

К ВОПРОСУ О НЕОБХОДИМОСТИ ЕДИНОГО ПОРЯДКА УВОЛЬНЕНИЯ ЛИЦ, ЗАМЕШАЮЩИХ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ДОЛЖНОСТИ, В СВЯЗИ С УТРАТОЙ ДОВЕРИЯ

В статье отмечается, что институт лиц, замещающих муниципальные должности, находится в стадии становления, данная категория носит преимущественно собирательный характер и регламентируется различными федеральными законами. Единое регулирование статуса лиц, замещающих муниципальные должности, осуществляется в рамках законодательства о противодействии коррупции в части установления ограничений, запретов и обязанностей. Одновременно в качестве единой меры ответственности для лиц, замещающих муниципальные должности, предусмотрено только увольнение в связи с утратой доверия. Рассматривается двойственная природа данной меры публично-правовой ответственности (морально-нравственная и юридическая) и делается вывод о необходимости регулирования основных элементов механизма ее применения на федеральном уровне. Анализ действующего федерального законодательства свидетельствует, что в настоящее время такое регулирование отсутствует. Отмечается, что на уровне муниципального правового акта невозможно устранить несогласованность федеральных законов. Предлагается закрепить единый механизм применения данной меры ответственности к лицам, замещающим муниципальные должности, в Федеральном законе «О противодействии коррупции».

Ключевые слова: муниципальная должность; статус должностного лица; противодействие коррупции; публично-правовая ответственность; увольнение в связи с утратой доверия.

The article notes that the unified regulation of the status of persons holding municipal posts is carried out within the framework of the anti-corruption legislation in terms of establishing restrictions, prohibitions and obligations. At the same time, as a single measure of responsibility for persons holding municipal positions, only dismissal due to loss of trust is provided. The author considers the dual nature of this measure of public liability (moral and legal) and concludes that it is necessary to regulate the main elements of the mechanism of its application at the Federal level. Analysis of the current Federal legislation shows that at the moment there is no such regulation. It is noted that at the level of a municipal legal act, it is impossible to eliminate the inconsistency of Federal laws. The author proposes to fix a single mechanism for applying this measure of responsibility to persons holding municipal positions in the Federal law.

Keywords: municipal post; the status of officials; anti-corruption measures; public liability; dismissal due to loss of trust.

В настоящее время в муниципальном законодательстве активное становление проходит институт лиц, замещающих муниципальные должности. Данная категория является одним из видов должностей, созданных в целях реализации публично-правовых функций, наряду с государственными должностями и должностями службы. Однако в отличие от них институт муниципальных должностей появился в

отечественном законодательстве относительно недавно и, преимущественно, в целях регламентации статуса должностных лиц, круг которых определяется по остаточному принципу: все должности муниципального уровня, не относящиеся к должностям муниципальной службы. Именно такой подход явствует из положений части 2 статьи 1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» [8].

Собирательный характер данной категории наглядно демонстрирует и легальная де-

финиция, закрепленная в абзаце двадцатом части 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [12]: лицо, замещающее муниципальную должность, – член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, член избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса, работающий в комиссии на постоянной (штатной) основе, должности председателя, заместителя председателя, аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования. Правовое регулирование этих должностей осуществляется не только базовым Законом о местном самоуправлении, но и избирательным законодательством, законодательством о контрольно-счетных органах, а также муниципальными правовыми актами. Разрозненность и некоторая противоречивость такого регулирования не позволяет пока говорить о единстве правового статуса.

Казалось бы, основой для формирования единой категории муниципальной должности должен стать характер реализуемых соответствующими лицами публичных функций. Так, Конституционный Суд Российской Федерации применительно к статусу государственных и муниципальных служащих неоднократно высказывал позицию, что профессиональная деятельность, связанная с осуществлением публичных функций и осуществляемая в публичных интересах, предопределяет особый правовой статус служащих, включающий в себя как права и обязанности этих лиц, так и налагаемые на них ограничения и запреты. Специфика данного вида публичной службы обуславливает и право федерального законодателя при осуществлении правового регулирования предусматривать особые основания прекращения служебных отношений и увольнения с соответствующей службы [21; 20]. Иначе говоря, права, обязанности, ограничения и запреты, составляющие правовой статус служащего, а также гарантии и меры ответственности являются следствием осуществляемых служащим функций.

Однако формирование единого статуса лица, замещающего муниципальную должность, фактически идет от обратного: законодатель закрепляет в той или иной степени единый перечень ограничений, запретов и обязанностей, после чего определяет, на каких

именно должностных лиц и в какой степени он должен распространяться. Поэтому, как ни парадоксально, унификация этой категории осуществляется благодаря законодательству о противодействии коррупции. Именно в Федеральном законе «О противодействии коррупции» [10] созданы предпосылки формирования единого статуса лица, замещающего муниципальную должность, путем закрепления единых ограничений, запретов и обязанностей (статья 12¹).

И это очень показательно. Если для общеправовой категории статуса субъекта его основным содержанием являются права и обязанности, то для статуса лица, осуществляющего публично-властные функции, важнейшее значение имеют ограничения и запреты. Как отмечал еще в XIX веке А.Д. Градовский, «нахождение на службе сопряжено с ограничением некоторых частных прав. Ограничения эти вытекают главным образом из того соображения, что власть, сопряженная с должностью, не должна быть обращена в средство извлечения каких-либо частных выгод и что должностное лицо должно поставить себя выше всяких подозрений в этом отношении» [5]. Ограничения и запреты, связанные с замещением публичных должностей, также имеют своей целью обеспечить высокий моральный облик должностного лица [1].

Применительно к лицам, замещающим муниципальные должности, запреты и ограничения имеют большее значение, нежели в отношении муниципальных служащих. Наделение полномочиями по такой должности дает гражданину значительную власть. Подавляющее большинство муниципальных должностей являются высшими и выборными. Поэтому лица, их замещающие, не находятся в дисциплинарной подчиненности другому должностному лицу и подотчетны только населению. Осуществляя свои должностные обязанности, лицо, наделенное властью, одновременно решает вопросы местного значения или реализует полномочия органа местного самоуправления. От имени муниципального образования, основываясь на авторитете публичной власти, должностное лицо распоряжается организационными, материальными и финансовыми ресурсами, являющимися общим достоянием. Пределы его усмотрения достаточно широки, поэтому общество ждет от него осознанного и ответственного отношения к осуществлению своих полномочий. Именно такие лица должны быть связаны уза-

ми публично-правовых отношений службы и верности*.

В этой связи важнейшее значение имеет вопрос ответственности за нарушение установленных запретов и ограничений, неисполнение обязанностей. В науке нет единства мнений по вопросу о вхождении или невхождении ответственности в содержание статуса лица, замещающего должность, связанную с осуществлением публично-правовых функций. Сторонники широкой трактовки категории правового статуса включают ответственность наряду с гарантиями в число так называемых «послестатусных» элементов [16, с. 101 – 102]. Однако вне зависимости от разрешения вопроса о соотношении статуса лица, замещающего муниципальную должность, и мер ответственности, применяемых за нарушение ограничений и запретов, входящих в этот статус, можно констатировать, что отсутствие возможности применения государственного принуждения за нарушение элементов содержания статуса нивелирует сам смысл его создания. А для формирования единой категории муниципальной должности принципиально важно, чтобы меры ответственности и принципы их применения были едиными.

Однако концепция ответственности лиц, замещающих муниципальные должности, в настоящее время находится в зачаточном состоянии. Федеральный закон «О противодействии коррупции» закрепляет лишь отсылочную формулировку: лица, замещающие муниципальные должности, нарушившие установленные запреты, ограничения и обязанности, несут ответственность, предусмотренную федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (часть 5 статьи 12¹). Законодательство предусматривает различные основания и порядок досрочного прекращения полномочий лиц, замещающих муниципальные должности. С иными мерами ответственности за нарушение антикоррупционных ограничений положение еще хуже: их практически нет.

Единственным исключением в этом плане является увольнение (освобождение от должности) лиц, замещающих муниципаль-

ные должности, в связи с утратой доверия. Данная мера предусмотрена статьей 13¹ Федерального закона «О противодействии коррупции» и является единой не только для лиц, замещающих все муниципальные должности, но и для лиц, замещающих государственные должности**.

Именно увольнение в связи с утратой доверия, на наш взгляд, способно стать основой для формирования иных мер публично-правовой ответственности как составляющих единого статуса лиц, замещающих муниципальные должности. В этой связи представляется важным законодательно определить природу этой меры и единый механизм ее применения.

Однако сегодня в рамках законодательства о противодействии коррупции все правовое регулирование увольнения в связи с утратой доверия как меры ответственности сводится лишь к определению его оснований и необходимости включения лиц, подвергнутых такому наказанию, в Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

Попытаемся определить концептуальный подход к правовому регулированию увольнения в связи с утратой доверия как элемента статуса лица, замещающего муниципальную должность.

В научной литературе справедливо отмечается, что увольнение в связи с утратой доверия имеет, прежде всего, морально-нравственное содержание. Так, И.В. Тищенко предлагает понимать под утратой доверия документально подтвержденное несоответствие морально-личностных качеств сотрудника, наличие которых препятствует добросовестному выполнению трудовых обязанностей [25, с. 18]. Такой субъективно-личностный подход в полной мере корреспондирует с целями применения данной меры в качестве наказания за коррупционные правонарушения формального характера. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, правовая демократия, чтобы быть устойчивой, нуждается в эффективных право-

* Такая формула предусмотрена частью 4 статьи 33 Конституции РФ, регламентирующей основы государственной службы: осуществление властных полномочий в виде постоянной задачи, как правило, должно поручаться лицам, состоящим на государственной службе и связанным узами публично-правовых отношений службы и верности [6, с. 190].

** В рамках настоящей статьи не рассматривается вопрос о сходстве и различии механизма увольнения в связи с утратой доверия лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, и механизма увольнения в связи с утратой доверия государственных и муниципальных служащих. Во-первых, различное регулирование видов службы существенно затрудняет выявление единого порядка увольнения в связи с утратой доверия. Во-вторых, наличие представителя нанимателя и дисциплинарной подчиненности у служащего и отсутствие, как правило, таковых у лица, замещающего высшую должность, делает такое сравнение бессмысленным.

вых механизмах, способных охранять ее от злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой во многом основывается на доверии общества; федеральный законодатель, создавая такие правовые механизмы, вправе устанавливать повышенные требования к репутации лиц, занимающих публичные должности, с тем чтобы у граждан не рождались сомнения в их морально-этических и нравственных качествах и, соответственно, в законности и бескорыстности их действий как носителей публичной власти [19]. К таким обязанностям относится и обязанность представить сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своей супруги (своего супруга) и несовершеннолетних детей [15]. Аналогичный характер, на наш взгляд, носят и иные обязанности и ограничения, нарушение которых является основанием увольнения в связи с утратой доверия. Эти ограничения имеют целью не только предупреждение возможности злоупотребления служебным положением в целях получения личной выгоды, но и подтверждение репутации должностного лица, необходимой для обеспечения доверия населения к публичной власти. Как представляется, закрепляя увольнение в связи с утратой доверия в качестве единой меры ответственности для всех лиц, замещающих должности, связанные с осуществлением публично-правовых функций, федеральный законодатель, прежде всего, намеревался подчеркнуть, что лица, уличенные в нарушении ограничений такого рода, не могут замещать публичные должности в силу своих морально-этических качеств. Вероятно, именно с этой целью и был создан Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, исключение в который для замещения муниципальных должностей не имеет правового значения, а, скорее, носит характер нравственной санкции.

Второй составляющей увольнения в связи с утратой доверия является юридический характер данной меры — это наиболее суровая мера юридической ответственности за совершение ряда коррупционных правонарушений, выражающаяся в досрочном прекращении полномочий соответствующего лица. Основное значение увольнения в связи с утратой доверия заключается в том, что оно завершает систему мер ответственности, выполняющих пресекательную антикоррупционную функцию — устранение коррумпированного лица от осуществления публично-властных функций.

В уголовном законодательстве аналогичную роль играет лишение права занимать должности государственной службы, в административном — дисквалификация [24, с. 120 — 121].

Высшими судами пока не выражена позиция о природе увольнения в связи с утратой доверия лиц, замещающих муниципальные должности. Однако они неоднократно высказывались по вопросу о природе досрочного прекращения полномочий. В частности, Конституционный Суд Российской Федерации в отношении такого вида ответственности, как удаление главы муниципального образования в отставку [22; 14], указал, что удаление выступает мерой его ответственности перед представительным органом муниципального образования, а в конечном итоге — и перед населением, гарантируя 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. Разумеется, однозначно эту позицию можно применять только к выборным должностям, но и в отношении муниципальных должностей, формируемых иным способом, можно утверждать, что это, в конечном счете, ответственность перед населением муниципального образования.

Таким образом, *увольнение лица, замещающего муниципальную должность, в связи с утратой доверия, на наш взгляд, следует понимать как меру его публично-правовой ответственности перед представительным органом муниципального образования, а в конечном итоге — перед населением, представляющую собой досрочное прекращение полномочий такого лица в связи с совершением им коррупционного правонарушения, выразившегося в нарушении ограничений либо неисполнении обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, что свидетельствует о несоответствии его морально-этических качеств требованиям, предъявляемым к носителям публичной власти.*

В этой связи важное значение имеют правила и порядок применения данной меры ответственности. Как представляется, механизм увольнения лиц, замещающих муниципальные должности, в связи с утратой доверия должен быть четко определенным и универ-

сальным, а также в полной мере отвечающим общеправовым принципам справедливости и соразмерности.

К сожалению, в действующем законодательстве не только нет такого механизма, но и отсутствуют предпосылки его формирования. Можно в полной мере согласиться с утверждением, что за непродолжительный период своего существования институт увольнения в связи с утратой доверия перманентно трансформируется [17, с. 17]. Однако эта трансформация носит бессистемный характер и скорее размывает критерии применения данной меры, чем способствует формированию единого механизма. Отсутствие не только рамочного, но и отсылочного регулирования порядка применения увольнения в связи с утратой доверия в антикоррупционном законодательстве не позволяет однозначно определить даже вид правового акта, которым такой порядок должен быть установлен.

Очевидно, что детализация порядка увольнения в связи с утратой доверия лиц, замещающих муниципальные должности, должна осуществляться муниципальными правовыми актами. При этом, учитывая место таких должностных лиц в системе местного самоуправления, это должно быть решение представительного органа (либо основы механизма должны быть определены в уставе муниципального образования). Однако муниципальное право творчество не может быть произвольным. Оно должно основываться на параметрах, заданных федеральным законодателем. Применение любого вида ответственности является ограничением прав и свобод человека и гражданина, что в силу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации [7] может регулироваться только федеральными законами. Как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, устанавливая ответственность за нарушения законодательства, законодатель должен исходить из того, что ограничение прав и свобод возможно, только если оно соразмерно целям, прямо указанным в Конституции Российской Федерации [18].

В этом контексте закрепление в статье 13¹ Федерального закона «О противодействии коррупции» наименования меры ответственности (пусть даже из него четко явствуют правовые последствия), а также оснований для ее применения явно недостаточно. Требованию формальной определенности будет соответствовать лишь такое правовое регулирование порядка увольнения в связи с утратой доверия лиц, за-

мещающих муниципальные должности, на федеральном уровне, которое, как минимум, будет определять:

- 1) круг субъектов, уполномоченных выступить с инициативой увольнения в связи с утратой доверия;
- 2) орган или должностное лицо, принимающие решение об увольнении в связи с утратой доверия;
- 3) порядок и сроки рассмотрения инициативы и принятия решения*.

Из собирательного характера категории «муниципальная должность» явствует, что обозначенные элементы механизма применения увольнения в связи с утратой доверия могут быть закреплены в федеральных законах, регулирующих различные муниципальные должности. Проанализируем их.

1. Правовое регулирование порядка увольнения в связи с утратой доверия *депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления* закреплено в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Прежде всего, следует констатировать, что данный закон вообще не выделяет увольнение в связи с утратой доверия как отдельную меру ответственности — оно регулируется в рамках механизма досрочного прекращения полномочий лиц, замещающих муниципальные должности. Но и порядок такого прекращения полномочий регламентируется разрозненными группами норм, которые мало корреспондируют друг с другом.

Части 7¹ и 10¹ статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляют общий принцип — приоритетное применение досрочного прекращения полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции. Любые иные меры применяются только в случаях, прямо предусмотренных данным Законом.

* В рамках настоящей статьи не рассматривается вопрос об основаниях и пределах применения увольнения в связи с утратой доверия к лицам, замещающим муниципальные должности, а также возможностях применения иных мер ответственности за совершение коррупционных правонарушений. Данный вопрос требует самостоятельного исследования.

В отношении *депутатов представительного органа муниципального образования* предусмотрено, что решение о досрочном прекращении полномочий принимает представительный орган муниципального образования. Также определен срок его принятия: не позднее чем через 30 дней со дня появления основания для досрочного прекращения полномочий, а если это основание появилось в период между сессиями представительного органа муниципального образования*, — не позднее чем через три месяца со дня появления такого основания (часть 11 статьи 40).

В отношении *главы муниципального образования* увольнение в связи с утратой доверия осуществляется в рамках процедуры удаления в отставку (пункт 2¹ части 6 статьи 36, пункт 4 части 2 статьи 74¹). Соответственно, инициатива такого увольнения может быть выдвинута либо группой депутатов численностью не менее 1/3 от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, либо высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Инициатива рассматривается представительным органом в течение одного месяца со дня внесения соответствующего обращения. Решение о досрочном прекращении полномочий принимается представительным органом муниципального образования, если за него проголосовало не менее 2/3 от установленной численности депутатов.

В отношении *иных выборных должностных лиц местного самоуправления и членов выборных органов местного самоуправления* отсутствуют даже контуры процедуры увольнения в связи с утратой доверия.

Наконец, параллельно с описанным регулированием Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает *особый порядок выдвижения инициативы досрочного прекращения полномочий, единый для всех лиц, замещающих выборные должности местного самоуправления*, — речь идет о проверке достоверности и полноты сведений о дохо-

дах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Согласно части 7³ статьи 40 при выявлении в результате такой проверки фактов несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, которые установлены законодательством о противодействии коррупции, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации обращается с заявлением о досрочном прекращении полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления или о применении в отношении указанных лиц иной меры ответственности в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд.

Эта процедура уникальна рядом характеристик помимо субъекта инициативы досрочного прекращения полномочий.

Во-первых, речь идет о проверке достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, что при буквальном прочтении предполагает только увольнение в связи с утратой доверия (пункт 2 части 1 статьи 13¹ Федерального закона «О противодействии коррупции»). Однако фактически при подобной проверке могут быть выявлены самые разные нарушения, что может стать основанием досрочного прекращения полномочий, не связанным с увольнением в связи с утратой доверия.

Во-вторых, по результатам проведения такой проверки может применяться не только увольнение в связи с утратой доверия (иное досрочное прекращение полномочий), но и иные меры публично-правовой ответственности. Прямо иные меры ответственности предусмотрены только для случаев представления недостоверных или неполных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, если искажение этих сведений является несущественным (часть 7³⁻¹ статьи 40). Однако само существование такой альтернативы автоматически ставит вопрос о критериях соразмерности применяемых мер ответственности.

В-третьих, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе обратиться не только в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать решение о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего выборную должность местного

* Заметим, что термин «сессия представительного органа муниципального образования» имеет абсолютно неопределенное содержание, так как упоминается только в этой структурной части Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В остальном законодательство о местном самоуправлении оперирует термином «заседание представительного органа муниципального образования». В этой связи для муниципального правотворчества открываются неограниченные возможности для толкования.

самоуправления, но и в суд. Этот выбор, исходя из буквального толкования Закона, не ограничен какими-либо условиями. Высшее должностное лицо по своему усмотрению определяет — обращаться в орган местного самоуправления либо, минуя его, — в суд.

2. Правовое регулирование порядка увольнения в связи с утратой доверия *члена избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса, работающего в комиссии на постоянной (штатной) основе*, осуществляется положениями статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [13].

Как и в ранее рассмотренном регулировании данная статья не выделяет процедуру увольнения в связи с утратой доверия, определяя в целом основания досрочного прекращения полномочий члена избирательной комиссии. Часть 6¹ закрепляет общую формулу о досрочном прекращении полномочий члена комиссии с правом решающего голоса, работающего в комиссии на постоянной (штатной) основе, в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, которые установлены законодательством о противодействии коррупции. И это единственное правило, которое предусмотрено в отношении данной категории муниципальных должностей. Федеральный Закон не определяет ни орган, уполномоченный принимать решение о досрочном прекращении полномочий по таким основаниям, ни круг субъектов инициативы применения ответственности за коррупционные правонарушения, ни порядок принятия решения. Поэтому все вопросы процедуры увольнения в связи с утратой доверия лиц, замещающих муниципальные должности в избирательной комиссии муниципального образования, остаются на усмотрение муниципалитета.

3. Порядок увольнения в связи с утратой доверия лиц, замещающих *муниципальные должности в контрольно-счетных органах муниципальных образований*, определяется Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [11].

Данный Федеральный закон, как и вышеуказанные, закрепляет лишь общие правила досрочного прекращения полномочий лиц, замещающих муниципальные должности, не вы-

деляя процедуру увольнения в связи с утратой доверия. Так, часть 5 статьи 8 предусматривает несоблюдение ограничений, запретов, неисполнение обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, в качестве основания досрочного прекращения полномочий должностных лиц контрольно-счетных органов наряду с иными основаниями (пункт 8), а также определяет орган, уполномоченный принимать решение, — представительный орган муниципального образования. Этим регулирование порядка увольнения лиц, замещающих муниципальные должности в контрольно-счетных органах муниципальных образований, в связи с утратой доверия и ограничивается.

Проведенный анализ с очевидностью показывает абсолютно неудовлетворительное состояние правового регулирования в федеральных законах порядка увольнения лиц, замещающих муниципальные должности, в связи с утратой доверия. Фактически федеральный законодатель создал мозаику, определив отдельные фрагменты процедуры для разных видов должностей, и предложил муниципалитетам самостоятельно восполнить недостающие фрагменты. Результат такого творчества вполне предсказуем. Как справедливо отмечает Л.В. Гаврилова, реализуя свою «правотворческую свободу» силами специалистов, у которых отсутствует опыт по подготовке муниципальных правовых актов, органы местного самоуправления принимают акты без предварительной комплексной оценки всего массива нормативных положений. Это приводит к формированию муниципальной правовой основы достаточно низкого качества [4, с. 83].

И даже при наличии достаточной квалификации и ответственном подходе к правовому регулированию субъекты муниципального правотворчества, стремясь создать единую процедуру увольнения в связи с утратой доверия для всех лиц, замещающих муниципальные должности, сталкиваются с непреодолимыми трудностями.

В подавляющем большинстве случаев муниципальные правовые акты относят принятие решения об увольнении в связи с утратой доверия (досрочном прекращении полномочий в иных случаях) к компетенции представительного органа муниципального образования. Правом выдвижения инициативы увольнения в связи с утратой доверия, как правило, наделяется группа депутатов определенной численности и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. Сроки рассмотрения,

а также большинство, необходимое для принятия решения, чаще всего определяются по аналогии с процедурой удаления главы муниципального образования в отставку. Однако на этом общность процедуры и заканчивается.

Рассмотренные федеральные законы даже не упоминают прокурора в качестве участника процедуры удаления в отставку в связи с утратой доверия, в то время, как на практике в подавляющем большинстве случаев именно прокурор по результатам проведенной им проверки выступает инициатором такого увольнения. Как представляется, федеральный законодатель при таком «умалчивании» исходит из системной связи норм, справедливо полагая, что компетенция прокурора определена Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» [9]. Однако положения статьи 74¹ Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в рамках процедуры удаления главы муниципального образования в отставку не позволяют признать прокурора субъектом выдвижения инициативы применения увольнения в связи с утратой доверия к главе муниципального образования*. Потому, разрешая вопрос о возможности** и целесообразности предоставления прокурору права выдвижения инициативы увольнения лица, замещающего муниципальную должность, в связи с утратой доверия, муниципалитет вынужден либо отказывать прокурору в подобном праве, что заведомо закладывает основу для конфликта с прокуратурой, либо предоставлять это право в отношении всех лиц, замещающих муниципальные должности, кроме главы муниципального образования, что является отступлением от единой процедуры.

Другой проблемой может стать регламентация порядка выдвижения инициативы. Так, в целях обеспечения объективности и обоснованности решения об увольнении в связи

с утратой доверия, в муниципальном правовом акте следовало бы предусмотреть форму инициативы о применении данной меры ответственности, а также необходимость приложения к ней обосновывающих документов. Однако сделать это в отношении всех предполагаемых субъектов выдвижения инициативы не представляется возможным, так как муниципальным правовым актом не может определяться порядок осуществления полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации*** или прокурора.

Этот далеко не исчерпывающий перечень проблем муниципального правотворчества при определении порядка увольнения лиц, замещающих муниципальные должности, в связи с утратой доверия лишь подтверждает необходимость единого регулирования основных элементов механизма применения данной меры публично-правовой ответственности на федеральном уровне.

Как представляется, наиболее целесообразно это сделать в статье 13¹ Федерального закона «О противодействии коррупции». Законодателю можно порекомендовать по возможности не ломать сложившийся на практике механизм увольнения лиц, замещающих муниципальные должности, в связи с утратой доверия, сохранив представительный орган муниципального образования в качестве субъекта, уполномоченного принимать решение о применении данной меры ответственности, а группу депутатов — в качестве одного из субъектов инициативы. На наш взгляд, именно такое распределение полномочий соответствует природе увольнения в связи с утратой доверия как меры ответственности лица, не находящегося в отношениях дисциплинарной подчиненности, и в конечном счете ответственном перед населением муниципального образования. Одновременно следует закрепить унифицированные элементы такой процедуры: исчерпывающий круг инициаторов, форму и требования к вы-

* На практике отсутствие у прокурора полномочий выдвижения инициативы удаления главы муниципального образования в отставку вызывает многочисленные проблемы. Так, показателен прецедент в Ставропольском крае, когда прокурор в судебном порядке добился понуждения Губернатора Ставропольского края к выдвижению инициативы удаления в отставку главы Минераловодского городского округа [2].

** Вопрос о правомочности регулирования муниципальным правовым актом каких бы то ни было полномочий прокурора снимается в случаях, когда выдвижением инициативы удаления в отставку лица, замещающего муниципальную должность, в связи с утратой доверия считается представление прокурора.

*** Показателен в этом плане судебный процесс по оспариванию Порядка досрочного прекращения полномочий лиц, замещающих муниципальные должности города Иркутска, за совершение коррупционных правонарушений, утвержденного решением Думы г. Иркутска от 28 июня 2018 года № 006-20-480753/8. Положения пункта 9 данного Порядка были признаны несоответствующими федеральным законам в части, обязывающей Губернатора Иркутской области прикладывать к обращению о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность города Иркутска, документы, подтверждающие факты, являющиеся основанием для досрочного прекращения полномочий [3; 23].

движению инициативы; сроки принятия решения; большинство голосов, необходимое для его принятия; необходимость опубликования решения. При этом вне зависимости от детальности регулирования механизма увольнения в связи с утратой доверия в Федеральном законе «О противодействии коррупции» из всех иных федеральных законов эту процедуру следует

убрать. Только такой подход позволит обеспечить единство механизма применения данной меры публично-правовой ответственности, отграничить его от порядка досрочного прекращения полномочий по иным основаниям, а также стать основой для дальнейшего формирования статуса лица, замещающего муниципальную должность.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. — М., 2000.
2. Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 14 февраля 2017 г. № 33-223/2017 (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 18 декабря 2019 г. № 66-АПА19-12 (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Гаврилова Л.В. Проблемы правового регулирования порядка освобождения от должности лиц, замещающих муниципальные должности, в связи с утратой доверия // Управление человеческими ресурсами в органах государственного и муниципального управления: технологии, инновации, достижения. материалы. — Иркутск : Иркут. гос. ун-т ; Ин-т соц. наук, 2018. — С. 79 — 87.
5. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. — СПб., 1881. — Т. 2. — С. 106.
6. Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л.А. Окунькова. — М. : Изд. группа ИНФРА-М — НОРМА, 1997. — С. 181 — 234.
7. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> — 04.07.2020.
8. О муниципальной службе в Российской Федерации : федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2007. — № 10. — Ст. 1152.
9. О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 47. — Ст. 4472.
10. О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6228.
11. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 7. — Ст. 903.
12. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.
13. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.
14. 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» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 января 2019 г. № 257-О (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».
15. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Габидуллина Айрата Хадитовича на нарушение его конституционных прав подпунктом «в» пункта 2 статьи 3, подпунктами «в», «г», «д» пункта 2 статьи 4 Федерального закона от 3 ноября 2015 года № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 января 2017 г. № 135-О (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».
16. Осиночкина Е.В. Правовой статус муниципального служащего: становление, понятие и механизм реализации : дис. ... канд. юрид. наук. — Казань, 2006. — 224 с.
17. Павлинов А.В. Институт «увольнения в связи с утратой доверия»: проблемы и перспективы законодательного закрепления и применения // Мониторинг правоприменения. — 2015. — № 1 (14). — С. 16 — 18.
18. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 г. № 11-П // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 30. — Ст. 3988.

19. По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 32 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова : постановление от 10 октября 2013 г. № 20-П // Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 43. — Ст. 5622.

20. По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 201 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2011 г. № 14-П // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 28. — Ст. 4261.

21. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 15 и пункта 1 статьи 164 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Костенко : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июня 1995 г. № 7-П // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 22. — Ст. 3237.

22. По жалобам граждан Дегтярь Надежды Александровны и Шардыко Юрия Сергеевича на нарушение их конституционных прав пунктом 2 части 2 статьи 741 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 октября 2011 г. № 1264-О-О // Вестн. Конституц. Суда РФ. — 2012. — № 2.

23. Решение Иркутского областного суда от 19 августа 2019 г. № 3а-107/2019 (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

24. *Сорокин Р.С.* Юридическая ответственность государственных служащих за коррупционные правонарушения // Потенциал современной науки. — 2016. — № 2 (19). — С. 118 — 121.

25. *Тищенко И.В.* Увольнение в связи с утратой доверия как правовая категория // Вестн. Белгород. юрид. ин-та МВД России им. И.Д. Путилина. — 2018. — № 1. — С. 17 — 20.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. *Administrativnoe pravo : uchebnik / pod red. Yu.M. Kozlova, L.L. Popova.* — M., 2000.
2. *Apellyacionnoe opredelenie Stavropol'skogo kraevogo suda ot 14 fevralya 2017 g. № 33-223/2017 (dokument opublikovan ne byl) // SPS «Konsul'tantPlyus».*
3. *Apellyacionnoe opredelenie Sudebnoj kollegii po administrativnym delam Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 18 dekabrya 2019 g. № 66-APA19-12 (dokument opublikovan ne byl) // SPS «Konsul'tantPlyus».*
4. *Gavrilova L.V.* Problemy pravovogo regulirovaniya poryadka osvobodzheniya ot dolzhnosti lic, zameshchayushchih municipal'nye dolzhnosti, v svyazi s utratoy doveriya // Upravlenie chelovecheskimi resursami v organah gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya: tekhnologii, innovacii, dostizheniya. materialy. — Irkutsk : Irkut. gos. un-t ; In-t soc. nauk, 2018. — S. 79 — 87.
5. *Gradovskij A.D.* Nachala russkogo gosudarstvennogo prava. — SPb., 1881. — T. 2. — S. 106.
6. *Konstitucii gosudarstv Evropejskogo Soyuza / pod obshch. red. L.A. Okun'kova.* — M. : Izd. gruppa INFRA-M — NORMA, 1997. — S. 181 — 234.
7. *Konstituciya Rossijskoj Federacii : prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 g. (s izm., odobrennymi v hode obshcherossijskogo golosovaniya 1 iyulya 2020 g.) // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii <http://www.pravo.gov.ru> — 04.07.2020.*
8. *O municipal'noj sluzhbe v Rossijskoj Federacii : feder. zakon ot 2 marta 2007 g. № 25-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 2007. — № 10. — St. 1152.*
9. *O prokurature Rossijskoj Federacii : feder. zakon ot 17 yanvarya 1992 g. № 2202-I // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 1995. — № 47. — St. 4472.*
10. *O protivodejstvii korruptcii : feder. zakon ot 25 dekabrya 2008 g. № 273-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 2008. — № 52 (ch. 1). — St. 6228.*
11. *Ob obshchih principah organizacii i deyatel'nosti kontrol'no-schetnyh organov sub'ektov Rossijskoj Federacii i municipal'nyh obrazovaniy : feder. zakon ot 7 fevralya 2011 g. № 6-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 2011. — № 7. — St. 903.*
12. *Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii : feder. zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 2003. — № 40. — St. 3822.*
13. *Ob osnovnyh garantiyah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossijskoj Federacii : feder. zakon ot 12 iyunya 2002 g. № 67-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 2002. — № 24. — St. 2253.*
14. *Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby grazhdanina Butryakova Dmitriya Anatol'evicha na narushenie ego konstitucionnyh prav punktom 2 chasti 2 i chast'yu 7 stat'i 74.1 Federal'nogo zakona «Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii» : opredelenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 29 yanvarya 2019 g. № 257-O (dokument opublikovan ne byl) // SPS «Konsul'tantPlyus».*

15. Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby grazhdanina Gabidullina Ajrata Haditovicha na narushenie ego konstitucionnyh prav podpunktom «v» punkta 2 stat'i 3, podpunktami «v», «g», «d» punkta 2 stat'i 4 Federal'nogo zakona ot 3 noyabrya 2015 goda № 303-FZ «O vnesenii izmenenij v otdeľnye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii : opredelenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 26 yanvarya 2017 g. № 135-O (dokument opublikovan ne byl) // SPS «Konsul'tantPlyus».
16. *Osinochkina E.V.* Pravovoj status municipal'nogo sluzhashchego: stanovlenie, ponyatie i mekhanizm realizacii : dis. ... kand. jurid. nauk. — Kazan', 2006. — 224 s.
17. *Pavlinov A.V.* Institut «uvol'neniya v svyazi s utratoj doveriya»: problemy i perspektivy zakonodatel'nogo zakrepleniya i primeneniya // Monitoring pravoprimeneniya. — 2015. — № 1 (14). — S. 16 — 18.
18. Po delu o proverke konstitucionnosti otdeľnyh polozhenij Zakona RSFSR «O Gosudarstvennoj nalogovoj sluzhbe RSFSR» i Zakonov Rossijskoj Federacii «Ob osnovah nalogovoj sistemy v Rossijskoj Federacii» i «O federal'nyh organah nalogovoj policii» : postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 15 iyulya 1999 g. № 11-P // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 1999. — № 30. — St. 3988.
19. Po delu o proverke konstitucionnosti podpunkta «a» punkta 32 stat'i 4 Federal'nogo zakona «Ob osnovnyh garantiyah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossijskoj Federacii», chasti pervoj stat'i 10 i chasti shestoj stat'i 86 Ugolovnogo kodeksa Rossijskoj Federacii v svyazi s zhalobami grazhdan G.B. Egorova, A.L. Kazakova, I.Yu. Kravcova, A.V. Kupriyanova, A.S. Latypova i V.Yu. Sin'kova : postanovlenie ot 10 oktyabrya 2013 g. № 20-P // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 2013. — № 43. — Ct. 5622.
20. Po delu o proverke konstitucionnosti polozhenij punkta 10 chasti 1 stat'i 17 Federal'nogo zakona «O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii» i stat'i 201 Zakona Rossijskoj Federacii «O milicii» v svyazi s zhalobami grazhdan L.N. Kondrat'evoj i A.N. Mumolina : postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 30 iyunya 2011 g. № 14-P // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 2011. — № 28. — St. 4261.
21. Po delu o proverke konstitucionnosti punkta 1 stat'i 15 i punkta 1 stat'i 164 Tamozhennogo kodeksa Rossijskoj Federacii v svyazi s zhaloboj grazhdanina V.V. Kostenko : postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 6 iyunya 1995 g. № 7-P // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 2011. — № 22. — St. 3237.
22. Po zhalobam grazhdan Degtyar' Nadezhdy Aleksandrovny i Shardyko Yuriya Sergeevicha na narushenie ih konstitucionnyh prav punktom 2 chasti 2 stat'i 741 Federal'nogo zakona «Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii» : opredelenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 4 oktyabrya 2011 g. № 1264-O-O // Vestn. Konstituc. Suda RF. — 2012. — № 2.
23. Reshenie Irkutskogo oblastnogo suda ot 19 avgusta 2019 g. № 3a-107/2019 (dokument opublikovan ne byl) // SPS «Konsul'tantPlyus».
24. *Sorokin R.S.* Yuridicheskaya otvetstvennost' gosudarstvennyh sluzhashchih za korrupcionnye pravonarusheniya // Potencial sovremennoj nauki. — 2016. — № 2 (19). — S. 118 — 121.
25. *Tishchenko I.V.* Uvol'nenie v svyazi s utratoj doveriya kak pravovaya kategoriya // Vestn. Belgorod. jurid. in-ta MVD Rossii im. I.D. Putilina. — 2018. — № 1. — S. 17 — 20.