствия кворума, заявление Ш. было повторно удовлетворено. Прокуратура настаивала на том, что Ш. должен был быть удален в отставку по ч.4 ст. 74.1, а именно «несоблюдение ограничений, запретов, неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

Пятый кассационный суд обратил внимание на то, что у прокуратуры нет права инициировать удаления в отставку главы муниципального образования. Это может делать или глава региона, или представительный орган (т.е. сход граждан Загеданского сельского поселения). Суд

констатирует, что поскольку ни от депутатского корпуса, ни от главы республики такой инициативы не было, то «основания не принять его отставку по собственному желанию, предусмотренные законом основания, отсутствовали» [21]. Прокурор Урупского района Карачаево-Черкесской Республики ограничился только чтением доклада о вскрывшемся факте, который не является актом прокурорского реагирования – представлением и соответственно не может являться отправной точкой для начала процедуры удаления в отставку.

Кассационный суд и Верховный суд Карачаево-Черкесской Республики в своих определениях обратили внимание на недопустимость вмешательства суда в самостоятельность представительного органа муниципального образования. «Досрочное прекращение полномочий должностного лица органа местного самоуправления отнесено к компетенции представительного органа муниципального образования, с соблюдением процедуры рассмотрения такого вопроса, который может быть разрешен судом при проверке в судебном порядке процедуры и оснований его рассмотрения, и, как уже приведено выше на основании, инициативы депутатов представительного органа муниципального образования, высшего должностного лица республики, а также прокурора в установленном порядке, от которых такая инициатива не исходила» - говорится в определении кассации [21]. Первая инстанция признала полномочия Ш. прекращёнными досрочно в связи с утратой доверия, вторая и третья инстанция отменили это решение и приняло новое, в соответствии с которым Ш. ушел в отставку по собственному желанию.

Еще один пример имел место в Самарской области. В Ставропольском муниципальном районе должность главы с апреля 2016 года по июль 2018 занимал Валерий Анисимов. Он ушел в отставку по собственному желанию, триггером стала встреча главы региона Дмитрия Азарова с жителями района. Как выяснилось позже, к Анисимову были серьезные претензии со стороны правоохранительных органов. В отношении уже бывшего главы района были

возбуждены два уголовных дела. Одно было возбуждено по злоупотреблению должностными полномочиями (ч.2 ст.285 УК РФ), другое – по халатности (ч.1 ст.293 УК РФ).

Уголовное дело по халатности Анисимову удалось закрыть летом 2022 года в связи с тем, что истек срок давности уголовного преследования. У него оказалось нетяжкое преступление, совершенное более двух лет назад. Его пытались привлечь к уголовной ответственности по трем эпизодам, самый поздний был совершен в июле 2017 года. Экс-главе вменялось, что он в 2016-2017 годах заключил три муниципальных контракта на приобретение в 44 квартир для детей-сирот и детей, оставшимся без попечения родителей, а также граждан из категории переселенцев из аварийного жилья [57].

Уголовное дело по злоупотреблению должностными полномочиями закончилось обвинительным приговором, вступившим в силу только в декабре 2021 года. На это стоит обратить особое внимание. Если бы Анисимов не предпочел уйти, то Ставропольский район пришлось бы практически три года (2018-2021 годах) жить с временной администрацией, что сложно назвать нормальной ситуацией.

Согласно материалам дела, Анисимов был уличен в том, что при освоении субсидий на ремонт школы в селе Узюково подписал акты о приемке выполненных работ формы КС-2 и справки о стоимости выполненных работ и затрат формы КС-3, которые являлись основанием для перечисления денежных средств, за работы на объекте, которые не были выполнены. Суд квалифицировал, что Анисимов сделал это для того, чтобы повысить свой авторитет в глазах подчиненных, как имеющий полномочия и возможности совершать действия вопреки действующим правилам и нормам закона. В итоге экс-глава Ставрополя получил два с половиной года условно [58].

Стоит обратить внимание на апелляционное определение Верховного Суда РФ от 4 апреля 2018 года. Там рассматривалась жалоба В., отрешенного от должности главы Плотниковского сельского поселения Даниловского

муниципального района Волгоградской области постановлением Губернатора Волгоградской области от 15 ноября 2017 года № 756.

Согласно материалам дела, в декабре 2015 года по факту отсутствия уличного освещения на территории сельского поселения прокуратурой Даниловского района Волгоградской области были проведены проверки, подтвердившие обоснованность жалоб. Прокурором Даниловского района Волгоградской области выносились многочисленные представления, которые были закреплены решением Даниловского районного суда Волгоградской области от 28 марта 2017 года. На 5 октября 2017 года решение суда так и не было исполнено, что подтверждается актом проверки. В итоге губернатором было подписано постановление, которое Верховный суд РФ оценивает следующим образом: «вмешательство Губернатора Волгоградской области в деятельность органов местного самоуправления не являлось чрезмерным, было осуществлено в целях защиты прав и законных интересов населения Плотниковского муниципального образования» [6].

В. пытался уйти в отставку по собственному желанию, он написал заявление 13 ноября 2017 года, но оно так и не было рассмотрено представительным органом Плотниковского сельского поселения, а, соответственно, не вступило в законную силу.

Таким образом, сам факт подачи заявления об отставке по собственному желанию не является панацеей от отрешения от должности, но можно констатировать тот факт, что в этом конкретном случае только вмешательства главы субъекта помогли прокуратуре добиться желаемого.

Из вышеизложенного следует, что отставка по собственному желанию в действующем законодательстве является наиболее эффективной формой досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования. Более того, при соблюдении всех необходимых норм (подача заявление, уведомление представительного органа, принятие органом отставки) она служит защитным механизмом от возможного удаления в отставку, в т.ч. по коррупционным факторам. Необходимо оставлять за главой муниципального

образования право по собственному желанию уйти в отставку, но требуется и дополнительная защита в тех ситуациях, когда возможен механизм запуска удаления в отставку. Иное дело, что эта защита может быть не востребована из-за непредсказуемости и длительности механизма запуска удаления в отставку.

Можно констатировать, что нельзя считать правильной ситуацию, в которой только один механизм является реально рабочим. Новые изменения в законодательстве ведут к синхронизации работы созыва представительного органа и главы муниципального образования, что приведет к еще большей инертности представительного органа, который будет не заинтересован в том, чтобы инициировать удаление ценой собственного отпуска. В этой ситуации значительно большую роль должен будет играть глава субъекта, так как только он и представительный орган могут инициировать удаление в отставку главы муниципального образования. Как итог, глава субъекта должен получить новый механизм удаления главы муниципального образования, а пока разберем другие механизмы, уже заложенные законодателем в ФЗ-131.

2.2 Иные основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования в призме использования их главой субъекта федерации

Согласно п.6 ст. 36 ФЗ-131, полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в следующих случаях:

- смерть;
- отставка по собственному желанию;
- удаление в отставку;
- отрешение от должности;
- признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признание судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

- вступление в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- прекращение гражданства Российской Федерации, либо гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, наличия гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства гражданина Российской Федерации либо иностранного гражданина, имеющего право на основании международного договора Российской Федерации быть избранным в органы местного самоуправления, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;
- отзыв избирателями;
- установленной в судебном порядке стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;
- преобразование или упразднение муниципального образования;
- утрата поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;
- увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом;
- утрата доверия Президента Российской Федерации.

Единой классификации всех этих оснований нет. Например, группа авторов в Комментариях предлагают следующую классификацию:

- с собственным желанием главы муниципального образования;
- нарушением определенных требований, предъявляемых к лицу, занимающему должность главы муниципального образования (например, прекращение гражданства);
- состоянием здоровья (смерть, стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять полномочия и др.);
- привлечением к разным видам юридической ответственности (отзыв, отрешение, удаление в отставку и проч.);
- преобразованием или изменением границ муниципального образования.

В рамках этой работы предлагается использовать другую классификацию, в которой основания будут расставлены согласно возможности использования их согласно воле главы субъекта РФ.

В первую группу входят так называемые крайние сценарии развития ситуации, которые полностью не зависят от воли региональной исполнительной власти. В эту группу следует отнести следующие варианты:

- смерть;
- признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признание судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступление в законную силу обвинительного приговора суда;
- установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;
- утрата доверия Президента Российской Федерации.

Во всех ситуациях бессмысленно обсуждать применение этих оснований для оперативной смены главы муниципального образования. Это случаи, или когда ситуация запущена до того, что требуется вмешательство президента РФ, или силовых органов (обвинительный приговор), или налицо банальная физическая несостоятельность исполнять свои обязательства. Все

эти основания не подходят для ситуации, в которой требуется оперативная смена главы муниципального образования.

Хотелось бы обратить внимание на два пункта в этой группе оснований.

Во-первых, это - установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования. В 2015 году Пермский краевой суд вынес любопытное апелляционное определение.

Согласно материалам дела, В.И. Дорожевец был избран главой Северо-Углеуральского городского поселения Губахинского муниципального района. Врачебной комиссией МБУЗ «Губахинская центральная районная поликлиника» было принято решение о том, что «у истца обнаруживается несоответствие занимаемой муниципальной должности вследствие состояния здоровья, препятствующего выполнению должностных обязанностей». На этом основании Думой Северо-Углеуральского городского поселения было принято решение прекратить полномочия В.И. Дорожевца досрочно в связи с отставкой по собственному желанию. В.И. Дорожевцу была назначена пенсия по старости, а также была установлена пенсия за выслугу лет в соответствии с Законом Пермского края «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Пермской области, Коми-Пермяцкого автономного округа, Пермского края и муниципальные должности в муниципальных образованиях Пермской области, Коми-Пермяцкого автономного округа, Пермского края» № 546-ПК от 09.12.2009. Однако затем было принято решение о прекращении выплаты пенсии истцу на основании того, что в судебном порядке не установлена стойкая неспособность по состоянию здоровья В.И. Дорожевцем осуществлять полномочия главы муниципального образования [4]. Прекращение выплат и стало причиной выхода В.И. Дорожевца в судебный процесс.

Первая инстанция посчитало решение о прекращении выплат незаконным и постановила возобновить их. Апелляция посчитала, что

поскольку полномочия прекращены досрочно по собственному желанию, а неспособность выполнять свои обязанности заявителем не подтверждена судебным решением, и соответственно судебной экспертизой, процедуры удаления в отставку по данному основанию не было, срок муниципальной службы необходимой для назначения пенсии за выслугу лет отсутствует, то и основания для ее выплат не возникло.

Таким образом, налицо то, что в данном конкретном случае были смешаны два варианта досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования – отставки по собственному желанию и установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования. Ключевое словосочетание – «установленной в судебном порядке», одного наличия мнения медицинской комиссии – недостаточно. Суд имеет право проводить экспертизы и вполне может потребовать проведения дополнительной медицинской комиссии. Таким образом, в данном конкретном случае законодатель заранее закрыл возможность злоупотребления этим механизмом, так как стойкую неспособность по состоянию здоровья необходимо подтверждать в суде. Это пример продуманного механизма, так как он оставляет возможность удалить главу города в отставку, если на это есть основания, так же как и основания, так как он не дает злоупотреблять возможностью уходить по состоянию здоровья в удобный момент для главы муниципального образования.

Второе основание, на которое следует обратить внимание в этой группе, - это вступление в законную силу обвинительного приговора суда.

Конституционный суд РФ вынес определение от 15 апреля 2008 г. № 285-О-О на жалобу А.В. Ковалева.

Согласно материалам дела, А.В. Ковалев был признан виновным в совершении ч.2 ст. 130 УК РФ («Оскорбление») приговором мирового судьи, ему было назначено наказание в размере 6 000 рублей. После вступления приговора в законную силу, прокурор вышел с представлением в городскую

думу города Белоусово. Решением от 24 августа 2007 года городская дума досрочно прекратила полномочия А.В. Ковалева как депутата и главы муниципального образования. А.В. Ковалев безуспешно пытался добиться отмены этого решения представительного органа в судах.

Конституционный Суд Российской Федерации не нашел оснований для принятия жалобы к рассмотрению. В своем определении суд опирается досрочное прекращение полномочий как одну из мер публично-правовой ответственности главы муниципального образования, в случае вступления в отношении него в силу обвинительного приговора суда. Порядок применения данной нормы регламентируется уставом муниципального образования.

«При этом не имеют значения характер преступления и вид наказания за него; определяющей является презумпция того, что лицо, конфликтующее с уголовным законом, не отвечает нравственным требованиям» - говорится в определении Конституционного суда РФ [48].

Н.Н. Макеев в своих статьях обращает внимание на еще один аспект. «При непримиримой позиции государственных обвинителей суды, как правило, выносят коррупционерам дополнительное наказание в виде лишения права занимать государственные и муниципальные должности. В таких случаях проблем с освобождением ими занимаемых должностей, как правило, не возникает, поскольку механизм исполнения уголовного закона установлен» - констатирует Макеев [29]. Но, как утверждает Макеев, есть ситуации, когда главы, хоть и признали виновными в совершении преступлений, не получают в приговоре прямой формулировки о лишении права занимать государственные и муниципальные должности. Как итог, не все «руководители местного самоуправления были готовы добровольно оставить свои кресла в связи с осуждением, ссылаясь на отсутствие судебного понуждения» [29]. Макеев предлагал внести изменения в уголовный закон, предусмотрев для таких субъектов, как выборные должностные лица органов местного самоуправления, применение в обязательном порядке в качестве дополнительного вида наказания лишение

права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью с целью ускорения процедуры их освобождения от занимаемых должностей [29].

Гончаров С.В. предлагает данное основание для досрочного прекращения полномочий дифференцировать исходя из состава преступления, совершенного главой муниципального образования. Вычленив одну группу составов преступлений – которые ведут к автоматическому прекращению полномочий и вторую – вопрос досрочной отставки, за которые выносятся на обсуждение и голосование депутатского корпуса [16].

Такая позиция нам представляется спорной, поскольку не всегда главой муниципального образования является лицо «удобное» для всех членов депутатского корпуса и депутатских объединений. Кроме того, следует помнить, что состав представительного органа по партийной принадлежности может находиться в оппозиции главе муниципального образования. Так же в случае перехода к данному механизму, решения представительных органов в разных муниципалитетах могут быть противоположны по одному и тому же основания, что приведет к новому витку судебных исков от глав муниципалитетов, чьи полномочия прекращены досрочно.

Таким образом, такое положение, как «вступление в законную силу обвинительного приговора суда» явно требует доработки. Во-первых, суд надзорной инстанции всегда может отменить приговор. Это нельзя не учитывать, так как может привести к казусу, когда в одном муниципальном образовании одновременно окажется новый глава и прежний, права которого должны быть восстановлены после отмены обвинительного приговора. Как минимум, такая ситуация может привести к новому раунду изматывающих судебных процессов, главным пострадавшим в которых окажется бюджет муниципального образования. Во-вторых, явно требуется на законодательном уровне ввести список статей УК РФ, обвинительный

приговор по которым автоматически приводит к лишению права занимать государственные и муниципальные должности. В том же г.о. Тольятти есть анекдотичный казус, когда чиновник продолжает работу, несмотря на обвинительный приговор, который признал его виновным в нецелевом расходовании бюджетных средств. В-третьих, требуется на законодательном уровне ввести список статей УК РФ, обвинительный приговор по которым может привести к лишению права занимать государственные и муниципальные должности, если представительный орган посчитает, что «лицо, конфликтующее с уголовным законом, не отвечает нравственным требованиям» [48].

Интересная ситуация складывается в Отрадном Самарской области. Суд первой инстанции признал в июле 2022 года Александра Бугакова, переизбранного главой муниципального образования в 2020 году, виновным в воспрепятствовании законной предпринимательской деятельности коммунальной организации. Решение суда еще не вступило в законную силу, соответственно, пока нет правовых оснований запустить конкурс для определения нового главы. Бугаков был отстранен от выполнения своих обязанностей в сентябре 2021 года. С временной администрацией муниципальное образование может прожить год, что не является положительным фактором для развития муниципального образования. При этом никогда нельзя полностью исключить вариант, что, например, кассационный суд вообще вернет дело на дорасследование. А дорасследование далеко не всегда, как показывает практика, гарантирует, что дело сможет вернуться в суд. Таким образом, полностью исключить возвращение Бугакова нельзя до того, как определится со своей позицией Верховный суд [53].

Правильно было бы также делегировать главе субъекта РФ возможность инициировать удаление главы в отставку за обвинительный приговор.

Ко второй группе отнесем выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства, а также прекращение гражданства Российской Федерации, либо гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, наличия гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства гражданина Российской Федерации либо иностранного гражданина, имеющего право на основании международного договора Российской Федерации быть избранным в органы местного самоуправления, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. Фактически оба варианта сводятся к тому, что глава муниципального образования должен по собственной воле прекратить свое постоянное пребывание в Российской Федерации. Признавая недопустимость такой ситуации для главы муниципального образования, мы должны признать и то, что оба механизма также не допустимы для оперативного досрочного прекращения полномочий по инициативе региональной исполнительной власти. Губернатор не может в правовом поле потребовать от глав муниципального образования или покинуть Российскую федерацию, или отказаться от гражданства.

Судебная практика достаточно однозначна, из последних примеров можно обратить внимание на дело К., дошедшего в безуспешных попытках отменить досрочное прекращение своих полномочий до Пятого кассационного суда.

Согласно материалам дела, К. 15 декабря 2017 г. избран главой Георгиевского городского округа Ставропольского края. Решением Думы Георгиевского городского округа Ставропольского края от 13 сентября 2020 года его полномочия были досрочно прекращены. Основанием для решения представительного органа стало представление старшего следователя

первого отдела по расследованию особо важных дел следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Ставропольскому краю.

Согласно представлению, К., находясь на территории Израиля, приобрел его гражданство иностранного государства, получив паспорт [22]. Далее, К., «имея умысел на сокрытие факта наличия действительного гражданства государства Израиль» [22], не соблюл обязанность уведомить о наличии у него гражданства иного государства. У Израиля нет международного договора с РФ, который бы давал право гражданину Российской Федерации, имеющему гражданство этой страны, возможность быть избранным в органы местного самоуправления. Данные о гражданстве К. были получены из Интерпола.

Констатируем, что даже в этой ситуации, несмотря на прямую норму в 131-ФЗ, прокуратура не могла добиться досрочного прекращения полномочий главы муниципального округа без согласия представительного органа. При этом надзорный орган в параллельном процессе добился признания незаконным решения думы Георгиевского городского округа «Об избрании главы» на основании того, что К. предоставил на конкурс по отбору кандидатур на должность недостоверные данные о своем гражданстве. В результате конкурса К. прошел в финал, а потом был единогласно выбран главой представительным органом.

В третью группу отнесем основания, связанные с развитием муниципального образования. Представить, что они могут применяться для оперативного досрочного прекращения полномочий, достаточно проблематично. Это, скорее, объективные причины, которые понуждают прекратить полномочия. В эту группу стоит отнести следующие основания:

- преобразование или упразднение муниципального образования;
- утрата поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;

- увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Досрочное прекращение полномочий через эти основания обычно жизненная необходимость, тем не менее, судебная практика существует и по этим вопросам.

Так, С. безуспешно пыталась вернуть полномочия главы сельского поселения Янракыннот через суды Чукотского автономного округа.

Согласно материалам дела, С. 8 сентября 2013 года победила на выборах главы местного самоуправления сельского поселения Янракыннот Провиденского муниципального района Чукотского автономного округа, сроком полномочий 4 года. 8 июня 2015 года Законом Чукотского автономного округа № 51-ОЗ «Об объединении поселений, входящих в состав Провиденского муниципального района, и организации местного самоуправления на объединенной территории» в результате объединения территорий городского поселения Провидения, сельских поселений Янракыннот, Нунлигран и Энмелен образован Провиденский городской округ. 22 июня закон вступил в законную силу. В законе было «определено, что в результате объединения поселений прекращаются полномочия органов местного самоуправления, муниципальных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления каждого из объединяемых поселений» [43], в полном соответствии с нормами ФЗ-131.

Апелляционная инстанция пришла к выводу, что поскольку сельское поселение Янракыннот утратило статус муниципального образования, то и полномочия его главы подлежат досрочному прекращению с момента вступления в силу такого решения в соответствии с п. 13 ч. 6 ст. 36 131-ФЗ.

Использование этой группы оснований только для того, чтобы досрочно прекратить полномочия проблемного главы муниципального образования – крайне нежизнеспособная конструкция, которая, скорее,

отрицательно говорит о главе региона. Этот способ абсолютно невозможно применить, когда мы говорим о крупных муниципальных образованиях – Самара, Тольятти, Жигулевск, Сызрань. Эти основания для прекращения абсолютно жизненны, они упрощают объединения муниципальных образований. Эти основания для прекращения полномочий должны однозначно оставаться, но применение их должно исходить не из логики отставки проблемного главы муниципального образования, а из логики развития территорий.

Наконец, финальная группа оснований:

- отзыв;
- отставка по собственному желанию;
- удаление в отставку;
- отрешение от должности.

Как мы уже отмечали в первом параграфе, отставка по собственному желанию была, есть и продолжает оставаться единственным подлинно работающим основанием для прекращения полномочий главы муниципального образования.

Отзыв превратился в чисто декларативное обоснование. Население уже не принимает прямого участия в определении глав муниципальных образований, оно принимает опосредованное участие через депутатов, которых выбирает в представительное собрание. И депутаты представительного органа, выбранные населением, вместе с губернатором, выбранным населением, наделены правом инициировать и удаление в отставку, и принимать отставку по собственному желанию, то есть фактически отзыв сейчас реализован так.

С развитием определения главы муниципального образования через конкурсы, правом воспользоваться отзывом номинально появляется как у членов комитетом, отбирающих финалистов, так и у депутатов представительного органа, которые окончательно определяют победителя. Но, опять-таки, мы говорим исключительно в теории и номинально, так как

правом отзыва для прекращения полномочий главы муниципального образования в последние годы не пользовался никто, практики, как таковой, нет.

«На сегодняшний день институт отзыва выборных лиц местного самоуправления имеет слабое, недостаточно всестороннее правовое закрепление» [69] – констатируют в своей работе Т.В. Шарова и О.В. Харитоновна. Авторы отмечают, что «институт отзыва выборных лиц всегда считался незначительным и практически не функционировал» [69]. Они задаются вопросом, нецелесообразнее ли выбрать наименее трудозатратный механизм досрочного прекращения полномочий главы, чем отзыв, если для запуска процедуры отзыва главы муниципального образования требуется наличие судебных решений, подтверждающих его противоправные действия (бездействие). Обращается внимание на затянутость во времени таких судебных разбирательств, а так же дороговизну их ведения (по смыслу, который закладывают авторы в своей работе, данная нагрузка может лечь на муниципальный бюджет), и неясность из положений существующего закона кто конкретно в этом случае будет выступать истцом в суде.

Авторы считают, что «институт отзыва не должен быть исключительно средством наказания выборного лица местного самоуправления» [69]. По их мнению, отзываться должны только недобросовестные лица, которые сознательно пренебрегают обязанностями.

Про основания для удаления в отставку мы подробнее поговорим в следующей главе, а пока остановимся на отрешении от должности. Это основание подробно описывается в ст. 74 ФЗ-131. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в следующих двух случаях – или «издания указанным должностным лицом местного самоуправления

нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда», или «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 Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда» (п.1 ст. 74 131-ФЗ). Законодателем жестко заложены причины, по которым глава субъекта может напрямую отрешить от должности главу муниципального образования.

Узость этих причин приводит к тому, что на территории той же Самарской области в последние годы ни один глава муниципального образования не был отрешен от должности.

Кроме того, заложены жесткие временные рамки. Срок, в течение которого может быть издан правовой акт об отрешении 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 (п.2 ст. 74 131-ФЗ).

Авторы Комментариев считают, что помимо совершения действия, к которым также можно отнести и принятие акта, суд так же должен установить последствия, совершенного главой муниципалитета действия, поскольку глава муниципального образования в дальнейшем может оспаривать выносимый судом акт и отрешение от должности, ссылаясь на отсутствие последствий такого действия. Таким образом, основанием для начала процедуры отрешения, не является сам факт совершения правонарушения.

Судебная практика по отрешениям однозначна. Так, в 2017 Верховный суд РФ вынес апелляционное определение по жалобе К., который был отрешен от должности главы городского поселения Оловяннинское, входящего в состав Оловяннинского муниципального района Забайкальского края. Апелляционная инстанция не нашла основания для отрешения от должности главы муниципалитета в связи с неисполнением им судебных решений, поскольку в рассматриваемых судебных делах К. в качестве ответчика не привлекался, его действия как должностного лица при вынесении постановлений не оценивались, обязательства по совершению определенных действий на К. судебными решениями не возлагались. В рассматриваемых судебных решения по требованию прокуратуры возлагаются обязательства по совершению определенных действия на администрацию района, а не лично на К.

В 2016 году апелляционным определением Верховный суд РФ отменил решение Архангельского областного суда, который отказался признавать незаконным указ Губернатора Архангельской области от 27 апреля 2016 года № 42-у «Об отрешении от должности главы муниципального образования «Коношское» Коношского муниципального района Архангельской области А.В. Кринина». Верховный суд РФ обратил внимание на то, что Кринин А.В. не «являлся должностным лицом, на которого судебным актом возлагались обязанности по совершению определенных действий или иные обязанности, связанные с его исполнением» [8].

Таким образом, требуются не только неисполненные судебные решения, требуется жесткая привязка этих судебных решений к конкретному руководителю. В п.1 гл.2 мы уже разбирали казус в Волгоградской области, где были и предписания прокуратуры, и неисполненные судебные решения, что в итоге позволило отрешить от должности главу муниципального образования. Но сам механизм отрешения от должности предполагает то, что глава региона не может его инициировать, в этом механизме губернатор выступает уже в роли конечной фигуры, который только имея на руках готовые неисполненные судебные решения с четкой привязкой к конкретному главе (как это было в Волгоградской области) может отрешить его от должности.

Из вышеизложенного следует, что несмотря на то, что законодателем заложено множественные основания для прекращения полномочий главы муниципального образования, реально рабочих, за исключением отставки по собственному желанию, нет. Отрешение от должности зависит от корректности формулировок судебных решений, на которые глава региона никак не может повлиять. Отзыв является чисто декларативным основанием. Не всегда может привести к прекращению полномочий даже обвинительный приговор.

Выводы. Из приводимой судебной практики и сложившейся тенденции по смене глав муниципальных образований на территории Самарской области - отставка по собственному желанию - единственно действующее основания для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования. Другие основания и механизмы досрочного прекращения работы неэффективного управляющего муниципальным образованием законодателем не заложены.

Судебная практика показывает, что главы муниципальных образований, досрочно прекратившие свои полномочия, даже по вполне ясным причинам (наличие гражданства иностранного государства,

объединение муниципальных образований) готовы в судах всех инстанций оспаривать решения о досрочном прекращении своих полномочий.

В случае оспаривания таких неочевидных причин как бездействие главы муниципального образования, принятие правового акта противоречащего действующему законодательству, либо являющегося ненормативным, суды зачастую встают на сторону главы, поскольку существующая структура управления муниципальным образованием многоуровневая, и отсутствует прозрачная и явная степень личного участия главы муниципального образования во вменяемых ему деяниях.

Глава 3 Удаление главы муниципального образования в отставку. Проблема декларативности оснований

3.1 Конституционные основы удаления в отставку

Напоминаем, что основания для удаления в отставку регламентируются ст. 74.1 131-ФЗ. Законодатель заложил пять оснований, которые мы подробным образом рассмотрели в первой главе. Большинство их них прошли проверку Кассационным судом РФ, которые последние два десятилетия активно формирует практику.

Из определений Конституционного суда хотелось бы остановиться на следующих.

Начнем с определения от 4 октября 2011 г. N 1264-О-О. Граждане Н.А. Дегтярь и Ю.С. Шардыко оспаривали конституционность пункта 2 части 2 статьи 74.1. Н.А. Дегтярь была избрана главой муниципального образования Приамурское городское поселение в Еврейской автономной области на муниципальных выборах 15 октября 2008 года, решением Собрании депутатов от 7 июля 2010 года была удалена в отставку. Ю.С. Шардыко был избран главой муниципального образования Лахденпохское городское поселение в Республике Карелии на муниципальных выборах 11 октября 2009 года, решением Совета данного муниципального образования от 18 марта 2010 года он был отправлен в отставку. Шардыко Ю.С. вначале судился до Верховного суда РФ, затем решил жаловаться уже на общую не конституционность оспариваемого обоснования.

По мнению заявителей, это основание допускает произвольное удаление в отставку, чем нарушает права, гарантированные Конституцией Российской Федерации. Конституционный суд РФ пришел к выводу, что неисполнение главой муниципального образования в течение длительного срока своих обязанностей свидетельствует о фактическом самоустранении

главы муниципального образования от их исполнения, что существенно затрудняет либо делает невозможным реализацию полномочий иных органов местного самоуправления, органов государственной власти, осуществление гражданами прав, свобод и несение ими обязанностей в сфере местного самоуправления, т.е. нарушает нормативно установленный порядок осуществления функций местного самоуправления [49].

Конституционный суд считает, что отставка в такой ситуации является мерой ответственности перед представительным органом муниципального образования, а в конечном итоге - и перед населением, и гарантирует восстановление установленного законом порядка осуществления местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования, подконтрольность и подотчетность главы муниципального образования населению и представительному органу муниципального образования, обеспечивая баланс полномочий представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования в системе местного самоуправления [49]. Жалобы были отклонены.

В 2013 году Конституционный суд на тех же основаниях отклонил жалобу Л.М. Кропачева, который пытался признать неконституционным еще одно основание для отставки - пункта 3 части 2 статьи 74.1. Он был выбран главой Куменского городского поселения Куменского района Кировской области 2 декабря 2007 года сроком на 5 лет. За 2009 и 2010 годы он получил от Думы Куменского городского поселения Куменского района Кировской области неудовлетворительную оценку, после чего был удален в отставку. Кропачев посчитал, что это нарушает его конституционные права, так как обсуждаемое основание позволяет представительному органу муниципального образования произвольно удалять в отставку главу муниципального образования [50].

Представляет интерес отдельное мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотова, который не разделил позицию по жалобе Кропачева. Кокотов пишет, что неудовлетворительная оценка как основание для

удаления в отставку может основываться как на фактах неправомерных действий (бездействий) главы, установленных в судебном решении, так и по признании его деятельности неэффективной.

Таким образом, «принудительное удаление главы муниципального образования в отставку по оспоренному основанию возможно и по мотивам законности, и по мотивам целесообразности» [33]. Кокотов считает, что действующее законодательство не содержит показателей для оценки деятельности главы муниципального образования, которые бы однозначно свидетельствовали о его неэффективности. Как итог, существующая система оценки эффективности деятельности главы муниципального образования допускает выставление ему депутатским корпусом неудовлетворительной оценки с последующим удалением в отставку, только на основании субъективного предвзятого мнения депутатов, складывающегося, например в существующих оппозиционных главе муниципалитета фракциях, недовольства экономическими и социальными процессами в муниципалитете, объективно не зависящими от главы. «Это, строго говоря, превращает удаление главы в отставку по данному основанию из меры юридической ответственности главы в меру его политической ответственности перед представительным органом» [33].

Кокотов задается вопросом, что если основанием отзыва главы муниципального образования населением как первичным субъектом муниципальной власти могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке, «то почему представительный орган вправе удалять в отставку избираемого населением главу муниципального образования по соображениям целесообразности, пусть и в усложненном порядке?» [33]. Кокотов пришел к выводу, что жалобу Кропачева следовало рассмотреть, но, как уже указывалось выше, это так и осталось отдельным мнением одного судьи Конституционного суда РФ.

В 2015 Конституционный суд РФ вернулся к рассмотрению п.3 ч.2 ст. 74.1. Жалобу подал Лебедев Б.Н., который был главой муниципального образования Таганское в городе Москве. «Глава муниципального образования как лицо, обладающее особым публично-правовым статусом, добровольно приобретая этот статус, принимает на себя не только полномочия по решению вопросов местного значения, но и обязанность отчитываться перед населением и представительным органом муниципального образования о результатах своей деятельности, а также признает возможность наступления ответственности вплоть до удаления в отставку в случае признания его деятельности неудовлетворительной» - говорится в определении Конституционного суда РФ [51]. Конституционный суд считает, что норма «не предполагает произвольного решения вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку, а потому не может расцениваться как нарушающее конституционные права заявителя в указанном им аспекте» [51].

В 2019 в Конституционный суд РФ с жалобой вышел Бутряков Д.А., который оспорил п.2 и ч.7 ч.2 ст. 74.1.

Бутряков был одновременно и председателем Совета народных депутатов, и главой Камешковского района. Отмечается, что «решениями судов неоднократно признавалось незаконным бездействие заявителя, которое выражалось в неподписании и необнародовании решений представительного органа этого муниципального образования» [52]. В итоге он был удален в отставку, которую оспаривал в первой и апелляционной инстанции. «Суды пришли к выводу, что решения Совета, которые не были подписаны Д.А. Бутряковым, затрагивают интересы всего населения района, поскольку регламентируют вопросы бюджетных правоотношений, порядка проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации и организации работы представительного органа местного самоуправления, и ему как главе муниципального образования, являющемуся председателем данного Совета, не предоставлено права вето на принимаемые

Советом решения» - отмечается Конституционным судом РФ [52]. В Совет народных депутатов 20 сентября и 25 сентября 2017 года были «внесены два обращения от различающихся по составу групп его депутатов с инициативой об удалении заявителя в отставку» [52]. Советом рассматривал только второе обращение (от 25 сентября), решение по которому было принято 23 октября 2017 года, то есть месячная норма в конкретно этой ситуации была выдержана.

Заявитель посчитал, что нарушены его конституционные права, так как положения ст. 74.1 в одном случае не закрепляет, что ответственность главы муниципального образования в виде удаления в отставку по предусмотренному им основанию наступает только при полном неисполнении им обязанностей по решению вопросов местного значения» [52], а во втором не содержит указания на конкретные последствия в случае внесения нескольких инициатив об удалении главы муниципального образования в отставку». [52].

Все претензии по ч. 2 п.2 ст. 74.1 были сняты уже на основании сложившейся практики, а по ст. 7. п.2 ст. 74.1 Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что «норма направлена на установление исключительно временных параметров исполнения представительным органом обязанности по рассмотрению обращения, которым оформлена инициатива депутатов представительного органа муниципального образования или инициатива высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об удалении главы муниципального образования в отставку, и тем самым на обеспечение интересов субъектов такой инициативы и действенности механизма применения данной меры публично-правовой ответственности главы муниципального образования» [52].

Из приведенной практики обращает на себя внимание тот факт, что Конституционный суд РФ работает с двумя основаниями – неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей, а также неудовлетворительная

оценка деятельности главы муниципального образования, данная два раза подряд. Именно эти основания являлись наиболее часто применимыми, по ним наиболее активно формировалась практика.

В таблице 1 представлены статистические данные по количеству судебных решений, связанных с удалением в отставку глав муниципальных образований на 01 августа 2017 года, приводимые Шугриной Е.С. в своей монументальной работе «Мониторинг судебной практики по вопросам удаления главы муниципального образования в отставку».

Таблица 1 - Количество судебных решений, связанных с удалением в отставку глав муниципальных образований (на 1 августа 2017 года)

Основание	п. 1 ч. 2 ст. 74.1	п. 2 ч. 2 ст. 74.1	п. 3 ч. 2 ст. 74.1	п. 4 ч. 2 ст. 74.1	п. 5 ч. 2 ст. 74.1
Количество решений	10	199	127	102	35

Можно взять на себя смелость утверждать, что за последние пять лет динамика изменилась не сильно. Реальные риски быть удаленными в отставку для глав муниципальных образований есть, были и, скорее всего, продолжают оставаться связанными с этими тремя пунктами. При этом можно констатировать и другой момент – готовность глав муниципальных образований работать против этих оснований значительно выросла. В рамках этой работы давайте подробнее остановимся на п.п. 2 и 3 ч. 2 ст. 74.1, как имеющим наибольшую судебную практику и наиболее внимательно изученным Конституционным судом РФ.

3.2 Удаление в отставку по пункту 2 части 2 статьи 74.1 131-ФЗ

Удаление в отставку по п. 2 ч. 2 ст. 74.1 131-ФЗ являлось наиболее часто применяемым для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования. Практика начала резко меняться после

кассационного определения Верховного суда РФ от 19 августа 2020 г. № 11-КА20-3-К6 по жалобе Шайдуллиной А.К. на решение Высокогорского районного суда Республики Татарстан от 4 марта 2019 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного суда Республики Татарстан от 21 мая 2019 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 26 ноября 2019 года.

Согласно материалам суда, Шайдулина была удалена в отставку 12 декабря 2018 года с должности главы Высокогорского сельского поселения решением Совета Высокогорского сельского поселения от 12 декабря 2018 года № 452 на основании п. 2 ч. 2 ст. 74.1.

Полный перечень претензий к ней выглядит так: «неисполнение заявок в государственной информационной системе «Народный контроль» в части неосуществления покоса травы на ул. Азина в с. Пермьяки; наличие несанкционированной свалки по ул. Верхняя в с. Пермьяки, нахождение тротуаров в ненадлежащем состоянии по ул. Солнечная и ул. Центральная в с. Высокая Гора; коллективное обращение от жителей д. Эстачи по вопросам отсутствия контейнерных площадок; отсутствие за I квартал 2018 года принятых на заседании Совета Высокогорского сельского поселения Высокогорского муниципального района Республики Татарстан нормативных правовых актов; направление главой Высокогорского сельского поселения трех нормативных правовых акта в уполномоченный орган, осуществляющий организацию и ведение регистра муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан, с нарушением установленной законом процедуры и нарушение срока опубликования трех принятых главой сельского поселения нормативных правовых актов (всего Шайдуллиной А.К. как главой муниципального образования принято двенадцать нормативных правовых актов); отсутствие в уставе сельского поселения, размещенном для ознакомления на информационном стенде, отдельных листов; факт ее привлечения к административной

ответственности по статье 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях постановлением мирового судьи судебного участка № 1 Высокогорского района Республики Татарстан от 3 декабря 2018 года» [23].

Шайдуллина предоставила возражения на заседании Совета Высокогорского сельского поселения, депутаты не приняли их во внимание.

Суды трех инстанций (первая, апелляция, кассация) оставили удаление в отставку в силе. Суд первой инстанции пришел к выводу, что «судебные органы не должны вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления, в том числе оценивать деятельность главы муниципального образования, поскольку это является исключительной компетенцией представительного органа местного самоуправления в связи с чем, суд не исследовал доводы административного истца и не устанавливал обстоятельства, касающиеся вопросов исполнения обязанностей административного истца в течение более трех месяцев в вышеуказанной сфере» [23]. Более того, «право оценивать деятельность главы муниципального образования принадлежит представительному органу местного самоуправления и суд не вправе подменять собой орган местного самоуправления в оценке надлежащего осуществления выборным должностным лицом местного самоуправления своих полномочий» [23]. Апелляция и кассация с этим выводом согласилась, что стала основанием для отказа.

Шайдуллина вышла в Верховный суд РФ. Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации нашла «существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов» [23]. Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации прямо говорит, что «отнесение пунктом 10 части 10 статьи 35

Федерального закона № 131-ФЗ к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования принятие решений об удалении главы муниципального образования в отставку, не свидетельствует о невозможности проверки судом не только процедуры удаления в отставку главы муниципального образования, но и оснований принятия такого решения, установленных законом» [23].

В определении Верховного суда отмечается, что «судами не проверялись доводы административного истца о несогласии с основаниями удаления ее в отставку, указанными в обжалуемом решении за неисполнение в течение трех месяцев и более обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных законами и уставом и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации» и что «судами не исследованы обстоятельства, касающиеся правомерности и обоснованности каждого из вмененных административному истцу нарушений, исходя из наличия у нее обязанностей и полномочий на их выполнение, закрепленных в законодательстве Российской Федерации» [23].

Высокогорский районный суд Республики Татарстан 26 ноября 2020 года в итоге выбрал далеко не самый изящный способ закрыть судебный процесс с Шайдуллинной. Он признал, что главой сельского поселения проводилась работа, ее полное самоустранение от работы и решения вопросов местного значения, в течение установленного законодателем срока, не усматривается и, соответственно, следует признать решение Совета Высокогорского сельского поселения о досрочном прекращении полномочий и удаления в отставку главы Высокогорского сельского поселения незаконным [46].

Но Шайдуллиной удалось отказать в восстановлении в должности главы муниципального образования на основании того, что она не является

действующим депутатом Совета Высокогорского сельского поселения, а, согласно местному уставу, глава выбирается из числа депутатов.

В итоге стороны заключили мировое соглашение, основанием для увольнения стало «собственное желание». Бывшая глава получила компенсацию за вынужденный прогул в размере 415 323 рублей 17 копеек и компенсацию морального вреда в размере 50 тысяч рублей [63].

Из вышеизложенного следует, что, несмотря на то, что в Российской Федерации и нет прецедентного права, дело Шайдуллинной – это тот самый пример судебного прецедента, который кардинальным образом меняет практику. Дело Шайдуллинной фактически открывает «ящик пандоры», так как теперь не достаточно простого перечисления формальных причин для отставки главы по п. 2 ч. 2 ст. 74.1 131-ФЗ. Судебные процессы из простой формальности, которой затверждается решение представительного органа, превращаются в полноценный состязательный спор.

Следует обратить внимание и на другие аспекты. Иногда «бездействие» главы муниципального образования объясняется активным противодействием со стороны других органов местного самоуправления.

В качестве яркого примера можно привести апелляционное определение Верховного суда Республики Дагестан от февраля 2015 года.

Согласно материалам дела, Османов был выбран главой Ботлихского сельсовета в октябре 2010 года. Он был удален в отставку за «неспособность организовать работу по разработке проекта и утверждению бюджета» [2] на 2014 год и плановый период 2015-16 годов. Из судебных материалов следует, что Османов неоднократно пытался собрать депутатов на бюджетную комиссию, однако из-за неявки депутатов заседания местного представительного органа, на которых должен был рассматриваться бюджет, переносились. Более того, решением местного районного суда был закреплен факт не проведения заседаний представительного органа в течение трех месяцев. В итоге, областной суд говорит «об отсутствии оснований полагать, что со стороны главы имело место бездействие» [2].

Противодействие может опираться и на служебную информацию, как, например, в Новгороде, где местный представительный орган решил воспользоваться рабочей поездкой главы муниципального образования для его удаления в отставку.

Согласно материалам дела, Бобрышев был выбран на должность главы Великого Новгорода 20 сентября 2013 года. 21 мая 2015 года инициативная группа из десяти депутатов подала письменное обращение об удалении главы в отставку по п. 2 ч. ст. 74.1. В этот же день состоялось заседание совета думы, которое постановило провести внеочередное собрание думы по рассмотрению поступившего обращения. После этого Бобрышев был уведомлен о внеочередном собрании думы. 29 мая 2015 года дума большинством голосов удалила главу муниципального образования в отставку.

Суды отменили удаление в отставку Бобрышева, так как представительный орган не сумел обеспечить «обеспечить заблаговременное уведомление заявителя о дате и месте заседания Думы Великого Новгорода и предоставить ему возможность дать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления в отставку, а также свидетельствует о существенном нарушении заинтересованным лицом Думой Великого Новгорода установленного законом порядка принятия решения об удалении главы муниципального образования в отставку» [3].

Инициатива и время проведения внеочередного заседания таинственным образом совпали с заранее запланированной рабочей поездкой Бобрышева на открытие Ганзейского музея в г. Любек. «Учитывая, что на период с даты поступления обращения инициативной группы депутатов Думы Великого Новгорода (то есть с 21 мая 2015 года) по 29 мая 2015 года выпадали 2 выходных дня (23 и 24 мая 2015 года), а также период ранее запланированной в соответствии с Планом международных обменов Великого Новгорода на 2015 год зарубежной командировки (с 26 по 28 мая 2015 года), суд приходит к выводу о том, что оставшийся двухдневный срок

не является достаточным и разумным для надлежащей подготовки заявителя к заседанию» - отмечается в решении суда первой инстанции [3].

А.Т. Докторова в своей статье «Удаление в отставку главы муниципального образования» говорит, что «Процедура удаления главы муниципального образования недостаточно проработана законодателем, что приводит к многочисленным судебным спорам» [19]. Она отмечает, что при этом малейшие нарушения процедуры могут привести к отмене решения об удалении в отставку главы муниципального образования. «14 сентября 2016 г. глава муниципального образования «Поселок Витим» в Республике Саха (Якутия) был удален в отставку решением поселкового Совета депутатов. Основанием удаления явилось неисполнение обязанностей главы по решению вопросов местного значения по семнадцати пунктам. Однако суд признал незаконным решение представительного органа в связи с нарушением процедуры удаления в отставку» - приводит пример Докторова [19].

Резюмируя вышеизложенное, за последнее десятилетие правовая позиция по этому основанию удаления в отставку проделала большую эволюцию.

Как результат (и это закреплено позицией Верховного суда РФ), банального перечисления неисполненных обязанностей. Этот перечень должен быть подкреплен судебными решениями, из которых будет прямо следовать, что именно личное бездействие главы муниципального образования стало причиной неисполнения обязанности.

Если приводить прямую практическую аналогию, то, например, в ситуации с г.о. Тольятти и Анташевым С.А. первоначально должна была быть озвучена и закреплена в правовом поле претензия по бездействию с капитальным ремонтом и\или строительством новой школы в п. Федоровка. Затем судом должно быть закреплено, что именно действия главы муниципального образования привели к такой ситуации (а не департаментов образования и градостроительства, находящихся в прямом подчинении

заместителей главы муниципального образования). Далее это решение должно вступить в законную силу, глава муниципального решения должен не предпринять никаких действий для того, чтобы изменить ситуацию. И только после этого представительный орган или глава региона имеют право запустить процедуру удаления в отставку по ч. 2. п. 2 ст. 74.1. Иное дело, что в этой ситуации глава региона может пойти через отрешение от должности. Реальность «сборки» этой цепочки проблематична [7], особенно в крупных муниципальных образованиях, где в подчинении главы муниципального образования есть целые юридические службы. Достаточно одного постановления, которым будет создана рабочая группа, чтобы снять все риски удаления в отставку за бездействие по этой конкретной ситуации. Эволюция правовой позиции в отношении этого основания фактически довела ситуацию до того, что основание стало декларативным.

Как итог, реальное рассмотрение дела об удалении главы в первых трех инстанциях может затянуться на годы, особенно если потребуются проведение судебных экспертиз. При этом, рассматриваться будут, как сами основания, так и соблюдение правильности всей процедуры. Никогда нельзя исключать вариант того, что на определенном этапе один из депутатов, который был в инициативной группе по удалению в отставку, банально отзовет свою подпись под иницилирующим обращением.

Затягивание процессов на длительные сроки порождает многочисленные правовые последствия. В законодательстве полноценно не закрыта правовая лакуна, как следует работать администрации муниципального органа в переходный период – когда глава удален в отставку, но все еще опротестовывает решение через суды. Нельзя провести новый конкурс, время работы временной администрации может излишне затянуться. С учетом синхронизации работ созывов и сроком работы главы муниципального образования, в подвешенном состоянии могут оказаться сразу две ветви местной власти, что вообще недопустимо.

Как следствие, это повторяют муниципальные нормативно-правовые акты, в которых из-за пробелов в федеральном законодательстве не расписан четкий и понятный сценарий действия в случае долгого «междущарствия» - между отставкой и решением суда, вступившим в законную силу. Еще менее понятен сценарий, что будет, если вступившее в силу решение будет отменено в кассации или Верховном суде. Это непонимание и делает практически невозможным и невостребованным институт удаления в отставку, так как предугадать все правовые последствия досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования по этому сценарию не представляется возможным. При том, что риски (возможность восстановления, многомиллионные компенсации за вынужденные прогулы и моральный вред, возмещение работы юристов, отмена многочисленных постановлений в период «междущарствия») многократно превышают плюсы от возможного удаления в отставку.

3.3 Удаление в отставку за неудовлетворительную работу на протяжении двух лет

Заканчиваем работу еще одним основанием, которое в последние годы во многом стало декларативным. Причин несколько.

Во-первых, переход от прямых выборов главы муниципального образования к избранию через конкурс. Представительный орган фактически начинает нести ответственность за свой выбор. К этому всему добавляется тот факт, что чаще всего фракция, которая является большинством в представительном органе, выбирает главу из числа членов партии. Это превращает отчет из реального обсуждения положения дел в муниципальном образовании в некое рутинное мероприятие с понятным исходом. Даже в Тольяттинской городской думе, в которой партия власти «Единая Россия» находится в действующем созыве в меньшинстве, партии системной оппозиции ни разу не смогли собрать большинство для того, чтобы

выставить отрицательную отставку главе муниципального образования. Потребовалось прямое вмешательство губернатора Самарской области Азарова Д.И, после которого глава Тольятти Анташев С.А. оказался готов уйти в отставку по собственному желанию. Представляется, что с синхронизацией созывов местных представительных органов с работой выбранной главы желание ставить неудовлетворительные оценки станет еще меньше.

Во-вторых, размытость самого принципа выставления оценки, особенно в условиях смены глав муниципального образования. Так, например, в городском округе Жигулевск за три года сменилось три главы. Общепринято, что в этой ситуации оценка выставляется не столько главе, сколько работе всей администрации, но по букве закона получается, что неудовлетворительную оценку надо будет выставить только приступившему к исполнению своих обязанностей главе муниципального образования. В итоге, получается парадокс, главы меняются, а администрации продолжают получать удовлетворительные оценки. Есть вопросы и по логике выставления оценки. Так, например, в г.о. Тольятти в 2021 году, согласно сообщениям СМИ и самой администрации, фактически были сорваны два нацпроекта – «Демография» (не запущен в срок детский сад) и «Безопасные и качественные дороги» (сорван ремонт одной из улиц), но Тольяттинская городская дума выставила удовлетворительную оценку главе города без особого обсуждения.

Хотелось бы остановиться на работе «Пределы свободы усмотрения депутатов при оценке ежегодного отчета главы муниципалитета» С.Г. Соловьева. Он справедливо замечает, что в «теории метрологическая состоятельность исходных данных для оценки отчета главы муниципального образования должна предполагать:

- наличие эталона для измерений (эталон представляет собой материальный носитель информационных процессов и состояний; анализ соотношения объекта с эталоном позволяет сделать достоверные выводы;

при отсутствии эталона исчезают объективные характеристики, остаются пустые, объективно непознаваемые теоретические абстракции);

- наличие понятных, стабильных критериев, характеризующих степень приближения или удаления объекта анализа от эталона». Но «на практике процесс рассмотрения и оценки ежегодных отчетов глав муниципалитетов происходит по схеме, очень далекой от указанных научных подходов» [66].

Это объясняется и Соловьевым С.Г., и другими исследователями комплексом причин.

Во-первых, на федеральном уровне отсутствуют нормативно-правовые акты, закрепляющие эталонные показатели муниципального образования того или иного вида [61]. Можно руководствоваться Указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (далее - Указ № 607), но он, увы, тоже уже морально устарел. Указом № 607 введены 14 показателей. Среди них, например, «число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения», «доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций», «доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения», «доля детей в возрасте от одного года до шести лет, состоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте от одного года до шести лет», «доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет» [45] и так далее. Как справедливо отмечает Соловьев С.Г., на некоторые из утвержденных показателей влияют экономические, географические и иные аспекты (пожары, наводнения, муниципальные образования в районах

крайнего севера), которые никоим образом не зависят от компетентности главы и принимаемых им решений.

Наконец, введенные указом показатели ориентированы на «опытных специалистов в сфере местного самоуправления и не полностью учитывают специфику местного депутатского корпуса, состоящего из депутатов, являющихся не профессиональными муниципальными управленцами, а в первую очередь представителями местного населения, что требует введения показателей, понятных и проверяемых с уровня понимания рядового жителя муниципалитета» [66]. Это обычная практика, когда не все депутаты представительного органа имеют высшее образование и на начало работы созыва имеют хоть какое-то представление о том, как вообще работает муниципалитет.

Вторая причина – отсутствие внятной и понятной формы отчета. Чаще всего это огромный документ, написанный канцелярским языком. Так, отчет главы Тольятти за 2021 год состоит из более 700 страниц. Представляется, что не каждый депутат в состоянии освоить такой массив информации, особенно с учетом того, что только на этом заседании рассматривались в общей сложности 13 вопросов. Нельзя не отметить анекдотичность ситуации: администрация вынуждена ежегодно готовить огромный, на максимально бесполезный труд, отвлекая огромные ресурсы. Нельзя не согласиться с Соловьевым С.Г., который констатирует, что отсутствие понятной формы отчета ведет к представлению в представительный орган удобного для главы муниципалитета отчета, который содержит большое количество несистематизированной информации и не позволяет сделать выводы о ситуации в муниципалитете в целом. Реальные показатели «прячутся» за большим массивом второстепенной информации, не имеющей смысловой нагрузки, и приводимой из года в год.

Даже такие отчеты могли представлять ценность, если бы муниципалитеты были бы обязаны проводить их оценку экспертными организациями, но, увы, такое положение так и не было введено. Судебный

процесс по документу с таким объемом неминуемо приведет к затяжной судебной экспертизе.

Соловьев С.Г. считает, что существующее положение в сфере правового регулирования свободы оценочных суждений депутатов местного представительного органа «при рассмотрении ежегодного отчета главы муниципального образования не только объективно не соответствует стандартам правового государства, так как содержит много правовых пробелов и недоработок, провоцирующих произвольные оценки муниципальных депутатов, но и значительно ухудшает качество и стабильность осуществления местного самоуправления в России» [66].

Это мнение фактически поддерживает и Шугрина Е.С., отмечая, что «оценка результатов работы главы - исключительные полномочия представительного органа. Эта оценка может приниматься на основе анализа как объективных показателей (что предпочтительнее), так и субъективных взглядов и пристрастий депутатов» [70].

Стоит отметить, что даже непредоставление отчета не несет каких-либо существенных последствий для главы муниципального образования. Как отмечает Шугрина Е.С., нет однозначно сложившейся судебной практики:

«непредставление отчета приравнивается к его отрицательной оценке (Апелляционное определение Верховного Суда Республики Алтай от 25.03.2015):

- непредставление отчета не тождественно его отрицательной оценке и не может служить основанием удаления главы муниципального образования в отставку (решение Осинского районного суда Пермского края от 26.02.2013; решение Новосибирского районного суда Новосибирской области от 05.02.2015);

- непредставление отчета не может являться основанием для отказа от дачи оценки его деятельности (решение Олонецкого районного суда Республики Карелия от 10.06.2014)» [70].

Можно констатировать, что, как минимум, разовый пропуск отчета точно не приведет ни к каким негативным последствиям для главы муниципального образования.

Выводы. К сожалению, следует признать, что все пять оснований для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, рассматриваемых в данной главе, носят скорее декларативный характер и активно оспариваются в судах всех инстанций, особенно со стороны глав крупных муниципальных образований, имеющих в своем подчинении высококвалифицированные правовые службы и аппараты.

Годовой отчет главы муниципального образования стал скорее профанацией, чем документом, отражающим реальное состояние муниципального образования и выполняемых администрацией муниципального образования реальных задач. Отчеты не носят никакой смысловой нагрузки, состоят из бесконечного количества информации, основываясь на которой выставление неудовлетворительной оценке деятельности главы трудно назвать объективной. Бездействие главы муниципального образования сводится к тому, что им не предпринимается никаких действий к руководству муниципальным образованием. Даже проведенное совещание или заседание рабочей группы, в период бездействия и самоустранения от управления муниципальным образованием, «обнуляет» его срок бездействия.

Основываясь на вышеизложенном, следует сделать вывод, что требуют принятия четкие и однозначные показатели оценки личного участия главы муниципального образования в принимаемых администрацией решениях, и, именно эти показатели должны быть представлены в ежегодном отчете главы муниципального образования выставления ему оценки представительным органом муниципального образования.

Заключение

1. Реформа местного самоуправления практически привела к тому, что принцип определения главы муниципального образования сменился с простых выборов на проведение конкурсов, на которых определяются кандидаты на должность главы. Финальное право выбирать победителя конкурса закреплено за представительным органом муниципального образования. В Самарской области процесс определения главы муниципального образования находится под контролем главы субъекта, так как он определяет половину выборщиков в комиссии.

2. Логично, чтобы глава субъекта, раз он во многом определяет окончательные выбор главы муниципального образования, также был ответственным за его деятельность и мог напрямую влиять на возможность отставки в случае неудовлетворительной работы.

3. Действующее законодательство сильно ограничивает возможность субъекта федерации влиять на главу муниципального образования. Он может или инициировать удаление в отставку, или отрешить его от должности в ограниченном количестве сценариев.

4. За последние десять лет большинство оснований, заложенных законодателями, превратились в декларативные. Они малоприменимы в отношении глав больших муниципальных образований, которые могут опираться на сильные юридические службы. Фактически, остались только основания, которые мало зависят от воли главы субъекта:

- смерть;
- отставка по собственному желанию;
- признание судом недееспособным или ограничено дееспособным;
- признание судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступление в законную силу обвинительного приговора суда, в котором будет прописано прекращение полномочий главы муниципального образования;

- выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- прекращение гражданства Российской Федерации, либо двойное гражданство иностранного государства, у которого нет международного договора с Российской Федерации;
- установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;
- утрата доверия президента РФ.

Считаем нецелесообразным рассматривать использование таких оснований, как преобразование или упразднение муниципального образования, утрата поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом и увеличение численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом, как допустимые для использования исключительно в целях прекращения полномочий главы муниципального образования.

5. Нельзя не отметить, что за последние десять лет практически все основания, заложенные в механизм удаления в отставку, стали во многом декларативными и малоприменимыми в отношении руководителей крупных муниципальных образований.

6. Все это подводит к необходимости создания новых механизмов, когда глава субъекта может досрочно прекратить полномочия главы муниципального образования, не прибегая к помощи отставки по собственному желанию. Использование этого механизма в обязательном принципе должно учитывать следующие важные моменты:

- судебная состязательность, так как нельзя не учитывать позицию Конституционного суда, который прямо говорит об этом;

- возможность оперативного выбора нового главы муниципального образования, чтобы избежать длительных разрывов между работами администраций.

7. За основу предлагается взять систему предупреждений, уже предложенную на федеральном законодательном уровне. Предлагается, что губернатор может вынести три предупреждения главе муниципального образования. Правильность вынесения предупреждения должна рассматриваться арбитражным судом субъекта федерации. Предупреждение считается действующим после вступления в силу решения о нем в законную силу.

Это дополнительная защита для главы муниципального образования от возможных скоропалительных решений. Если говорить на конкретных примерах, то предупреждение может выноситься главе, например, за срыв национальных проектов (г.о Тольятти), невыполнение прямого поручения главы субъекта (г.о. Жигулевск).

Третье предупреждение главе муниципального образования автоматически запускает отрешение от должности, уволенный глава вносится в реестр лиц, уволенных по утрате доверия. В этой правовой конструкции глава муниципального образования имеет право опротестовать сам факт внесения в реестр лиц, уволенных по утрате доверия, но не факт прекращения своих полномочий.

8. Предлагаемая правовая конструкция не имела права в условиях прямых выборов главы муниципального образования, но она имеет право в условиях, когда глава субъекта через выборщиков фактически доверяет конкретному лицу выйти в финал конкурса. Если глава муниципального образования утратил доверие главы субъекта федерации, то продолжение его работы в современных условиях не представляется разумным.

9. При использовании предлагаемого механизма отрешения от должности представляется логичным ускоренное проведение нового конкурса на определение кандидатов. В этой ситуации предлагается

определение готового кадрового резерва для потенциального участия в конкурсе. Определять кадровый резерв предлагается после того, как вступили в силу решения о двух вынесенных предупреждениях.

10. Кроме того, предлагается максимально расширить полномочия главы субъекта федерации в плане удаления главы муниципального образования. Представляется логичным делегировать полномочия главе региона по инициированию удаления главы муниципального образования в отставку за обвинительный приговор, если в последнем не прописано напрямую необходимость досрочного прекращения полномочий. Кроме того, явно назрела необходимость запрашивания мнения главы региона по ежегодному отчету главы муниципального образования. За главой субъекта должна быть закреплена возможность высказывать свою оценку деятельности главы муниципального образования. Конечное решение должно оставаться за депутатами представительного собрания, этот механизм будет давать им дополнительный ориентир при выставлении оценки.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 22.05.2019 по делу № 33-4528/2019 // Консультант Плюс: справочно-правовая система [Офиц. сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 22.05.2022).
2. Апелляционное определение Верховного Суда Республики Дагестан от 24.02.2015 по делу № 33-722/2015. [Электронный ресурс] — URL: https://vs--dag.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=581457&delo_id=5&new=5&text_number=1 (дата обращения: 14.03.2022).
3. Апелляционное определение Новгородского областного Суда от 28.08.2015 по делу № 2-4711/15-33-1868 [Электронный ресурс] — URL: https://oblsud-vg.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=424596&delo_id=5&new=5&text_number=1%5C дата обращения: 14.03.2022).
4. Апелляционное определение Пермского краевого Суда от 31 августа 2015 г. по делу N 33-8933/2015. Документ опубликован не был: // Консультант Плюс: справочно-правовая система [Офиц. сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 15.04.2022).
5. Апелляционное определение суда Чукотского автономного округа от 22 декабря 2016 г. № 33-196/2016 по делу № 2-165/2016. Документ опубликован не был: // Консультант Плюс: справочно-правовая система [Офиц. сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 16.05.2022).
6. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 04.04.2018 N 16-АПГ18-3. Документ опубликован не был: // Консультант Плюс: справочно-правовая система [Офиц. сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 22.03.2022).

7. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 14 апреля 2017 г. № 72-АПГ17-4. Документ опубликован не был: // Консультант Плюс: справочно-правовая система [Офиц. сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 23.05.2022).
8. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 28 сентября 2016 г. № 1-АПГ16-14. Документ опубликован не был: // Консультант Плюс: справочно-правовая система [Офиц. сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 23.05.2022).
9. Астафичев П.А. Удаление главы муниципального образования в отставку как институт муниципального права // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России – 2018. 37с.
- 10.А. Клишас и П. Крашениников внесли законопроект об организации местного самоуправления [Электронный ресурс] — URL: <http://council.gov.ru/events/news/131952/> (дата обращения 12.02.2022).
- 11.Вискулова В. В. Гарантирование избирательных прав граждан в свете принципов избирательного права и правовой самостоятельности субъектов Российской Федерации : монография // В. В. Вискулова. — Благовещенск : АмГУ, 2013.
- 12.Вискулова В. В. О «Конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики // Журнал российского права, №6 - 2017.
- 13.Воротынцев А. С. Актуальные проблемы досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления / А. С. Воротынцев. — Текст : непосредственный // Актуальные проблемы права : материалы VI Междунар. науч. конф. (г. Москва, декабрь 2017 г.). — Москва : Буки-Веди, 2017.

- 14.Глава Кинеля подал в отставку // [Электронный ресурс] — URL: <https://63.ru/text/politics/2021/10/18/70200752/> (дата обращения 15.04.2022).
- 15.Глава Тольятти не выдержал ритм // [Электронный ресурс] — URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4694965> (дата обращения 15.04.2022).
- 16.Гончаров С.В. Вступление в законную силу обвинительного приговора в отношении главы муниципального образования как основание досрочного прекращения его полномочий // Пробелы в российском законодательстве - 2012.
- 17.Гончаров С.В. Некоторые вопросы досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования. // Бизнес в законе - 2012г. 88 с.
- 18.Дважды бывший мэр Кинеля нашел новую работу // [Электронный ресурс] — URL: <https://oboz.info/dvazhdy-byvshij-mer-kinelya-nashel-povnuyu-rabotu/> (дата обращения 15.04.2022).
- 19.Докторова, А.Т. Удаление в отставку главы муниципального образования // КонсультантПлюс: справочно-правовая система [Официальный сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 05.06.2022).
- 20.Жамборов А.А., «Некоторые особенности юридической ответственности главы муниципального образования» // Пробелы в Российской законодательстве. Юридический журнал — 2015. — №2.
- 21.Кассационное определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 22 сентября 2021 г. № 88А-6985/2021 по делу № 2а-128/2021. Документ опубликован не был: // КонсультантПлюс: справочно-правовая система [Официальный сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 22.03.2022).
- 22.Кассационное определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 25.11.2021 № 88а-8505/2021. Документ опубликован не был: // КонсультантПлюс: справочно-правовая система [Официальный сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 16.05.2022).

23. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 19.08.2020 № 11-КА20-3-К6. Документ опубликован не был: // КонсультантПлюс: справочно-правовая система [Официальный сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 18.03.2022).
24. Клишас, А.А., Крашенников, П.В. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Электронный ресурс] — URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8#bh_histras (дата обращения 12.02.2022).
25. Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. Вопросы и ответы. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. Удаление главы муниципального образования в отставку (статья 74.1) [Электронный ресурс] — URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Federalnyj-zakon-ot-6-oktyabrya-2003-god/Otvetstvennost-organov-i-dolzhnostnyhli/Udalenie-glavy-municipalnogoobrazovaniya/item/154863> (дата обращения 06.03.2021).
26. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный); под ред. Л.П. Жуковской, 2016 // Консультант Плюс: справочно-правовая система [Официальный сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 18.03.2022).
27. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993: с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 [Электронный ресурс] — URL: <http://www.kremlin.ru> – 2020. – 04 июля (дата обращения 12.11.2021).

28. Майкова Э. Ю. Местное самоуправление в России: теория и современные социальные практики : монография // Э. Ю. Майкова. — Тверь : ТвГТУ, 2016. — 208 с.
29. Макеев Н.Н. Некоторые аспекты освобождения от должности глав муниципальных образований в связи с привлечением к уголовной ответственности. // Российский юридический журнал — 2010. — № 5.
30. Малявкина Н.В. и Алексикова О.Е., «Отрешение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации от должности глав муниципальных образований», Среднерусский вестник общественных наук, том 10, №5, 2015 г. 126 с. 128 с. 129 с.
31. Мирошник, В. А. Становление и развитие российского местного самоуправления в системе властных отношений: региональный аспект. 1991–2013 гг.: монография. // Кемерово : КемГУ, 2020.
32. Михеева С. Н. Удаление главы муниципального образования в отставку: практика регионального применения // Вестник Московского университета МВД России, – 2010.
33. Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Н. Кокотова. Документ опубликован не был: // Консультант Плюс: справочно-правовая система [Официальный сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 21.03.2022).
34. Модникова Т.Н. Институт ответственности в муниципальном праве России // Северо-Кавказский юридический вестник. — 2016. 94 с.
35. Модникова Т.Н. Институт досрочного отзыва главы муниципального образования в современной России // Юридические записки. 2014. 46 с.
36. Морозова А.С. Отдельные проблемы обеспечения эффективной организации деятельности органов местного самоуправления на основе принципов конституционализма // Муниципалитет: экономика и управление. — 2015. — № 3.

37. Мухаметов Р.С. Государственная политика в сфере местного самоуправления в период построения вертикали власти // Вопросы управления. — 2016.
38. Мухаметов Р.С. Местное самоуправление в России: основные этапы развития // Вопросы управления. — 2015
39. Новокрещёнов А.В. От местных советов к местному самоуправлению и обратно // Власть и управление на Востоке России. — 2018.
40. О внесении изменений в Устав Самарской области: закон Самарской области от 31.05.2022 № 54-ГД; принят Самарской Губернской Думой 24 мая 2022 // [Электронный ресурс] — URL: https://pravo.samregion.ru/?s=&category_name=zakony – 2022. – 01 июня. (дата обращения 05.06.2022).
41. О выборах главы муниципального образования, другого выборного должностного лица местного самоуправления: закон Самарской области от 10 декабря 2003 г. № 112-ГД; принят Самарской Губернской Думой 25 ноября 2003 г. // Волжская коммуна – 2003. – 11 декабря.
42. О порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области: закон Самарской области от 30 марта 2015 г. № 24-ГД; принят Самарской Губернской Думой 24 марта 2015 г. // Волжская коммуна – 2015. – 31 марта.
43. Об объединении поселений, входящих в состав Провиденского муниципального района, и организации местного самоуправления на объединённой территории: Закон Чукотского автономного округа от 08 июня 2015 г. № 51-ОЗ; принят Думой Чукотского автономного округа 08 июня 2015 г. // Ведомости – 2015. – 11 июня.
44. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (редакция от 30.12.2021): принят Гос. Думой Федер. Собр.

- Рос. Федерации 16 сен. 2003 г. : одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 сен. 2003 г. // Рос. газ. — 2003. — 08 октября.
45. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов; Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 // Консультант Плюс: справочно-правовая система [Официальный сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 05.06.2022).
46. Определение Высокогорского районного суда Республики Татарстан от 19 ноября 2020. [Электронный ресурс] — URL: <http://vysogorsky.tat.sudrf.ru/>.
47. Определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2011 г. N 1420-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Морозова Виктора Ивановича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Документ опубликован не был: // Консультант Плюс: справочно-правовая система [Официальный сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 22.03.2022).
48. Определение Конституционного Суда РФ от 15.04.2008 № 285-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ковалева Андрея Викторовича на нарушение его конституционных прав пунктом 6 части 6 статьи 36 и пунктом 5 части 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Документ опубликован не был: // КонсультантПлюс: справочно-правовая система [Официальный сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 15.04.2022).
49. Определение Конституционного Суда РФ от 04.10.2011 № 1264-О-О «По жалобам граждан Дегтярь Надежды Александровны и Шардыко Юрия Сергеевича на нарушение их конституционных прав пунктом 2 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах

- организации местного самоуправления в Российской Федерации». Документ опубликован не был: // Консультант Плюс: справочно-правовая система [Офиц. сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 18.03.2022).
50. Определение Конституционного Суда РФ от 16.07.2013 N 1241-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кропачева Леонида Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Документ опубликован не был: // Консультант Плюс: справочно-правовая система [Офиц. сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 21.03.2022).
51. Определение Конституционного Суда РФ от 22.01.2014 N 27-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лебедева Александра Евгеньевича на нарушение его конституционных прав статьей 102 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». Документ опубликован не был: // Консультант Плюс: справочно-правовая система [Офиц. сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 22.03.2022).
52. Определение Конституционного Суда РФ от 29.01.2019 № 257-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бутрякова Дмитрия Анатольевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части 2 и частью 7 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Документ опубликован не был: // Консультант Плюс: справочно-правовая система [Офиц. сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 22.03.2022).
53. Осужденный Бугаков все еще может вернуться в кресло мэра Отрадного. // [Электронный ресурс] — URL:

- <https://oboz.info/osuzhdennyj-bugakov-vse-eshhe-mozhet-vernutsya-v-kreslo-mera-otradnogo/> (дата обращения 20.06.2022).
54. Очередной чуждый Жигулевску мэр покинул его досрочно // [Электронный ресурс] — URL: <https://oboz.info/ocherednoj-chuzhdyj-zhigulevsku-mer-pokinul-ego-dosrochno/> (дата обращения 15.04.2022).
55. Полный текст выступления Дмитрия Медведева на II Гражданском форуме в Москве 22 января 2008 года [Электронный ресурс] — URL: <https://rg.ru/2008/01/24/tekst.html> (дата обращения: 12.11.2021).
56. 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» // [Электронный ресурс] — URL: <https://www.szrf.ru/szrf/doc.php?nb=100&issid=1001997042000&docid=2264> (дата обращения 24.05.2022).
57. Постановление Ставропольского районного суда от 20.05.2022 года о прекращении уголовного дела № 1-131/2022 // [Электронный ресурс] — URL: https://stavropolsky--sam.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=case&_id=288484727&_uid=e5c66ab9-7721-40a7-83f6-da800e42173e&_deloId=1540006&_caseType=&_new=0&_doc=1&srv_num=1 (дата обращения 26.05.2022).
58. Приговор Центрального районного суда г. Тольятти от 01 июня 2021 года по делу № 1-44/2021 (1-421/2020;). // [Электронный ресурс] — URL: https://centralny--sam.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=case&_id=191763743&_uid=fe88768ba45c4ec8976fd8fdf540e6f4&_deloId=1540006&_caseType=&_new=0&_doc=1&srv_num=14 (дата обращения 20.06.2022).
59. Приговор Центрального районного суда г. Тольятти от 31 мая 2021 года по делу № 1-34/2021 (1-390/2020;). // [Электронный ресурс] — URL: https://centralny--sam.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_

- op=case&_id=191763743&_uid=fe88768ba45c4ec8976fd8fdf540e6f4&_de
loId=1540006&_caseType=&_new=0&_doc=1&srv_num=14 (дата
обращения 20.06.2022).
60. Прокуратура настаивает на отставке мэра Октябрьска. // [Электронный
ресурс] — URL: [https://oboz.info/prokuratura-nastaivaet-na-otstavke-mera-
oktyabrsk/](https://oboz.info/prokuratura-nastaivaet-na-otstavke-mera-oktyabrsk/) (дата обращения 20.06.2022)
61. Путин В.В. Главам и депутатам муниципальных образований,
работникам органов местного самоуправления. Поздравление от
21.04.2021 [Электронный ресурс] — URL:
<http://kremlin.ru/events/president/letters/65417> (дата обращения:
12.11.2021).
62. Раубе А.Б., Федоровских А.А.. Принципы организации местного
самоуправления: избирать или назначать? // ЭГО: Экономика.
Государство. Общество. — 2014.
63. Решение Высокогорского районного суда Республики Татарстан от 26
ноября 2020. [Электронный ресурс] — URL:
<http://vysogorsky.tat.sudrf.ru/> (дата обращения 12.05.2022).
64. Российская экономика в 2008 году. Тенденции и перспективы : сборник
научных трудов // под редакцией Е. Г. Гайдара [и др.]. — Москва :
Институт Гайдара, 2009.
65. Серова Н.А. Институциональная организация органов местного
самоуправления в условиях российской муниципальной реформы /
Н.А. Серова // Муниципалитет: экономика и управление. — 2018.
66. Соловьев С.Г. Пределы свободы усмотрения депутатов при оценке
ежегодного отчета главы муниципалитета // Консультант Плюс:
справочно-правовая система [Официальный сайт]. URL:
<http://www.consultant.ru/> (дата обращения 05.06.2022).
67. Устав городского округа Жигулевск: Постановление Думы города
Жигулевск Самарской области от 17 февраля 2005 г. № 1: принят

- Жигулевской городской Думой 17 февраля 2005 г. // Жигулевский рабочий – 2006. – 31 января.
68. Устав городского округа Тольятти: Постановление Думы города Тольятти Самарской области от 30 мая 2005 г. № 155: принят Тольяттинской городской Думой 30 мая 2005 г. // Городские ведомости – 2005. – 15 ноября.
69. Шарапова Т.В., Харитонов О.В. Институт отзыва: проблема // Консультант Плюс: справочно-правовая система [Официальный сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 05.06.2022).
70. Шугрина Е.С. Мониторинг судебной практики по вопросам удаления главы муниципального образования в отставку // Консультант Плюс: справочно-правовая система [Официальный сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 05.06.2022).
71. Экс-глава Тольятти Сергей Анташев продолжит карьеру в Саратове // [Электронный ресурс] — URL: <https://oboz.info/eks-glava-tolyatti-sergej-antash-ev-prodolzhit-kareru-v-saratove/> (дата обращения 15.04.2022).
72. Экс-глава Жигулевска Сергей Федотов продолжит карьеру в Кинеле // [Электронный ресурс] — URL: <https://oboz.info/eks-glava-zhigulevska-sergej-fedotov-prodolzhit-kareru-v-kinele/> (дата обращения 15.04.2022).
73. Himsforth Chris M.G., Treaty-Making for Standards of Local Government: The European Charter of Local Self-Government and its Possible Application Beyond Europe (October 4, 2011). U. of Edinburgh School of Law Working Paper No. 2011/24. // [Электронный ресурс] — URL: <https://ssrn.com/abstract=1938255> (дата обращения 05.02.2022).
74. Jon C. Teaford. Post Suburbia: Government and Politics in Edge Cities. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997.
75. Khalilov G. R. O. The local self-government system in Europe // International scientific review. 2017. №4 (35). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/the-local-self-government-system-in-europe> (дата обращения: 22.01.2022).

- 76.Lapteva E., Lipman M. Basic information in Local Government in Russian Federation, Local Government in the CEE and CIS, 1994. Budapest, 1995.
- 77.V. Lysenko, G. Marcou. Local Democracy, G.Marcou & I. Verebelyi (ed.) New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe, HAS, 1993.