

К. М. Худолей*
Д. М. Худолей**

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ СНГ И БАЛТИИ

Анализируются особенности конституционного регулирования местного самоуправления в странах СНГ и Балтии. Раскрываются основы местного самоуправления, описываются модели местного самоуправления в государствах ближнего зарубежья. Делаются предложения по изменению законодательства.

Ключевые слова: местное самоуправление, местное сообщество, конституционные принципы

Features of the constitutional regulation of local government in the CIS countries and Baltic are analyzed. Bases of local government and local government models in the near abroad states are revealed. Offers on legislation change are maden.

Key words: local government, local community, constitutional principles

После распада Советского Союза все без исключения бывшие республики СССР встали на путь независимости и формирования национальной государственности и провозгласили демократию в качестве одной из основ конституционного строя. Суть демократического режима — принадлежность власти народу. Одним из преломлений данного режима является местное самоуправление — политический и правовой институт, уравновешивающий тенденции централизации и децентрализации в системе управления. Законодатели в молодых суверенных государствах определили на конституционном уровне основополагающие начала деятельности населения по осуществлению местного самоуправления. При этом влияние на закрепление конституционных принципов организации местного самоуправления оказали универсальные и региональные международные акты.

Так, 29 октября 1994 г. была принята Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках СНГ¹, в ст. 1 которой местное самоуправление определяется как «система организации деятельности населения (местных территориальных сообществ) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства». Многие страны СНГ и Балтии являются членами Совета Европы и ратифицировали Европейскую хартию местного самоуправления². В ст. 2 этого документа под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

* Худолей Константин Михайлович — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и финансового права юридического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета (Пермь). E-mail: kostya-hudoley@yandex.ru.

** Худолей Дмитрий Михайлович — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и финансового права юридического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета (Пермь). E-mail: dmitry-hudoley@yandex.ru.

¹ Информ. бюл. Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ. 1995. № 6. С. 85–89.

² Европейская хартия местного самоуправления (совершена в Страсбурге 15 октября 1985 г.) // Дипломатический вестн. 1998. № 10.

В странах СНГ и Балтии встречается различный подход к трактовке понятия «местное самоуправление». Так, в ст. 104 Конституции Республики Армения¹ зафиксировано, что местное самоуправление — это право и способность местных сообществ решать под собственную ответственность вопросы местного значения в соответствии с Конституцией и законами Республики Армения в целях благополучия жителей. В ст. 110 Конституции Кыргызской Республики² и в ст. 140 Конституции Украины³ также подчеркивается, что местное самоуправление рассматривается как право местных сообществ. В то же время в ст. 1 Закона Азербайджанской Республики «О статусе муниципалитетов»⁴ указано, что «местное самоуправление — это система организации деятельности граждан, которая предоставляет им возможность для осуществления права в рамках закона самостоятельно и свободно решать вопросы местного значения и осуществлять часть государственных дел во имя интересов местного населения». В Российской Федерации в Законе о местном самоуправлении 1995 г. акцент делался на то, что местное самоуправление — это деятельность населения по решению вопросов местного значения. По современному законодательству местное самоуправление — это форма осуществления народом своей власти⁵.

Сущность местного самоуправления, определенная в праве стран СНГ и Балтии, не отличается от той, которая установлена в российском праве. В некоторых конституциях (например, в ст. 2 Конституции Армении) прямо предусмотрено, что местное самоуправление является формой народовластия. При этом в конституциях Армении, Кыргызстана, Грузии и Украины положения о местном самоуправлении закреплены в разделах, посвященных основам конституционного строя. Таким образом, право на местное самоуправление выступает особым коллективным конституционным правом граждан и необходимым условием построения правового и демократического государства, а нормам конституций, посвященным местному самоуправлению, отводится роль одного из устоев и фундаментальных принципов построения и функционирования государства.

Органы местного самоуправления в большинстве стран ближнего зарубежья не входят в систему государственной власти, в конституциях устанавливаются гарантии независимости органов местного самоуправления. Так, согласно ст. 146 Конституции Азербайджанской Республики⁶ гарантируются судебная защита муниципалитетов, возмещение дополнительных расходов, возникших в результате решений государственных органов. Муниципалитеты независимы при осуществлении своих полномочий. Но это не освобождает их от ответственности перед гражданами, проживающими на территории муниципалитетов, независимое осуществление ими своих полномочий не может наносить ущерб суверенитету государства. В Беларуси и Казахстане в настоящий момент местные органы государственной власти рассматриваются одновременно как органы местного самоуправления, что фактически исключает самостоятельность местных сообществ в решении вопросов местного значения и выхолащивает демократическое содержание конституционного права граждан на местное самоуправление.

¹ Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 г. // URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwxz.regnom=2950&page=1.

² Конституция Кыргызской Республики от 21 октября 2007 г. // URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwxz.regnom=223&page=1.

³ Конституция Украины от 28 июня 1996 г. // URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwxz.regnom=8689&page=1.

⁴ О статусе муниципалитетов: Закон Азербайджанской Республики от 2 июля 1999 г. // Бакинский рабочий. 1999. 11 авг.

⁵ Статья 1 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу) (СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506); ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Там же. 2003. № 40. Ст. 3822).

⁶ Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. // URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwxz.regnom=2618&page=1.

В каждом государстве местное самоуправление является частью его демократической организации, имеет правовое оформление, предполагает решение населением вопросов местного значения в собственных интересах, характеризуется территориальными пределами, организационной оформленностью и финансовой обеспеченностью. Соответствующие вопросы в той или иной степени детализации нашли отражение на конституционном уровне регулирования в большинстве стран СНГ и Балтии. В зависимости от степени конституционной регламентации института местного самоуправления все конституции стран ближнего зарубежья делятся на две группы¹. Первую составляют конституции, в структуре которых имеется специальная глава, посвященная местному самоуправлению (Армения, Литва, Украина, Грузия, Азербайджан, Беларусь, Эстония, Казахстан, Туркменистан, Кыргызстан). Во вторую группу входят конституции, в которых принципы местного самоуправления закрепляются, как правило, всего одной статьей и соответствующие нормы в отдельную главу не выделены (Молдова, Таджикистан, Латвия, Узбекистан).

Ареалами организации и функционирования местного самоуправления являются определенные ограниченные и целостные территории с неизменным наличием на них жителей, осуществляющих свою власть через выборные и иные органы местного самоуправления. «Территориальное устройство местного самоуправления предполагает разделение населения по территориальному признаку в силу сложившихся историко-географических условий»².

В странах СНГ и Балтии используются поселенческий, административный и смешанный принципы формирования территорий муниципалитетов. Поселенческий принцип выступает основным. Например, на Украине местное самоуправление признается правом территориальной громады – жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка и города. В Казахстане местное самоуправление осуществляется в сельских и городских местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения, в Армении – в пределах одного или нескольких населенных пунктов, а в Грузии – в поселениях либо в городах и объединениях поселений (муниципалитетах). Местное самоуправление в Азербайджане реализуется в муниципалитетах, которые включают одно или несколько поселений, в Эстонии – в волостях и городах, в Таджикистане – в селах и поселках. В Беларуси, Кыргызстане и Литве местное самоуправление осуществляется в административно-территориальных единицах.

Достаточно часто используется смешанный принцип, когда территория муниципальных образований формируется как на территории поселений, так и в административно-территориальных единицах. Так, в Узбекистане местное самоуправление создается в поселках, кишлаках, аулах, а также в малляхах городов. В Туркменистане местное самоуправление осуществляется в городах, этрапах, поселках, геншгешликах, в Молдове – в селах и городах, а также в районах, в Латвии – в городах, графствах и приходях, а также в районах.

В странах СНГ и Балтии нередко устанавливается особый порядок осуществления местного самоуправления в некоторых городах. Согласно ст. 140 Конституции Украины особенности осуществления местного самоуправления в Киеве и Севастополе определяются законами Украины. В соответствии со ст. 110 Конституции Республики Молдова³ столица этой республики Кишинэу признан муниципием. В ст. 108 Конституции Республики Армения закреплено, что Ереван является муниципальным обра-

¹ Сравнительный анализ конституций государств-участников СНГ / отв. ред. В. Г. Вишняков. М., 2006. С. 192.

² *Постовой Н. В.* Территориальная основа местного самоуправления // Местное право. 2001. № 8. С. 3.

³ Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. // URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwxz.regnom=3249&page=1.

зованием, законом могут быть установлены прямые или опосредованные выборы мэра Еревана. Также проводятся прямые выборы мэра Вильнюса в Литве.

В ряде стран, как и в России, предусмотрено создание муниципальных образований двух уровней, помимо органов местного самоуправления поселений создаются органы районов, которые координируют их работу (Украина, Латвия, Молдова). Например, на Украине в селах, поселках и городах созданы советы и их исполнительные органы. Органами местного самоуправления, представляющими общие интересы территориальных громад сел, поселков и городов, выступают районные и областные советы. Причем если главы сел, поселков и городов выбирает население, то районные и областные главы избираются советами. В Молдове органами местного самоуправления в селах (коммунах) и городах (муниципиях) являются выборные местные советы и примары. Для управления общественными делами районного значения создаются районные советы, которые возглавляются районными председателями. В Латвии органы местного самоуправления образуются в городах, графствах и приходах. Координируют их деятельность советы районов.

В некоторых странах местное самоуправление также реализуется на субуровне – в районах поселений (Узбекистан, Литва, Кыргызстан). В Узбекистане на этом уровне созывается сход граждан, в Эстонии избираются старейшины, а в Кыргызстане – старосты (айилбалгысы). В Литве в районах поселений избираются старейшины, которые образуют совет, а исполнительным органом выступает сянюния (филиал администрации муниципалитета), возглавляемый назначенным исполнительным директором администрации поселения старостой.

В конституциях регламентируется самостоятельность органов местного самоуправления по вопросам установления границ муниципальных образований. Например, согласно ст. 158 Конституции Эстонской Республики¹ не разрешается изменять границы единиц местного самоуправления, не заслушав мнения соответствующих органов местного самоуправления. Муниципальные образования, исходя из интересов общества, могут объединяться друг с другом или отделяться друг от друга. Такое решение принимается, как правило, по итогам местного референдума, но может проводиться и вопреки такому решению законом национального парламента. Например, ст. 110 Конституции Республики Армения гласит: «Соответствующий закон об объединении муниципалитетов принимается Национальным Собранием по предложению Правительства. До представления законодательной инициативы Правительством в соответствующих муниципалитетах назначаются местные референдумы. Результаты местных референдумов прилагаются к законодательной инициативе. Муниципалитеты могут объединяться или отделяться независимо от результатов местных референдумов». В отдельных странах могут создаваться межмуниципальные образования – ассоциации (Армения, Грузия, Кыргызстан, Беларусь, Латвия), союзы и совместные учреждения муниципальных образований (Эстония).

Финансово-экономические основы местного самоуправления достаточно часто устанавливаются конституционными положениями, поскольку выступают одной из гарантий независимости и самостоятельности местного самоуправления, в первую очередь это касается местного бюджета и муниципальной собственности. Статья 142 Конституции Украины провозглашает, что материальной и финансовой основой местного самоуправления является движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие денежные средства, земля, природные ресурсы, находящиеся в собственности территориальных громад сел, поселков, городов, районов в городах, а также объекты их общей собственности, находящиеся в управлении районных и областных советов. При этом территориальные громады сел, поселков и городов могут объединять на договорных началах объекты коммунальной собственности, а также средства бюджетов для

¹ Конституция (Основной закон) Эстонской Республики от 28 июня 1992 г. // URL: <http://www.eesti.ee/rus/pohiseadus>.

выполнения совместных проектов или для совместного финансирования (содержания) коммунальных предприятий, организаций и учреждений, создавать для этого соответствующие органы и службы. Государство принимает участие в формировании доходов бюджетов местного самоуправления, финансово поддерживает местное самоуправление. Расходы органов местного самоуправления, возникшие вследствие решений органов государственной власти, компенсируются государством.

В Конституции Республики Армения закрепляется, что находящаяся в пределах административных границ муниципалитета земля, за исключением земли, необходимой для государственных нужд, а также земли, принадлежащей физическим и юридическим лицам, признается муниципальной собственностью. Муниципалитет является юридическим лицом, имеет право собственности и иные имущественные права (ст. 105.1). Свой бюджет муниципалитеты формируют самостоятельно. Источники муниципальных доходов устанавливаются законом. Законом регламентируются такие источники финансирования муниципалитетов, которые обеспечивают осуществление их полномочий. Делегированные муниципалитетам полномочия подлежат обязательному финансированию из государственного бюджета. Муниципалитетами в предусмотренных законом пределах назначаются местные налоги и пошлины. Муниципалитетами могут устанавливаться платежи за оказываемые ими услуги (ст. 106).

Нормативные основы местного самоуправления образует совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся по поводу формирования системы местного самоуправления посредством как прямого волеизъявления граждан, так и через выборные и иные органы местного самоуправления¹.

К числу форм непосредственного волеизъявления на уровне местного самоуправления в странах СНГ следует отнести:

- 1) выборы, отзыв депутатов местных советов (Беларусь, Туркменистан);
- 2) референдумы. Согласно ст. 75 Конституции Республики Беларусь² местные референдумы назначаются местными представительными органами по своей инициативе либо по предложению не менее 10 % граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории;
- 3) собрания и сходы граждан (Беларусь, Кыргызстан, Азербайджан, Узбекистан);
- 4) органы территориального самоуправления граждан (Украина, Беларусь, Кыргызстан, Туркменистан). Например, на Украине сельские, поселковые, городские советы могут разрешать по инициативе жителей создавать домовые, уличные, квартирные и другие органы самоорганизации населения и наделять их частью собственной компетенции, финансов, имущества (ст. 140 Конституции Украины);
- 5) иные формы прямого участия граждан в общественных делах. В Кыргызстане с целью учета широкого спектра мнений и участия населения в решении вопросов организации его жизнедеятельности могут проводиться курултайи местных сообществ. Правотворческая инициатива граждан по вопросам местного значения предусмотрена законодательством Украины, Азербайджана, Кыргызстана, Беларуси. Право граждан на обращение в органы местного самоуправления закреплено в Азербайджане; опрос граждан в муниципальных образованиях осуществляется в Литве, а голосование по вопросам самообложения — на Украине, в Беларуси и Кыргызстане. Таким образом, перечень форм непосредственного волеизъявления, применяемых в рамках системы местного самоуправления в странах СНГ и Балтии, фактически не отличается от того, который предусмотрен в отечественном законодательстве.

Ядром организационной основы местного самоуправления являются его органы. Согласимся с В. И. Васильевым в том, что «органы местного самоуправления, будучи

¹ См., например: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право. М., 2010. С. 235–236; Шугрина Е. С. Муниципальное право. М., 2010. С. 87.

² Конституция Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г. // URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwxz.regnom=1990&page=1.

разделенными, действуют не хаотично, а системно, то есть в порядке, обусловленном процедурами их образования, взаиморасположением и взаимоотношениями, которые обеспечивают достижение общих целей»¹. В странах СНГ и Балтии в настоящее время сформировалось несколько моделей местного самоуправления.

1. Система непосредственного самоуправления: представительные органы не создаются, а их функции выполняет сход граждан. Так, в Узбекистане местное самоуправление осуществляется сходом граждан в поселениях. Сход граждан избирает старейшину (аксакала) и его советников, которые образуют кенгаш, осуществляющий постоянное решение вопросов местного значения.

2. Комиссионная модель: функции представительного и исполнительного органа исполняет избираемый населением совет комиссионеров, которые распределяют между собой полномочия по решению различных вопросов местного значения. Например, в Таджикистане граждане поселений избирают джамоат, члены которого и выполняют представительные и исполнительные функции.

3. Система «совет – сильный мэр»: глава муниципального образования возглавляет исполнительный орган и избирается населением. Такая модель востребована в Молдове, Армении и на Украине.

4. Система «совет – слабый мэр»: глава исполнительного органа избирается из числа депутатов представительного органа и находится в его подчинении. Таким образом устроена система органов местного самоуправления в Кыргызстане, Латвии, Туркменистане, Эстонии и Азербайджане.

5. Система «совет – управляющий»: глава муниципального образования избирается советом из своего числа, но выполняет только представительские функции. Непосредственно возглавляет аппарат местной администрации управленец, который назначается советом по представлению мэра. Эта модель воспринята в Грузии и Литве.

6. «Советская модель»: органы местного самоуправления одновременно являются органами местного управления. Глава исполнительного комитета избирается советом по представлению вышестоящих органов государственной власти. Так до сих пор организовано местное самоуправление в Беларуси и Казахстане.

В законодательстве стран СНГ и Балтии, в отличие от современной России, предусматривается только одна возможная модель организации местного самоуправления. Российское же законодательство фактически допускает шесть различных моделей, из числа которых население (самостоятельно или в лице представительных органов) выбирает одну посредством принятия устава муниципального образования.

В конституциях стран СНГ и Балтии упоминаются различные органы местного самоуправления, как выборные, так и невыборные.

Представительные органы местного самоуправления, как правило, называются советами (Узбекистан, Молдова, Украина, Беларусь, Армения, Латвия, Литва и Эстония). В Казахстане представительные органы местного самоуправления именуются маслихатами, в Кыргызстане – кенешами, в Азербайджане – муниципалитеты, в Таджикистане – джамоаты, в Туркменистане – генгешами, в Грузии – собрания (сакребуло). Депутаты местных представительных органов избираются в Узбекистане на 2,5 года, в Туркменистане – на 3 года, а на Украине и в Азербайджане – на 5 лет. Депутаты местных представительных органов Беларуси, Литвы, Латвии, Грузии, Кыргызстана, Молдовы, Эстонии и Армении избираются на 4 года.

Депутаты представительных органов местного самоуправления избираются гражданами, проживающими на соответствующей территории. Однако в Прибалтийских республиках правом голосовать на выборах в местный совет и быть избранным депутатом этого органа обладают граждане Евросоюза (Латвия) или иностранные граждане и лица без гражданства при условии постоянного проживания на территории соответствующего

¹ Васильев В. И. Местное самоуправление. М., 1999. С. 166.

муниципалитета (Литва, Эстония). В Беларуси право участия в выборах депутатов местных советов имеют граждане России при условии заключения международного договора¹. В Азербайджане принимать участие в местных выборах могут иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории муниципалитета не менее 5 лет.

Решения представительного органа принимаются, как правило, простым большинством голосов депутатов. Однако ряд решений местных представительных органов принимается квалифицированным большинством голосов. Например, в Азербайджане квалифицированным большинством в 2/3 голосов от общего числа членов муниципалитета принимаются решения, связанные с местными налогами и сборами.

Глава муниципального образования в Армении называется руководитель муниципалитета, на Украине – голова, в Туркменистане – арчын, в Казахстане – аким, в Молдове – примар, в Латвии – исполнительный директор, в Литве и Эстонии – мэр, в Грузии – гамгебели. Срок полномочий арчынов в Туркменистане составляет 3 года. На 4 года избираются главы муниципальных образований на Украине, в Молдове и Армении.

Исполнительными органами обычно являются местные администрации: в Грузии – гамгеобы, в Кыргызстане – айыл окмоту, городские и поселковые управы и мэрии, в Молдове – примэрии, в Беларуси – исполнительные комитеты, в Казахстане – акиматы, в Азербайджане – исполнительные аппараты. В странах Балтии исполнительными органами выступают местные правительства.

В Кыргызстане в составе органов местного самоуправления предусмотрено создание квазисудебных органов – судов аксакалов, которые учреждаются по решению собрания граждан, местных кенешей или иного представительного органа местного самоуправления на территории аулов, поселков, городов из числа аксакалов (старейшин) и других граждан, пользующихся уважением и авторитетом. Цель суда аксакалов – добиться примирения сторон и вынести справедливое решение, не противоречащее закону, по имущественным, семейным спорам, переданным сторонами суду аксакалов по согласию между ними.

В ряде стран формируются органы финансового контроля (контролер по исполнению местного бюджета в Литве, ревизионные комиссии в Узбекистане и Казахстане).

В конституциях некоторых стран СНГ и Балтии устанавливаются принципы взаимоотношений между государственными органами и органами местного самоуправления.

Во-первых, предусматривается возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями при условии их обязательного финансирования. Например, на Украине государство финансирует осуществление государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в полном объеме за счет средств государственного бюджета или путем отнесения к местному бюджету в установленном законом порядке отдельных общегосударственных налогов, передает органам местного самоуправления соответствующие объекты государственной собственности. Исполнение этих полномочий подконтрольно государству (ст. 143 Конституции Украины).

Во-вторых, государство осуществляет контроль за деятельностью муниципалитетов. Такой контроль выполняют парламент и правительство. Парламент в лице счетной (контрольной) палаты проверяет целевое использование финансовых средств, предоставленных из государственного бюджета муниципалитетам. Правительство в лице государственного уполномоченного органа осуществляет правовой контроль за решениями органов местного самоуправления. Решения органов местного самоуправления, противоречащие конституции и нормативным актам органов государственной власти, могут быть приостановлены правительством (Латвия) или обжалованы в суде, в том числе

¹ Договор от 28 апреля 1998 г. о правовом статусе граждан одного государства, постоянно проживающих на территории другого государства // Международные избирательные стандарты: сб. док. / под ред. А. А. Вешнякова. М., 2003. С. 974–977.

в органе конституционного контроля (Азербайджан, Армения, Эстония). Стоит отметить, что в России решения органов местного самоуправления могут быть оспорены не в Конституционном Суде РФ, а в конституционных (уставных) судах субъектов РФ, которые созданы всего в 18 субъектах федерации, в чем видится определенная проблема надзора за конституционностью соответствующих актов. В Беларуси решения местных исполнительных и распорядительных органов могут быть отменены вышестоящим советом или исполнительным и распорядительным органом либо Президентом. В Азербайджане муниципалитеты представляют отчеты о своей деятельности в национальный парламент.

В-третьих, в законодательстве предусматривается возможность отставки должностных лиц или роспуска органов местного самоуправления в случае нарушения ими законодательства. Например, в Армении руководителей муниципалитетов отстраняет от должности Правительство по решению Конституционного суда. В Беларуси в случае систематического или грубого нарушения законодательства местный совет может быть распущен Советом Республики Национального Собрания. Возможность роспуска местного совета национальным парламентом предусмотрена также в Латвии. В Грузии Президент вправе с согласия Парламента приостановить деятельность или распустить представительные органы самоуправления, если их действия создают угрозу для суверенитета, территориальной целостности страны, для осуществления государственными органами своих конституционных полномочий.

В-четвертых, в ряде стран предусмотрена возможность отставки местных органов государственной власти по инициативе региональных органов местного самоуправления. Так, на Украине областной или районный совет может выразить недоверие председателю местной государственной администрации, на основании чего Президент принимает решение и дает обоснованный ответ. Если недоверие председателю государственной администрации выразили 2/3 депутатов от состава совета, то Президент обязан принять решение о его отставке. Этот порядок можно использовать и в России. Мы считаем, что в ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ (в ред. от 5 февраля 2012 г.) следует предусмотреть норму о возможности прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ в связи с выражением недоверия ему большинством представительных органов муниципальных образований второго уровня. Такая норма будет отвечать требованиям конституционного принципа взаимной ответственности государства и общества, выразителем интересов которого на местном уровне выступают органы местного самоуправления.

В-пятых, в некоторых странах предусматривается возможность введения на территории муниципалитета прямого государственного управления. Так, в Литве подобное решение принимается Сеймом, а в Кыргызстане – главой государства по представлению правительства.

Из анализа конституционных моделей организации местного самоуправления в странах СНГ и Балтии следует, что между государственными органами и органами местного самоуправления наблюдается определенное взаимодействие и взаимопроникновение при соблюдении баланса интересов. Причины подобного рода тенденций правового регулирования следует искать в исторических и политических традициях общества, а также нюансах избранного государством политического курса и расстановки соответствующих приоритетов. Вместе с тем отдельные положительные моменты в конституционном регулировании местного самоуправления в странах СНГ и Балтии могут быть восприняты и на российском уровне.

¹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.