

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра «Теория государства и права,
конституционное и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В. Титова
_____ 20__ г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

**ГЛАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СИСТЕМЕ МЕСТНО-
ГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВОЙ
СТАТУС И ВОПРОСЫ ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

ЮУрГУ – 40.04.01.2020.326 Юм

Руководитель магистерской
диссертации
к.ю.н., доцент,
доцент кафедры
_____ Н.С. Конева
_____ 20__ г.

Автор магистерской
диссертации
магистрант группы Ю-326
_____ А.В. Воробьев
_____ 20__ г.

Нормоконтролер
_____ В.П. Худякова
_____ 20__ г.

Челябинск 2020

АННОТАЦИЯ

Воробьев А.В. магистерская диссертация «Глава муниципального образования в системе местного самоуправления в Российской Федерации: правовой статус и вопросы его совершенствования». – Челябинск, ЮУрГУ, гр.Ю-326, – 88с., список использованных источников и литератур – 79 наименований.

Объектом данного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе регламентирования правового статуса главы муниципального образования в системе органов местного самоуправления в Российской Федерации и реализации полномочий главы муниципального образования.

Предмет исследования – правовые нормы, регламентирующие деятельность главы муниципального образования, его полномочия и ответственность.

Целью данной работы является обоснование основных теоретических положений правового статуса главы муниципального образования в Российской Федерации и определение места и роли главы муниципального образования в системе органов местного самоуправления.

Задачи:

1. Рассмотреть становление и развитие правового статуса главы муниципального образования;
2. Определить место и роль главы муниципального образования в системе местного самоуправления;
3. Изучить нормативную основу правового регулирования статуса главы муниципального образования;
4. Изучить элементы правового статуса главы муниципального образования;
5. Исследовать нормотворческую инициативу главы муниципального образования и проблемы ее реализации;

6. Определить правовые последствия прекращения полномочий и юридическую ответственность главы муниципального образования;

7. Сделать предложения по совершенствованию правового статуса главы муниципального образования.

Результаты работы (положения, выносимые на защиту):

1. В настоящий момент в РФ существует принцип вариативности избрания главы муниципального образования. Глава может избираться на прямых муниципальных выборах либо из числа депутатов представительного органа местного самоуправления. За вариативностью избрания следует дифференциация полномочий главы и его организационно-правового статуса в структуре органов местного самоуправления.

Одним из основных результатов исследования, стало понимание проблемы построения правовых принципов начала и прекращения деятельности главы муниципального образования. Установлено, что после административной реформы в России сохранился принцип альтернативности избрания главы муниципального образования. Согласно уставу, глава:

1) избирается представительным органом (думой) или на прямых муниципальных выборах муниципального образования из состава депутатов;

2) в случае его избрания на муниципальных выборах, может войти в состав представительного органа и наделяется правом решающего голоса, а также становится его председателем, либо вправе возглавить местную администрацию;

3) при избрании представительным органом из числа его депутатов исполняет полномочия председателя такого органа;

4) не вправе одновременно быть председателем представительного органа, главой города и исполнять обязанности главы администрации (исполнительного органа), поскольку в таком случае нарушается принцип разделения власти;

5) при формировании представительного органа в районе, состоящем из нескольких поселений, представительный орган в таком случае может состоять из глав поселений.

Вариативность избрания коренным образом влияет на полномочия главы муниципального образования.

2. В данном исследовании была выявлена двойственная правовая природа главы муниципального образования, в чем и заключается его правовой феномен. С одной стороны, глава муниципального образования – это должностное лицо, муниципальный служащий, имеющий ряд обязательств, запретов и ограничений, которые действуют в Российской Федерации относительно данной категории служащих.

С другой стороны, это орган местного самоуправления, который входит в структуру самоуправления и наделен собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Таким образом, глава имеет вдвое больше обязанностей, нежели обычный муниципальный служащий, но и значительный спектр распорядительных полномочий наряду с прочими органами местного самоуправления. Указанное является недостатком правового статуса главы муниципального образования, значительная часть полномочий которого относится к статусу председателя представительного органа.

Более того, глава муниципального образования, как правило, не имеет собственного аппарата, а использует помещения и аппарат представительного органа, присутствует на заседаниях представительного органа, подписывает правовые акты органа.

3. Правовой статус главы муниципального образования нуждается в совершенствовании. Во-первых, необходимо расширение бюджетных полномочий и нормотворческой функции, а также сужение функционала главы, как председателя представительного органа. Например, в части осуществления государственных закупок от имени муниципального образования для обеспечения собственных нужд, нужд муниципального образования в какой-либо определенной сфере. Например, при организации межмуниципальных мероприятий, что было бы логично, поскольку глава города выполняет представительские функции и представляет муниципальное образование на уровне субъектов Российской Федерации без доверенности.

Во-вторых, необходимо расширение нормотворческой функции. В настоящее время слишком малый процент нормативно-правовых актов, принимаемых главой на уровне муниципального образования, говорит о слабом развитии нормотворческой функции данного института власти

В-третьих, необходимо сужение функционала главы, как председателя представительного органа. Сократить функции главы муниципального образования как председателя представительного органа, возложив часть функций на заместителя председателя представительного органа. Указанное предложение, по мнению автора, освободит время главы муниципального образования для решения прочих вопросов местного значения.

4. Нужно ввести новую модель избрания главы муниципального образования, которая сочетала бы в себе достоинства конкурсной и выборной модели. На первом этапе кандидаты должны проходить конкурсный отбор, при этом можно будет оценить их соответствие должности. Но после прохождения конкурсного отбора кандидатами, глава муниципального образования должен избираться на муниципальном голосовании. Эту модель можно ввести на всей территории страны, она обеспечит соблюдение статей 12 и 131 Конституции РФ и позволит учитывать мнение населения на выборах глав муниципальных образований, а также избирать на эту должность людей, чьи личные, деловые и профессиональные качества соответствуют данной должности.

Реализация данных предложений позволит укрепить роль в решении вопросов местного значения и поспособствует дальнейшему развитию обновленного правового статуса главы муниципального образования.

Ключевые слова: Глава муниципального образования, муниципальное образование, местное самоуправление, правовой статус, представительный орган, нормотворчество, глава города.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
ГЛАВА 1 СТАНОВЛЕНИЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ.....	13
1.1 Становление и развитие правового статуса главы муниципального образования.....	13
1.2 Место и роль главы муниципального образования в системе местного самоуправления	28
ГЛАВА 2 ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТАТУСА ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	36
2.1 Нормативная основа правового регулирования статуса главы муниципального образования	36
2.2 Элементы правового статуса главы муниципального образования	41
ГЛАВА 3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	50
3.1 Нормотворческая инициатива главы муниципального образования и проблемы ее реализации.....	50
3.2 Правовые последствия прекращения полномочий и юридическая ответственность главы муниципального образования.....	53
3.3 Предложения по совершенствованию правового статуса главы муниципального образования	65
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	71
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	78

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. На современном этапе развития Российской Федерации (далее - РФ) направления социально-экономического развития в условиях, которые изменяются, определили проблему поиска новых подходов и механизмов управления на всех уровнях власти для обеспечения высокой конкурентоспособности экономики России, улучшения качества жизни населения.

Порядок избрания и полномочия главы муниципального образования закрепляются в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Федеральный закон № 131-ФЗ) и уставе муниципального образования.

Представительный орган и глава муниципального образования (далее – МО) при осуществлении полномочий находятся в постоянном контакте. Руководитель МО может осуществлять руководство представительным органом местного самоуправления. Глава муниципального образования в системе муниципальной власти занимает ведущее место. Данный высокий статус гарантируется законом, поддерживается обществом.

Местное самоуправление является механизмом решения широкого круга существующих проблем, которые имеют значение для жизни и деятельности населения. Вопросы жилищно-коммунального хозяйства, охраны общественного порядка, социального обеспечения и организации культурного досуга граждан – все это находится в ведении муниципалитетов.

Продолжается научное обсуждение вопросов о содержании правового статуса главы муниципального образования, который является главой администрации, а также вопросы реализации отдельных положений Федерального закона № 131-ФЗ (функции, компетенция и ответственность главы муниципального образования, который является главой администрации).

Согласно статье 36 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ глава муниципального образования представляет собой высшее должностное лицо и, согласно уставу, наделяется самостоятельными полномочиями в решении вопросов

местного значения.

Законодатель наделяет представительные органы самоуправления рядом прав по определению полномочий главы местного самоуправления. Реформа местного самоуправления позволила каждое муниципальное образование сделать по-своему уникальным в правовом регулировании полномочий высшего должностного лица и его компетенций перед населением, органами местного самоуправления и представительными органами, оставаясь при этом в рамках принципов, заложенных Конституцией РФ и федеральным законодательством.

Особую актуальность избранной теме придает также то, что в России недостаточно, несмотря на внесение в последнее время некоторых изменений, урегулированы вопросы, которые регулируют правовой статус главы муниципального образования, являющимся главой администрации в частности, порядок ответственности этих лиц. Это становится причиной:

- снижения результативности их деятельности;
- неоднородности судебной практики в этой области.

Названные факторы являются довольно весомыми причинами актуальности критического изучения существующей теоретической базы, а также законодательных и нормативно-правовых актов, которые регламентируют правовое положение главы МО.

Объектом данного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе регламентирования правового статуса главы муниципального образования в системе органов местного самоуправления в Российской Федерации и реализации полномочий главы муниципального образования.

Предмет исследования – правовые нормы, регламентирующие деятельность главы муниципального образования, его полномочия и ответственность.

Целью данной работы является обоснование основных теоретических положений правового статуса главы муниципального образования в Российской Федерации и определение места и роли главы муниципального образования в системе местного самоуправления.

Для достижения названной цели были поставлены следующие задачи:

- рассмотреть закономерности становления и развития правового статуса главы муниципального образования;
- определить место и роль главы муниципального образования в системе местного самоуправления в Российской Федерации;
- изучить нормативную основу статуса главы муниципального образования;
- изучить элементы правового статуса главы муниципального образования;
- исследовать особенности реализации нормотворческой инициативы главы муниципального образования;
- определить правовые последствия прекращения полномочий и особенности юридической ответственности главы муниципального образования;
- сформулировать и обосновать предложения по совершенствованию правового статуса главы муниципального образования.

Степень разработанности темы. Рассматриваемая тема исследована рядом ученых-правоведов. Наибольший вклад в изучении правового статуса главы муниципального образования вложили доктор юридических наук Фадеев В.И. и Выдрин И.В. В своих трудах ими достаточно подробно раскрыта юридическая природа статуса главы муниципального образования, а также очерчены проблемы функциональных обязанностей и взаимодействия с представительным органом местного самоуправления. Авторами Алексиковой О.В, Малявкиной Н.В, Постригановым Е.А. рассмотрены проблемы порядка отрешения главы муниципального образования от должности. Различные модели построения структуры местного самоуправления и правовой статус главы муниципального образования в них рассмотрены авторами Бестужим А.И, Трофимовым М.С, Постригановым Е.А, Пленкиным В.А. О двойственности природы правового статуса главы муниципального образования высказались авторы Батанов А.В. и Бондарь Н.С. При анализе работ правоведов установлено, что в юридической науке недостаточное внимание уделено феномену главы муниципального образования, который одновременно является должностным лицом и органом местного самоуправления, а также недостаточно раскрыта проблема нормотворческой деятельности главы муниципального образования, что и легло в основу настоящего исследования.

Кроме этого, важными источниками при написании магистерской диссертации послужили работы выдающихся ученых – правоведов, исследовавших различные аспекты организации местного самоуправления в Российской Федерации: Авакьян С.А., Алексеева С.С., Белоусовой Е.В., Бойко Н.С., Быковой А.Г., Воронкова А.В., Вискуловой В.В., Дубовкина К.П., Жамборова А.А., Карасева А.Т., Кашанина Т.В., Кеня И.А., Корельского В.М., Коростелевой М.В., Костюкова А.Н., Кудрявцева В.В., Кутафина О.Е., Малявкиной Н.В., Маньковской С.И., Модниковой Т.Н., Модина Н.А., Мирошниченко Е.В., Сергеева А.А., Серовой Н.А., Симонян Г.Р., Соловьева С.Г., Смирновой Ю.М., Тузикова А.Р., Турищевой Н.Ю., Хабарова И.А., Хаманевой Н.Ю., Чеботарева Г.Н., Черепанова В.А., Шугриной Е.С.

Теоретико-правовой основой работы явились нормы действующего законодательства, а также работы ученых.

Методологическую основу работы составили общенаучные методы такие как анализ, синтез, индукция, дедукция, а также частно – научные методы познания: сравнительно-правовой, формально-юридический.

Нормативную базу работы составили законодательные акты Российской Федерации: Конституция РФ, федеральные законы, постановления Правительства РФ и другие нормативно-правовые акты по теме исследования.

Научно-практическая значимость работы определяется возможностью применения положений и выводов, сформулированных в работе, при разработке соответствующего правового регламентирования деятельности главы муниципального образования.

Положения, выносимые на защиту:

1. В настоящий момент в РФ действует принцип вариативности избрания главы муниципального образования. Глава может избираться на прямых муниципальных выборах, либо из числа депутатов представительного органа местного самоуправления. Такая вариативность влечет за собой дифференциацию перечня полномочий главы и его организационно-правового статуса в структуре органов местного самоуправления.

В результате муниципальной реформы в муниципальном образовании в соответствии с уставом, может быть реализован один из следующих порядков замещения должности главой муниципального образования:

- избирается представительным органом;
- или на прямых муниципальных выборах.

В случае избрания на муниципальных выборах, может войти в состав представительного органа и наделяется правом решающего голоса, а также становится его председателем, или имеет право возглавить местную администрацию. При избрании представительным органом из числа его депутатов исполняет полномочия председателя такого органа. Не вправе одновременно быть председателем представительного органа, главой города и исполнять обязанности главы администрации (исполнительного органа), поскольку в таком случае нарушается принцип разделения власти.

При формировании представительного органа в районе, состоящем из нескольких поселений, представительный орган в таком случае может состоять из глав поселений.

Вариативность избрания коренным образом влияет на полномочия главы муниципального образования.

2. В исследовании была выявлена двойственная правовая природа главы муниципального образования, в чем и заключается его правовой феномен.

С одной стороны, глава муниципального образования – это должностное лицо, муниципальный служащий, имеющий ряд обязательств, запретов и ограничений, которые действуют в Российской Федерации относительно данной категории служащих.

С другой стороны, это орган местного самоуправления, который входит в структуру местного самоуправления и наделен собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Таким образом, глава имеет вдвое больше обязанностей, нежели обычный муниципальный служащий, но и значительный спектр распорядительных полномочий наряду с прочими органами местного самоуправления. Указанное

является недостатком правового статуса главы муниципального образования, значительная часть полномочий которого относится к статусу председателя представительного органа.

Более того, глава муниципального образования, как правило, не имеет собственного аппарата, а использует помещения и аппарат представительного органа, присутствует на заседаниях представительного органа, подписывает правовые акты органа.

3. Правовой статус главы муниципального образования нуждается в совершенствовании. Во-первых, необходимо расширение бюджетных полномочий и нормотворческой функции, а также сужение функционала главы как председателя представительного органа. Например, в части осуществления государственных закупок от имени муниципального образования для обеспечения собственных нужд, нужд муниципального образования в какой-либо определенной сфере, что было бы логично, поскольку глава города выполняет представительские функции и представляет муниципальное образование на уровне субъектов Российской Федерации без доверенности.

Во-вторых, необходимо расширение нормотворческой функции. В настоящее время слишком малый процент нормативно-правовых актов, принимаемых главой на уровне муниципального образования, говорит о слабом развитии нормотворческой функции данного института власти

В-третьих, необходимо сужение функционала главы, как председателя представительного органа. Уменьшить функции главы муниципального образования в качестве председателя представительного органа, возложив часть функций на заместителя председателя представительного органа. Указанное предложение, по мнению автора, освободит время главы муниципального образования для решения прочих вопросов местного значения.

4. Необходимо ввести новую модель избрания главы муниципального образования, которая сочетала бы в себе достоинства конкурсной и выборной модели. На первом этапе кандидаты должны проходить конкурсный отбор, при этом можно будет оценить их соответствие должности. Но после прохождения конкурсного

отбора кандидатами, глава муниципального образования должен избираться на муниципальном голосовании. Эту модель можно ввести на всей территории страны, она обеспечит соблюдение статей 12 и 131 Конституции РФ и позволит учитывать мнение населения на выборах глав муниципальных образований, а также избирать на эту должность людей, чьи личные, деловые и профессиональные качества соответствуют данной должности.

Реализация данных предложений позволит укрепить роль в решении вопросов местного значения и поспособствует дальнейшему развитию обновленного правового статуса главы муниципального образования.

Структура выпускной квалификационной работы состоит из введения, трех глав, семи параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

ГЛАВА 1 ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И СОДЕРЖАНИЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

1.1 Становление и развитие правового статуса главы муниципального образования

Глава МО является важным органом местного самоуправления (далее - ОМС), существование которого является обязательным согласно Федеральному закону №131-ФЗ¹. Этим нормативно-правовым актом устанавливаются и ключевые составляющие конституционно-правового положения главы МО.

В юридической литературе отмечается, что вопросы характера власти и правовой природы местного самоуправления – наиболее обсуждаемые в современном муниципальном праве.

Глубокое и всестороннее изучение правового статуса главы муниципального образования невозможно без первоначального определения его понятия и структуризации элементов.

Следует отметить, что разработка проблемы понятия и структуры статуса в теории муниципального права пока оставляет желать лучшего, несмотря на большое количество работ, посвященных функциям, компетенции и полномочиям органов местного самоуправления¹. Элементы правового статуса главы муниципального образования в совокупности и в своем неразрывном единстве образуют его структуру.

Понятие «статус», «положение», «состояние» и другие подобные им категории, обозначают место субъекта в том или ином поле общения. Так, например, в справочных изданиях статус (от лат. — status) - это правовое положение (совокупность прав и обязанностей) физических или юридических лиц.

При этом как отмечает Л.Д. Воеводин, данные термины чаще всего понимаются как синонимы .

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета - Допвыпуск № 0(3316). - 8 октября 2003 г.

Правовой статус (от дат. - состояние, положение) трактуется, например, в «Большой Энциклопедии» как правовое положение (совокупность предусмотренных прав и обязанностей) гражданина либо юридического лица. Определения понятия «правовой статус» даются и в современных юридических энциклопедических изданиях и монографической литературе, что является общепризнанным в юридической науке. В «Юридическом энциклопедическом словаре» статус определяется как правовое положение гражданина или юридического лица.

В юридической литературе, посвященной теории правового статуса личности, следует обратить внимание на комплексный характер категории «правовой статус личности». Так, по мнению А.В. Малько, понятие «правовой статус», во-первых, имеет собирательный характер, ибо вбирает в себя правовые статусы граждан, иностранцев, лиц с двойным гражданством, лиц без гражданства, беженцев, вынужденных переселенцев; во-вторых, отражает индивидуальные особенности личности и ее реальное положение в системе разнообразных общественных отношений; в-третьих, позволяет увидеть права и обязанности личности в определенной целостности.

Еще одной характерной чертой категории правовой статус личности является ее отождествление с институтом прав и свобод. К примеру, Е.А. Лукашева определяет правовой статус человека и гражданина через отражение его структуры, а именно, как систему прав и обязанностей, законодательно закрепляемых в конституциях и иных нормативно-юридических актах

Как предлагали Н.В. Витрук и В.А. Купчинский, следует разграничить понятие правовой статус личности его правами, свободами и обязанностями, что позволяет четко выделить его структуру, а с другой — включить предстатусные и послестатусные элементы в понятие «правовое положение личности»¹.

Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин отождествляют правовой статус с правовым положением, как совокупность прав, свобод и обязанностей, которыми наделяется личность как субъект правоотношений, возникающих в процессе реализации норм всех отраслей права.

Все приведенные определения в качестве ведущей идеи выносят, то, что определяющим для правового статуса личности является наличие определенных прав, свобод и обязанностей, отражающих связи личности с обществом и государством.

Для нас важно то, что все элементы правового статуса личности образуют совокупность элементов, которые в своем неразрывном единстве одновременно характеризует и его структуру.

Основы понятия правовой статус главы муниципального образования в науке муниципального права составляют теоретические разработки правового статуса личности, где права и обязанности представляются как неоспоримые элементы любого правового статуса и присутствуют в определениях таких авторов как: А.В. Малько, Е.А. Лукашевой, В.В. Лазаревым, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафиним.

Авторы обращают внимание на различные аспекты и выделяют, порой, полярные проявления такого общественно-правового явления, как местное самоуправление. Отмечается роль местного самоуправления, его значение в процессе становления современного российского конституционализма, правового государства, гражданского общества. Сказанное относится и к институту главы муниципального образования как неотъемлемой части организации самоуправления на местах.

Важно отметить, что легальный термин « глава муниципального образования», был введен в юридический оборот Федеральным законом от 28.08.1995 № 154-ФЗ¹ с целью обозначения выборного должностного лица, который возглавляет самоуправление на местах. Следует обратить внимание на тот факт, что словосочетание « муниципальное образование» появилось в юридической терминологии годом ранее, в 1994 году, с принятием первой части

¹ Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ-1995-№ 35. Ст. 3506. Документ утратил силу.

Гражданского Кодекса Российской Федерации¹. До появления названных терминов в правовом лексиконе были распространены такие понятия, как «глава местного самоуправления» и «глава местной администрации», которые не имели легальных юридических определений, поэтому не считались устойчивыми юридическими терминами.

Несмотря на свою повсеместную распространенность, до вступления в силу Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ² должность главы муниципального образования, отнюдь, не была обязательной в правоприменительной практике. В первую очередь, её учреждение связывалось законодателем исключительно с наличием определенной процедуры в уставе муниципального образования. Озвученный вывод неоднократно подтверждался в свое время решениями высших судебных органов. Так, Верховный Суд Российской Федерации в 1999 году указал, что в целом ряде регионов при проведении выборов допускается следующая ошибка: выборы глав муниципальных образований назначаются до выборов в представительный орган. Между тем, как высказался Верховный Суд РФ, выборы глав назначаются и проводятся только после введения выборной должности главы в устав конкретного муниципального образования, который утверждается представительным органом.

В Постановлении от 30.11.2000 № 15-П выразил особое мнение и Конституционный Суд Российской Федерации. Высшая судебная инстанция России сослалась на недозволённость прямых предписаний в нормотворчестве субъектов РФ при установлении способов замещения и учреждения должностей глав местного самоуправления в муниципальных образованиях. Конституционный суд Российской Федерации обозначил свою позицию по данному правовому спору следующим образом: представительные органы местного самоуправления не вправе предусматривать в уставах муниципальных образований должность

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

² Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // РГ - Допвыпуск № 0(3316). - 8 октября 2003 г.

главы местного самоуправления в качестве выборного должностного лица, поскольку частью 1 статьи 130 Конституции РФ продиктована обязанность наличия исключительно выборных органов местного самоуправления в муниципальных образованиях. Таким образом, прочие должностные лица и органы местного самоуправления и образуются согласно уставам муниципальных образований.

Конституционный Суд Российской Федерации обозначил свою позицию по данному правовому спору следующим образом: представительные органы местного самоуправления не вправе предусматривать в уставах муниципальных образований должность главы местного самоуправления в качестве выборного должностного лица, поскольку частью 1 статьи 130 Конституции РФ продиктована обязанность наличия исключительно выборных органов местного самоуправления в муниципальных образованиях. Таким образом, прочие должностные лица и органы местного самоуправления и образуются согласно уставам муниципальных образований, что следует из Определения от 21.02.2002 № 26-О¹

Следует обратить особое внимание на то обстоятельство, что с принятием Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ ситуация с правовой определенностью статуса главы муниципального образования усложнилась. Согласно статье 34 названного федерального закона, глава муниципального образования включается в перечень органов местного самоуправления, которые обязательны для всех муниципальных образований. Изучая общие характеристики статуса главы муниципального образования, необходимо остановиться на следующем моменте. В статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ, в которой содержатся основные понятия закона, понятие «глава муниципального образования» отсутствует, в отличие от ранее действующего Федерального закона № 154-ФЗ. В Федеральном законе № 131-ФЗ раскрываются лишь отдельные характеристики, применимые к правовому статусу главы муниципального образования.

Немного более широкое определение предлагал Пиголкин А.С, который понимал под общим правовым положением субъекта комплекс право- и дееспо-

собности, необходимые для возникновения конкретных правоотношений, а также общих прав и обязанностей, реализация которых не вызывает конкретные правоотношения¹.

Первое легальное определение термину «глава муниципального образования» не так давно дал Конституционный Суд Российской Федерации. В Определении от 16.01.2018 № 12-О «По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона № 131-ФЗ» КС РФ указал, что согласно 36 статье Федерального закона № 131-ФЗ глава представляет собой должностное лицо, которое в муниципальном образовании наделяется уставом собственными полномочиями в решении вопросов местного значения (часть 1); глава гарантирует осуществление местных полномочий и отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления (пункт 5 части 4). Как отметил Конституционный суд, по логике законодательного регулирования, правовой статус главы муниципального образования, будучи определенным образом, обособленным в организационно-правовой системе муниципальной власти, тем не менее, всегда реализуется в системной взаимосвязи со статусными характеристиками иных должностных лиц местного самоуправления. Как следует из указанной статьи, глава муниципального образования, по общему правилу, либо становится главой исполнительного органа - администрации, либо - председателем представительного органа. Данная мысль созвучна с положениями статьи 37 Федерального Закона № 131-ФЗ, согласно которым:

1) руководство администрацией муниципального образования на принципах единоначалия осуществляет глава;

2) главой муниципального образования становится или глава местной администрации, или лицо, которое назначается по результатам конкурса на замещение должности главы на основании контракта, заключенному на срок

¹ Пиголкин, А. С. Теория государства и права : учебник для академического бакалавриата /под редакцией А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2017. — С. 500.

полномочий, определяемому уставом.¹

Авторы Матузов Н.И. и Малько А.В под правовым статусом понимают совокупность прав и обязанностей субъектов, а также полномочий органов и должностных лиц, которые признаны Конституцией России и законодательством и с помощью которых они выполняют свои социальные роли².

Статья 16 ФЗ-№131 посвящена главе МО и дает общее понятие муниципально – правового статуса главы МО.

Ввиду наличия двух способов избрания главы, кажется логичным возникновение двойственной правовой природы статуса главы муниципального образования.

О двойственности правовой природы статуса главы первым высказался доктор юридических наук Бондарь Н.С.

По мнению автора, обладание компетенциями в области нормотворчества и контроля все равно не делает из главы орган местного самоуправления³. В таком случае представительные функции главы муниципального образования не могут быть подкреплены в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ собственными (или независимыми от других органов) полномочиями по решению вопросов местного значения.

В свою очередь, кандидат юридических наук Мирошниченко Е.В высказал мнение, что при формировании местного самоуправления особое внимание следует делать не на разграничении компетенции и балансе полномочий, а на приоритете отдельно взятой ветви власти и разделении властных полномочий в

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 16.01.2018 № 12-О «По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_290229/ .

² Теория государства и права : курс лекций / Н.И. Матузов, А.А. Воротников, В.Л. Кулапов ; под ред. Н.И. Матузова, А. В. Малько. - 3-е изд., перераб. и доп. - М. : Юр. Норма : НИЦ ИНФРА-М, 2017. – С. 237

³ Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России - М.: Норма, 2008 - С. 95.

соответствующей пропорции. Мнение автора Мирошниченко¹, опубликованное еще в 1992 году, стоит особо отметить, поскольку оно является актуальным до сих пор. Законодатель стремится уравнивать в полномочиях две ветви власти, в итоге, глава муниципального образования, являющийся органом местного самоуправления, остается фактически обделенным теми полномочиями, которые позволяли бы ему в полной мере влиять на общественные отношения в муниципальном образовании.

В настоящее время в России не прекращается дискуссия среди ряда авторитетных правоведов о целесообразности наличия в федеральном законодательстве норм, предполагающих несколько способов избрания на должность главы муниципального образования. Рассмотрим мнения правоведов, коснувшихся данной правовой проблемы.

В статье «Анализ трансформаций выборов глав муниципальных образований» кандидат юридических наук Серова Н.А. отмечает, что на сегодняшний день порядок избрания глав органов местного самоуправления устанавливается Уставами соответствующих муниципальных образований. Статьей 36 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ предусматривается несколько вариантов избрания главы муниципального образования:

1) глава органа местного самоуправления избирается на прямых муниципальных выборах, и, при этом, становится главой местной администрации;

2) избираемый на местных выборах глава после избрания является депутатом представительного органа местного самоуправления, а глава администрации города, выбирается конкурсной комиссией;

3) глава города выбирается из числа депутатов представительного органа, исполняет обязанности председателя представительного органа местного самоуправления, а глава администрации выбирается конкурсной комиссией на основании критериев, разработанных представительным органом;

4) глава города выбирается из числа депутатов представительного органа, а глава администрации, является главой муниципального образования и главой

¹ Мирошниченко Е.В. Шаги к самоуправлению // Народный депутат -1992. № 17 - С - 51.

одновременно с этим главой администрации (данная форма возможно исключительно в сельских поселениях)¹.

Как видно из представленных вариантов, правовой механизм избрания главы муниципального образования в России достаточно гибок и разнообразен, что позволяет максимально адаптировать данные юридические модели к конкретным особенностям регионов страны и их муниципальным образованиям. Остановимся подробнее на данной гипотезе и обратимся к научным трудам правоведов. Например, М.С. Трофимов и А.И. Бестужий выражают мнение, что в соответствии с действующим законодательством о местном самоуправлении, глава является, прежде всего, представителем населения².

Поддерживает данную теорию кандидат юридических наук А.А. Жамборов в своей статье «Конституционно-правовой статус главы местного самоуправления». Автор отмечает, глава муниципального образования избирается путем прямых выборов либо населением, либо депутатами представительного органа местного самоуправления, то есть пребывает в общественных отношениях, которые так или иначе связаны с существованием выборности должностных лиц и представительства в органах власти. В этой связи, подобная реализация главой муниципального образования властных полномочий осуществляется в пределах муниципально-правовых правоотношений. Таким образом, осуществляется один из основополагающих принципов организации самоуправления в России – неукоснительное соблюдение прав, законных интересов и свобод гражданина и человека. Глава муниципального образования фактически в таком случае выступает гарантом соблюдения прав его избирателей. Такие полномочия предусматриваются в уставах муниципальных образований в соответствующих

¹ Серова, Н.А., Анализ трансформаций выборов глав муниципальных образований Мурманской области / Н.А. Серова // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-transformatsiy-vyborov-glav-munitsipalnyh-obrazovaniy-murmanskoj-oblasti>.

² Трофимов, М.С. К вопросу об особенностях и проблемах реализации муниципально-правового статуса главы муниципального образования в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. – 2013 – . № 2 (32). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-osobennostyah-i-problemah-realizatsii-munitsipalno-pravovogo-statusa-glavy-munitsipalnogo-obrazovaniya-v-rossiyskoj>

главах¹.

Проблемы конкурсного избрания глав муниципальных образований раскрывает автор Вискулова В.В. в частности, автор отмечает чрезмерную изменчивость законодательной практики регионов и отдельных муниципальных образований. Конституционный суд также не остался безучастным к процессу. Высший судебный орган России выразил мнение, что в условиях необходимости сбалансированной реализации общегосударственных и местных интересов учреждение законодательством субъектов РФ безальтернативного порядка избрания главы муниципального образования возможно лишь для верхнего территориального уровня местного самоуправления во всех для соответствующего региона муниципальных районах, городских округах, внутригородских районах, городских поселениях, которые по степени концентрации возложенных на них публичных задач сопоставимы с городскими округами. Именно степень концентрации возложенных на местное самоуправление публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение².

Проблемы и перспективы местного самоуправления в современной России раскрыл автор Постриганов Е.А. Непосредственно до внесения поправок часть 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ норма определяла, что глава может возглавить либо представительный орган местного самоуправления, либо администрацию, то есть исполнительный орган (но в населенном пункте с населением не более ста человек). Лицо, возглавившее муниципального образования согласно нормам указанной статьи, избирается гражданами на прямых муниципальных выборах, или депутатами представительного органа местного самоуправления из своего состава. Если же глава будет выбран

¹ Жамборов, А.А. Конституционно-правовой статус главы муниципального образования // Теория и практика общественного развития. – 2015. – № 3. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionno-pravovoy-status-glavy-munitsipalnogo-obrazovaniya>.

² Вискулова, В.В. О «Конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики // Журнал российского права. – 2017. – № 6 (246). [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-konkursnom-poryadke-izbraniya-glav-munitsipalnyh-obrazovaniy-nekotorye-obobscheniya-dvuhletney-praktiki>.

представительным органом, он станет председателем данного органа, например, председателем – главой города. Если глава избран непосредственно населением на прямых выборах, он становится либо депутатом и входит в состав представительного органа, и при этом возглавляет представительный орган, либо – главой администрации, т.е. главой исполнительного органа. Подобная процедура передачи полномочий главе должна была быть прописана в Уставе муниципального образования.

Автор Е.А. Постриганов отметил также следующую интересную особенность. Ранее в подавляющем большинстве городов Российской Федерации глава выбирался жителями города, и возглавлял исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, то есть администрацию города. В отдельных городских округах существовала система, согласно которой глава возглавлял представительный орган, а исполнительным органом руководило лицо, которое назначалось на должность по контракту, заключенному по итогам конкурсных процедур. Названная практика сложилась в таких городах как, Казань, Тюмень, Челябинск, Омск, Брянск, Курган, Екатеринбург¹.

В свою очередь, проблемы взаимодействия главы и представительного органа раскрыла кандидат юридических наук Модникова Т.Н. По ее мнению, лицо, возглавившее муниципальное образование, несет публично-правовую обязанность взаимодействовать с представительным органом, в частности в случаях, если это необходимо в публичных интересах. Если такое взаимодействие обуславливается частными интересами, то оно имеет скорее не правовую, а противоправную природу, и должно быть пресечено конституционно-правовыми методами регулирования общественных отношений².

¹ Постриганов, Е.А., Местное самоуправление в современной России: проблемы и перспективы // Территория новых возможностей. – 2014. – № 4 (27). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-v-sovremennoy-rossii-problemy-i-perspektivy-1>

² Модникова, Т. Н. Проблемы взаимодействия главы муниципального образования с представительным органом местного самоуправления // Среднерусский вестник общественных наук. – 2013. – №1. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/>

В еще одной своей статье Модникова Т.Н. также коснулась в своих трудах и проблемы отзыва главы муниципального образования.

Рассматривая общие положения правовой природы главы муниципального образования, отметим ряд важных факторов:

1) глава МО – это одновременно и орган местного самоуправления, и должностное лицо;

2) правовая природа статуса главы МО двойственна, и зависит от способа его избрания – на прямых выборах или конкурсной основе;

3) юридическая природа статуса главы МО основывается на положениях Конституции РФ, а предложенная в ряде Федеральных законов модель построения органов местного самоуправления практически полностью повторяет схему федеральных органов власти: Президент РФ – Федеральное Собрание РФ – Правительство РФ – Председатель Правительства РФ, где глава муниципального образования является, не побоюсь формулировки, своеобразным «президентом» муниципального образования. В этой связи, важно отметить, что способы избрания главы муниципального образования, которые будут исследованы в следующем параграфе настоящей диссертации, по форме соотносимы со способами избрания президентов при разных моделях избирательных систем. Такими способами могут быть либо всенародное голосование(прямые выборы), либо избрание из числа депутатов представительного органа власти(представительные выборы).

Обратимся подробнее к практике избрания главы муниципального образования. Как было ранее выяснено нами, в самом начале процесса нормативного закрепления статуса главы муниципального образования превалирующей являлась модель его избрания на прямых муниципальных выборах. С июня 2014 в Российской Федерации был изменен порядок избрания глав муниципальных образований. Теперь главы могли быть избраны из числа депутатов и одновременно занять должность главы администрации. В таком случае глава снимает с

себя полномочия депутата¹. Годом ранее, изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ установили, что сами полномочия, срок полномочий, порядок формирования, подконтрольность и подотчетность органов местного самоуправления, прочие вопросы организации и их деятельности, устанавливаются уставом согласно законодательству субъекта Российской Федерации»².

Как отмечает автор Вискулова В.В., «электорат целого ряда муниципальных образований фактически лишили права непосредственно определять главу местного самоуправления. Система отбора глав на основании конкурсных процедур в муниципалитетах порождает споры о принадлежности власти и долгие судебные разбирательства»³. Автор Быкова А.Г. также указывает на то, что «одними из основных принципов организации власти на местах являются принцип невмешательства органов государственной власти и принцип самостоятельности местного самоуправления. Фактически на местах складывается противоположная практика. Государственные органы субъектов Российской Федерации на законодательном уровне интенсивно внедряют нормативные акты, напрямую регулирующие вопросы местного значения. Например, государственными органами Омской области в представительные органы местного самоуправления было направлено модельное решение представительного органа муниципального образования «Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования». В августе - сентябре 2015 года представительные органы муниципальных образований приняли это модельное

¹ Федеральный закон от 23.06.2014 № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>.

² Федеральный закон от 27.05.2014 № 136 – ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 3 февраля 2015 г.) // Российская газета от 30 мая 2014 г

³ Вискулова, В.В. О «Конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики / В.В. Вискулова // Журнал российского права. – 2017. - № 6 (246). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-konkursnom-poryadke-izbraniya-glav-munitsipalnyh-obrazovaniy-nekotorye-obobscheniya-dvuhletney-praktiki>

решение»¹.

Например, автор Черепанов В.А. высказал более резкое отношение к сложившейся на сегодняшний день практике выборов глав через процессуальное решение представительного органа. По его мнению, граждане, которые согласно Конституции РФ представляют собой единственный источник власти и носитель суверенитета, не получают право на прямое избрание кандидатов². Еще одно интересное мнение относительно реформы высказал Кудрявцев В.В. Согласно его мнению, контрактная система определения главы из числа депутатов представительного органа местного самоуправления фактически лишает граждан не только права выбрать мэра, но и являться инициаторами по его отзыву, поскольку глава муниципального образования в данном случае не является избранным народом должностным лицом. Как считает автор, это является нарушением принципа гласности при формировании местного самоуправления³.

Есть и положительные оценки реформы. Например, Хабаров И.А отмечает, что положительными моментами избрания главы посредством конкурсных процедур в условиях кризиса и тотальной экономии средств местных бюджетов является оправданной мерой. По его мнению, преобразование местного самоуправления проводится с целью предотвращения возникновения конфликтов и укрепления стабильности в сфере муниципального управления⁴.

Как мы видим, порядок конкурсного избрания глав муниципальных образований за несколько лет претерпел ряд изменений. Во многом такие изменения связаны с изложенными в судебных решениях различных инстанций толкованиями норм законодательства о порядке избрания глав. Обширная практика судов по этому поводу сложилась в связи с тем, что законодатель не

¹ Быкова, А.Г. К вопросу о способах замещения должности главы муниципального образования // Вестник Омской юридической академии. – 2016. – № 2 (31). – С. 18.

² Черепанов, В.А. О непосредственном и адекватном выражении воли народа в ходе выборов // Государство и право. — 2018. - № 3. — С. 59.

³ Кудрявцев, В.В. Право граждан на участие в избрании главы местной администрации в контексте принципа гласности в местном самоуправлении // Гос. власть и местное самоуправление. — 2016. — № 1. — С. 22.

⁴ Хабаров, И.А. Модели муниципального управления: тенденции развития в условиях реформирования и избирательных кампаний 2014 — 2016 гг. // Pro nunc. Современные политические процессы. — 2016. — № 1(16). — С. 155.

закрепил в нормативных актах критерии выбора как самих глав муниципальных образований, так и ориентиров для определения конкретных способов избрания главы на всех уровнях местного самоуправления. В этой связи, КС РФ разъяснил, что на территориальном (базовом) уровне функционирования местного самоуправления, правовыми актами представительных органов не должен вводиться способ замещения должности главы, при котором отсутствует альтернатива его избрания. По мнению КС РФ, прямые муниципальные выборы глав должны быть сохранены¹.

Немногим позднее, в 2016 году на законодательном уровне в России был утвержден целый ряд принципов и критериев подбора кандидатов на замещение должности главы. Кандидатом на должность главы после изменений в настоящее время регистрируется гражданин РФ, который не имеет на день проведения конкурса ограничений пассивного избирательного права. Дополнительными критериями отбора согласно условиям конкурса, могут предусматриваться требования: к профессиональным навыкам и знаниям, а также к образованию. Солидарен с мнением автора Коростелева М.В, которая считает, что требования к квалификации и профессиональным знаниям претендента на пост главы необходимо отразить на законодательном уровне, как минимум субъекта РФ².

Уже в 2017 в действующее законодательство снова вносятся изменения, которые были направлены на уточнение и систематизацию требований к кандидатуре на должность главы, который теперь соблюдает запреты, ограничения, исполняет обязанности, установленные федеральными законами: от 06.10.2003 № 131-ФЗ и от 25 декабря 2008 № 273-ФЗ³. Таким образом, глава в

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 г. № 30 – П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 ст. 35, частей 2 и 3.1 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 1.1 ст. 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189899/

² Коростелева, М.В. Проблемы правового регулирования избрания главы муниципального образования // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2016. - № 3. - С. 14.

³ Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета - Федеральный выпуск № 0(4823). – 30 декабря 2008 г.

момент избрания принимает на себя те же обязанности, ограничения и запреты, что и рядовые муниципальные служащие муниципального образования, в котором он собирается занять пост.

Следует обратить внимание на то, что глава муниципального образования, который возглавляет политическую партию в своем муниципалитете, обязан оказывать содействие всем политическим силам в муниципальном образовании. По мнению Турищевой Н.Ю., необходимо ввести в процедуру выдвижения политическими партиями кандидатов для представления конкурсной комиссии и процедуру согласования кандидатур партиями. Как считает автор, данный вопрос особенно актуален в субъектах РФ для административных центров¹.

Относительно статуса главы муниципального образования представляет интерес мнение авторитетного российского специалиста в области муниципального права А.А. Сергеева, который считает, что глава муниципального образования это не более чем титул, который присваивается уставом муниципального образования или избранному населением главе местной администрации, или спикеру представительного органа, и присвоение этого титула не добавляет главе администрации или спикеру каких-либо реальных полномочий, поскольку их полномочия predeterminedены реальной должностью главы администрации либо спикера .

Таким образом, в данной главе были изучены вопросы становления и развития правового статуса главы муниципального образования.

1.2 Место и роль главы муниципального образования в системе местного самоуправления

Понятие « глава муниципального образования» было введено в правовой оборот Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих

¹ Турищева, Н.Ю. К вопросу о правовом регулировании поддержки выдвижения кандидатов политическими партиями // Право и государство: теория и практика. – 2014. - № 8. – С. 35 –39.

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ для обозначения выборного должностного лица, которое возглавляет работу по осуществлению местного самоуправления.

Сам термин «муниципальное образование» как легальный возник немного ранее - с принятием в 1994 г. Гражданского Кодекса РФ (ч. 1), хотя и не получил четкого нормативного определения². До появления названных актов в РФ были распространены термины «глава местной администрации» и «глава местного самоуправления». Как верно говорят Выдрин И. В и Кокотов А. Н, ни один из данных терминов не имел четкого объяснения³.

Закон № 154-ФЗ устранил названный дефект, введя в понятийный аппарат общее название «глава муниципального образования», но не в полной мере учел имеющуюся практику.

Обратим внимание на следующие противоречия. С одной стороны, глава характеризуется признаками юридического лица, с другой стороны, является физическим лицом. С одной стороны, за ним, как за органом местного самоуправления, должен быть закреплен помимо обязанностей и, например, имущественный комплекс, с другой стороны, являясь физическим лицом, глава занимает те помещения, которые ему предоставляет другой орган самоуправления – администрация города, а также получает зарплату из бюджета города, а не имеет, как орган, собственный бюджет. Поэтому в Федеральном законе № 131-ФЗ⁴ так тесно переплетены понятия «орган» и «должностное лицо» применительно к главе муниципального образования.

О правовом феномене главы высказались также правоведы Карасев А.С и Елькина А.В. Ими исследован данный вопрос и сделан вывод, что статус главы

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506. Документ утратил силу.

² Гражданский Кодекс Российской Федерации. Часть 1: Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 23 мая 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 32. Ст. 3301.

³ Выдрин, И. В. Муниципальное право России: учебник для вузов// – М.: Норма-Инфра-М, 2017. – С. 209.

⁴ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета – Допвыпуск № 0(3316). – 8 октября 2003 г.

само собой не предполагает наличие признаков, однозначно относимых к муниципальному учреждению. Глава есть единоличный муниципальный орган. Но здесь перед правоведами возникает следующий вопрос. Если глава, например, по состоянию здоровья не может исполнять возложенные на него обязанности или убывает в отпуск, кто в таком случае должен его замещать и станет ли заместителем на время отсутствия главы – органом? Налицо правовой казус, возникающий, если главу муниципального образования рассматривать только с позиции органа¹.

Важным элементом правового статуса главы является срок полномочий главы муниципального образования. Здесь глава фактически приравнивается к представительному органу. Данные органы местного самоуправления имеют срок полномочий. В то время, как физическое лицо, муниципальный служащий, может быть принят в орган, например, в администрацию, на неопределенный срок на основании соответствующего трудового договора.

Для обеспечения прямого действия и главенства устава муниципального образования, высшее должностное лицо города несет публично-правовую обязанность непрерывного мониторинга соответствия муниципальных правовых актов уставу. По мнению Маньковской С.И., глава обязан также осуществлять мониторинг изменений в действующем федеральном и региональном законодательстве сохранения легитимности устава и муниципальных правовых актов².

При всей правовой определенности в уставах муниципальных образований могут содержаться положения, требующие разъяснения и толкования при их правоприменении. Такие положения устава соотносимы с положениями Конституции РФ, которая достаточно общими, но емкими формулировками описывает права, свободы, обязанности граждан на территории России. Так и устав содержит общие положения нормативного регулирования деятельности вопросов местного значения в границах муниципалитета. Проблема толкования устава решится путем наделения глав муниципалитетов правом толкования таких

¹ Карасев А.Т., Елькина А.В. Система местного самоуправления в РФ: понятие, структура // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. № 5. С. 20.

² Маньковская С.И. Мониторинг муниципальных нормативных правовых актов: теория и практика // Личность – общество – государство: конституционная доктрина и практика взаимодействия. Барнаул: Алтайский университет, – 2011. – С. 174.

норм.

Важно понимать, что глава муниципального образования не наделяется правом заключения от имени муниципального образования сделок или договоров, поскольку владением, распоряжением и пользованием муниципальным имуществом осуществляет местная администрация – исполнительный орган.

Следующий не менее важный элемент публично-правового статуса главы муниципального образования – это надзор за соблюдением прав граждан на территории муниципалитета. Глава должен обеспечивать свободы, рассматривать жалобы, обеспечивать политическое многообразие и плюрализм, а также вести личный прием граждан и содействие в решении их проблем.

Глава муниципального образования обязан выстраивать свою деятельность, ставя в приоритет именно социальные права граждан, проживающих в возглавляемом им муниципальном образовании.

Взаимодействие с уполномоченными органами государственной власти является следующим направлением исполнительно-распорядительной деятельности главы. Как считает автор Модникова Т.Н позиционирование самоуправления, как автономного уровня власти на местах, предполагает двойную миссию главы муниципального образования. Во-первых, глава должен активно взаимодействовать с государственными органами, добиваясь эффективного решения вопросов местного значения. Во-вторых, глава обязан защищать муниципальное образование от избыточных функций и полномочий, которые органы государственной власти пытаются навязать муниципальному образованию.

Как видно из приведенного анализа полномочий главы, вне зависимости от способа избрания на должность, глава муниципального образования должен наделяться собственными исполнительно-распорядительными компетенциями. При этом, компетенции главы местной администрации и главы муниципального образования должны гарантированно различаться. В случае, если глава муниципального образования является главой администрации, как это часто бывает в малочисленных населенных пунктах, не имеющих представительного

органа самоуправления, полномочия данного лица должны быть особым образом описаны в уставе муниципального образования и обособлены от полномочий администрации, как исполнительного органа.

Несколько другая картина характеризует случаи совмещения должностей председателя представительного органа и главы муниципального образования. При данных обстоятельствах правовая природа компетенций главы остается неизменной. Он продолжает быть обязанным осуществлять исполнительно-распорядительные компетенции, обособленные от компетенций главы местной администрации. В таком случае, характер компетенций главы муниципального образования смещен в сторону представительных функций, в то время, как глава администрации осуществляет исполнительские, то есть хозяйственные функции.

Глава муниципального образования представляет собой сложный институт, имеющий двойственную правовую природу. С одной стороны – это физическое лицо, муниципальный служащий, имеющий ряд обязательств, запретов и ограничений, которые действуют в Российской Федерации относительно данной категории служащих. С другой стороны, это орган местного самоуправления, который входит в структуру самоуправления и наделен собственными полномочиями в решении вопросов местного значения. Таким образом, глава имеет вдвое больше обязанностей, нежели обычный муниципальный служащий, но и значительный спектр полномочий, что и остальные органы местного самоуправления.

Приходим к выводу, что именно данным обстоятельством обусловлен феномен двойственности правового статуса главы муниципального образования. Главу нельзя рассматривать только «с одной стороны», как должностное лицо – муниципального служащего, или как орган. Такая должность, а равно, такой орган требует более всестороннего к себе отношения и особого восприятия такого правового статуса во всей его целостности и противоречивости, неотделимости понятий «орган» и «служащий» в содержании правового статуса.

По своей роли и значению глава муниципального образования, некоторым образом, является связующим звеном между исполнительной и представительной властью в муниципальном образовании. Глава является своеобразной проекцией федеральной властной структуры, в которой на местном уровне исполняет функции гаранта соблюдения устава муниципального образования, а также исполняет представительские функции без специальной на то доверенности.

Необходимо отметить, что глава муниципального образования, наряду с представительным органом осуществляет ряд важных общественных функций: контрольную, бюджетную и нормотворческую функции.

От лиц, замещающих высокие посты в муниципалитетах, напрямую зависит уровень благосостояния и социальной защищенности граждан. Слаженность и эффективность работы органов, которые возглавляют высшие должностные лица местного самоуправления, зависят от того, насколько точно установлен объем их полномочий. Недостаточное нормативное регулирование приводит к дублированию функций, что, в свою очередь, негативно отражается на всей системе местного самоуправления. Представительный орган и глава муниципального образования находятся в постоянном тесном контакте. Руководитель муниципалитета может руководить местной думой и решать, кроме прочего, вопросы, связанные с ее деятельностью. Безусловно, глава МО в системе территориальной власти занимает ведущее место. Этот высокий статус гарантируется законом, поддерживается обществом

Самоуправление не может реализовываться без органов, наделенных правами разрешать вопросы, непосредственно касающиеся интересов и нужд населения. Важнейшим условием эффективности территориальной власти является наличие выборных структур. Система местной власти формируется: Представительным органом. Главой МО, местной администрацией, контрольным органом. Прочими структурами и выборными должностными лицами, предусмотренными в уставе муниципалитета. Наличие первых трех органов в системе муниципальной власти является обязательным. Однако ФЗ № 131 допускает, что в уставе внутригородского МО города федерального значения или

сельского поселения может предусматриваться создание исполнительно - распорядительного органа. Его управление возлагается на главу муниципального образования, исполняющего полномочия руководителя (председателя) представительной структуры МО. В уставе муниципального района и поселения, имеющего статус административного центра в нем, может предусматриваться создание местной администрации района. На нее возлагаются функции управления соответствующей территориальной единицей. В таком случае в самом поселении местная администрация не создается. Правила формирования, порядок деятельности местных структур власти, правила назначения, срок полномочий главы муниципального образования определяются в уставе МО. Наименования местной администрации, высшей должности, представительного органа определяются в законе соответствующего субъекта РФ с учетом культурно - исторических традиций. Формирование местных органов может осуществляться непосредственно населением в ходе выборов. Территориальные структуры могут также создаваться представительным институтом власти МО. Для решения конкретного перечня вопросов каждый орган наделяется соответствующими полномочиями. Очевидно, что в каждом конкретном муниципалитете хозяйственная инфраструктура и политическая культура имеют свои особенности. Следовательно, структуры управления необходимо создавать в соответствии со спецификой объектов управления. Это, в свою очередь, достигается наделением муниципалитетов правами самостоятельно определять систему местных органов власти.

Выбор способа избрания высшего должностного лица обуславливает и определение функциональной нагрузки, возлагаемой на него. Глава муниципалитета в одном случае может являться членом представительного органа, иметь при этом право решающего голоса и выступать в качестве его председателя. В другом случае высшее должностное лицо наделяется руководящими полномочиями. Глава муниципального образования в такой ситуации будет исполнять уже несколько иные задачи.

Изучив важные особенности избрания глав муниципальных образований,

необходимо отметить, что современная организация местного самоуправления в России, при которой глава муниципального образования избирается не прямыми выборами, а на основании конкурсных процедур среди депутатов представительного органа власти, граждане лишаются такого важного инструмента волеизъявления, как отзыв главы муниципального образования. До изученной в параграфе реформы граждане могли инициировать отзыв ранее избранного ими мэра.

ГЛАВА 2 ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТАТУСА ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

2.1 Нормативная основа правового регулирования статуса главы муниципального образования

Муниципальная служба является устойчивой формой профессиональной деятельности лиц, которые состоят на службе в ОМС. Федеральный закон № 8–ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» дает определение «муниципальной должности», как должность, которая предусмотрена уставом МО согласно закону субъекта РФ, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление данных полномочий, а также должность в ОМС, образуемых согласно уставу МО, с установленным кругом обязанностей и запретов, а также ответственностью за исполнение данных обязанностей. Сами муниципальные должности, в свою очередь, делятся на такие категории, как выборные и замещаемые на основании служебного контракта (трудового договора).

Согласно ч. 1 ст. 36 Федерального закона № 131 – ФЗ глава МО является высшим должностным лицом. А в соответствии с ч. 1 ст. 34 глава МО входит в структуру органов самоуправления. Следовательно, глава в соответствии с нормами закона, в одно время является и «должностным лицом», и «органом», т.е. несет в себе признаки как физического, так и юридического лица.

Главу нельзя рассматривать только «с одной стороны», как должностное лицо – муниципального служащего, или как орган. Такая должность, а равно, такой орган требует более всестороннего к себе отношения и особого восприятия такого правового статуса во всей его целостности и противоречивости, неотделимости понятий «орган» и «служащий» в одном правовом статусе.

В соответствии со ст. 36 Федерального закона от 06.10.2003 № 131– ФЗ глава МО представляет собой высшее должностное лицо и, согласно уставу,

наделяется самостоятельными полномочиями в решении вопросов местного значения.

Законодатель наделяет представительные органы самоуправления рядом прав по формированию полномочий главы местного самоуправления. Муниципальная реформа позволила каждое муниципальное образование сделать по-своему уникальным в правовом регулировании полномочий.

Несмотря на свою повсеместную распространенность, до вступления в силу Федерального закона от 06.10.2003 № 131 – ФЗ должность главы муниципального образования, отнюдь, не была обязательной в правоприменительной практике. В первую очередь, её учреждение связывалось законодателем исключительно с наличием определенной процедуры в уставе муниципального образования. Озвученный вывод неоднократно подтверждался в свое время решениями судебных органов. Так Верховный Суд Российской Федерации в 1999 году указал, что в целом ряде регионов при проведении выборов допускается следующая ошибка: выборы глав муниципальных образований назначаются до выборов в представительный орган. Между тем, как высказался Верховный Суд РФ, выборы глав назначаются и проводятся только после введения выборной должности главы в устав конкретного муниципального образования, который утверждается представительным органом.¹

Необходимо обратить специальное внимание на то обстоятельство, что с принятием Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ ситуация с правовой определенностью статуса главы муниципального образования усложнилась. Согласно статье 34 названного федерального закона, глава муниципального образования включается в перечень органов местного самоуправления, которые обязательны для всех муниципальных образований. Изучая общие характеристики статуса главы муниципального образования, необходимо остановиться на следующем моменте. В статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ, в которой содержатся основные понятия закона, понятие « глава муниципального образования» отсутствует, в от-

¹ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации. Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам. Вопросы местного самоуправления // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, 2000, № 1.

личие от ранее действующего Федерального закона № 154-ФЗ. В Федеральном законе № 131-ФЗ раскрываются лишь отдельные характеристики, применимые к правовому статусу главы муниципального образования.

Первое легальное определение термину « глава муниципального образования» не так давно дал Конституционный суд Российской Федерации. В Определении от 16.01.2018 № 12-О «По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона № 131-ФЗ» КС РФ указал, что согласно 36 статье Федерального закона № 131-ФЗ глава представляет собой должностное лицо, которое в муниципальном образовании наделяется уставом собственными полномочиями в решении вопросов местного значения (часть 1); глава гарантирует осуществление местных полномочий и отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления(пункт 5 части 4). Как отметил Конституционный суд, по логике законодательного регулирования, правовой статус главы муниципального образования, будучи определенным образом, обособленным в организационно-правовой системе муниципальной власти, тем не менее, всегда реализуется в системной взаимосвязи со статусными характеристиками иных должностных лиц местного самоуправления. Как следует из указанной статьи, глава муниципального образования, по общему правилу, либо становится главой исполнительного органа - администрации, либо - председателем представительного органа. Данная мысль созвучна с положениями статьи 37 Федерального закона № 131 – ФЗ.

Из приведенных Конституционным судом РФ положений следует, что глава МО, который руководит местной администрацией на принципах единоначалия, должен обеспечивать законность в работе местной администрации в общем и каждого ее структурного подразделения, в частности, а также соответствующее исполнение всех полномочий, которые возложены на местную администрацию, на основе субординации.

Таким образом, во взаимоотношениях с государством глава, являясь

высшим должностным лицом МО, несет всю полноту персональной ответственности за устранение допущенных местной администрацией и установленных судом нарушений прав и свобод человека, и гражданина, а также других публичных интересов, которые охраняются законом.

Другое объяснение обязанностей главы, как считает Конституционный Суд РФ, не только подрывала бы принципы единоначалия в руководстве местной администрацией, но и создавало бы предпосылки для уменьшения гарантий соответствующего уровня правовой дисциплины в местном самоуправлении¹.

Таким образом, правовой статус главы муниципального образования может рассматриваться как нормативно – закрепленная и охраняемая государством система статического, функционально – компетенционного, юрисдикционного, гарантийного и структурно-организационного компонентов, элементы которых в своей совокупности определяют состояние высшего должностного лица муниципального образования как субъекта права и его положение в качестве субъекта публично-правовых и иных отношений.

Таким образом, в заключении можно отметить, что рассматривая общие положения правовой природы главы муниципального образования, отметим ряд важных факторов:

1) глава МО – это одновременно и орган местного самоуправления, и должностное лицо;

2) правовая природа статуса главы МО двойственна, и зависит от способа его избрания – на прямых выборах или конкурсной основе;

3) юридическая природа статуса главы МО основывается на положениях Конституции РФ, а предложенная в ряде Федеральных законов модель построения органов местного самоуправления практически полностью повторяет схему федеральных органов власти: Президент РФ – Федеральное Собрание РФ –

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 16.01.2018 № 12 – О «По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_290229/.

Правительство РФ – Председатель Правительства РФ, где глава муниципального образования является, не побоюсь формулировки, своеобразным « президентом» муниципального образования.

В этой связи, важно отметить, что способы избрания главы муниципального образования, по форме соотносимы со способами избрания президентов при разных моделях избирательных систем.

Таковыми способами могут быть либо всенародное голосование (прямые выборы), либо избрание из числа депутатов представительного органа власти (представительные выборы). Важно отметить что проблема определения статуса главы муниципального образования – одна из наиболее важных и актуальных в системе местного самоуправления в Российской Федерации. Как отмечалось выше, с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава муниципального образования перешел в разряд обязательных органов местного самоуправления. Единственным способом приобретения им своих полномочий является избрание, что отвечает природе местного самоуправления, его теоретической концепции, международно-правовым стандартам в самоуправленческой сфере.

В России еще не создана стройная система правового регулирования местного самоуправления, по ряду объективных и субъективных причин муниципальное право на сегодня не лишено недостатков.

Круг нерешенных и дискуссионных проблем составляют:

1. Отсутствие специального закона (как федерального, так и регионального), регулирующего правовой статус высшего выборного должностного лица местного самоуправления.
2. Вопрос о возрасте, с которого лицо может занимать должность главы муниципального образования.
3. Отсутствие законодательного регулирования предельного возраста, установленного для замещения должности главы муниципального образования,

как одного из оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования.

4. Порядок временного исполнения полномочий главы муниципального образования.

5. Отсутствие законодательного ограничения количества сроков подряд для замещения должности главы муниципального образования одним лицом.

2.2 Элементы правового статуса главы муниципального образования

Элементами правового статуса главы МО являются: права, обязанности, ответственность, гарантии, запреты, ограничения, поощрение и пр.

Главным звеном системы органов власти МО является его глава.

С позиции структурно-организационного оформления муниципальных субъектов власти законодатель в законе четко определил обязательные местные органы, образуя систему вместе с представительным (местной думой) и исполнительно-распорядительным органом (местной администрацией) главу МО.

Вызывает интерес и является актуальным рассмотрение этого субъекта муниципального управления, который выступает, с одной стороны, как орган власти, а, с иной, на основании ФЗ № 131-ФЗ как высшее должностное лицо местного самоуправления¹. В связи с чем, процессы создания и деятельности местного самоуправления касаются проблем определения и установления политико-правовых и финансово-экономических основ оптимального руководителя МО.

В данном ракурсе необходимо провести анализ правового статуса главы МО, что закономерно подразумевает обращение к опыту законодательного закрепления и практике осуществления основы его правового статуса – компетенции либо полномочий. В связи с этим, под специальным правовым положением

¹ Сорокина, Н.В. Правовое регулирование и кадровая обеспеченность органов местного самоуправления: исторический аспект и современные основы (учебное пособие) // Волгоград: Волгоградское научное издательство. – 2013. – 211 с.

главы МО предлагается понимать его правовое положение в системе органов местного самоуправления, установленное правовыми нормами.

В юридической науке существует несколько подходов к определению компетенции органа власти. Так, под государственно-властными полномочиями, которые находят выражение в компетенции государственных и муниципальных органов, Козлова Е.И и Кутафин О.Е понимают комплекс предметов их ведения и полномочий, которыми они наделены в отношении данных предметов ведения¹.

В то же время в практической деятельности под компетенцией органа государства необходимо понимать круг дел, которые отнесены к его ведению, а также круг полномочий совершать определенного вида властные действия административно-распорядительного и нормоустановительного характера. На каждый орган в соответствии с установленной для него компетенцией возлагаются конкретные обязанности перед государством либо муниципалитетом в лице вышестоящих органов.

Согласно сказанному, компетенция главы МО есть установленная нормами конституций, законов, уставов муниципальных образований, а также должностных инструкций совокупность прав и обязанностей главы МО, которая нужна для осуществления профессиональной деятельности по решению задач местного самоуправления.

Компетенция главы МО представляет собой основу, «ядро» его правового статуса, включает совокупность профессиональных прав и обязанностей. Компетенция главы МО должна формироваться с учетом задач, необходимых для решения вопросов местного значения. От правильного определения компетенции, властных полномочий должностных лиц, которые занимают муниципальные должности, зависит результативность деятельности органов местного самоуправления.

Особенность положения главы МО на сегодняшний день определена его возможностью быть как главой местной администрации, так и главой

¹ Козлова, Е.И . Конституционное право России: Учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин .– И.: Проспект. – 2015. – С. 429.

представительного органа, что закреплено положениями Федерального закона № 131-ФЗ. В таком случае, правовой статус главы МО, который является руководителем представительного органа местного самоуправления – местной думы включает в себя двойной пакет прав, обязанностей и функций: как руководителя муниципалитета и как руководителя думы.

Глава МО является высшим должностным лицом муниципалитета и наделяется уставом МО соответствующими полномочиями, правами, обязанностями, что формирует основу его правового статуса.

Статьей 36 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ¹ предусматривается несколько вариантов избрания главы муниципального образования:

1) глава органа местного самоуправления избирается на прямых муниципальных выборах, и, при этом, становится главой местной администрации;

2) избираемый на местных выборах глава после избрания является депутатом представительного органа местного самоуправления, а глава администрации города, выбирается конкурсной комиссией;

3) глава города выбирается из числа депутатов представительного органа, исполняет обязанности председателя представительного органа местного самоуправления, а глава администрации выбирается конкурсной комиссией на основании критериев, разработанных представительным органом;

4) глава города выбирается из числа депутатов представительного органа, а глава администрации, является главой муниципального образования и главой одновременно с этим главой администрации (данная форма возможно исключительно в сельских поселениях).

Как видно из представленных вариантов, правовой механизм избрания главы муниципального образования в России достаточно гибок и разнообразен, что позволяет максимально адаптировать данные юридические модели к конкретным особенностям регионов страны и их муниципальным образованиям. Остановимся

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета - Допвыпуск № 0(3316). – 8 октября 2003 г.

подробнее на данной гипотезе и обратимся к научным трудам правоведов.

Анализ федерального законодательства, законов субъектов РФ и муниципальных правовых актов, которые устанавливают полномочия глав МО позволяет выделить и классифицировать их права и обязанности или полномочия на две группы: общего и специального характера¹.

В уставе каждого МО закрепляется список полномочий главы, и данный список соответственно расширяется с учетом того, какой орган он возглавляет – представительный либо исполнительно-распорядительный.

Полномочия главы администрации МО в большей мере имеют властно-управленческий характер. В его задачи входит руководство отраслями хозяйства, которые имеются в МО, структурными подразделениями исполнительной власти. Если вести речь о руководителе МО как о председателе представительного органа, то он осуществляет главным образом организационно-контрольную деятельность. Высшее должностное лицо муниципального образования имеет собственную сферу деятельности и воздействует в соответствии со своими целями и задачами на конкретные виды общественных отношений.

Правами и обязанностями (речь идет о возможных и должных вариантах поведения) Глава наделяется в рамках приобретаемого правового статуса. Полномочия Главы находятся в непосредственной связи с предметами его ведения и характеризуют пределы его возможностей в той или иной сфере муниципально-правовых отношений. Полномочия Главы можно разделить на представительские, нормотворческие, контрольные и полномочия по руководству с их разделением на организационные, координационные и др. Следует учитывать, что полномочия Главы перераспределяются с учетом его роли в системе местной власти (например, при осуществлении руководства администрацией Глава осуществляет преимущественно нормотворческие и властно-управленческие полномочия и руководит всеми сферами местного хозяйства, структурными под-

¹ Бурова, А. Ю. Проблемы законодательного закрепления правового статуса главы местной администрации и пути их решения [Текст] // Актуальные вопросы юридических наук: материалы II Междунар. науч. конф. (г. Челябинск, февраль 2015 г.). — Челябинск: Два комсомольца, 2015. — С. 28

разделениями администрации и др., а как председатель представительного органа муниципального образования, в большей степени, сосредоточен на организационно-контрольных полномочиях).

Общими будут являться представительские полномочия во взаимодействиях с другими структурами территориальной и государственной власти, организациями, гражданами. Высшие лица МО имеют право действовать от имени МО без доверенности.

Общими можно считать и нормотворческие полномочия. Они связаны с изданием различных правовых актов (распоряжений, постановлений), которые относятся к вопросам организации и работы представительного органа местной власти.

Закон № 131-ФЗ дает несколько моделей избрания главы муниципального образования. На их основе можно выделить два способа классификации моделей: по способу избрания и по наделяемым полномочиям.

По наделяемым полномочиям глава муниципального образования может быть главой представительного органа либо главой администрации. Каждый способ избрания и наделения полномочиями главы муниципального образования, представленный в Федеральном законе № 131-ФЗ, имеет свои особенности, преимущества и недостатки. Следующим уровнем нормативно правового регулирования порядка избрания и наделения полномочиями главы муниципального образования является закон субъекта Российской Федерации. Если Федеральный закон № 131-ФЗ определяет модели, согласно которым избирается глава муниципального образования, то закон субъекта Российской Федерации определяет, какая модель или модели будут использоваться на территории субъекта.

Например, до принятия Закона Иркутской области №54-ОЗ муниципальные образования сами выбирали способ избрания своего главы. В городе Усолье-Сибирское мэр города (глава муниципального образования согласно уставу) избирался на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и возглавлял городскую администрацию. В 2005 г. были

внесены изменения в Устав г. Усолье-Сибирское, согласно которым мэром города – главой муниципального образования становился глава представительного органа, выбираемый депутатами из своего числа, а глава городской администрации избирался на основании конкурса. Усолье-Сибирское был одним из нескольких муниципальных образований, в которых вводился институт «сити-менеджера». В данном муниципальном образовании эта мера показала свою неэффективность. Фактически получилось, что глава муниципального образования имеет меньше полномочий для осуществления своей деятельности, чем глава администрации города. После принятия изменений в Устав в 2013 году, мэр города вновь стал избираться на основе всеобщего прямого и равного избирательного права и занимать должность главы. Возвращение к первоначальной модели избрания и наделения полномочиями главы муниципального образования является следствием того, что институт «сити-менеджера» показал свою неэффективность.

Пример города Усолье-Сибирское показывает, что большую эффективность глава муниципального образования показывает на должности главы администрации.

Тем не менее, если рассмотреть положение «О порядке проведения конкурса на замещение должности главы администрации города Усолье-Сибирское», можно заметить, что одним из этапов конкурса является индивидуальное собеседование на предмет знания законодательных актов, связанных с осуществлением полномочий главы городской администрации, а также связанными с личностными, деловыми и профессиональными качествами кандидата. Полагаем, проведение конкурса в процессе избрания главы муниципального образования необходимо, так как она показывает компетентность кандидатов.

В феврале 2015 года в Закон Иркутской области № 54-ОЗ было внесено изменение, согласно которому мэр города избирался депутатами из своего состава и возглавлял городскую администрацию. Данная модель избрания главы муниципального образования стала предметом обсуждения. Основным предметом споров

стало то, что согласно Закону Иркутской области № 54-ОЗ главы всех муниципальных образований избирались на прямых свободных выборах, а жители Иркутска были лишены этой возможности. В преддверии новых выборов мэра Иркутска проходили митинги с призывом вернуть прямые выборы, за прямые выборы выступал и действующий глава города Бердников Д.В. В связи с этим в Законодательном Собрании Иркутской области началось обсуждение изменения процедуры выборов мэра Иркутска. При этом модель избрания главы муниципального образования может оказаться разменной монетой в политической игре между различными силами, претендующими на пост губернатора в 2020 году. В этой ситуации оказалось, что прямые выборы мэра невыгодны никому, кроме населения, так как ни одна из политических сил не была уверена в своей победе на всеобщих выборах.

Глава МРО в пределах своих полномочий проводит контроль работы подчиненных, соблюдения ими законодательных предписаний. Высшие лица МО, в свою очередь, подотчетны и подконтрольны напрямую населению и представительной структуре власти.

Список полномочий главы МО довольно большой и в уставах он остается открытым - там всегда имеется положение, в котором отмечено, что глава МО решает другие вопросы, которые возложены на исполнительно-распорядительные ОМС, в том числе на главу местной администрации, федеральными законами, законами субъекта РФ, решениями представительного органа, данным Уставом.

Глава МО должен соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые определены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹ и другими федеральными законами². На Главу так же, как и на депутатов, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, членов выборного органа местного самоуправления, распространяются запреты, установленные ч. 6, 7, 9.1 ст. 40 Федерального закона

¹ Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета - Федеральный выпуск № 0(4823). – 30 декабря 2008 г.

² Суфьянова, Е.З. Правовой статус главы муниципального образования // Аллея науки. – 2018. – № 5 (21). – С. 37

№ 131-ФЗ. Никаких специальных ограничений и запретов в отношении Главы за исключением запрета совмещать должности председателя представительного органа местного самоуправления и главы местной администрации (кроме случаев, предусмотренных на законодательном уровне) Федеральным законом № 131-ФЗ не установлено. Необходимо также обратить внимание и на новеллу закона, в соответствии с которой уставом муниципального образования «могут устанавливаться ограничения, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более определенного данным уставом количества сроков подряд». Как уже подчеркивалось, отдельные элементы правового статуса Главы, в том числе и правоограничения, закрепляются в различных нормативных правовых актах.

Глава МО подконтролен и подотчетен населению и представительному органу МО.

Глава МО представляет представительному органу МО отчеты об итогах своей работы каждый год, а в случае, если глава МО возглавляет местную администрацию, об итогах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, которые поставлены представительным органом МО ¹.

Вместе с тем, комплексного исследования проблем правового статуса главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации с учетом последних достижений науки муниципального права и новейшего законодательства пока не проведено. Отдельные аспекты правового статуса главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации получали освещение в юридической литературе, но только в той части, в какой это было необходимо для раскрытия иных тем научных исследований либо для исследования отдельных элементов такого статуса.

Таким образом, на основании проведенного исследования элементов

¹ Ирхин, И.В. Правовой статус главы муниципального образования: актуальные проблемы поиска оптимума // Журнал российского права. – № 3. – 2016. – С. 18.

правового статуса главы муниципального образования, можно сделать заключение, что правовой статус главы МО включает в себя систему полномочий по осуществлению власти на уровне муниципалитета, систему прав и обязанностей, а также разного рода ограничения, ответственность, гарантии, запреты, поощрение и пр.

ГЛАВА 3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1 Нормотворческая инициатива главы муниципального образования и проблемы ее реализации

В рамках анализа роли нормотворческой деятельности главы муниципального образования в системе правотворчества местного самоуправления, необходимо отметить, что Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ¹ в ст. 46 содержит установленный круг лиц, обладающих правом нормотворческой инициативы, в том числе внесения в представительные органы местного самоуправления проектов правовых актов нормативного характера. Указанная правовая ситуация в контексте настоящего исследования интересует нас, прежде всего, с позиции анализа легитимности наделения главы местного самоуправления правом внесения в представительный орган проектов нормативных актов.

Наделение главы муниципального образования правом нормотворческой инициативы соответствует формальной логике Федерального Закона № 131-ФЗ прежде всего потому, что глава может быть избран из числа депутатов представительного органа местного самоуправления. Логично предположить, что избранный депутат представительного органа, обладающий правом нормотворческой деятельности и ставший главой муниципального образования, должен сохранить право правотворческой инициативы, будучи избранным на пост.

В системе органов местного самоуправления глава, одновременно как орган местного самоуправления и как самостоятельное должностное лицо, наделяется собственной компетенцией.

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета – Допвыпуск № 3(3316). – 8 октября 2003 г.

Автор Пленкин В.А, например, разграничивает термин «полномочия», которое более применимо к исполнительным органам местного самоуправления, и термин «компетенции», который, как он считает, необходимо применять непосредственно к органам местного самоуправления, поскольку для них очерчены предметы ведения.

Существует мнение, что предметы ведения есть ни что иное, как «круг вопросов», отнесенных к ведению конкретного муниципального образования. Следует полагать, понятие «компетенция» более применимо при рассмотрении правового статуса главы местного самоуправления в контексте его правотворческой деятельности.

Как отмечает автор Модин Н.А, не во всех законах субъектов о местном самоуправлении правовым актам глав МО уделяется соответствующее внимание. Существуют правовые акты, которые, согласно закону, закрепляют список видов актов глав МО, порядок принятия, вступления в законную силу. Также действуют законы, которыми частично определяется перечень правовых актов, которые главы могут издавать¹. Основываясь на позиции автора, можно прийти к выводу, что правовые акты глав муниципальных образований по отношению к уставу муниципального образования по своей юридической силе вторичны. Они также вторичны и к решениям, принятым на местном референдуме.

В Федеральном Законе № 131-ФЗ в ч.3 ст. 43 определены два вида правовых актов глав муниципальных образований. Это распоряжения и постановления.

Авторы Фадеев В.И и Кутафин О.Е полагают, что распоряжения, которые издаются главой города, необходимо относить к нормативно-правовым актам. С вышеназванным мнением нетрудно согласиться, поскольку если анализировать определение нормативно-правового акта, как документа, содержащего нормы поведения, которые действуют в отношении неопределенного круга лиц, формируется вывод, что распоряжения главы по организационным вопросам не содержат правил поведения общего характера, а носят правоприменительные и

¹ Модин, Н.А. Муниципальное право Российской Федерации: гражданско-правовые аспекты // – Смоленск, 2017. – С. 158-159.

организационно-распорядительные предписания.

Можно согласиться и с определением, которое привел Корельский В.М.: распоряжения главы - это акты правоприменительного характера выборного должностного лица, «изданные на основании юридических норм и юридических фактов, определяющие обязанности, права и меру юридической ответственности». Таким образом, не могут распоряжения главы быть признаны нормативными, поскольку являются подзаконными актами применения права.

Постановление главы города – это правовой акт, который издается главой для решения наиболее значимых вопросов местного самоуправления.

Стоит отметить, что постановления главы не всеми авторами признаются как нормативно-правовые акты, так как главным признаком классического нормативного акта считается то, что он должен распространять свое действие на неопределенный круг лиц, в то время как постановление действует только в пределах муниципального образования. Стоит отметить мнение Соловьева С.Г. о том, что такой подход является формализованным, поскольку основан на дефинициях, которые сформулированы применительно к измененным условиям. Следует принять во внимание, что органы местного самоуправления, и в их числе глава города, наряду с органами гос. власти, признаны в качестве субъектов, которые наделены властными полномочиями. Данный показатель главы публичного образования всегда является основным для определения субъектов нормотворчества.

Федеральный закон № 131-ФЗ гласит, что глава города издает и распоряжения, и постановления лишь по тем вопросам, которые отнесены уставом города к компетенции главы, или представительным органом МО. Руководитель администрации издает лишь акты направленного индивидуального действия, т.е. распоряжения и приказы по организации работы местной администрации в пределах, который установлен уставом.

Можно сделать вывод, что согласно Федеральному Закону № 131-ФЗ в уставе муниципального образования должны быть отражены следующие моменты :

1) разграничение и объем нормотворческих полномочий главы муниципального образования и местного представительного органа;

2) механизм разрешения правовых вопросов, которые возникают при взаимодействии между нормативными актами, принятыми главой муниципального образования и местным представительным органом.

Необходимо отметить, что формула о вступлении в силу актов главы МО, как нормативно-правовых актов, после их официального опубликования вовсе не значит, что они вступают в силу в день их официального опубликования либо на следующий за ним день. Могут появиться обстоятельства, требующие перерыва между днем опубликования данных актов и вступлением их в законную силу. Таким обстоятельством может быть потребность проведения общественных слушаний либо общественной экспертизы.

3.2 Правовые последствия прекращения полномочий и юридическая ответственность главы муниципального образования

Для защиты законных интересов граждан от злоупотребления властными полномочиями органами местного самоуправления, законодатель предусмотрел целый ряд правовых механизмов, регулирующих прекращение полномочий главы муниципального образования наряду с исполнительными и представительными органами местного самоуправления. Разработать такой правовой механизм потребовалась взамен ранее существовавшей процедуры отзыва мэра муниципального образования его избирателями.

Согласно части 2 статьи 130 Конституции РФ, самоуправление на местном уровне гражданами осуществляется путем проведения выборов, референдумов, иных форм прямого волеизъявления. Ранее основной правовой документ государства в части 1 статьи 32 закрепляет за гражданами право участвовать в управлении государством через представителей. Напрашивается вывод, что само право граждан на самостоятельное осуществление местного самоуправления через отзыв главы муниципального образования, таким образом, может осу-

ществляться путем непрямого (через представителей) отзыва на местном уровне. Поскольку механизм отзыва главы в новых правовых реалиях фактически прекратил существование, в правовой среде появилось новое устойчивое словосочетание «удаление в отставку». Регулирует вопросы удаления главы муниципального образования в отставку статья 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно пункту 1 названной статьи глава удаляется:

- а) по инициативе депутатов представительного органа;
- б) по инициативе высшего должностного лица субъекта.

Самым обсуждаемым в среде ученых юристов является последний подпункт. После внесения множества изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ по вопросу наделения глав субъектов РФ полномочиями по удалению глав МО данное положение вошло в противоречие с Определением Конституционного суда РФ от 11.06.1999 № 105-0. В Определении имеется указание об обязанности законодательства первоначально обеспечивать конституционное право граждан на создание ОМС без государственно-властного вмешательства.

Как отмечает автор Шугрина Е.С, в том случае, если удаление главы инициируется главой субъекта, результат предсказуем заранее. В свою очередь, Костюков А.Н выражает мнение, что само наличие такой возможности у глав субъектов является нарушением конституционного принципа непосредственности и самостоятельности местного самоуправления. Однако с утверждениями авторов трудно согласиться, поскольку задолго до реформы было вынесенное Постановление КС РФ от 16.10.1997 № 14-П, в котором отмечено, что само прекращение полномочий выборных должностных лиц и ОМС по инициативе глав субъектов не может рассматриваться в качестве вмешательства государства¹.

Рассмотрим практическую возможность удаления главы муниципального образования в отставку главой субъекта РФ. По основаниям, предусмотренным п. 2 ч. 1 статьи 74 Федерального закона № 131-ФЗ главу муниципального образования достаточно затруднительно отправить в отставку. Противоправную деятель-

¹ Костюков, А.Н. Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы // Конституционное и муниципальное право. – 2011. - № 6. – С. 50.

ность главы в таком случае надлежит доказывать в судебном порядке. Как правило, в суде рассматривается диспозиция статьи 3.1 Федерального закона № 184-ФЗ, а именно создание угрозы территориальной целостности и единству государства, обороноспособности и национальной безопасности; единству экономического и правового пространства». Однако если должностное лицо субъекта при удалении главы муниципалитета не опирается на решение суда, которым определен факт правонарушения, решение об удалении не будет иметь юридической силы, вследствие недоказанности оснований вынесения.

Некоторые авторы отметили противоречие действующих норм ранее принятым. Так, Федеральным законом от 07.05.2009 № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ранее уже вводился институт удаления в отставку главы муниципалитета. Изложенная в законе схема значительно отличается от процедуры удаления главы на основании решения главы субъекта РФ. Согласно указанным поправкам, факт противоправного деяния, изложенного в судебном решении, для удаления главы не требовался. Дать оценку противоправности деяния могла только инициативная группа депутатов представительного органа наряду с главой субъекта РФ¹.

Немаловажен и тот факт, что глава субъекта наделен правом выбора между инициативой перед представительным органом об удалении главы муниципалитета и самостоятельным решением об удалении главы в отставку, автор Смирнова Ю.М изучила варианты, при которых глава субъекта воспользуется тем или иным правом. Согласно мнению автора, в случае, если глава муниципального образования совершил противоправное деяние – данный факт необходимо установить в судебном порядке и досрочно прекратить его полномочия. В таком случае инициатива перед представительным органом является излишней. Если же глава муниципального образования совершил поли-

¹ Малявкина, Н.В. Отрешение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации от должности глав муниципальных образований // Среднерусский вестник общественных наук. – 2015. – №5. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/otreshenie-vysshim-dolzhnostnym-litsom-subekta-rossiyskoy-federatsii-ot-dolzhnosti-glav-munitsipalnyh-obrazovaniy>.

тический просчет, не исполнив обязательства перед избирателями и возложенные на него полномочия, наиболее вероятным будет инициатива главы субъекта об удалении главы муниципалитета через решение представительного органа¹. Логика автора мне видится наиболее емкой и доступной для понимания в данном случае.

Следует обратить внимание на возникшую правовую неопределенность перечисленных в части 2 статьи 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ оснований для удаления главы в отставку. Первым основанием для удаления главы МО в отставку является неисполнение им полномочий на протяжении 3-х и более месяцев, которые предусмотрены уставом МО и федеральными законами. Данное основание выглядит достаточно не понятно, потому что деятельность главы, изначально, направлена и на осуществление некоторых государственных полномочий, и решение вопросов местного значения. Уставами МО и законами субъектов не должны предусматриваться те обязанности, которые не могут быть отнесены к вопросам местного значения. В реальности данный пункт означает отказ главы следовать уставу муниципалитета и законам.

Следующим основанием для удаления главы, на котором необходимо подробнее остановиться, является неисполнение главой обязанностей, которые возложены на него, по решению вопросов местного значения. Понимание названной выше правовой конструкции видится нам затруднительным по таким причинам. С одной стороны, данную норму следует квалифицировать, как отсутствие какой-либо деятельности по реализации вопросов местного значения главой города. Это соотносится с основаниями, предусмотренными Трудовым кодексом РФ, например, прогул или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей. С другой стороны, неисполнение главой своих обязанностей по решению вопросов местного значения можно понимать, как отказ от своей деятельности, при фактическом нахождении на рабочем месте, при фактическом делегировании полномочий местной администрации.

¹ Смирнова, Ю.М. Необходимость институционализации муниципально-правовой ответственности в современной юридической науке // Муниципальная служба. – 2013. – № 4 – С. 36.

Третье основание, по которому глава МО должен быть удален в отставку является «неисполнение в течение 3-х и более месяцев обязанностей по обеспечению осуществления ОМС некоторых государственных полномочий». Возникает вопрос: если глава – это орган самоуправления и должностное лицо, которое наделяется собственными властными полномочиями, в таком случае, на каком основании глава несет ответственность за неисполнение возложенных полномочий на другие самостоятельные органы местного самоуправления? В этом заключается логический пробел при построении диспозиции статьи.

Согласно четвертому основанию, удаление главы муниципалитета в отставку происходит при несоблюдении главой законодательства о противодействии коррупции и запретов, ограничений, связанных с прохождением муниципальной службы. Таким образом, глава может быть удален в отставку не только, как орган местного самоуправления за неисполнение переданных полномочий, но и как физическое лицо, обязанное соблюдать запреты и ограничения, установленные для конкретной категории наемных работников – муниципальных служащих. Данный пункт соотносится с исследованным в настоящей работе правовом феномене главы муниципального образования, который является и органом местного самоуправления, и муниципальным служащим, обязанным соблюдать запреты и ограничения.

Итак, удаление главы муниципального образования в отставку, как достаточно новый механизм правового регулирования прекращения полномочий, имеет ряд особенностей. Глава не может быть отправлен в отставку по инициативе граждан в том случае, если он не является избранным на прямых муниципальных выборах должностным лицом.

Определение понятия и видов муниципально-правовой ответственности необходимо начать с понятия местного самоуправления в том виде как его понимает современный законодатель. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и

осуществляется на всей территории Российской Федерации.

Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».

Определение местного самоуправления как деятельности «под свою ответственность» не означает, что в системе местного самоуправления нет места «негативной» юридической ответственности за неправомерные действия, в том числе за издание незаконных правовых актов, нарушение прав и свобод человека и гражданина. По смыслу данной формулировки можно судить о том, что речь идет об ответственности населения «за порученное дело». Право и возможность решать вопросы местного значения и означает наделение прежде всего большой моральной ответственностью, которая в то же время не исключает достаточно ощутимых последствий ненадлежащей деятельности. Нельзя не согласиться с мнением М.А. Краснова, что практическое значение категории «под свою ответственность» состоит в том, что вместе со свободой действий (самостоятельностью) государство в определенном смысле дистанцируется от последствий, а население отвечает само перед собой.

К числу отличительных черт местного самоуправления можно отнести следующие:

1. Местное самоуправление - это деятельность самого населения местной территориальной единицы и его выборных органов.

2. В соответствии с законодательством на органы местного самоуправления можно возложить решение отдельных государственных полномочий. В таком случае, осуществляя подобные задачи, органы местного самоуправления приобретают «специальный статус», в соответствии с которым обязаны выполнять указания государственных органов.

3. В отличие от иных форм управления местное самоуправление осуществляется в пределах всей территории муниципального образования. Для него характерна самостоятельность в принятии населением непосредственно или через создаваемые органы решений по вопросам местного значения.

4. Пределы полномочий органов местного самоуправления определяются федеральными правовыми актами и законодательством субъектов Российской Федерации.

5. Материальная база формируется органами местного самоуправления самостоятельно в рамках действующего законодательства.

6. Защита прав населения на осуществление местного самоуправления обеспечивается Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, всем механизмом охраны прав граждан и хозяйствующих субъектов. Моральная позитивная ответственность населения за решение вопросов местного значения перетекает в чисто юридическую ответственность в процессе практической реализации полномочий местного самоуправления соответствующими выборными должностными лицами. Она связана с нарушением требований законодательства, прав и свобод человека и гражданина и т.д. Как мы уже отмечали, в теории права понятие «ответственность» принято трактовать как в широком так и в узком смысле слова. Применительно к рассматриваемой теме понятие ответственности в широком значении этого слова употребляется как отношение выборных должностных лиц местного самоуправления к населению муниципального образования, ко всему обществу или государству с точки зрения выполнения возложенных на них задач и требований. В узком, юридическом значении под термином «ответственность» понимается реакция государства на совершенное органом или выборным должностным лицом местного самоуправления правонарушение, связанное с претерпеванием последним неблагоприятных для него последствий.

Представляется, что уяснение природы юридической ответственности глав муниципальных образований перед населением необходимо для определения круга субъектов правоотношений, могущих устанавливать конкретные основания ответственности, определять порядок привлечения к ответственности. Формами

ответственности глав муниципальных образований выступает уголовная, административная, дисциплинарная, материальная.

Известно, что федеральные законы, регулирующие вопросы местного самоуправления, в том числе муниципальную ответственность, могут быть подразделены на три группы: систематизированные (федеральные законы об общих принципах организации местного самоуправления, законы субъектов федерации о местном самоуправлении); специализированные (федеральные и региональные законы, регламентирующие отдельные аспекты самоуправления на местах); отраслевые (не имеющие, на первый взгляд, никакого отношения к местному самоуправлению, но содержащие полномочия органов местного самоуправления в той или иной сфере правового регулирования).

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ) действует, казалось бы, продолжительное время, чтобы на практике придерживались единых подходов к толкованию его норм. Вместе с тем в законодательной практике при правовом регулировании вопросов местного самоуправления используются различные термины.

Учитывая особое положение в правовой системе Российской Федерации кодифицированных законов, авторы проанализировали ряд кодексов с целью определить место норм муниципального права в отраслевом законодательстве России, выявить отдельные недостатки в законодательном регулировании и внести предложения по совершенствованию федерального законодательства.

Так, в кодифицированных законах употребляются следующие термины и формулировки:

в Гражданском кодексе Российской Федерации – «органы местного самоуправления», «муниципальный орган», «органы местного самоуправления муниципального образования», «городские и сельские поселения и другие муниципальные образования», «от имени муниципального образования могут приобретать и осуществлять органы местного самоуправления в рамках их компетенции»;

В Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации – «орган местного самоуправления», «глава муниципального образования»;

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях – «орган местного самоуправления», «должностное лицо органов местного самоуправления», «орган местного самоуправления сельского поселения», «помещение органа местного самоуправления сельского поселения»;

В Налоговом кодексе Российской Федерации (части I и II) – «исполнительный орган местного самоуправления о налогах и сборах», «представительный орган местного самоуправления», «соответствующий орган местного самоуправления»;

В Земельном кодексе Российской Федерации – «местное самоуправление», «местное население», «глава муниципального образования», «органы территориального общественного самоуправления»;

В Градостроительном кодексе Российской Федерации – «органы местного самоуправления муниципальных районов», «органы местного самоуправления городских округов», «органы местного самоуправления муниципального образования», «органы местного самоуправления поселений», «глава местной администрации муниципального района», «представительный орган местного самоуправления поселения», «представительный орган местного самоуправления городского округа», «глава местной администрации поселения», «глава местной администрации городского округа», «заинтересованный орган местного самоуправления муниципального образования»;

В Уголовном кодексе Российской Федерации – «органы местного самоуправления», «служба в органах местного самоуправления», «глава органа местного самоуправления», «служащий органа местного самоуправления»;

В Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации – «орган местного самоуправления», «выборное должностное лицо органа местного самоуправления»;

В Бюджетном кодексе Российской Федерации – «орган местного самоуправления поселения», «местная администрация поселения», «орган местной

администрации», «финансовый орган муниципального образования», «местная администрация муниципального образования», «орган местного самоуправления муниципального района», «финансовый орган муниципального района», «муниципальный орган»;

В Лесном кодексе Российской Федерации – «муниципальный лесной контроль и надзор», «муниципальная экспертиза»;

В Уголовно-исполнительном кодексе Российской Федерации – «глава органа местного самоуправления», «служащий органа местного самоуправления».

Рассмотрим некоторые аспекты уголовной ответственности главы муниципального образования.

В связи с этим представляется необходимым установить содержание, объективно выраженное терминами (понятиями) «глава органа местного самоуправления» и «глава муниципального образования» с целью выявления не только буквальных расхождений (что относительно несложно), но и скрытых смысловых разногласий.

Большинство авторов комментариев к Уголовному кодексу Российской Федерации содержание понятия «глава органа местного самоуправления» определяют по-разному. Так, понятие «глава органа местного самоуправления» либо не приводится вообще, либо дается краткое определение, адекватно не раскрывающее его характеристику, что не позволяет уяснить по нему четкую позицию ученых и практиков.

По мнению одних авторов, «главой органа местного самоуправления является глава муниципального образования».

Другие полагают, что «глава органа местного самоуправления – это глава местной администрации и прочие»; «под главой органа местного самоуправления следует понимать высшее должностное лицо, возглавляющее деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования...».

Третьи считают, что «к органам местного самоуправления относятся: выборные органы, образуемые в соответствии с федеральным законом, законами

субъектов РФ, уставами муниципальных образований; другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований».

На первый взгляд, может показаться, что, по мысли законодателя, глава органа местного самоуправления в судебной интерпретации – глава муниципального образования. В действительности это не так. В Уголовном кодексе Российской Федерации говорится о руководителе органа местного самоуправления, а в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ - о единственном должностном лице – главе муниципального образования.

Можно было бы ограничиться здесь одним только толкованием лексического значения данных понятий, будь законодатель в этом вопросе более точен. Отсутствие точности заставляет нас обратиться к логике, которая приводит к выводу, что во втором случае речь идет о руководителе органа местного самоуправления, а не о главе муниципального образования.

Именно так решает этот вопрос Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, который, в отличие от судебного акта, указывает наряду с главой местного самоуправления главу местной администрации и руководителя контрольного органа муниципального образования.

Допустим, глава муниципального образования (избранный на эту должность представительным органом) и глава муниципального образования (избранный на эту должность непосредственно населением) привлекаются к уголовной ответственности по части 2 статьи 285 Уголовного кодекса Российской Федерации. В данной ситуации согласно указаниям Пленума Верховного Суда Российской Федерации у суда не будет достаточного диапазона для правильной квалификации преступления, а также возможности принимать решение с учетом конкретных обстоятельств рассматриваемой правовой ситуации.

В следственной и судебной практике наиболее сложным будет вопрос о пределах компетенции указанного высшего должностного лица муниципального образования, от решения которого будет зависеть исход дела.

Под этим углом зрения и следует рассматривать эти коренные различия в определении этих понятий. Понятие «глава органа местного самоуправления»

значительно шире, чем понятие «глава муниципального образования». Такова позиция федерального законодателя. Исходя именно из этих положений, к числу субъектов этого вида преступления следует отнести не только главу муниципального образования, но и главу местной администрации, руководителя контрольного органа. Это обеспечит законность и обоснованность привлечения к уголовной ответственности руководителей органов местного самоуправления.

Последствиями муниципально-правовой ответственности являются отзыв главы муниципального образования или удаление главы муниципального образования в отставку. По мнению автора, самостоятельность муниципальных образований в правовом регулировании института удаления главы муниципального образования в отставку предполагает возможность установления непосредственно в уставе соответствующей процедуры, включая дополнительные гарантии прав его участников. При этом недопустимо вмешательство государственных органов, как это предусмотрено в соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон № 131-ФЗ (ч. 4 - 7 ст. 74.1).

В свою очередь, глава муниципального образования может быть привлечен к административной и уголовной ответственности, но ни одна из них не является ответственностью перед физическими или юридическими лицами, а также населением. Эта ответственность наступает в судебном порядке, налагается органами внутренних дел и выходит за рамки гражданско-правовой, является ответственностью перед государством.

Автор отмечает, что глава муниципального образования не подлежит дисциплинарной ответственности, т.к. она применяется только к работникам, то есть лицам, с которыми заключен трудовой договор, а глава муниципального образования считается выборным должностным лицом муниципального образования и не является муниципальным служащим.

Наконец, гражданско-правовая ответственность наступает за совершение гражданского правонарушения и состоит в применении санкций в основном имущественного характера, обозначает возложение обязанности возместить вред(ущерб) физическим, юридическим лицам.

Таким образом, рассмотрев механизмы конституционно-правовой, муниципально-правовой, уголовной и гражданско-правовой ответственности главы муниципального образования перед государством, населением, представительным органом местного самоуправления, физическими и юридическими лицами, автор делает вывод о том, что приведенные схемы ответственности глав муниципальных образований в настоящее время далеки от совершенства.

В заключении можно сказать, что институт главы муниципального образования сложен в многообразии регулирующих его правовых норм. Правовой статус главы претерпел значительные метаморфозы в российском праве, трансформировавшись из выборного института власти в представительный.

3.3 Предложения по совершенствованию правового статуса главы муниципального образования

Главная цель Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» приблизить власть к населению, упростить механизм предоставления ему муниципальных услуг, сделать их максимально доступными для людей, а это возможно только в том случае, если за каждым уровнем власти закрепляется строго определенный перечень полномочий и достаточные для их исполнения доходные источники.

Муниципалитет – это место, где, по мнению граждан, должны решаться все их основные вопросы: выдача справок, рассмотрение жалоб по любой проблеме, регистрация документов и т.д. Таким образом, людьми не всегда воспринимается разграничение полномочий между уровнями публичной власти, они полагают, что каждый уровень власти должен заниматься всем и решать все под контролем вышестоящего, только применительно к разному масштабу территории и населения.

Традиционными особенностями российского общественного сознания являются противопоставление власти и населения, недооценка возможности и

ограниченность стремления влиять на власть и участвовать в принятии ею решений, высокий уровень иждивенческих настроений.

Особенно сильны подобные мировоззренческие установки в провинции – малых городах, рабочих поселках, сельской местности, т.е. именно в тех территориях, которые оказались охвачены муниципальной реформой последних лет. Как показывает практика, местный уровень власти это самый короткий и прямой путь к решению насущных, жизненно важных для современного человека проблем. Эффективность власти люди оценивают по элементарным, понятным для каждого, критериям тепло в домах, освещенность улиц, качество дорог, транспортное обеспечение и т.п. Эти вопросы рациональнее решать с учетом мнения населения в местах непосредственного проживания граждан в городах, поселках, селах, хуторах.

Именно поэтому одним из приоритетных направлений государственной политики России является развитие местного самоуправления, налаживание постоянного и всестороннего взаимодействия муниципальных органов и населения. Во всех своих проблемах и трудностях население винит местную власть и, в первую очередь, главу администрации. Важнейшим фактором развития местного самоуправления становится максимальное включение в процесс управления территориями непосредственно населения муниципальных образований.

Прослеживается четкая связь между степенью муниципальной активности жителей и ресурсными возможностями местной власти. Пробуждение жителей к участию в местном самоуправлении во многом лежит в плоскости организационного и экономического укрепления муниципалитетов. Действия в этом направлении – первое и главное условие повышения уровня и качества народного представительства во власти. Для того чтобы цели нового этапа муниципальной реформы были достигнуты, всем уровням власти необходимо приложить серьезные усилия в направлении укрепления организационно-правовых и экономических основ местного самоуправления, а именно местной администрации сельского населения.

Анализ развития местного самоуправления в России позволил выделить несколько этапов трансформации правового статуса главы муниципального образования в целом.

Первый этап (1990 года – первая половина 1993 года) – переход от исполкомо-коллегиальной формы деятельности местной власти к принципу единоначалия в руководстве муниципальным образованием- выборный глава местной администрации.

Второй этап (вторая половина 1993 года – 1995 года) – реформирование местной власти; утверждение приоритета главы местного самоуправления во взаимоотношениях с представительным органом муниципального образования.

Третий этап (1995 года – середина 2003 года) – закрепление правового статуса главы муниципального образования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Четвертый этап начинается с 6 октября 2003г. с принятия Федерального Закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». В Законе по новому определен статус главы муниципального образования. Таким образом, автор исходит из того, что на развитие правового статуса главы муниципального образования существенное влияние оказала Конституция Российской Федерации и принятое в последующие годы законодательство по вопросам местного самоуправления.

Исследование уставов муниципальных образований в Российской Федерации позволило автору прийти к выводу, что в уставах необходимо более подробное закрепление: общих требований к претенденту на должность главы муниципального образования; срока, на который он избирается; правил проведения выборов; порядка и условий вступления в должность главы муниципального образования.

По мнению автора, в уставах муниципальных образований необходимо четкое разграничение компетенции, полномочий и функций глав муниципальных образований; возможна разработка проектов и принятия специальных инструкций регулирующих полномочия и функции глав муниципальных образований,

определяющих основные направления деятельности главы муниципального образования.

Учитывая специфику нормативно-правовых актов, издаваемых главой муниципального образования, необходимо более подробно закрепить в Уставе муниципального образования характеристики актов данного должностного лица, вопросы, по которым они принимаются;

- порядок и сроки их опубликования в зависимости от видов; соотношение актов главы муниципального образования с актами органов местного самоуправления и порядок разрешения противоречий между ними.

- регулирующих ответственность глав муниципальных образований, т.к. до настоящего времени спорным представляется современный подход к системе муниципально-правовой ответственности глав муниципальных образований.

В предыдущих параграфах работы было установлено, что правовая природа статуса главы муниципального образования имеет ряд особенностей и напрямую зависит от способа избрания главы на пост.

Как было установлено в работе, глава МО, избранный из числа депутатов представительного органа, может либо возглавить исполнительный орган, либо представительный.

На сегодняшний день в муниципальных образованиях, где глава города избран представительным органом, а глава администрации действует на основании контракта, существует двоевластие, при котором каждый из глав в силу закона отвечает за свои участки работы.« Сити-менеджер» управляет хозяйством города, глава города, в свою очередь, осуществляет представительские функции и регулирует нормотворческую деятельность представительного органа.

На основании изученного в материалах опыта нормативного регулирования деятельности главы муниципального образования и проанализированных выводов, прихожу к выводу о необходимости:

- 1) расширить бюджетные полномочия главы муниципального образования,

например, в части осуществления государственных закупок от имени муниципального образования для обеспечения собственных нужд, нужд муниципального образования в какой-либо определенной сфере. Например, при организации межмуниципальных мероприятий, что было бы логично, поскольку глава города выполняет представительские функции и представляет муниципальное образование на уровне субъектов Российской Федерации без доверенности;

2) расширить нормотворческую функцию главы муниципального образования. В настоящее время слишком малый процент нормативно-правовых актов, принимаемых главой на уровне муниципального образования, говорит о слабом развитии нормотворческой функции данного института власти;

3) уменьшить функции главы МО в качестве председателя представительного органа, возложив часть функций на заместителя председателя представительного органа. Указанное предложение по мнению автора, освободит время главы муниципального образования для решения прочих вопросов местного значения.

В данном исследовании была выявлена двойственная правовая природа главы муниципального образования, в чем и заключается его правовой феномен. С одной стороны, глава муниципального образования – это должностное лицо, муниципальный служащий, имеющий ряд обязательств, запретов и ограничений, которые действуют в Российской Федерации относительно данной категории служащих.

С другой стороны, это орган местного самоуправления, который входит в структуру самоуправления и наделен собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Таким образом, глава имеет вдвое больше обязанностей, нежели обычный муниципальный служащий, но и значительный спектр распорядительных полномочий наряду с прочими органами местного самоуправления.

Указанное является недостатком правового статуса главы муниципального образования, значительная часть полномочий которого относится к статусу председателя представительного органа. Более того, глава муниципального

образования, как правило, не имеет собственного аппарата, а использует помещения и аппарат представительного органа, присутствует на заседаниях представительного органа, подписывает правовые акты органа.

Нужно ввести новую модель избрания главы муниципального образования, которая сочетала бы в себе достоинства конкурсной и выборной модели. На первом этапе кандидаты должны проходить конкурсный отбор, при этом можно будет оценить их соответствие должности. Но после прохождения конкурсного отбора кандидатами, глава муниципального образования должен избираться на муниципальном голосовании. Эту модель можно ввести на всей территории страны, она обеспечит соблюдение статей 12 и 131 Конституции РФ и позволит учитывать мнение населения на выборах глав муниципальных образований, а также избирать на эту должность людей, чьи личные, деловые и профессиональные качества соответствуют данной должности.

Реализация данных предложений позволит укрепить роль в решении вопросов местного значения и поспособствует дальнейшему развитию обновленного правового статуса главы муниципального образования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В исследовании установлено, что должностные лица и органы местного самоуправления играют ключевую роль в осуществлении представительной демократии на местах. Одним из ключевых факторов становления современного института главы муниципального образования стала муниципальная реформа, состоявшаяся в 2014 году. Сутью данной реформы стало то, что жители муниципального образования, голосуя за депутатов в своих одномандатных округах, становятся причастны, в конечном итоге, к формированию всей муниципальной власти города, а не только представительной. Избранные народом депутаты из своего числа выбирают главу муниципального образования. Избранный глава, в свою очередь, выбирает из перечня кандидатов на конкурсной основе главу местной администрации.

Таким образом, глава муниципального образования, являясь своеобразной «производной» представительного органа, задает основу исполнительной власти на местном уровне. Отдавая главенствующую роль в построении местного самоуправления представительной демократии, законодатель упростил выбор избирателю, который теперь голосует за кандидата, знакомого ему по работе в избирательном округе. Ставший депутатом кандидат затем вместе с такими же коллегами, прошедшими через своеобразный квалификационный отбор на основе доверия избирателей своих округов, выбирают из своего числа главу муниципального образования. Этот выбор невозможно назвать случайным, этот выбор не будет выглядеть очевидным, как было ранее с избранием мэра на прямых муниципальных выборах: здесь нет слабых кандидатов, поскольку все кандидаты равны, каждый из них заручился поддержкой своих избирателей. Соответственно главой становится один из таких сильных кандидатов, впоследствии, депутатов. Безусловно, это является ключевой положительной стороной произошедшей муниципальной реформы. Происходит постоянная модернизация институтов местного самоуправления, в том числе и высшего должностного лица муниципального образования. За последние четыре года Федеральный закон №

131-ФЗ был дополнен нормами, устанавливающими обязательную отчетность главы муниципального образования перед представительными органами, введен институт удаления в отставку главы муниципального образования, а также внесены другие изменения, дополняющие и уточняющие положения норм, устанавливающих основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования и регулирующих основы его конституционно-правового статуса.

Вместе с тем следует отметить, что регулирование федеральным законодателем основных элементов конституционно-правового статуса высшего должностного лица муниципального образования породило достаточное количество противоречий в нормотворческой деятельности муниципальных образований в силу того, что часть вопросов, касающихся порядка избрания, основания и процедуры конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица муниципального образования, его правовых гарантий не получила должного законодательного урегулирования. Нормы действующего законодательства закрепили достаточное количество новелл, разрешения которых требует как теория, так и практика нормотворческой деятельности представительных органов муниципальных образований как в целом в Российской Федерации, так и в пределах субъектов России. Отсюда и важность комплексного конституционно-правового анализа вопросов, раскрывающих те или иные стороны конституционно-правового статуса высшего должностного лица муниципального образования, на основе которых возможно было бы предложить меры по совершенствованию данного статуса.

Базовым нормативным правовым актом, регулирующим вопросы формирования структуры органов местного самоуправления, является Федеральный закон № 131-ФЗ.

Данный нормативно-правовой акт не определяет единого порядка избрания главы муниципального образования и наделения его полномочиями, но предлагает несколько моделей и, соответственно, выбор из представленных вариантов.

Закон № 131-ФЗ дает несколько моделей избрания главы муниципального

образования. На их основе можно выделить два способа классификации моделей: по способу избрания и по наделяемым полномочиям.

По наделяемым полномочиям глава муниципального образования может быть главой представительного органа либо главой администрации. Каждый способ избрания и наделения полномочиями главы муниципального образования, представленный в Федеральном законе № 131-ФЗ, имеет свои особенности, преимущества и недостатки.

Следующим уровнем нормативно правового регулирования порядка избрания и наделения полномочиями главы муниципального образования является закон субъекта Российской Федерации. Если Федеральный закон № 131-ФЗ определяет модели, согласно которым избирается глава муниципального образования, то закон субъекта Российской Федерации определяет, какая модель или модели будут использоваться на территории субъекта.

Согласно статье 131 Конституции Российской Федерации структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Глава муниципального образования входит в эту структуру, следовательно, население должно принимать участие в том числе и в определении порядка назначения главы своего муниципального образования. Несмотря на то, что те органы, которые чаще всего принимают решения о способе выборы главы муниципального образования, избираются населением, представляется, что для вопросов подобного характера необходимо проводить местный референдум.

Государствоведы, политики, юристы и экономисты, проводя оценку эффективности правового регулирования применения выборов или назначения главы местной администрации, сегодня разделились на два спорящих лагеря. Действующее законодательство, закрепив вариант выборов или назначения главы местной администрации, предусматривает наличие разных требований к кандидатам на должность главы местной администрации, где на выборах требования к кандидатам минимальны, а при назначении к кандидатам могут быть установлены дополнительные требования о наличии высшего образования, опыта работы и др. Процедура лишения статуса главы местной администрации в

отношении избранного или назначенного главы местной администрации имеет существенные отличия, которые не в пользу избранного главы.

Таким образом, наличие более высоких требований к кандидату при назначении главы местной администрации, упрощенной процедуры лишения статуса назначенного главы местной администрации ставит сторонников применения института назначения в более выгодное положение в отличие от сторонников, поддерживающих применение выборов на должность главы местной администрации. Остается нерешенным вопрос исключения процедуры назначения главы местной администрации из избирательного законодательства, хотя цель процедуры выборов или назначения главы местной администрации одна — привести к власти наиболее эффективного руководителя местной администрации.

Глава муниципального образования должен обладать достаточным числом полномочий для эффективного руководства муниципальным образованием. Полагаем, что глава муниципального образования должен возглавлять администрацию, так как в качестве главы администрации он имеет больше полномочий. По способу избрания не один из существующих вариантов не кажется оптимальным. Избрание главы муниципального образования из числа членов представительного органа не оптимально по причине того, что кандидата избирает не все население и не гарантируется обладание им необходимыми компетенциями.

В случае выборов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права население принимает непосредственное участие в избрании главы муниципального образования, при этом не гарантируется наличие соответствующих должности знаний, умений и навыков. На наш взгляд, нужно ввести новую модель избрания главы муниципального образования, которая сочетала бы в себе достоинства конкурсной и выборной модели. На первом этапе кандидаты должны проходить конкурсный отбор, при этом можно будет оценить их соответствие должности. Но после прохождения конкурсного отбора кандидатами, глава муниципального образования должен избираться на муниципальном голосовании. Эту модель можно ввести на всей территории страны, она обеспечит соблюдение

статей 12 и 131 Конституции РФ и позволит учитывать мнение населения на выборах глав муниципальных образований, а также избирать на эту должность людей, чьи личные, деловые и профессиональные качества соответствуют данной должности.

Одним из основных результатов исследования, стало понимание проблемы построения правовых принципов начала и прекращения деятельности главы муниципального образования. Установлено, что после муниципальной реформы в России сохранился принцип вариативности избрания главы муниципального образования, что коренным образом влияет на полномочия главы муниципального образования.

Следующим основополагающим результатом нашего исследования стал анализ сложившейся в Российской Федерации практики избрания глав муниципальных образований. Автором было выявлено что, наиболее популярной в России является модель с «сити-менеджером» и главой муниципального образования, избранного из числа депутатов представительного органа.

Нужно сказать, что современная организация местного самоуправления в России, при которой глава МО избирается не прямыми выборами, а на основании конкурсных процедур среди депутатов представительного органа власти, граждане лишаются такого важного инструмента волеизъявления, как отзыв главы муниципального образования. До административной реформы, о которой шла речь в работе, граждане могли инициировать отзыв ранее избранного ими мэра. С целью защиты граждан от ненадлежащего исполнения главой своих полномочий и невозможностью граждан лишить главу полномочий через процедуру отзыва, законодателем предусмотрен ряд оснований, согласно которым глава муниципального образования может лишиться своего поста за неисполнение полномочий в течение трех месяцев; неисполнение главой возложенных на него обязанностей по решению вопросов местного значения; неисполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий; несоблюдение законодательства о коррупции.

Глава муниципального образования в данной работе рассмотрен как слож-

ный институт, имеющий двойственную правовую природу, в чем и заключается его правовой феномен. С одной стороны, глава муниципального образования – это физическое лицо, муниципальный служащий, имеющий ряд обязательств, запретов и ограничений, которые действуют в Российской Федерации относительно данной категории служащих. С другой стороны, это орган местного самоуправления, который входит в структуру самоуправления и наделен собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Таким образом, глава имеет вдвое больше обязанностей, нежели обычный муниципальный служащий, но и значительный спектр распорядительных полномочий наряду с прочими органами местного самоуправления.

Глава муниципального образования по задумке законодателя некоторым образом является связующим звеном между исполнительной и представительной властью в муниципальном образовании. Глава должен стать своеобразной проекцией федеральной властной структуры, в которой на местном уровне исполняет функции гаранта соблюдения устава муниципального образования, а также исполняет представительские функции без специальной на то доверенности. Необходимо отметить, что глава муниципального образования, наряду с представительным органом осуществляет ряд важных общественных функций: контрольную, бюджетную и нормотворческую функции.

Для полноты исследования правового статуса главы муниципального образования, в работе были изучены нормотворческие функции главы муниципального образования. Установлены и проанализированы виды правовых актов, принимаемых главой, а также критерии, согласно которым они могут иметь нормативный или правоприменительный характер. После установления основополагающих моментов правотворческой деятельности главы муниципального образования, в работе были проанализированы количественный и качественный состав правовых актов главы муниципального образования. Установлены сферы общественных отношений муниципального образования, которые чаще всего регулируются главой муниципального образования. Выявлено, что глава муниципального образования издает малое количество нормативно-правовых актов, регулирующих обществен-

ные отношения неопределенного круга лиц в границах муниципального образования. Указанное является следствием «растворения» статуса главы муниципального образования в полномочиях председателя представительного органа муниципального образования: подавляющее большинство вопросов местного значения регулируется правовыми актами представительного органа.

Несмотря на то, что правовой статус главы муниципального образования после муниципальной реформы год от года укрепляет свои позиции, реализация изложенных в работе предложений поспособствует дальнейшему развитию роли главы муниципального образования в решении вопросов местного значения.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Раздел 1 Нормативные и иные правовые акты, официальные документы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета – 1993 – № 237.
2. Гражданский Кодекс Российской Федерации. Часть 1: Федеральный закон от 30 ноября 1994 г № 51-ФЗ (в ред. от 23 мая 2018 г.) // Собрание законодательства РФ – 1995 – № 32 – Ст. 3301.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета – Допвыпуск № 0(3316). – 8 октября 2003 г.
4. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273 – ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета - Федеральный выпуск № 0(4823). – 30 декабря 2008 г.
5. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25 – ФЗ (в ред. от 3 августа 2018 г.) // Собрание законодательства РФ – 2007 – № 1 – Ст. 1152.
6. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136 – ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 3 февраля 2015 г.) // Российская газета – 30 мая 2014 г.
7. Федеральный закон от 21.11.2011 № 329 – ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием госуправления в области противодействия коррупции» // СЗ РФ –2011 – № 48 – Ст – 6730.

8. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ – 1995 – № 35. – Ст. 3506. Документ утратил силу.

9. Указ Президента РФ от 11 января 1995 г – № 32 «О государственных должностях РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации – 1995 – № 3 – Ст. 173.

10. Закон Свердловской области от 10 октября 2014 г. – № 85 (в ред. от 5 июня 2018 г.) «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» // Областная газета – 15 октября 2014 г

11. Положение "Об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы" // Собрании актов Президента и Правительства Российской Федерации – 1 ноября 1993 г – № 44 – ст. 4188.

12. Методические рекомендации по подготовке нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию положений Федерального закона от 27 мая 2014 г – №136 – ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] //Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70626020/>.

Раздел 2 Материалы правоприменительной практики, научная и учебная литература, иные источники

13. Андреева, Л.А. Глава местного самоуправления: правовой статус и полномочия // Международной научно-практической конференции «Вопросы современной юриспруденции». – 2015 – № 19. – С. 46 – 58.

14. Бабкин, Н.К. Общие принципы организации местного самоуправления в РФ / Н.К. Бабкин, К.С. Агафонов // Российская юстиция. – 2015. – № 6. – С. 22 – 27.
15. Бабошин, О. А. Глава муниципального образования в структуре органов местного самоуправления // Вопросы управления. – 2018 – С. 38 – 44.
16. Бестужий, А.И. Понятие муниципально – правового статуса главы муниципального образования по законодательству Российской Федерации // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.sworld.com.ua/index.php/legal-and-political-science-411/constitutional-and-international-law-411/10927-411-0730>.
17. Богданова, Н.А. Система науки конституционного права // – М. Юр. Норма 2015 – 610с.
18. Бурова А. Ю. Проблемы законодательного закрепления правового статуса главы местной администрации и пути их решения /Бурова А. Ю.// Актуальные вопросы юридических наук: материалы II Междунар. науч. конф. (г. Челябинск, февраль 2015 г.). –Челябинск: Два комсомольца, 2015 – С. 28-30.
19. Бурова, А. Ю. Проблемы законодательного закрепления правового статуса главы местной администрации и пути их решения/ А.Ю. Бурова // Актуальные вопросы юридических наук: материалы II Междунар. науч. конф. (г. Челябинск, февраль 2015 г.). – Челябинск: Два комсомольца, 2015. – С. 28-30.
20. Вискулова, В.В. О «Конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики / В.В. Вискулова // Журнал российского права. – 2017 – № 6 (246). [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-konkursnom-poryadke-izbraniya-glav-munitsipalnyh-obrazovaniy-nekotorye-obobscheniya-dvuhletney-praktiki>.
21. Воронин, П.С. Юридическое положение руководителей органов местного самоуправления в РФ / П.С. Воронин // В сборнике: Потенциал вуза в кадровом и экспертном сопровождении органов государственного и муниципального управления / под общ. ред. И.Г. Голышева. – 2015 – С.72–78.
22. Выдрин, И. В. Муниципальное право России: учебник для вузов // – М.: Норма – Инфра – М, 2017 – С. 368.

23. Дементьева, О.А. Законодательное обеспечение прозрачности деятельности публичной власти / О.А. Дементьева // Журнал российского права. – 2015. – № 3. – С. 64 – 78.
24. Жамборов, А.А. Конституционно-правовой статус главы муниципального образования // Теория и практика общественного развития. - 2015. – № 3. [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionno-pravovoy-status-glavy-munitsipalnogo-obrazovaniya>.
25. Ирхин, И.В. Правовой статус главы муниципального образования: актуальные проблемы поиска оптимума // Журнал российского права. – № 3. – 2016 – С. 18-27.
26. Козлова, Е.И . Конституционное право России: Учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин – И.: Проспект. - 2015. – 592 с.
27. Костюков, А.Н. Муниципально – правовая политика и ее метаморфозы // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 6. – С. 48–57.
28. Логунов, К.Н. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2015 –№ 3 – С. 38–41.
29. Малявкина, Н.В. Отрешение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации от должности глав муниципальных образований / Н.В. Малявкина, О.В. Алексикова // Среднерусский вестник общественных наук. - 2015. – №5. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/otreshenie-vysshim-dolzhestnym-litsom-subekta-rossiyskoy-federatsii-ot-dolzhestni-glav-munitsipalnyh-obrazovaniy>.
30. Митячкина, Е.С. Правовое положение главы муниципального образования в Российской Федерации // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2019 – № 4 – 2. – С. 310–316.
31. Митячкина, Е.С. Правовое регулирование положения главы местной администрации и муниципального служащего в Российской Федерации // Гуманитарные исследования. 2016 – № 2 (58) – С. 157–162.

32. Михнев, И.П. Полномочия федеральных органов государственной власти Российской Федерации в области обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры Лапшина // Вестник Алтайской академии экономики и права – 2019 – № 1-2 – С. 202–208.
33. Михнев, И.П. Инновационные технологии обучения студентов в Российской академии народного хозяйства и государственной службы // В сборнике: Современные тенденции развития системы образования. Сборник трудов Международной научно-практической конференции – 2018 – С. 241–243.
34. Михнев, И.П. Информационная безопасность на просторах мобильного Интернета // Образовательные ресурсы и технологии – 2015 – № 4 (12) – С. 66–70.
35. Михнева, С.В. Ценностные характеристики местного самоуправления // Гуманитарные исследования – 2017 – № 4 (64) – С. 248–253.
36. Михнева, С.В. Правовое положение главы исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2019. – № 1. – С. 191–197.
37. Михнева, С.В. Правовое положение муниципального служащего и главы местной администрации в Российской Федерации // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Юриспруденция – 2015 – № 2. – С. 83–86.
38. Михнева, С.В. Правовые основы определения юридического положения должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих в Российской Федерации // В сборнике: Социально-экономические и правовые основы инновационного развития: сборник научных статей. Пенза – 2018 – С. 104–111.
39. Михнева, С.В. Проблемы определения правового положения органов местного самоуправления как юридических лиц // Вестник Волгоградского филиала МФЮА – 2015 – № 1 – С. 71–79.
40. Михнева, С.В. Современная реформа местного самоуправления в Российской Федерации: итоги и перспективы // Вестник Волгоградского филиала МФЮА – 2015 – № 1 – С. 63–70.

41. Модин, Н.А. Муниципальное право Российской Федерации: гражданско-правовые аспекты / Н.А. Модин. – Смоленск, 2017 – С. 158-159.
42. Модникова, Т. Н. Проблемы взаимодействия главы муниципального образования с представительным органом местного самоуправления / Т.Н. Модникова // Среднерусский вестник общественных наук. – 2013. – №1. [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-vzaimodeystviya-glavy-munitsipalnogo-obrazovaniya-s-predstavitelnyim-organom-mestnogo-samoupravleniya>.
43. Модникова, Т.Н. Институт досрочного отзыва главы муниципального образования в современной России / Т.Н. Модникова // Юридические записки. - 2014. – № 1. [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/institut-dosrochnogo-otzyva-glavy-munitsipalnogo-obrazovaniya-v-sovremennoy-rossii>.
44. Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / [Под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.] – М.: Эксмо, – 2016 – С.195-196.
45. Оптимальных моделей устройства местной власти нет // Областная газета. 2018. – 20 апреля.
46. Пиголкин, А. С. Теория государства и права : учебник для академического бакалавриата / А. С. Пиголкин, А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев ; под редакцией А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2017. — 516 с.
47. Постовой, Н.В. Муниципальное право России: учебник / Н.В. Постовой, В.В. Таболин, Н.Н. Черногор. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, – 2016. – С. 456.
48. Постриганов, Е.А., Местное самоуправление в современной России: проблемы и перспективы / Е.А. Постриганов // Территория новых возможностей. - 2014. – № 4 (27). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-v-sovremennoy-rossii>

problemy-i-perspektivy-1.

49. Правдин, Д. Г Глава муниципального образования в системе органов местного самоуправления / Д.Г. Правдин // Пробелы в российском законодательстве. – 2011. – № 3. – С. 38–41.

50. Проблемы законодательства в области местного самоуправления: Стенограмма парламентских слушаний 19 января 2001 года. // Местное право. - 2001. – №2-3. – С.10

51. Проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М.: НОРМА, 2010 – С. 373.

52. Резяпкин, В.Ф. Становление правового статуса главы муниципально-го образования в Российской Федерации // В.Ф. Резяпкин // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. – 2013 – С. 29-31

53. Селютина, Е.Н. Глава муниципального образования в системе органов местного самоуправления: современные тенденции развития / Е.Н. Селютина, Е.Ю. Тихалева, В.А. Холодов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – №1. – С. 15-18.

54. Серова, Н.А., Анализ трансформаций выборов глав муниципальных образований Мурманской области / Н.А. Серова // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-transformatsiy-vyborov-glav-munitsipalnyh-obrazovaniy-murmanskoj-oblasti>.

55. Смирнова, Ю.М. Необходимость институционализации муниципально-правовой ответственности в современной юридической науке / Ю.М. Смирнова // Муниципальная служба. – 2013 – № 4 – С. 35–39.

56. Сорокина, Н.В. Правовое регулирование и кадровая обеспеченность органов местного самоуправления: исторический аспект и современные основы (учебное пособие)/ Н.В. Сорокина, С.В. Михнева // Волгоград: Волгоградское научное издательство. – 2013. – 211 с.

57. Суфянова, Е.З. Правовой статус главы муниципального образования / Е.З. Суфянова, П.А. Коропятник // Аллея науки. – 2018. – № 5 (21). – С. 37 – 48.

58. Теория государства и права : курс лекций / Н.И. Матузов, А.А. Вороников, В.Л. Кулапов ; под ред. Н.И. Матузова, А. В. Малько. - 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юр. Норма : НИЦ ИНФРА-М, 2017. – С. 640.
59. Трофимов, М.С. К вопросу Об особенностях и проблемах реализации муниципально – правового статуса главы муниципального образования в Российской Федерации / М.С. Трофимов, А.И. Бестужий // Ленинградский юридический журнал. – 2013.- № 2 (32). [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-osobennostyah-i-problemah-realizatsii-munitsipalno-pravovogo-statusa-glavy-munitsipalnogo-obrazovaniya-v-rossiyskoy>.
60. Устав муниципального образования Славный от 27 апреля 2009 г. № 3/8 (в ред. от 31 января 2012 г.) // Арсеньевские вести. 2009. № 18.
61. Хисматуллина, З.Р. Правовой статус главы муниципального образования / З.Р. Хисматуллина, Е.З. Суфьянова // Colloquium-journal. – 2019. – № 2(26). – С. 107 – 108.
62. Шумилов, Г.С. Муниципальные служащие и должностные лица в системе местного самоуправления / Г.С. Шумилов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – № 2. – С. 13 –17.
63. Вискулова, В.В. О «Конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики // Журнал российского права. 2017. № 6 (246). [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-konkursnom-poryadke-izbraniya-glav-munitsipalnyh-obrazovaniy-nekotorye-obobscheniya-dvuhletney-praktiki>.
64. Быкова, А.Г. К вопросу о способах замещения должности главы муниципального образования / А.Г. Быкова // Вестник Омской юридической академии. – 2016. – № 2 (31). – С. 18.
65. Черепанов, В.А. О непосредственном и адекватном выражении воли народа в ходе выборов / В.А. Черепанов // Государство и право. – 2018. – № 3. – С. 59.
66. Кудрявцев, В.В. Право граждан на участие в избрании главы местной администрации в контексте принципа гласности в местном самоуправлении / В.В.

Кудрявцев // Гос. власть и местное самоуправление. – 2016. – № 1. – С. 22.

67. Хабаров, И.А. Модели муниципального управления: тенденции развития в условиях реформирования и избирательных кампаний 2014 – 2016 гг. / И.А. Хабаров // Pro публ. Современные политические процессы. – 2016. – № 1(16). – С. 155.

68. Коростелева, М.В. Проблемы правового регулирования избрания главы муниципального образования / М.В. Коростелева // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – № 3. – С. 14.

69. Турищева, Н.Ю. К вопросу о правовом регулировании поддержки выдвижения кандидатов политическими партиями / Н.Ю. Турищева // Право и государство: теория и практика. – 2014. – № 8. – С. 35 – 39.

70. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации. Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам. Вопросы местного самоуправления // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2000. – №

71. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г № 15 – П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области // Собрание законодательства РФ. 2000. – № 50. – Ст. 4943.

72. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30 по делу о проверке конституционности частей 4,5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1. статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1. статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» // Доступ из справ. – правовой системы «КонсультантПлюс».

73. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 г. № 9 – П по делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местно-

го самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова // Российская газета от 03 июня 2011 г

74. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.2000 № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29452/.

75. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 г. № 30 – П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 ст. 35, частей 2 и 3.1 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 1.1 ст. 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189899/.

76. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21.02.2002 № 26 – О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Курганской областной Думы о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37468/.

77. Определение Конституционного Суда РФ от 16.01.2018 № 12 – О «По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_290229/.

78. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 февраля 2002 г № 26-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Курганской областной Думы о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Феде-

рального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2002 – № 4.

79. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 сентября 1996 г № 92 – О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Ярославской области как не соответствующего требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».