

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему: Правовой статус главы местного самоуправления

Студент

Е.Г. Пронина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

кандидат юридических наук, доцент Н.В. Олиндер

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

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Становление и развитие института глав муниципального образования (местного самоуправления) в России и в зарубежных странах	11
1.1 Основные подходы к пониманию юридической природы статуса главы муниципальных образований.....	11
1.2 Особенности правового статуса главы муниципального образования в зарубежных странах	23
1.3 Историко-правовой анализа возникновения и развития института глав муниципальных образований в России	35
Глава 2 Правовое регулирование статуса главы муниципального образования (местного самоуправления) в Российской Федерации.....	49
2.1 Система нормативных правовых актов, регулирующих статус главы муниципального образования	49
2.2 Понятие и структурные элементы правового статуса главы муниципального образования в Российской Федерации	57
Глава 3 Проблемы и перспективы развития института главы муниципального образования (на примере Самарской области)	63
3.1 Основные права и обязанности глав муниципальных образований на современном этапе	63
3.2 Особенности ответственности главы муниципального образования	71
Заключение	84
Список используемой литературы и используемых источников.....	89

Введение

Актуальность темы магистерской диссертации. Современный период развития Российской Федерации обозначил новейшие тенденции социального и экономического развития. Внедрение механизмов рыночной экономики в общественную жизнь обусловили необходимость в пересмотре уже устаревших принципов организации публичной власти на федеральном, региональном и местном уровнях. Возникает острая необходимость, таким образом, в совершенствовании отечественной нормативно-правовой базы в части регламентации деятельности органов муниципальной власти, что позволит обеспечить реализацию национальных проектов на всей территории Российской Федерации.

Система органов местного самоуправления содержит в себе высшую должность, которая в свою очередь предполагает наличие специфичной юридической ответственности. В данном случае речь идет о должности главы муниципального образования (органов местной власти или ОМС). Процедура и порядок избрания лиц на замещение указанной вакантной должности определяется федеральным законодательством Российской Федерации и уставом конкретного муниципального образования.

Необходимо отметить, что вышеописанная должность в системе региональной публичной власти занимает особое место. Крайне высокий публично-правовой статус глав муниципальных образований гарантируется отечественным законодательством и поддерживается гражданским населением.

ОМС представляют собой некий механизм, при помощи которого возможно разрешение выявленных в регионе проблем социально-экономического характера. Вместе с этим компетенция главы муниципального образования позволяет также вмешиваться и разрешать проблемы охраны общественного порядка, жилищного и коммунального хозяйства, а также вопросы социально-культурного значения.

Исследование особенностей правового статуса руководителя муниципального образования с позиции юридической науки вызывает особый интерес, поскольку вышеназванный правовой институт, по мнению представителей научного сообщества не лишен недостатков. На сегодняшний день крайне активно развивается дискуссия о специфике и особенностях правового статуса глав муниципальных образований, возникают вопросы, связанные с особенностями реализации нормативно-правовых предписаний, содержащихся в законодательстве Российской Федерации.

Актуальность темы настоящего магистерского исследования обусловлена наличием множества проблем, среди которых:

- систематическое снижение дисциплинарной эффективности глав муниципальных образований в процессе их деятельности;
- возникновение неоднородной правоприменительной практики вследствие реализации юридической ответственности при совершении ими правонарушений.

Вышеназванные факторы, таким образом, определяют актуальность темы настоящего исследования в магистерской диссертации.

Объектом исследования в настоящей работе является комплекс взаимосвязанных и однородных общественных отношений, которые возникают в процессе реализации своих полномочий главами муниципальных образований в Российской Федерации на современном этапе.

Предметом настоящего исследования являются научные статьи и книги, в которых рассматриваются проблемные вопросы реализации правовых норм, регламентирующих деятельность глав муниципальных образований в Российской Федерации, а также практика функционирования института глав ОМС на современном этапе.

Целью магистерской диссертации является комплексное и всестороннее изучение нормативно-правовой регламентации деятельности глав муниципальных образований, выявление основных проблемных вопросов с последующей разработкой мер по их совершенствованию.

Для успешной реализации поставленной цели мы сформулировали следующий перечень исследовательских **задач**:

- изучить основные подходы к пониманию юридической природы статуса главы муниципальных образований;
 - охарактеризовать особенности правового статуса главы муниципального образования в зарубежных странах;
 - провести историко-правовой анализа возникновения и развития института глав муниципальных образований в России;
 - представить систему нормативных правовых актов, регулирующих статус главы муниципального образования;
 - охарактеризовать понятие и структурные элементы правового статуса главы муниципального образования в Российской Федерации;
 - проанализировать основные права и обязанности глав муниципальных образований на современном этапе;
 - показать особенности ответственности главы муниципального образования.
- изучить основные проблемные вопросы, связанные с правовым статусом глав муниципальных образований на примере Самарского региона;
 - на основании проведенного научного исследования сформулировать окончательные выводы и предложить меры по совершенствованию отечественной нормативно-правовой базы в области регламентации деятельности глав муниципального образования в Российской Федерации.

Теоретическую основу проведенного исследования в магистерской диссертации составили труды современных исследователей в области юридических наук. Мы рассмотрели труды А.Ю. Буровой, Н.М. Воронина, А.Ю. Гайфуллина, А.В. Гладкова, Р.В. Горнева, Д.В. Иванова, И.Е. Ильичева, О.Л. Казанцева, И.И. Макарова, В.А. Масликова, Т.Н. Модникова, Д.Б. Останкова, В.А. Труфанова и других.

Степень научной разработанности темы исследования. Вопросам становления и развития института глав муниципального образования

(местного самоуправления) в России и в зарубежных странах, правовому регулированию статуса главы муниципального образования, а также проблемам и перспективам развития института главы муниципального образования свои труды посвятили такие ученые, как: И.А. Алексеев [3], Г.М. Бегларян [5], М.М. Курманов [34], Т.С. Коняхина [32], Т.Н. Модникова [43], Р.А. Провоторов [54], О. Ю. Устинова [71], Д.О. Шошин [80] и другие.

Среди работ монографического уровня посвященных институту главы местного самоуправления, следует назвать диссертационные исследования Л.С. Амусовой («Правовой статус главы муниципального образования в Российской Федерации: на примере краев», 2008 г.) [4], Е.С. Митячкиной («Правовой статус главы муниципального образования в Российской Федерации: вопросы теории и практики», 2019 г.) [40], С.Н. Михеевой [42], Т.В. Слюсаренко («Правовой статус главы муниципального образования в Российской Федерации», 2006 г.) [62], Р.Х. Шамсутдинова («Правовой статус главы муниципального образования: по материалам Приволжского федерального округа», 2012 г.) [78].

Институт главы местного самоуправления зарубежных стран в разные годы стал предметом изучения таких отечественных и иностранных ученых как Д. Гарнер [15], В.Б. Евдокимов [19], Ф.Л. Кнеймайер [29], И. Нарбон-Перпинья [86], К. М. Г. Химсворт [85], Д. Тифорд [87], М. С. де Фриз [88] и другие.

Анализ указанных источников с одной стороны свидетельствует о значительном интересе для исследователей-правоведов проблем функционирования института главы муниципального образования, с другой – говорит о недостаточной проработанности вопросов регулирования правового статуса главы муниципального образования как в России, так и в зарубежных странах.

Нормативно-правовую базу научного исследования составили положения отечественного законодательства Российской Федерации, среди которых: Конституция Российской Федерации (далее – Конституция РФ),

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления), Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года) и другие. Необходимо отметить, что нормативно-правовые акты использовались в актуальной на момент написания настоящего исследования редакции.

Методологическую основу настоящего исследования составили методы характерные для работ данного вида. Нами активно применялись общенаучный, частнонаучные и специальные методы исследования. Среди которых: историко-правовой, системный, сравнительно-правовой, анализ, синтез, дедукция, индукция, современные кибернетические методы научного познания и другие.

Теоретическая и практическая значимость полученных результатов. Теоретическая значимость результатов научного исследования состоит в возможности их использования в ходе дальнейших научных разработок по заявленной тематике.

Практическая значимость результатов исследования заключается в возможности их применения в ходе законотворческой деятельности, а также при разработке учебно-методических пособий и иных материалов по дисциплинам публично-правового цикла.

Апробация результатов исследования. Проблемные вопросы реализации своих полномочий главами муниципальных образований обсуждались на кафедре «Конституционное и административное право» Тольяттинского государственного университета, а также в ходе острых дискуссий на практических занятиях по дисциплинам публично-правового цикла.

Положения, выносимые на защиту.

1. Система ОМС зависит от ряда субъективных и объективных условий, таких как: исторические, культурные, национальные особенности страны; географическое положение; принципов организации

административного, территориального устройства; формы устройства государственного (унитарное государство либо федерация) и т. д. Однако более всего структура и порядок деятельности органов местного самоуправления привязаны к последним двум факторам, в зависимости от которых и выделяют различные модели местного самоуправления.

2. Практически во всех современных демократических странах местное самоуправление обладает относительной (как по объективным, так по субъективным причинам) независимостью и самостоятельностью и неизменно (в той или иной степени) сочетается с управлением на местах государственными чиновниками.

3. Правовой механизм назначения или избрания главы муниципального образования в зарубежных странах достаточно гибок и разнообразен, что позволяет максимально адаптировать данные юридические модели к конкретным особенностям регионов страны и их муниципальным образованиям.

4. Исторический путь становления органов местного самоуправления в Российском государстве весьма специфичен за счет радикальных смен общественных формаций на протяжении всей отечественной истории, начиная с периода формирования Древнерусского государства и вплоть до становления современного демократического.

5. Анализ положений национального законодательства показывает, что главе муниципального образования присущ весьма широкий перечень полномочий. Условно их можно разделить на следующие группы: законотворческие; представительские; контрольно-надзорные; управленческие и так далее.

6. Акты, регулирующие правовое положение главы ОМС, включающее в себя полномочия, организационную структуру и иные элементы, играют важную роль в качественном решении вопросов местного значения конкретного муниципального образования, в управлении местным хозяйством и муниципальным образованием в целом.

7. Компоненты правового статуса главы муниципального образования можно дифференцировать на: статические, функциональные и правовые. Статические компоненты правового статуса главы муниципального образования определяют его положение как субъекта правовых отношений. Функциональные компоненты регулируют систему правовых актов, принимаемых главой муниципального образования, определяют предметы ведения и разграничение полномочий главы муниципального образования и иных ОМС. Правовые компоненты устанавливают ответственность главы муниципального образования, вопросы контроля за его деятельностью.

8. Права и обязанности глав муниципальных образований можно разделить на два основных вида: общие и специальные.

9. Глава муниципального образования может нести уголовную, административную, гражданско-правовую и материальную ответственность за свои действия.

10. Требуют устранения следующие недостатки механизма ответственности главы муниципального образования:

В настоящее время не предусмотрена ответственность за регулярное издание незаконных нормативных актов, которые впоследствии своевременно были отменены.

Полагаем, что если глава муниципального образования не исполнил обязательства перед избирателями и возложенные на него полномочия, удаление главы муниципалитета должно осуществляться по инициативе главы субъекта через решение представительного органа, не дожидаясь решения суда.

В случае, если глава муниципального образования совершил противоправное деяние – данный факт необходимо установить в судебном порядке и досрочно прекратить его полномочия.

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. Полагаем, что необходимо предоставить населению возможность инициировать отзыв главы муниципального образования.

Структура магистерской диссертации. Настоящее исследование состоит из трех глав, которые объединяют в себе семь параграфов.

Во введении раскрывается актуальность темы, степень ее научной разработанности, объект и предмет, цель и задачи, теоретическая, нормативно-правовая и методологическая база, теоретическая и практическая значимость полученных результатов, апробация результатов и основные выносимые на защиту положения, сформулированные в результате проведенного исследования.

В первой главе исследуются вопросы становления и развития института глав муниципального образования (местного самоуправления) в России и в зарубежных странах.

Вторая глава посвящена правовому регулированию статуса главы муниципального образования (местного самоуправления) в Российской Федерации.

В третьей главе через характеристику основных прав и обязанностей, а также особенностей ответственности глав муниципальных образований раскрываются проблемы и перспективы развития института главы муниципального образования (на примере Самарской области).

В заключении подводятся основные итоги исследования, представлен комплекс мер по совершенствованию отечественной нормативно-правовой базы в части регламентации деятельности глав муниципальных образований в Российской Федерации на современном этапе.

Магистерская диссертация выполнена в объеме, соответствующем требованиям.

Глава 1 Становление и развитие института глав муниципального образования (местного самоуправления) в России и в зарубежных странах

1.1 Основные подходы к пониманию юридической природы статуса главы муниципальных образований

Анализ положений национального законодательства показывает, что им определена высшая должность в органах муниципальной власти, которой характерны особые полномочия и юридическая ответственность. В данном случае речь идет о главах муниципальных образований. Процедура избрания на данную вакантную должность регулируется федеральным законодательством Российской Федерации и уставами субъектов нашего государства.

Физическое лицо, которое занимает вышеназванную должность в системе органов муниципальной власти обладает особой компетенцией, которая позволяет разрешать весьма широкий круг вопросов, среди которых:

- вопросы жилищного хозяйства;
- вопросы обеспечений общественного порядка;
- вопросы социально-экономического и культурного блока.

В соответствии с положениями действующего национального законодательства данное лицо фактически выступает в качестве единоличного органа муниципального управления в соответствующем субъекте нашего государства, что в свою очередь позволяет говорить о наличии организационных и административных функциях.

Как уже ранее говорилось, представительный орган публичной власти в муниципальном образовании и глава данного образования существуют и функционируют в тесной взаимосвязи. Данная взаимосвязь проявляется прежде всего при разрешении последних ряда вопросов, которые мы указали ранее.

Руководитель муниципального образования занимает ключевое место в механизме реализации муниципальной власти. Данный правовой статус определяется законодательной гарантией и поддержкой со стороны общества.

Органы местного самоуправления представляют собой некий механизм, при помощи которого возможно разрешение весьма широкого спектра вопросов социально-экономического и культурного блока. Деятельность субъектов муниципальной власти, таким образом, в полной мере направлена на улучшение качественных показателей жизни населения.

Мы полагаем, что повышение уровня эффективности вышеназванной деятельности невозможно без проведения комплекса научных исследований в области ее нормативно-правовой регламентации, а также без детальной разработки положений национального законодательства, которое регулирует эти общественные отношения.

На сегодняшний день, основные источники муниципального права, согласно положениям правовой доктрины можно разделить на четыре основные группы:

- международные;
- федеральные (национальные);
- региональные;
- местные.

Под нормативно-правовой основой деятельности органов местного самоуправления необходимо понимать взаимосвязанную систему юридических актов, которые регулируют общественные отношения, возникающие в результате деятельности органов муниципальной власти.

Ключевые принципы вышеназванной деятельности определены высшим законодательным актом Российской Федерации. Так, в статье 12 Конституции РФ определена самостоятельность органов местного самоуправления.

В Конституции РФ определено, что каждый гражданин России имеет активное и пассивное право при выборах в органы муниципальной власти, а также принимать участие в проводимых муниципальных референдумах. Активное право может быть осуществлено как прямым изъявлением воли жителей, так и опосредованным, т. е. осуществление власти при помощи предоставления своей воли муниципалитету.

Нормативный акт, который является расширительным к вышеприведенной конституционной норме относительно данной сферы отношений, способствует толкованию и разъяснению положений - ФЗ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [44]. В своем содержании он раскрывает принципы, на которых осуществляется деятельность органов муниципалитета, их компетенцию, которую они осуществляют самостоятельно, и внутреннюю организацию. Данный вид органов занимает особое место в системе управления муниципального образования. Также ФЗ №131 определяет в каком порядке проходит избрание лиц на должности в органы местного самоуправления, на каких основаниях происходит распоряжение собственностью муниципалитета, регламентирует процедуру по составлению и исполнению бюджета данного территориального образования и иные вопросы.

Важным актом, отражающим демократическую основу функционирования органов муниципальной власти, является ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», который утверждает демократическую основу деятельности

Статус и гарантии деятельности муниципального служащего регламентированы ФЗ от 02.03.2007 №25-ФЗ.

Организационно-правовая форма органов муниципалитета определяются на уровне субъектов РФ, на основании сложившихся исторических, национальных и территориальных обычаев населения.

На региональном уровне подлежат регламентации следующие вопросы рассматриваемой сферы общественных отношений [35, с. 144]:

- регулирование функционирования органов муниципалитета;
- процедура формирования, слияния, изменения или ликвидация муниципальных образований;
- разграничение территорий, смена наименований территориальных образований, а также процесс утверждения и регистрации уставов городских и сельских поселений;
- установление порядка проведения выборов и референдумов в муниципальном образовании и их непосредственное проведение;
- взаимодействие органов местного самоуправления и субъекта Федерации по бюджетным вопросам;
- определение минимальных стандартов социального обеспечения населения;
- регулирование местных бюджетов с целью их сбалансированного распределения;
- разрешение вопросов, возникающих в процессе муниципальной службы; предоставление муниципальным органам полномочий государственного уровня;
- возмещение дохода за использование собственности местного самоуправления в виде природных ресурсов.

Муниципалитет обладает правом издания нормативных актов в виде устава городских и поселковых образований, решений сходов граждан или результаты референдума, а также постановления и распоряжения глав администраций, которые распространяют свое действие на население и органы муниципального образования.

Основополагающим документом муниципалитета является его устав, который регламентирует устройство общества в конкретном городе, поселке и иных территориальных образованиях [39, с. 128]. Его принятие (утверждение) осуществляется либо населением непосредственно, либо данное право предоставляется представительным органам муниципалитета. Устав

определяет организацию деятельности и структурное подразделение органов местного самоуправления. Важно отметить, что принимаемый устав обязательно должен соответствовать как законодательству региона месторасположения, так и страны в целом, иначе возникает угроза недействительности всего устава или его определенных положений.

По юридической силе решения референдумов местного уровня имеют приоритет над иными актами органов местного самоуправления. Акты глав муниципальных образований относительно прав, свобод и обязанностей граждан, населяющих данное образование, имеют юридическую силу лишь после их опубликования в официальных источниках общего доступа.

Должность главы муниципалитета, как высшее должностное лицо, предусмотрена в обязательном порядке, в соответствии нормами, регламентированными статьей 36 ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ. При этом данное лицо, помимо вышеприведенной должности, должно являться главой представительного органа муниципалитета, либо главы местной администрации. В сельских поселениях данный тандем не является обязательным, но может осуществляться лицом на основании совместительства [75, с. 109].

Должность главы местного самоуправления может замещаться путем выборов, которые осуществляются:

- народом при реализации активного избирательного права;
- выделением из состава представительного органа муниципального образования им самим;
- на конкурсной основе представительным органом муниципального образования.

Выбор способа возлагается на население, поскольку в соответствии со ст.130 Конституции РФ, граждане вправе определять структуру местного самоуправления самостоятельно.

При замещении должности путем проведения местных выборов действующий глава муниципалитета может являться частью

представительного органа, в лице его председателя с правом решающего голоса или же возглавлять администрацию муниципалитета. При избрании депутата представительного органа главой данного муниципального образования, его прежние полномочия утрачиваются. Однако, данное условие не действительно для сёл и муниципалитетов внутри городов федерального значения, в которых действует условие, прописанное в уставе и заключается в следующем: глава администрации одновременно наделен и компетенцией председателя представительного органа местного самоуправления и в случае избрания возглавляет местную администрацию. Не менее чем за 20 дней до конкурсного дня должен быть утвержден порядок проведения конкурса, в котором будут прописаны процедура публикации уведомления о проведении конкурса. представительный орган муниципалитета определяет общее количество членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании.

В муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, муниципалитетах внутри городов федерального значения члены комиссии назначаются иначе: 50% назначается представительным органом муниципального образования, 50% - главой субъекта РФ в котором расположен муниципалитет. другой порядок предусмотрен в поселении, во внутригородском районе городского округа, где 50% комиссии председательствующей на конкурсе назначается представительным органом поселения, внутригородского района и 50% главой соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением. В муниципальном районе предусмотрена особая схема формирования конкурсной комиссии: 1/4 членов назначается представительным органом муниципального района, 1/4 членов - представительным органом административного центра муниципального района, 1/2 членов - главой субъекта РФ [25, с. 142].

В ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ выделяется, что высшее должностное лицо муниципального района является и председателем представительного

органа [1, с. 29], который образован из депутатов района и руководящих лиц поселения [21, с. 150].

Кандидатом на должность главы местного самоуправления может быть двадцатидвухлетний гражданин РФ, наделенный пассивным правом избрания. Возрастной ценз может быть только снижен законодательством субъекта. Определение срока полномочий главы ставится в зависимость со спецификой местности и коренных народов и устанавливается в уставе муниципалитета.

Так, длительность исполнения полномочий главы муниципального образования, избранного народом, может быть от 2-5 лет. Если же должность замещалась членом представительного органа, то период работы соответствует сроку полномочий данного органа.

Полномочия, к вновь избранному главе по правилу переходят в двухнедельный срок, который необходим для его осведомления о текущих делах бывшего главы и передачи особо важных документов. Данный период является своеобразным переходным этапом власти.

Глава муниципального образования обладает широким спектром полномочий, которые можно подразделить на несколько групп:

- представительские, в рамках которых он осуществляют взаимодействие с органами власти различных уровней и гражданами от имени муниципального образования без доверенности;
- контрольные в отношении подотчетных структур;
- правотворческие – издание подзаконных актов от своего лица по вопросам организации и порядка деятельности представительного органа муниципалитета, а также подписание и обнародование актов представительных органов местного самоуправления;
- организационные – координация деятельности подвластных ему структур.

К полномочиям главы администрации муниципалитета относятся руководство хозяйством, осуществляемом на территории, по отраслям, а

также различными подразделениями подотчетной ему исполнительной ветви власти, которые носят по характеру авторитарно-управленческий тип. Относительно его полномочий в лице председателя представительного органа его деятельность заключается в организации и контроле нижестоящих структур [51, с. 115].

Глава муниципального образования наделенный контрольными полномочиями, в свою очередь также контролируется со стороны общества и представительной структуры власти [90, с. 320].

Лицо может быть отстранено от должности главы муниципалитета на основании истечения его срока осуществления вверенных ему полномочий. Однако законодательство предполагает и основания досрочного освобождения от должности, среди которых [89, с. 11]:

- смерть лица, а равно признание его умершим или отсутствующим безвестно на основании решения суда;
- оставление полномочий по собственному желанию;
- признание судом полной или частичной недееспособности лицом;
- отрешение от должности;
- постоянное проживание лица за пределами РФ;
- наступление в отношении лица уголовной ответственности;
- прекращения действия у лица гражданства РФ.

Также допускается возможность прекращения его полномочий в связи с недовольством общества и решением об его отстранении на основании решения суда о недееспособности лица по состоянию здоровья, которые несовместимы с возможностью исполнения лицом возложенных на него функций.

На законодательном уровне существуют основания, по которым глав муниципалитетов ограничен в некоторых правах. Так, он не может занимать должность сенатора Совета Федерации, депутата Государственной Думы РФ,

а также иных членов данных органов, являться должностным лицом представительных региональных органов. Замещение выборных должностей, служба в государственных или муниципальных органах для данных лиц находится под запретом.

Как и многие должностные лица, главы муниципальных образований ограничены в осуществлении деятельности, приносящей прибыль, за исключением деятельности в сфере науки, искусства и педагогики.

Неприкосновенность главы муниципалитета обусловлена запретом привлечения к уголовной ответственности, наложения ареста, задержания, допроса, проведения обыска и иных оперативно-розыскных мероприятий.

Систему органов управления муниципалитета составляют органы выполняющие следующие функции:

- законотворческая деятельность нормативно-правовых актов местного уровня, исполняемая представительным органом муниципального управления, сформированного на выборной основе;

- представление муниципалитета во взаимоотношениях с различными органами власти в лице высшего должностного лица муниципального образования – главы, который может возглавлять представительную или исполнительную власть в муниципальном образовании, но никак не одновременно обе;

- исполнительно-распорядительная деятельность, осуществляемая органом управления муниципалитета, возглавляемым главой муниципального образования или иным служащим по контракту лицом.

Администрация города является исполнительным и вместе с тем, распорядительным органом городского самоуправления. Администрация города уполномочена решать вопросы и задачи, важные для жителей и граждан данного муниципалитета, и вверена ей в соответствии с уставом того образования, где находится сам муниципалитет. А также, на органы администрации муниципалитета поручаются такие функции, как реализация

системы государственных положений. Данные полномочия были делегированы органами государственной власти.

Процесс управления администрацией данного муниципалитета состоит в индивидуальном управлении, то есть в единоначалии, под руководством со стороны главы муниципальной администрации.

Пост главы муниципальной администрации может быть осуществлён двумя вариантами:

- первый вариант состоит в том, что глава администрации муниципалитета может быть одновременно и главой муниципального образования. При данных обстоятельствах это лицо не может выполнять функции председателя представительного органа муниципального образования;

- а второй вариант заключается в том, что главой местной администрации может быть тот человек, который назначается на определенную должность на основании договора, заключенного в результате конкурса на определенный срок.

Обязательство по поводу заключения договора и соглашения с главой муниципалитета администрации полагается на представительный орган муниципальной администрации, положения которого регулируют срок действия данного договора или соглашения с главой администрации муниципалитета. В этом случае срок договора или соглашения не может быть подписан на срок меньше двух лет. Однако, что касается муниципальных образований, такие как городских округов и районов муниципалитета, то срок договора или соглашения должен быть уже больше, а именно от двух до пяти лет.

Содержание договора или соглашения с главой муниципального образования находится в заключении представительного муниципального органом власти. Одновременно с этим часть договора или соглашения, касающаяся исполнения государственных полномочий и функций главой

муниципальной администрации, находится в ведении законодательства субъекта Российской Федерации.

Глава администрации муниципального образования управляет деятельностью органа распорядительного характера со стороны муниципалитета.

При этом деятельность главы муниципальной администрации контролируется представительным органом муниципальной власти, от которого он несёт ответственность.

Обязанностями главы являются: ежегодная подача отчетов о своей деятельности и результатах, а также о деятельности подконтрольных органов местного самоуправления представительного характера.

На данное лицо возлагается ряд обязанностей по регулированию и функционированию администрацией муниципалитета полномочий, которые содержат в себе решение тех вопросов, имеющих приоритет и наиболее важное значение для граждан и органов власти муниципального образования, а также регулирование и функционирование иных, не входящих в общую систему государственных положений по правам и обязанностям.

Глава муниципальной администрации несет ответственность за обеспечение выполнения муниципальной администрацией своих полномочий, направленных на решение важных для населения муниципального образования вопросов, а также выполнение определенных государственных полномочий. Однако, предоставлено право на свободное осуществление научной, творческой и преподавательской деятельности.

Глава администрации муниципалитета несет ответственность за соблюдение ограничений и запретов, которые были установлены законодательством РФ. Кроме того, глава администрации муниципального образования должен выполнять обязанности, которые также предусмотрены законодательством РФ.

В некоторых случаях представительный орган может аннулировать договор с главой муниципалитета либо по соглашению сторон, либо после судебного разбирательства.

На основании проведенного исследования в данном параграфе мы сделали следующие выводы:

Анализ положений национального законодательства показывает, что системе органов местного самоуправления и органам муниципальной власти отводится особое положение в современной и демократической России. Такое положение дел, прежде всего, позволяет оптимизировать реализацию государственного управления в целом, которая в свою очередь направлена на достижение провозглашенных стратегических целей и задачах, связанных с развитием социально-экономической и социально-культурной составляющей современного общества. Вместе с этим необходимо отметить, что специфика местного самоуправления предопределяется особенностями социально-исторического развития проживающего на какой-либо территории населения.

Главы муниципальных образований представляют собой должностное лицо, наделенное управленческими функциями, среди которых организационные и административные. Данные лица наделены полномочиями по разрешению широкого спектра вопросов регионального и местного значения. Правовой статус высшего должностного лица в муниципальном образовании характеризуется наличием особых полномочий, декларированных национальным законодательством, которые позволяют говорить о том, что данное лицо фактически является единоличным органом местного самоуправления. Как уже ранее говорилось, ему присущи организационные и административные функции, при помощи которых возможно разрешение широкого круга вопросов регионального значения. Главы муниципальных образований, таким образом, занимают особое положение в модели органов муниципальной власти.

Такое положение прежде всего гарантируется национальным законодательством и поддержкой со стороны населения. Общеизвестно, что

общество всегда стремится персонифицировать местную и муниципальную власть.

1.2 Особенности правового статуса главы муниципального образования в зарубежных странах

Прежде чем рассмотреть отдельные особенности правового положения глав муниципальных образований в зарубежных странах, отметим, что владение информацией о зарубежной практике построения ОМС в целом, дает возможность выработать рекомендации по повышению эффективности деятельности и организации органов местного самоуправления в России.

Как известно, неотъемлемым атрибутом любого демократического современного общества является институт местного самоуправления. В зарубежных странах представлено широкое многообразие форм и типов местного самоуправления, которые находятся в прямой зависимости от целого ряда факторов: особенностей территориального устройства, специфики правовой системы и политического режима, историей, географией, демографическими особенностями, национальными устоями, и пр.

Так, например, существенное влияние оказывают *размер территории муниципального образования, численность и состав населения*. Чем крупнее муниципальное образование, чем больше насыщена его территория населением, объектами промышленности, инфраструктуры, тем более сложной и динамичной будет предполагаться структура местной администрации с наличием в ней функциональных (отраслевых) и территориальных единиц.

Многие зарубежные государства имеют определенный тип местного самоуправления, который в первую очередь зависит от системы законодательства (правовой системой) конкретной страны. Теория муниципального права различает несколько моделей местного

самоуправления исходя из принятой концепции организации власти в зарубежных странах.

Таких моделей в источниках от трех до семи.

Так, например, В.Е. Чиркин предлагает выделять три модели: англо-саксонскую, европейскую и либеральную системы [76].

В свою очередь А.И. Азизова говорит только о англосаксонской и континентальной моделях ОМС, не исключая при этом и другие модели ОМС [2, с. 3].

Кандидат политических наук, управляющий делами Совета народных депутатов муниципального образования «Город Майкоп» В.Г. Шустов называет пять моделей ОМС: англо-американскую, европейскую континентальную (или романо-германскую), иберийскую, советскую и смешанную модели [82].

По мнению А.М. Лимонова следует выделять четыре модели ОМС: англо-саксонскую, континентальную, иберийскую системы и систему советов [38, с. 56].

М.В. Бутырина в своей работе, посвященной зарубежным моделям местного самоуправления говорит о германской, английской и французской моделях организации ОМС [9].

Р.Р. Шульга, в свою очередь, полагает, что принципиальные отличия имеют только англо-саксонская и континентальная модели местного самоуправления [81].

Я.Ю. Старцев и другие авторы называют только англо-саксонскую, романскую, германскую и скандинавскую модели ОМС [47, с. 44].

В учебном пособии «Опыт организации местного самоуправления в зарубежных странах» авторами представлено три существующих, по их мнению, основных моделей организации ОМС: англосаксонская модель местного самоуправления; континентальная модель местного управления и германская модель местного самоуправления [45, с. 21].

При этом А.И. Федоров только в нашей стране выделяет шесть моделей организации ОМС [74].

Проведенный анализ классификации моделей организации ОМС показал, что единого подхода к определению количества способов построения и функционирования органов местной власти, как в России, так и за рубежом, нет.

Мы представим характеристику **семи моделей ОМС**, сведения о которых почерпнули из отечественных и зарубежных источниках:

1. *Англо-американская (англосаксонская, классическая, муниципальная или английская)*. Принята в Великобритании, США, Канаде, Австралии и ряде других государств [74, с. 25]. Рассмотрим англосаксонскую муниципальную систему, именно ее называют первой муниципальной системой. Эту модель организации ОМС отличают такие черты, как:

- соединение выборных муниципальных советов с развитым административно-управленческим аппаратом;
- права, обязанности и предметы ведения муниципалитетов устанавливаются государством;
- вертикальное разделение власти, которая осуществляется различными государственными органами;
- контроль процесса нормотворчества муниципальных образований через столичные министерства, а также суды;
- высокая самостоятельность ОМС в вопросах своей исключительной компетенции;
- отсутствие прямого подчинения нижестоящих ОМС вышестоящим;
- отсутствие на местах представительств центральных органов власти.
- контроль со стороны населения;
- отсутствие местных администраций (органов государственной власти местного уровня).

В Великобритании в результате бурной индустриализации страны в 50-е годы XX века интенсивно происходило развитие городов и крупных

муниципальных образований. В настоящее время на местном уровне избираются главы ОМС: мэры и главы администраций соответствующих административных округов, проходят выборы в советы графств, округов, приходов и общин [27].

В Ирландии советы графств, городов, округов исходя из местных традиций из своего состава избирают председателя (cathaoirleach, mayor, lord mayor), который осуществляет общее руководство работой совета. При этом председатель не обладает исполнительными полномочиями, а главная роль в организации деятельности ОМС принадлежит управляющему графством или городом (county or city manager), который является профессиональным управленцем и полностью независим в своей деятельности от совета.

В Канаде, которая является федеративным государством и входит в британское Содружество, глава муниципального образования избирается населением. Однако существуют и исключения, например, в провинции Альберта (Alberta), высшее должностное лицо ОМС может как избирается непосредственно населением, так и назначаться из числа членов совета ОМС. Главы муниципальных округов (municipal districts) и сельских поселений (villages также назначаются из числа членов совета, если прямые выборы не предусматриваются.

В Новой Зеландии население муниципальных образований самостоятельно избирает мэра и совет. При этом мэр одновременно является председателем совета и руководителем местной администрации и рассматривается как представитель центральной власти [16].

Региональный совет избирается раз в три года, как и муниципальный. Из своего состава выбирают главу муниципального образования. Решением большинства членов совета, председатель может быть досрочно отправлен в отставку; в этом случае новый председатель должен быть избран на том же заседании совета.

Рассмотрим американские системы самоуправления, приведенные ученым К. Гулати в статье «Должны ли большие города США иметь

сильного мэра?». Как отмечает автор, в больших городах США распространены следующие модели управления:

- 1) сильный мэр: городской совет является основным законодательным органом города, а мэр-главой исполнительной власти города;
- 2) совет - менеджер: избранный городской совет, который включает мэра и служит основным законодательным органом города, назначает главу исполнительной власти, называемого сити-менеджером, для надзора за повседневной муниципальной деятельностью и осуществления политики и законодательных инициатив совета;
- 3) городская комиссия: городской совет, состоящий из выборного мэра и Совета выборных уполномоченных, является основным законодательным и административным органом города;
- 4) гибрид: городской совет является основным законодательным органом города, а мэр-главой исполнительной власти города. Однако мэр назначает городского менеджера для надзора за повседневной деятельностью города и осуществления городской политики [84].

Организация ОМС в США относится к ведению субъектов (штатов), однако большинство из них регламентируют деятельность ОМС лишь в самой общей форме. Более того законодательство абсолютного большинства штатов предусматривает большую свободу в деятельности ОМС. Например, губернаторы многих штатов исходя из целесообразности предоставили в ведение муниципальных образований многие полномочия.

В США наибольшее распространение получили две формы муниципального управления: «мэр - городской совет» «городской совет - управляющий».

В первом случае мэр, который если избирается населением, располагает реальными властными полномочиями.

Во втором случае совет назначает профессионального управляющего на определенный срок, который выполняет лишь представительские функции.

При этом необходимо также отметить, что единой системы местных органов власти в США не существует, юридический статус ОМС определяется в соответствии с законодательством самих штатов. Еще одной особенностью организации ОМС в США являются так называемые школьные округа, которые создаются легислатурами (англ. state legislature) — законодательными органами штатов. Эти муниципальные образования регулируют финансирования школ, и руководства ими. Существуют и специальные округа, например, санитарные, транспортные, по водоснабжению и так далее. Границы школьных и специальных округов могут совпадать с границами традиционных образований, их характеризует широкая автономия, наличие своей администрации и советов, избираемых населением, либо назначаемых штатными.

Проведенный анализ англосаксонской модели ОМС показал, что она характеризуется следующими особенностями: главным органом муниципальной единицы является совет муниципального образования. Он представляет собой представительный орган, избираемый населением. Руководитель этого органа может избираться как самим советом, так и напрямую населением муниципального образования.

2. *Европейская (континентальная, романская или французская).* Родоначальницей данной модели является Франция. Принята во Франции, Италии, Болгарии, Венгрии, Польше, Бельгии, некоторых странах Латинской Америки, Ближнего Востока и франкоязычной Африки. Для этой модели характерно:

- строгая централизация власти;
- четкое отделение ОМС от органов государственной власти;
- смешение функций государственного и местного значения;
- наличие на местах представителя центральной власти страны;
- невозможность создавать муниципальные предприятия;
- подробно регламентированный, единый и унифицированный статус местных органов власти.

Так для Франции и многих других государств «старого света», (например, в Бельгии и Нидерландах) мэры (бургомистры) муниципалитетов могут выступать представителями государства, и назначаются главой государства. При этом глава муниципалитета имеет ряд государственных полномочий: отвечает за организацию службы полиции, пожарных дружин и так далее.

Административно-территориальные единицы Австрии, Нидерландов, Франции, Испании подразделяются на общины. Они обладают административной автономией. При этом общины могут получить муниципальный статус и свои земли. Однако местное самоуправление осуществляется под жестким государственным контролем.

Примечательно, что законы о местном самоуправлении зарубежных стран предусматривают и возможность объединения муниципальных образований (коммун) в межобщинные объединения, образования, которые объединяют различные коммуны, группа деревень, городские районы, даже кварталы (например в Испании – это комарки и синдикаты коммун).

Принципиальное отличие континентальной модель организации ОМС от англосаксонской заключается в наличии на территории муниципального образования государственных чиновников, которые осуществляют наблюдение за деятельностью ОМС.

3. *Скандинавская (Северо-Европейская)* модель. Получила свое распространение в таких странах, как Швеция, Дания, Норвегия, Исландия и Финляндия. Для этой системы организации местного самоуправления характерны следующие черты:

- законодательное закрепление статуса ОМС;
- двухуровневая или одноуровневая модель ОМС;
- прямое голосование граждан и наличие выборного органа управления муниципальном образованием;
- развитая система контроля местных органов власти;

- делегирование широких полномочий на местный уровень (например, наличие права самостоятельно определять структуру ОМС);
- значительная децентрализация власти.

В Финляндии и Дании, которые являются самыми децентрализованными государствами в мире, главы муниципальных образований (коммун) не избираются. Муниципалитеты возглавляют профессиональные и компетентные менеджеры, большинство из которых имеет университетскую степень. Они назначаются советом муниципальных образований. Свою должность такой глава органа ОМС сохраняет и после выборов, этим гарантируется устойчивость в деятельности муниципального образования.

Для скандинавской модели ОМС характерен процесс укрупнения муниципальных образований. Так, в Финляндии из-за объединения количество общин с каждым годом сокращается. Так, в 2004 году насчитывалось 444, в 2010 году — 342 общины, а по состоянию на 2017 год насчитывалось уже 311 муниципалитетов, из которых 106 городов.

4. *Смешанная модель* ОМС. Австрии и Японии являются примером смешанной модели организации ОМС. Она несет в себе структурные элементы как англосаксонской, так и континентальной моделей. Для этой модели свойственны следующие черты:

- автономность ОМС от государственного управления, при активной поддержке государства;
- консолидация местных территориальных образований;
- закрепление статуса ОМС в Основном законе страны, при детальной регламентация местных общин в законодательстве субъектов;
- практика передачи органам ОМС отдельных государственных функций.

Так, в Японии местное управление включает два основных уровня территориальной организации: префектуры и муниципалитеты. Муниципальные образования в зависимости от численности населения

делятся на города с особым статусом, города, поселки и деревни. Муниципальные органы власти являются выборными. Глава администрации избирается населением. Он обладает значительным объемом полномочий, единолично руководит исполнительной властью.

5. *Коммунальная (местная) система самоуправления, которая принята в Федеративной Республике Германии.*

Местное самоуправление в Германии находится в праве субъектов (земель), при этом деятельность ОМС регулируется конституциями земель, отдельными положениями о ОМС. Для организации управленческой деятельности ОМС характерна единая вертикаль. Руководство местной администрацией может осуществляться единолично либо коллегиально.

Традиционное название для Германии главы местного самоуправления - бургомистр, мэр или директор коммуны. В случае превышения численности населения общины свыше 50 тыс. человек, глава именуется обер-бургомистром. При этом глава органа местной власти может как избираться самим населением, либо муниципальным советом общины. В случае коллегиального управления общиной главой ОМС является магистрат, состоящий из председателя местного совета, бургомистра, а также несколько членов совета [42].

При этом в районе предусмотрена должность главы государственной администрации (глава исполнительной власти района, правительственный чиновник) - директор или ландрат (нем. Landrat), ему в своей деятельности подотчетны бургомистр и магистрат.

6. *Иберийская (испанская) модель.* В большей степени характерна для испаноговорящих стран Латинской Америки (Бразилия, Аргентина, Мексика, Португалия, Колумбия, Никарагуа и другие.), отчасти и современная Испания, некоторые арабские государства, например, Египет и Сирия. Для этой модели характерно избирание совета и главы (алькады, мэры, префекты, регидоры и так далее.) административно-территориальной

единицы, который одновременно представляет государственную власть. Ей присущи такие признаки как:

- наличие органических законов о местном самоуправлении, которые предоставляют муниципальным образованиям широкую автономию;
- преобладание роли государства в управлении на местах;
- главы ОМС избираются либо советом, либо населением непосредственно;
- отсутствуют на местах назначенные чиновники государственной власти, но при этом глава ОМС утверждается центральной властью (действует как бы в двух ипостасях).

Глава ОМС, таким образом, при этой модели устройства местного самоуправления обладает широкими полномочиями. Например, в Уругвае глава органа ОМС (алькальд) муниципального образования (муниципии) может подать обращение в Трибунал административных споров об аннулировании любого правового акта представительного органа ОМС, или обратиться в центральные органы власти с предложением распустить местный совет.

7. *Советская* модель организации самоуправления сохранилась в некоторых странах, таких как Лаос, Куба, Вьетнам.

Советская модель ОМС обладает следующими характеристиками:

- декларирование всевластия советов;
- исполнительно власти отводится второстепенная роль;
- опора на политическую целесообразность и высокая степень идеологизации;
- многочисленность местных советов;
- выборные органы (советы) формируются преимущественно по производственному принципу (на фабриках, заводах, и так далее.);
- формализм в самоуправлении;
- полная подконтрольность выборных органов вышестоящим органам исполнительной власти [77].

При этом в советской модели организации ОМС местный совет является по сути органом государственной власти. Например, народные советы или (Комитеты защиты революции (Comités de Defensa de la Revolución или сокращенно CDR) на Кубе. Выборы глав Комитетов, которые обладают самым широким спектром полномочий, проходят среди избранных ранее кандидатов от каждого района. Совет ведает вопросами поддержания общественного порядка, чистоты, вакцинации, обеспечения мобилизации в случае чрезвычайных ситуаций на местах и так далее. Совет призван также решать и другие задачи [33].

Подводя итоги анализа особенностей организации ОМС и правового статуса глав ОМС в зарубежных странах, отметим, что правовой основой местного самоуправления за рубежом выступают как положения национальных конституций, так и нормы специальных законов.

В некоторых странах (как правило, с унитарным устройством) приняты единые законы о местном самоуправлении.

В других государствах мира приняты нормативные правовые акты, которые предусматривают отдельные виды ОМС. Специальное законодательство о местном самоуправлении не имеют в большинстве своем государства с федеративной формой территориального устройства, регулирование вопросов местного самоуправления в таких странах осуществляется субъектами федерации.

Иными словами, в унитарных государствах система органов власти на местах основывается на административно-территориальном делении, которое является компетенцией органов центральной власти, а в федеративных странах, как правило, субъекты федерации самостоятельно определяют структуру органов местного самоуправления.

Завершая рассмотрение проблематики правовой природы главы муниципального образования в зарубежных странах, следует отметить схожесть модели организации власти на федеральном и муниципальном

уровнях. Модель построения власти на муниципальном уровне отражает концепцию федеральных органов власти.

Различные модели формирования органов местного самоуправления отличаются прежде всего по порядку и характеру взаимоотношений органов местной власти с органами государственной власти. Поэтому основным критерием для классификации типов местных органов управления служат принципы взаимоотношений и разделения компетенции между ними и центральными органами власти.

Подводя итоги параграфа, сформулируем следующие положения:

1. Система ОМС зависит от ряда субъективных и объективных условий, таких как: исторические, культурные, национальные особенности страны; географическое положение; принципов организации административного, территориального устройства; формы устройства государственного (унитарное государство либо федерация) и т. д. Однако более всего структура и порядок деятельности органов местного самоуправления привязаны к последним двум факторам, в зависимости от которых и выделяют различные модели местного самоуправления.

2. Каждая из представленных моделей организации ОМС является уникальной и специфичной, так как обладает своими особенностями, сильными и слабыми чертами. Они отличаются степенью автономии местных органов, уровнем участия населения в процессе их формирования, характером наделения полномочиями глав ОМС.

3. Как показывает мировой опыт, практически во всех современных демократических странах местное самоуправление обладает относительной (как по объективным, так по субъективным причинам) независимостью и самостоятельностью и неизменно (в той или иной степени) сочетается с управлением на местах государственными чиновниками.

4. Вариативность назначения или избрания главы ОМС в зарубежных странах оказывает значительное влияние на характер и объем полномочий главы и его административно-правовой статус.

5. Как видно из проанализированных вариантов, правовой механизм назначения или избрания главы муниципального образования в зарубежных странах достаточно гибок и разнообразен, что позволяет максимально адаптировать данные юридические модели к конкретным особенностям регионов страны и их муниципальным образованиям.

6. Необходимо грамотно использовать накопленный опыт организации ОМС в зарубежных странах.

1.3 Историко-правовой анализа возникновения и развития института глав муниципальных образований в России

Становление и развитие отечественного муниципального права преодолело весьма длительный путь. И, на сегодняшний день, оно не перестает развиваться. Степень ее разработанности обусловлена прежде всего уровнем развития органов муниципальной власти и местного самоуправления.

Изучение историко-правовой литературы, позволяет разграничить следующие этапы становления и развития национального муниципального права:

- дореформенный период (до 1864 года);
- послереформенный период (с 1864 по 1870 гг.);
- революционный период (с 1905 по 1907 гг.);
- постреволюционный период;
- постсоветский период (1990-ые гг.).

В юридической науке существуют неоднозначные позиции авторов относительно такой дефиниции как «местное самоуправление». Н. Лазаревский в своих трудах отмечает, что под ним необходимо понимать децентрализованное государственное управление, при котором независимость и самостоятельность муниципальных органов определена системой нормативно-правовых гарантий, которые в свою очередь

способствуют децентрализации государственной власти и обеспечивают установление взаимосвязи между местной и государственной властью.

М.И. Свешников в своих исследованиях определяет местное самоуправление как новейшую форму организации власти на местах, особенности которой состоят в возможности участия народа в управлении муниципальном образовании, путем делегирования соответствующих полномочий последним органами государственной власти [61, с. 144].

Существенное влияние на форму местного самоуправления оказывала внутренняя политики субъектов нашего государства. Необходимо понимать, что Россия является федеративным государством, что означает гарантию независимости в области организации муниципальной власти. Субъекта нашего государства наделены правом законотворческой деятельности. Данное право декларируется высшим законодательным актом Российской Федерации.

При этом Конституцией РФ закрепляется положение, согласно которому взаимосвязанное ведение государства и ее субъектом на основе основополагающих принципов организации органов государственной и муниципальной власти [31]. Однако, в юридической науке, вышеназванное нормативно-правовое положение толкуется по-разному. Одни авторы полагают, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, другие же наоборот, считают, что их взаимообусловленность выступает свидетельством их слияние в механизме реализации публичной власти.

Рассматриваемый нами термин возник в отечественной историко-правовой науке еще в дореформенный период (до 1864 г.). Раньше местное самоуправление обозначалось таким понятием как «земство», которой называли общность местных жителей, имеющих существенные различие от других обществ и народностей. Данная дифференциация была обусловлена особенностями ведения хозяйств, социально-культурными и духовными ценностями, а также спецификой организации власти на местах.

В середине 16 века ключевыми органами местного самоуправления являлись земские и губные избы. Они были избираемые и самоуправляющиеся органы. Земским думам были отведены экономико-финансовые и налоговые полномочия, а губные избы обладали функциями обеспечения правопорядка. Компетенцию земских и губных изб закрепляли соответствующие грамоты, которые подписывались исключительно главой Российской государства. Однако, это не отменяла того факта, что они были подконтрольны некоторыми специфичным приказам, которые функционировали в определенных сферах общественной жизни.

В 19 веке система органов местной власти подверглась существенным изменениям, что породило множество коллизий в нормативно-правовой регламентации ее деятельности. Одной из первых попыток устранения данных проблем было разработка и принятия Положения о земских и уездных учреждениях [11].

Вышеназванное положение содержало в себе следующие структурные элементы земских учреждений:

- съезды;
- гласный;
- собрание.

В свою очередь система местных органов власти включало в себя:

- Городскую дума и управу;
- избирательное собрание.

Городской думе подчинялась управа.

С принятием Конституции РСФСР в 1918 году органы местной власти претерпели множество изменений, которые коснулись и ее структуры. Теперь они состояли из:

- съездов Советов;
- сельских и городских советов;
- сельских и городских комитетов.

Все вышеназванные съезды, советы и комитеты были избираемыми органами.

Конец 20 века ознаменовался переходом к рыночной экономике и сменой социально-экономической формации, что предопределило необходимость в дальнейшем развитии правового статуса главы муниципального образования. С рассматриваемого периода началось проведение комплекса реформ в сфере муниципального управления. Знаковым явлением которого стало принятие закона Российской Федерации о общих принципах организации местного самоуправления.

Историко-правовой анализ нормативно-правовой регламентации деятельности субъектов в сфере муниципального и местного управления показывает, что избранный подход при конструировании вышеназванного закона является одной из важнейших попыток разрешения всех накопившихся за годы советской власти проблем. Мы полагаем, что ее дальнейшее развитие невозможно без проведения соответствующих клиничко-правовых научных исследований в области организации муниципального и местного управления.

Итак, современный этап развития данной сферы законодательства характеризуется следующими важными историческими событиями:

- принятие Закона РСФСР об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР [14];
- принятие Закона РСФСР о местном самоуправлении [10].

Вышеназванные нормативно-правовые акты прежде всего определили дальнейший курс преобразований в сфере муниципального и местного управления. Так, теперь был определен нормативно-правовой порядок создания и формирования органов местного самоуправления. Однако, реализация данных норм отягощалась за счет по прежнему функционирующей структуры Советов в Советском государстве.

Закон РСФСР о местном самоуправлении фактически обозначил развитие нового этапа организации власти на местах в нашем государстве.

Так, согласно положениям вышеописанного закона, на местах возник ранее неизвестный советскому обществу элемент публичной власти на местах – местная администрация.

Усилению публичной власти на местах также способствовало возникновение нового объекта местного самоуправления – должности главы местной администрации, который, фактически, приобрел статус «первого лица» за счет получения мандата от населения.

В ноябре 1991 года Съезд народных депутатов вынес Постановление об организации исполнительной власти в период экономических реформ. Позднее был издан Указ Президента РСФСР о порядке назначения глав местных администраций. Основным парадоксом в данный исторический период становления органов муниципальной власти и местного самоуправления явилось то, что должностные лица в местных администрациях обладали правом быть членами представительных органов.

По фактическому и правовому статусу глава администрации выступал представителем публичной власти на территории Совета. Мы полагаем, что продиктованные данными нормативно-правовыми актами механизмы противовесов и издержек в структуре органов местной власти были нарушены.

Указ Президента РСФСР содержал в себе нормативно правовую регламентацию порядка назначения и смещение вышеназванных должностных лиц. Однако, ранее принятый закон не исключал возможности проведения соответствующих демократических процедур при избрании глав администрации путем проведения открытых выборов.

Осень 1993 года ознаменовалось наступлением второго этапа модернизации системы органов местного самоуправления. Данная модернизация в своей основе имела ранее принятый закон о местном самоуправлении. После создания, таким образом, института глав местных администраций и возможности их назначения путём принятия соответствующих политических решений высшим руководством страны, их

власть в большей степени начала отдаляться от власти Советов на местах. Иными словами, назначение на должность главы местной администрации было неким проявлением лояльности со стороны высшего руководства страны, а не обусловлена желанием населения видеть в лице главы человека, способного удовлетворить их социально-экономические и культурные потребности.

Нормативно-правовой основой такой модернизации органов местной власти выступили:

- Указ Президента Российской Федерации Бориса Николаевича Ельцина о поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации [68];

- указания о реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления [67];

- Указ о реформе местного самоуправления в Российской Федерации [69].

Вышеназванные нормативно-правовые акты фактически отменили деятельность Советов народных депутатов на территории Российской Федерации, а их функции и полномочия были переданы главам местных администраций на территориях соответствующих субъектов нашего государства. Вместе с этим было определено, что глава местной администрации, вне зависимости от процедуры его избрания фактически являлся главным местного самоуправления до вступления в силу вышеназванных нормативно-правовых актов.

Первым глобальным шагом в реформировании сферы муниципального и местного самоуправления стало принятие федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Так, вышеназванный нормативно-правовой акт четко определял компетенции и полномочия органов государственной власти и местного самоуправления. Также были установлены обязательные демократические процедуры, при

помощи которых происходило избрание населением глав органов местного самоуправления.

Начало 1997 года фактически выступило третьим этапом реформирования сферы муниципального управления.

Так, Указ Президента Российской Федерации Бориса Николаевича Ельцина о первоочередных мерах по реализации Послания Федеральному Собранию [66] обозначил дальнейшую траекторию выхода из социально-экономического кризиса в стране путем разработки Правительством комплекса нормативно-правовых мер по совершенствованию организации публичной государственной и муниципальной власти на местах.

В середине 1997 года также был принят Указ Президента Российской Федерации Бориса Николаевича Ельцина об основных направлениях реформы местного самоуправления.

Позднее в вышеназванные нормативно-правовые акты были внесены изменения в части допущения на должности главы соответствующего муниципального образования выборных лиц, которые возглавляли местное самоуправление в рамках того же муниципального образования.

Теперь правовой статус вышеназванного должностного лица определялся следующими нормативно-правовыми актами:

- Конституция РФ;
- Закон об общих принципах организации местного самоуправления;
- Законами субъектов нашего государства;
- Уставами соответствующих муниципальных образований.

Должность главы муниципального образования была выборной. Ответственность избранное лицо несло исключительно перед населением соответствующего муниципального образования. Как и ранее, перечень полномочий главы муниципального образования был непосредственно связан с организационными и административными функциями. Однако, теперь в своей деятельности он был подотчетен органам местного самоуправления. Мы полагаем, что подобные изменения внесли

прозрачность в деятельность глав муниципальных образований и в значительной степени определили успешную траекторию выхода нашего государства из социально-экономического кризиса конца 1990-х гг.

В начале 2000-х гг. закона об общих принципах организации органов местного самоуправления подвергся множеству изменений. Так, был пересмотрен вопрос о концепции местного самоуправления в нашем государстве. Были пересмотрены принципы организации власти на местах, особое значение теперь придается не органам местного самоуправления, а органам муниципальной власти как элемента механизма государственной власти в целом.

Однако, как показывает юридическая практика и текущее положение дел, большинство проблем в части нормативно-правовой регламентации не были решены законодателем. Это обусловлено прежде всего сложной социально-экономической обстановкой на территории Российской Федерации, которая была вызвана утратой авторитета государственной власти, ростом преступности, коррупционным проявлением, а также политическим вмешательством иностранных государств. Иными словами, начатые реформы в конце 20 века фактически не были доведены до своего логического конца. Уход Бориса Николаевича Ельцина, как основного идейного вдохновителя данных реформ, и приход нового президента Российской Федерации привел к переосмыслению идей, которые были положены в основу модернизации органом местного самоуправления. Что в целом привело к неоднозначности и состояния неразрешенности в вопросах организации муниципальной власти на территории Российской Федерации.

Наиболее проблемными вопросами в организации муниципальной власти были:

- вопросы организации региональной экономики как части государственной;
- вопросы взаимодействия органом муниципальной власти с тождественными органами других субъектов нашего государства;

- вопросы взаимодействия органом местной власти и государства в рамках реализации основных приоритетных направлений в социально-экономической сфере.

- вопросы территориального развития и т. д.

На основании проведенного исследования в настоящем параграфе, таким образом, мы пришли к следующим выводам.

Изучение историко-правовой литературы, позволяет разграничить следующие этапы становления и развития национального муниципального права:

- дореформенный период (до 1864 года);
- послереформенный период (с 1864 по 1870 гг.);
- революционный период (с 1905 по 1907 гг.);
- постреволюционный период;
- постсоветский период (1990-ые гг.).

В юридической науке существуют неоднозначные позиции авторов относительно такой дефиниции как «местное самоуправление». Н. Лазаревский в своих трудах отмечает, что под ним необходимо понимать децентрализованное государственное управление, при котором независимость и самостоятельность муниципальных органов определена системой нормативно-правовых гарантий, которые в свою очередь способствуют децентрализации государственной власти и обеспечивают установление взаимосвязи между местной и государственной властью.

В середине 16 века ключевыми органами местного самоуправления являлись земские и губные избы. Они были избираемые и самоуправляющиеся органы. Земским думам были отведены экономико-финансовые и налоговые полномочия, а губные избы обладали функциями обеспечения правопорядка. Компетенцию земских и губных изб закрепляли соответствующие грамоты, которые подписывались исключительно главой Российской государства. Однако, это не отменяла того факта, что они были

подконтрольны некоторыми специфичным приказам, которые функционировали в определенных сферах общественной жизни.

В 19 веке система органов местной власти подверглась существенным изменениям, что породило множество коллизий в нормативно-правовой регламентации ее деятельности. Одной из первых попыток устранения данных проблем было разработка и принятия Положения о земских и уездных учреждениях.

Конец 20 века ознаменовался переходом к рыночной экономике и сменой социально-экономической формации, что предопределило необходимость в дальнейшем развитии правового статуса главы муниципального образования. С рассматриваемого периода началось проведение комплекса реформ в сфере муниципального управления. Знаковым явлением которого стало принятие закона Российской Федерации о общих принципах организации местного самоуправления.

Первым глобальным шагом в реформировании сферы муниципального и местного самоуправления стало принятие федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Так, вышеназванный нормативно-правовой акт четко определял компетенции и полномочия органов государственной власти и местного самоуправления. Также были установлены обязательные демократические процедуры, при помощи которых происходило избрание населением глав органов местного самоуправления.

В начале 2000-х гг. закон об общих принципах организации органов местного самоуправления подвергся множеству изменений. Так, был пересмотрен вопрос о концепции местного самоуправления в нашем государстве. Были пересмотрены принципы организации власти на местах, особое значение теперь придается не органам местного самоуправления, а органам муниципальной власти как элемента механизма государственной власти в целом.

Выводы по главе:

1. Анализ положений национального законодательства показывает, что системе органов местного самоуправления и органам муниципальной власти отводится особое положение в современной и демократической России. Необходимо отметить, что специфика местного самоуправления предопределяется особенностями социально-исторического развития проживающего на какой-либо территории населения.

2. Главы муниципальных образований представляют собой должностное лицо, наделенное управленческими функциями, среди которых организационные и административные. Данные лица наделены полномочиями по разрешению широкого спектра вопросов регионального и местного значения. Правовой статус высшего должностного лица в муниципальном образовании характеризуется наличием особых полномочий, декларированных национальным законодательством, которые позволяют говорить о том, что данное лицо фактически является единоличным органом местного самоуправления. Как уже ранее говорилось, ему присущи организационные и административные функции, при помощи которых возможно разрешение широкого круга вопросов регионального значения. Главы муниципальных образований, таким образом, занимают особое положение в модели органов муниципальной власти. Такое положение прежде всего гарантируется национальным законодательством и поддержкой со стороны населения. Общеизвестно, что общество всегда стремится персонифицировать местную и муниципальную власть.

3. Анализ научных публикаций последних лет, показывает, что термины «глава администрации» и «глава местного самоуправления» в некоторой степени являлись синонимами к «главе муниципального образования». Другие авторы, наоборот, различали данные понятия. Необходимо отметить, что утверждение вышеназванной должности в структуре муниципальной власти ранее было связано исключительно с уставом конкретного муниципального образования. Правовой статус главы

муниципального образования предопределял его возможности в практические деятельности по вопросам социально-экономического и политического блока. При это с развитием институтов гражданского общества и местного самоуправления в нашем государстве фактически обусловило необходимость закрепления вышеназванной должности в системе органов муниципальной власти. К названной проблематике совсем иначе подошел законодатель при разработке закона об общих принципах местного самоуправления. Так, с введением в действие вышеуказанного закона эта должность стала обязательной в органах муниципальной власти. Приобретение столь высоких полномочий, таким образом, возможно исключительно путем проведения демократических процедур, таких как выборы. В свою очередь, сохранение выборности на региональном уровне в полной мере отвечает юридической природе местного самоуправления в целом. Приведенный тезис подкрепляется основными принципами и нормами международного права в сфере регламентации деятельности муниципалитетов.

4. На сегодняшний день выделяют три основных способа назначения глав муниципальных образований:

- проведение демократических выборов, путем реализации прямого избирательного права, которое гарантируется высшим национальным законодательным актом.

- проведением выборов и назначением представительным органом лица на замещение данной должности;

- проведением выборов кандидатов, представленных конкурсной комиссией соответствующего субъекта.

Выбор способа назначения предопределяется Конституцией РФ, которая определила структура органов местного значения. Избрание народом главы муниципального образования, таким образом, подтверждает легитимность его полномочий, а также дает возможность ему чувствовать

себя на равных с представительными органами публичной власти. Региональное законодательство определяет:

- наименование должности главы соответствующего муниципального образования;
- основной срок предоставляемых полномочий;
- период вступления в данную должность и порядок передачи основных атрибутов муниципальной власти.

5. Анализ положений национального законодательства показывает, что главе муниципального образования присущ весьма широкий перечень полномочий. Условно их можно разделить на следующие группы: законотворческие; представительские; контрольно-надзорные; управленческие и т. д. Общим для всех глав муниципальных образований на территории Российской Федерации является наделение их представительскими и законотворческими полномочиями.

6. Система ОМС зависит от ряда субъективных и объективных условий, таких как:

- исторические, культурные, национальные особенности страны;
- географическое положение;
- принципов организации административного, территориального устройства;
- формы устройства государственного (унитарное государство либо федерация) и т. д.

7. Каждая из моделей организации ОМС является уникальной и специфичной, так как обладает своими особенностями, сильными и слабыми чертами. Они отличаются степенью автономии местных органов, уровнем участия населения в процессе их формирования, характером наделения полномочиями глав ОМС.

Как показывает мировой опыт, практически во всех современных демократических странах местное самоуправление обладает относительной (как по объективным, так по субъективным причинам) независимостью и

самостоятельностью и неизменно (в той или иной степени) сочетается с управлением на местах чиновниками.

8. Вариативность назначения или избрания главы ОМС в зарубежных странах оказывает значительное влияние на характер и объем полномочий главы и его административно-правовой статус.

Правовой механизм назначения или избрания главы муниципального образования в зарубежных странах достаточно гибок и разнообразен, что позволяет максимально адаптировать данные юридические модели к конкретным особенностям регионов страны и их муниципальным образованиям.

9. Исторический путь становления органов местного самоуправления в Российском государстве весьма специфичен за счет радикальных смен общественных формаций на протяжении всей отечественной истории, начиная с периода формирования Древнерусского государства и вплоть до становления современного демократического.

В следующих главах настоящего исследования мы уделим внимание особенностям юридической ответственности глав муниципальных образований на современном этапе, вопросам их взаимодействия с органами государственной власти на примере реализации своих прав и обязанностей главами муниципальных образований Самарского региона, а также проведем краткое сравнительно-правовое исследование специфики их деятельности на примере иностранных государств.

Глава 2 Правовое регулирование статуса главы муниципального образования (местного самоуправления) в Российской Федерации

2.1 Система нормативных правовых актов, регулирующих статус главы муниципального образования

В этом параграфе магистерского исследования мы рассмотрим нормативно-правовое регулирование деятельности главы муниципального образования в Российской Федерации.

Для начала уточним категории «система» и «нормативный правовой акт».

В современной научной литературе присутствует несколько десятков дефиниций понятия «система» (от греч. σύστημα – целое, составленное из частей, соединение), которые широко употребляются в различных отраслях науки, техники и искусства.

Прежде всего необходимо отметить, что этимологически любая система представляет собой множество или комбинацию различных элементов (частей целого) или функциональных компонентов, которые находятся в прямых связях (отношениях) друг с другом, эти части образуют определённую целостность, то есть составляют единство. Именно в этом контексте, как правило и используется понятие «система».

Так, например, Л. Берталани под системой предлагает понимать комплекс взаимосвязанных и взаимодействующих друг с другом компонентов [6, с. 23].

Между тем многие забывают и еще об одной трактовке этой категории, а именно – система как «устойчивая закономерность и согласованность». По нашему мнению, это определение наиболее четко отражает сочетание категории «система» применительно к праву и формам его реализации.

Первоначальное определение нормативного правового акта было дано в Постановлении Государственной думы РФ № 781-II ГД от 1996 [50], в

котором под таким актом понимался письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. Аналогичная дефиниция используется и в «Разъяснениях о применении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», утвержденных Приказом Минюста России от 2007 г [52].

В Постановлении Пленума Высшего Арбитражного суда РФ № 58 от 2013 г. указано, что разрешая вопрос о том, является ли оспариваемый акт органа публичной власти НПА, арбитражный суд должен установить содержатся ли в таком акте нормы права, то есть правила поведения, рассчитанные на неоднократное применение и влекущие юридические последствия для неопределенного круга лиц либо нормы, которые вводят в действие нормы права, а также изменяют или отменяют действующие нормы права [49].

Когда речь идет о системе нормативного регулирования какой-то сферы деятельности или отдельных субъектов, то под ней следует понимать совокупность нормативных актов различного уровня, во всем их многообразии и динамике, органически связанных между собой тем обстоятельством, что они на разных уровнях регламентируют правовое положение (статус) этих субъектов.

Действующее законодательство о местном самоуправлении предусматривает достаточно широкий спектр видов и уровней муниципальных образований с различным числом жителей и различными масштабами территорий муниципальных образований. В связи с этим невозможно обозначить единый порядок формирования структуры МСО, организации и деятельности его главы. При этом, структурные элементы правового статуса главы муниципального образования определены широким кругом нормативных актов.

К ним относятся:

- *Конституция Российской Федерации;*
- *федеральное законодательство;*
- *иные нормативные акты федерального уровня;*
- *региональные и муниципальные правовые акты, принятые на их основе.*

В соответствии с Конституцией России местное самоуправление признается и гарантируется в качестве одной из базовых основ конституционного строя нашего государства. ОМС является необходимой и обязательной составной частью единого механизма народовластия, обладает самостоятельностью в пределах своих полномочий, обеспечивает права и обязанности граждан, связанные с их участием непосредственно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Наряду с населением муниципальные образования (органы местного самоуправления) призваны в пределах, установленных законодательством, решать вопросы местного значения в интересах населения с учетом конкретных исторических и иных особенностей территории. При этом сложно себе представить орган власти, которым не осуществляется единоличное или коллегиальное руководство, то есть без главы ОМС.

Обращаясь к вопросам, связанным с замещением должности главы муниципального образования, Конституционный суд Российской Федерации указал, что Конституция России не называет непосредственно главу муниципального образования в числе избираемых населением напрямую органов и должностных лиц публичной власти и не определяет какой-либо иной конкретный порядок замещения этой должности, что предполагает необходимость особого законодательного регулирования.

Федеральный закон №131-ФЗ от 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает систему муниципальных актов, которые призваны регулировать деятельность местного самоуправления в целом, так и главы ОМС.

Вышеуказанный закон закрепляет, что глава муниципального образования является ОМС и одновременно высшим должностным лицом местного самоуправления, входящим в структуру ОМС любого муниципального образования.

Глава муниципального олицетворяет власть на местном уровне, представляет муниципальное образование вовне. Именно он реализует функции, связанные с необходимостью осуществления ОМС полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий.

При этом, глава муниципального образования не относится к числу муниципальных служащих, поскольку замещает должность в результате выборов, и не является депутатом. Статус главы муниципального образования регулируется специальными законами, уставом муниципального образования, муниципальными правовыми актами, особенно в части регулирования гарантий деятельности главы муниципального образования.

Полномочия главы муниципального образования по решению вопросов местного значения в обязательном порядке должны быть предусмотрены в уставе муниципального образования.

Особое внимание необходимо уделить уставу муниципального образования. Так, он составляет правовую основу МСО.

Устав муниципального образования. Устав представляет собой основной правовой документ муниципального образования, содержащий основные принципы организации конкретного местного самоуправления. Он действует на территории определенного муниципального образования, им регулируется самый широкий круг вопросов организации МСУ. К числу обязательных аспектов, федеральным законодательством установлены следующие:

1. *Наименование и статус муниципального образования* (должно содержать в себе указание на субъект РФ, муниципальный район, городской округ в котором муниципальное образование расположено).

2. *Перечень вопросов местного значения*, к числу которых 131-ФЗ (глава 3), например, относит:

- составление и рассмотрение проекта бюджета муниципального образования;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
- организация в пределах полномочий газоснабжения, электроснабжения;
- осуществление дорожной деятельности и предоставление населению транспортных услуг;
- участие в профилактике терроризма и экстремизма;
- участие в предупреждении и ликвидации последствий ЧС и так далее.

Необходимо отметить, что Законом установлен перечень вопросов местного значения для каждого вида муниципальных образований (городского, сельского поселения; муниципального района; муниципального, городского округа; внутригородского района).

3. *Формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения*, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления.

4. *Структура и порядок формирования ОМС.*

5. *Наименования и полномочия выборных органов и должностных лиц ОМС.*

6. *Виды, порядок принятия, обнародования актов ОМС.*

7. Характер полномочий (срок, основания, порядок их прекращения) выборных органов муниципального образования (депутатов, членов иных местного самоуправления, должностных лиц).

8. Ответственность органов и должностных лиц ОМС.

9. Процедура местного бюджета (утверждение, исполнения, контроль и так далее).

10. Порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

А.А. Жамборов подчеркивает, что в части регулирования гарантий деятельности главы муниципального образования, статус последнего регулируется не только специальными законами и уставом муниципального образования, но и муниципальными правовыми актами [20]. К ним следует отнести:

1. Нормативные правовые акты, которые принимаются в ходе непосредственного волеизъявления граждан (на местном референдуме или сходе граждан), а также нормативные и иные правовые акты представительного (выборного) органа муниципального образования.

2. Правовые акты главы муниципального образования, а также акты (постановления, распоряжения) главы местной администрации, иных структурных подразделений и должностных лиц ОМС.

При этом, любые, издаваемые ОМС, нормативные правовые акты не должны противоречить действующему федеральному и региональному законодательству.

Глава муниципального образования вправе в пределах своих компетенций издать акты по вопросам местного значения. Кроме того, Закон делегирует главе муниципального образования полномочия (если они переданы ОМС) на издание актов и по вопросам, которые связаны с осуществлением отдельных государственных функций.

Наименование актов главы муниципального образования зависит от их характера: нормативный характер - оформляются постановления, ненормативный характер - распоряжения. Постановления главы носят обязательный характер для исполнения всеми гражданами, ОМС, предприятиями, учреждениями и организациями, которые расположенными на территории муниципального образования.

Проекты муниципальных правовых актов, перечень и форма которых устанавливаются актом ОМС или должностного лица ОМС, могут вноситься депутатами представительного органа, главой муниципального образования (главой администрации), органами территориального общественного

самоуправления, а также гражданами (инициативными группами граждан) в порядке правотворческой инициативы.

Уставом муниципального образования установлен порядок вступления в силу муниципальных правовых актов (исключение составляют акты ОМС о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым Кодексом РФ).

Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено ОМС, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, уполномоченными органом государственной власти (в части делегированных полномочий) или в судебном порядке. Правовой акт главы ОМС утрачивает силу в случаях: а) истечения срока действия; б) отмены главой ОМС; в) признания не соответствующем законодательству в судебном порядке; г) отмены правового акта уполномоченными органом государственной власти (в части делегированных полномочий).

На главу муниципального образования распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные антикоррупционным законодательством России. Так ФЗ № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [73] обязывает главу муниципального образования представлять информацию о своих доходах и расходах, имуществе иных обязательствах имущественного характера; уведомлять о фактах склонения к совершению коррупционных действий; принимать мер по недопущению возникновения конфликта интересов. Эти законодательные положения введены в целях противодействия коррупционным правонарушениям в ОМС.

Правовой статус главы муниципального образования регулируется и трудовым законодательством Российской Федерации. В этом вопросе немаловажное значение и законодательные акты субъектов Российской Федерации.

Оплата труда муниципального служащего, в том числе главы администрации муниципального образования (то есть лица, назначаемого на

должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса) состоит из должностного оклада, в соответствии с занимаемой им должностью, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, которые определяются соответствующим законом субъекта Российской Федерации.

На территории Самарской области данные правоотношения регулируются Законом Самарской области № 96-ГД 2007 г. «О муниципальной службе в Самарской области» [24]. Вместе с тем законодатель определил, что главой местной администрации может быть как лицо, назначаемое по контракту, так и выборное должностное лицо местного самоуправления. Последнему все гарантии, в том числе касающиеся заработной платы, устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Принцип установления зарплаты, таким образом, и главе муниципального образования, и муниципальному служащему одинаков, однако конкретные размеры, в том числе ежемесячных и дополнительных выплат, определяются органами местного самоуправления самостоятельно. Размер должностного оклада, а также размер ежемесячных дополнительных выплат главе муниципального образования и порядок их осуществления устанавливается исключительно муниципальными правовыми актами. Данное правило следует из ч. 2 ст. 22 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ [72].

В Самарской области Самарской Губернской Думой принят Закон №24-ГД, который регулирует вопросы формирования ОМС муниципальных образований Самарской области, конкретизирует порядок избрания представительными органами муниципальных образований глав городских округов, муниципальных районов и поселений региона [22].

Кроме того, субъектами федерации принимаются и другие законодательные акты, регламентирующие, в том числе правовой статус глав муниципальных образований. Так, например, Администрация Октябрьского

внутригородского района городского округа Самара осуществляет свои полномочия в соответствии с Законом Самарской области №74-ГД от 2015 г. «О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутригородских районов» [23] и Уставом Октябрьского внутригородского района городского округа Самара Самарской области [57]. Устав определяет структуру ОМС внутригородского района, полномочия, гарантии главы муниципального образования.

Подводя итог сказанному, таким образом, следует отметить, что правовой статус главы муниципального образования не только закреплен на федеральном уровне, но конкретизируется и детализируется в других нормативных правовых актах.

Строгая система нормативных правовых актов, регулирующих правовой статус главы муниципального образования еще раз свидетельствует о значительной (главенствующей) роли, которую играет данное лицо в принятии многих решений, возникающих на местном уровне.

Акты, регулирующие правовое положение главы ОМС, включающее в себя полномочия, организационную структуру и иные элементы, играют важную роль в качественном решении вопросов местного значения конкретного муниципального образования, в управлении местным хозяйством и муниципальным образованием в целом.

2.2 Понятие и структурные элементы правового статуса главы муниципального образования в Российской Федерации

Проанализируем взгляды ученых на понятие и содержание такой категории как правовой статус, применительно к российской правовой системе.

В самом общем виде правовой статус можно представить как правовое положение субъекта или объекта общественных отношений. Это положение отражает их фактическое состояние во взаимоотношениях с обществом и государством. Эта комплексная категория, которая имеет собирательный характер. При этом, несмотря на то, что понятие «правовой статус» в юридической науке достаточно широко исследовано, среди ученых-правоведов имеются различные подходы к его пониманию.

Так, например, С.В. Редких ассоциируя правовой статус с одной из разновидностей социального статуса, в формально-правовом контексте предлагает понимать под ним «совокупность прав и обязанностей субъектов», а также «фактическое положение субъекта права» [55].

Большой юридический словарь под редакцией доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации А.В. Малько содержит следующее определение правовому статусу: «Правовой статус - это юридически закрепленное положение субъекта в обществе, которое выражается в определенном комплексе его прав и обязанностей. Он отражает юридически оформленные взаимоотношения личности и общества, гражданина и государства, отдельного индивида с окружающими. В нем выражаются легальные пределы свободы личности, объем ее прав, обязанностей, других правовых возможностей и ответственности» [7, с. 566].

А.Ю. Якимов рассматривает правовой статус с точки зрения абстрактного субъекта права и нормативно закрепленных юридических прав и обязанностей. Под абстрактным субъектом права, автор предлагает понимать «абстрактное лицо, предусмотренное правовыми нормами» [83, с. 56].

Т.К. Примак и К.А. Орлова отмечают, что «термин «правовой статус» включает в себя как юридический (позитивистский и естественно-правовой), так и фактический (социальный) аспекты, но все зависит от способности национального государства принять и реализовать на своей территории международные стандарты в области прав и свобод личности» [53].

Так, профессор Н.В. Витрук указывал, что под правовым статусом следует понимать «систему юридических прав, свобод и обязанностей как основу, ядро, стержневой элемент правового положения личности» [12, с. 27].

Правовой статус рассматривают как синонимичное понятию «правовое положение». Этой точки зрения придерживаются, например, В.В. Якунина, Р.А. Хасанов, С.Б. Селецкая, В.И. Новоселова, Р.Н. Раджабов и другие ученые.

Другие авторы на этот счет имеют иную точку зрения, полагая, что категории «правовой статус» и «правовое положение» наделены различным смысловым содержанием.

К сторонникам этой точки зрения себя относят такие правоведы, как Е.Г. Белькова, Н.В. Витрук, Е.В. Ветрила. Суть этой позиции выражается в том, что понятие «правовое положение» гораздо шире понятия «правовой статус». Полагают они, таким образом, «правовой статус» входит в понятие «правовое положение».

Как мы видим одни авторы отождествляют рассматриваемые нами категории, другие – соотносят их как «общее и частное».

Д.Ч. Салихова формулируя авторское мнение по данному вопросу, отмечает, что понятия «правовой статус» и «правовое положение» лингвистически не являются тождественными [60, с. 55]. Соглашаясь с этой точкой зрения, мы все же отметим, что принципиального смыслового различия между указанными категориями нет.

Как показал анализ, конструкт «правовой статус» с одной стороны представляет собой четко определенный и законодательно закрепленный набор признаков субъектов права, который позволяет определить положение рассматриваемого субъекта в правоотношениях. С другой – ученые-правоведы сходятся во мнении, что правовой статус является сложной категорией при определении которой, возникают терминологические

трудности. Правовой статус закрепляет в себе общие для всех субъектов характеристики юридического характера.

А.В. Рябоконеv отмечает, «что правовой статус представляет собой сложную правовую категорию, которая охватывает систему взаимосвязанных структурообразующих элементов, позволяющих определять положение субъекта права, его место, а также объем полномочий и ответственность за свою деятельность. Поэтому четкое определение правового статуса главы муниципального образования как в теоретических спорах ученых, специализирующихся в муниципально-правовой проблематике, так и в практике муниципального строительства является достаточно серьезной проблемой» [59, с. 35].

В.Н. Витрук в структуре правового статуса выделял гарантированные государством права, свободы, а также обязанности личности [13, с. 8].

Профессор А.В. Малько полагает, что правовой статус как комплексная категория, включает в себя еще и социальные связи [65, с. 128].

В своей диссертационной работе Л.С. Амусова выделяет следующие структурные компоненты (элементы) правового статуса: правоспособность, дееспособность, гражданство, ограничения, ответственность, гарантии [4, с. 28].

Н.Л. Граната полагает, что структурными элементами правового статуса также являются еще и правовые принципы [18, с. 56].

Схожей позиции придерживается и В.А. Патюлин, который говорит о том, что правовое положение (статус) охватывает еще и конституционно закрепленный принцип равноправия [46, с. 230].

Проведенный анализ точек зрения на структуру правового статуса в целом, показал, что среди его элементов чаще всего указывают на такие, как:

- 1) юридически закрепленные общие принципы статуса и предпосылки обладания правами;
- 2) гражданство;
- 3) права, свободы и обязанности;

- 4) правовые гарантии;
- 5) правосубъектность;
- 6) деликтоспособность.

Однако, по нашему мнению, указанные элементы отражают лишь правовую или юридическую сторону статуса главы муниципалитета.

Более точная структура статуса главы муниципального образования представлена в исследованиях Т.В. Слюсаренко. Она предлагает выделять элементы статического, функционального и юрисдикционного (правового) характера [62, с. 128].

Указанные элементы структуры правового статуса главы муниципального образования раскрывают все существенные стороны его правового статуса, имеют свои строго определенные цели и назначение, тесно взаимосвязаны между собой и взаимообусловлены.

Раскроем содержание этих компонентов.

Статические компоненты правового статуса главы муниципального образования определяют его положение как субъекта правовых отношений и включают в себя: официальное наименование, порядок получения статуса, сроки, ограничения, гарантии и так далее.

Функциональные компоненты призваны определить предметы ведения, разграничение полномочий главы муниципального образования и иных ОМС, а также регулируют систему правовых актов, принимаемых главой муниципального образования. Правовые компоненты определяют, прежде всего, вопросы ответственности главы муниципального образования, а также вопросы контроля за его деятельностью.

Подводя итоги параграфу, отметим, что в настоящее время в правовом статусе главы муниципального образования выделяют различные элементы, среди которых большинство экспертов называют элементы статического, функционального и юрисдикционного (правового) характера, такие как: юридически закрепленные общие принципы статуса и предпосылки

обладания правами; гражданство; права, свободы и обязанности; правовые гарантии; правосубъектность; деликтоспособность.

Выводы по главе:

Правовой статус главы муниципального образования закреплен на федеральном уровне, конкретизируется и детализируется в других нормативных правовых актах.

Строгая система нормативных правовых актов, регулирующих правовой статус главы муниципального образования еще раз свидетельствует о значительной (главенствующей) роли, которую играет данное лицо в принятии многих решений, возникающих на местном уровне.

Акты, регулирующие правовое положение главы ОМС, включающее в себя полномочия, организационную структуру и иные элементы, играют важную роль в качественном решении вопросов местного значения конкретного муниципального образования, в управлении местным хозяйством и муниципальным образованием в целом.

Компоненты правового статуса главы муниципального образования можно дифференцировать на: статические, функциональные и правовые.

Статические компоненты правового статуса главы муниципального образования определяют его положение как субъекта правовых отношений.

Функциональные компоненты регулируют систему правовых актов, принимаемых главой муниципального образования, определяют предметы ведения и разграничение полномочий главы муниципального образования и иных ОМС.

Правовые компоненты устанавливают ответственность главы муниципального образования, вопросы контроля за его деятельностью.

Глава 3 Проблемы и перспективы развития института главы муниципального образования (на примере Самарской области)

3.1 Основные права и обязанности глав муниципальных образований на современном этапе

Реализация курса национальной политики, внедрение современных гражданско-правовых институтов в общественную жизнь, а также переход к цифровой трансформации привели к возникновению некоторых трудностей в части понимания полномочий глав муниципальных образований. Необходимо понимать, что деятельность вышеназванных субъектов с позиции нормативно-правовой регламентации должна отвечать современным вызовам, а также способствовать реализации провозглашённых Президентом Российской Федерации Владимиром Владимировичем Путиным стратегических задач в части повышения уровня благосостояния населения. Одним из важнейших элементов реализации данных указов является деятельность органов муниципальной власти.

На сегодняшний день структура муниципальной власти представляется в виде комплексной системы органов местного самоуправления. Ее реформирование позволит разрешить представленные перед государством задачи. Однако, модернизация данного института гражданского общества невозможно без теоретического исследования функциональных обязанностей субъектов муниципальной деятельности. В рамках настоящего параграфа мы уделим внимание полномочиям глав муниципальных образований по законодательству Российской Федерации.

Вопросы эффективности управления в органах местного самоуправления стали возникать после принятия и вступления в силу закона об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации. Если говорить точнее, то после внесения существенных изменений в 2009 году.

Анализ структурного и организационного оформления вышеназванных органов позволяет говорить о том, что современный законодатель четко определил точки соприкосновения региональных органов законодательной и исполнительной властей. Последняя фактически обозначает главу муниципального образования.

Мы считаем, , таким образом, необходимым рассмотреть права и обязанности глав муниципальных образований с позиции ранее указанного федерального закона.

Реализация политики в правовой сфере нынешнего российского государства позволяет обнародовать те проблемы и задачи, которые требуют незамедлительных решений в реализации норм и принципов демократии в правовом государстве, и сложившимся обществе не только на уровне государственной власти. Так, структура и механизм муниципального управления, представленный в виде совокупности органов местного самоуправления, с учетом появления первых и неиспользуемых эффектов ее реформирования также требует тщательного анализа как с научной, теоретической и законодательной точки зрения, так и с точки зрения регулирования и функционирования на практике.

На сегодняшний день, были подведены итоги и проанализированы первые результаты реформы местного самоуправления в РФ.

С точки зрения организации и функционирования проекта образований муниципалитета власти, законодатель четко указал в акте органы местного самоуправления, которые, по его мнению, являются основными, создавая систему в совокупности с представительным (местным самоуправлением) и исполнительным и распорядительным органом, то есть местная администрация.

Поэтому интересно и важно рассмотреть эту тему муниципального управления, действующего, с одной стороны, как орган государственной власти, а с другой - на основании закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации». Так, под этим подразумеваются процессы, которые складываются и образуются в ходе функционирования и образования правительства на местном уровне. Они предполагают обратить внимание на проблему определения и установления политических, правовых, финансовых и экономических основ оптимального главы муниципалитета. С этой точки зрения необходимо сделать анализ и сравнительно-правовую характеристику, касающуюся правового статуса главы муниципального образования, что, подразумевает по собой детальное внимание на опыт закрепления на законодательном уровне страны и практике реализации основы его правового статуса - компетенции или полномочий [63, с. 115].

Обращая внимания, таким образом, на данные условия выше, в рамках особого правового статуса главы муниципального образования предлагается понимать его правовое положение в системе органов местного самоуправления, определяемое нормами права, которое выражено в чётком определении границ его прав и возложенных на него обязанностей, в соответствии с занимаемым положением, а также закрепленные подходящими нормативными актами и законами.

В науке имеются различные подходы к определению полномочий и сферы влияния государственного органа. Под государственными и властными полномочиями, которые выражены в компетенции государственных и муниципальных органов. Е.И. Козлова под ними понимает всю совокупность входящих субъектов компетенции и полномочия, которыми они наделены в отношении этих предметов ведения [30, с. 92].

При этом на практике под полномочиями и сферы влияния (компетенции) государственного органа следует понимать ряд определённых функций, относящихся к его компетенции, а также ряд полномочий на осуществление определенного типа силовых мер административного и регулирующего характера. Каждый орган наделен определенными полномочиями перед государством или муниципалитетом в лице

вышестоящих органов власти в соответствии с установленной для него компетенцией.

Согласно изложенному, глава муниципального образования несет ответственность за предоставленный набор прав и обязанностей, установленных нормами конституций, законов, уставов субъектов РФ, а также должностными инструкциями, которые необходимы для реализации деятельности руководителей и глав по решению проблем и вопросов должного функционирования органов местного самоуправления.

Полномочия, которые прописаны и даны главе муниципального образования являются основой, «сердцем» его правового статуса и положения, потому что они включают определённый набор прописанных профессиональных прав и обязанностей. Компетенция руководителя муниципального образования должна функционировать и осуществляться с учетом задач и функций, которые необходимо решить местному самоуправлению. Эффективность функционирования органов местного самоуправления зависит от правильности определения компетенции, от полномочий должностных лиц, занимающих муниципальные должности.

На сегодняшний день, принимая во внимание правила организации и уровни государственного управления в Российской Федерации, а также систему разделения властей между ними, сегодня следует обратить внимание, что статус главы муниципального образования устанавливается на четырех уровнях правового режима.

На уровне международных национальных правовых систем следует обратить внимание на Европейскую хартию местного самоуправления 1985 г., которая провозглашает демократическими основные принципы и нормы международного права, ставшие основой правовой системы местного самоуправления в России как правового государства с демократией [64, с. 201].

На уровне федерального законодательства учреждаются и закрепляются основные права и обязанности главы муниципального

образования, однако на региональном уровне субъекты федерации имеют право разъяснять и уточнять правовой статус, включая функции и полномочия основных общих руководителей муниципальных образований с принятием и сравнением собственных закреплённых особенностей и прав. А на последнем уровне - муниципальном - в уставах субъектов РФ и иных нормативно-правовых актах в должном соответствии с историческими и национальными обычаями и традициями данного субъекта.

Особенность нынешней должности главы муниципального образования заключается в его способности быть одновременно главой местной администрации и главой представительства, что закреплено в положениях № 131-ФЗ. В данной ситуации правовой статус, главы представительства и главы местного самоуправления - местной Думы – включает в себя двойной круг как и предоставленных прав, так и обязанностей, а также функций и положений. Данное обстоятельство, также увеличивает ответственность главы.

Анализируя законодательство, нормативно-правовые акты, а также законы, касающихся как федеральных органов, так и органов субъекта РФ, которые касаются положений и полномочий глав муниципальных образований, можно сделать вывод о том, что все права и обязанности классифицируются на две основные группы. Первая – общая, вторая – частного характера [8, с. 30].

В рамках общих положений главы муниципалитета в юридической литературе предлагается понимать обязанности, которыми в соответствии с принципами равенства характеризуется каждый лидер, при этом не влияет совмещает ли глава должность муниципального образования, в частности, под полномочиями специального характера – полномочия, по должности, совместно занимаемой руководителем муниципалитета [36, с. 29].

Совокупность полномочий, которыми наделён глава муниципалитета, были закреплены законодателем в ч.4 статьи 36 № 131-ФЗ. Согласно данной статье, таким образом, в полномочия входят:

- представление данных муниципалитет как с органами местного самоуправления, так и с органами государственной власти, а также, что является немаловажным пунктом - действует от имени муниципального образования без доверенности;

- подпись, обнародование и публикация в порядке, который был установлен и закреплён в уставе муниципального образования, были приняты органами представительного муниципалитета;

- издания таких нормативно-правовых актов, которые определены данными полномочиями, а также требования внеочередного созыва органов муниципалитета;

- обеспечение полномочий для решения задач, касающихся местного управления;

Особые полномочия главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию, можно рассматривать как право приостанавливающего вето в отношении нормативно - правовых актов, издаваемых представительством. Это право по части 13 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ может принадлежать только руководителю муниципалитета в качестве административного распорядителя. Глава формирования сообщества, возглавляющий представительный орган, не имеет такого права.

Особые полномочия главы муниципального образования, которые возглавляют орган представительной власти, определены в ч. 6 статье 37 № 131-ФЗ - право заключения договора с главой местной администрации, победителем конкурса на эту должность. В уставе каждого муниципального образования закреплён перечень полномочий главы, и этот список соответственно расширяется с учетом руководимого им органа - представительного или исполнительно-распорядительного.

Итак, в заключение, необходимо еще раз подчеркнуть большую роль влияния анализа с точки зрения научных компетенций глав муниципалитета, с учетом как изменчивости его организаторских способностей и правовых

положений, а также с точки зрения ее практической доли для эффективной реализации самоуправления местного уровня РФ.

В рамках настоящего исследования мы считаем необходимым рассмотреть полномочия органов местного самоуправления (включая руководителя муниципального образования) Октябрьского района г. Самары. Правомочия закреплены в соответствующем уставе муниципального образования. Так, согласно ст. 6 вышеназванного нормативно-правового акта, органы местного самоуправления (включая руководителя муниципального образования) вправе разрешать следующие вопросы:

- формирования и исполнения бюджета;
- изменения и отмены местных налогов и сборов;
- пользования и распоряжения имуществом, которое находится в муниципальном образовании;
- обеспечения условий для развития территории Октябрьского района;
- создания условий для массового отдыха жителей;
- утверждения правил благоустройства;
- создания условий для расширения рынка и т. д.

Всего настоящим нормативно-правовым актом декларируется около девятнадцати подобных положений. Проведенный нами анализ показывает, как уже ранее отмечалось в ходе настоящего исследования, данные права и обязанности в целом направлены на обеспечение достойного уровня жизни и благосостояния граждан. Настоящим Уставом отмечается, что реализация своих полномочий субъектами муниципальной деятельности, включая руководителя осуществляется на основе норм и принципов международного права, закона об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации.

На основании проведенного исследования в данном параграфе мы сделали следующие выводы:

Анализ положений отечественного законодательства показывает, что на сегодняшний день, права и обязанности глав муниципальных образований

содержаться в следующих нормативно-правовых актах: федеральные законы, законы субъектов, а также подзаконные акты. Столь широкий круг определяющих компетенцию глав муниципальных образований, актов обусловлен прежде всего особенностями правовой системы Российской Федерации, а также ее федеративным устройством, когда уровень свободы конкретного субъекта определяется его видом.

Права и обязанности глав муниципальных образований можно разделить на два основных вида: общие и специальные.

В рамках общих положений главы муниципалитета в юридической литературе предлагается понимать обязанности, которыми в соответствии с принципами равенства характеризуется каждый руководитель.

Совокупность полномочий, которыми наделён глава муниципалитета, были закреплены законодателем в ч.4 статьи 36 № 131-ФЗ. Согласно данной статье, таким образом, в его полномочия входят:

- представление данным муниципалитет как с органами местного самоуправления, так и с органами государственной власти, а также, что является немаловажным пунктом - действует от имени муниципального образования без доверенности;

- подпись, обнародование и публикация в порядке, который был установлен и закреплён в уставе муниципального образования, были приняты органами представительного муниципалитета;

- издания таких нормативно-правовых актов, которые определены данными полномочиями, а также требования внеочередного созыва органов муниципалитета;

- обеспечение полномочий для решения задач, касающихся местного управления;

Особые полномочия главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию, можно рассматривать как право приостанавливающего вето в отношении нормативно - правовых актов, издаваемых представительством. Это право по части 13 ст. 35 Федерального

закона № 131-ФЗ может принадлежать только руководителю муниципалитета в качестве административного распорядителя. Глава формирования сообщества, возглавляющий представительный орган, не имеет такого права.

3.2 Особенности ответственности главы муниципального образования

Законодательством РФ установлены различные обязанности должностных лиц, за надлежащее исполнение которых они несут персональную ответственность. Неисполнение таких обязанностей, выраженное в форме действия или бездействия, влечет для должностных лиц неблагоприятные последствия.

Авторы учебника по муниципальному праву О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев под ответственностью должностных лиц ОМС предлагают понимать неблагоприятные правовые последствия за принятые ими противоправные решения, а также ненадлежащее осуществление обязанностей.

К должностным лицам местного самоуправления, а следовательно, и к главе муниципального образования могут применяться не только меры юридической ответственности. Глава муниципального образования, как его высшее должностное лицо, наделяемое соответствующими полномочиями, несет и моральную, и политическую ответственность перед обществом (населением) и государством.

Моральная и политическая ответственность выражается в оценках жителями муниципальных образований поведения должностных лиц ОМС, тех решений, которые они принимают, а также соответствия результатов их деятельности интересам граждан.

Соглашаясь с точкой зрения А.И. Иванникова, о том, что «моральная ответственность касается отношений между людьми, человеком и группой лиц, обществом и способствует формированию чувства долга, чувства

ответственности» [28], добавим, что моральная ответственность является составной частью социальной ответственности. Универсальность моральной ответственности заключается в том, что без нее невозможен общественный порядок, само существование общества.

Политическая ответственность, находясь на стыке политики, морали и этики, включает в себя такие аспекты, как ответственность за «лицо власти», это ответственность за принимаемые решения, своевременное выявление и разрешение возникающих проблем; ответственность перед обществом за принятые обязательства.

Б. И. Зеленко под политической ответственностью предлагает понимать «ответственность всех субъектов политического процесса перед законом и обществом за данные и возложенные обязательства посредством подотчетности и выполнения морального долга» [26]. В основе политической ответственности лежит «кредит доверия», который население предоставляет органам власти.

В литературе по муниципальным правоотношениям выделяют муниципально-правовую ответственность, как самостоятельный институт и как особый вид юридической ответственности, который направлен на охрану законных интересов части местного сообщества, то есть интересов населения конкретного муниципального образования. Э.А. Мамонтова в этой связи отмечает, что муниципально-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством и населением заключается в применении к ним соответствующих муниципально-правовых санкций, то есть в отстранении ОМС (и их должностных лиц) от полномочий по решению вопросов местного значения [37, с. 125].

Юридическая ответственность отличается значительным многообразием разновидностей, является базовым элементом права, имеет сложный элементный состав, и опирается на многие правовые отрасли.

В зависимости от характера правонарушения, отраслевой принадлежности, юридическая ответственность подразделяется на виды: уголовная, административная, гражданская (гражданско-правовая) и дисциплинарная. В качестве особого вида выделяют также и материальную ответственность.

Юридическая ответственность главы муниципального образования предполагает применение в установленном порядке к нему в случае совершения правонарушения, мер принуждения, которые предусмотрены законодательством.

Законом предусмотрено, что в результате совершения преступления (общественно опасного деяния) наступает уголовная ответственность, условия наступления которой устанавливаются федеральным законодательством – Уголовным кодексом России.

Административная ответственность и дисциплинарная ответственность – соответственно наступает за совершение административного или дисциплинарного проступка. Условия наступления административной ответственности регулируются нормами Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, а также законодательством об административных нарушениях субъектов РФ. При этом необходимо отметить, что в случаях участия главы ОМС в публично-правовых отношениях от имени и в интересах муниципального образования, привлечение его к административной ответственности за нарушения в соответствующих сферах общественных отношений, охраняемых законодательством об административных правонарушениях он может быть привлечен не к административной, а к публично-правовой ответственности.

Вместе с тем вышеуказанные обстоятельства не исключают возможность привлечения к административной ответственности должностных лиц ОМС за совершенные ими административные правонарушения (ст. 2.4 КоАП РФ).

Спорным является вопрос о применении к главам муниципальных образований такого вида административного наказания как дисквалификация. По смыслу закона этот вид наказания применяется только к муниципальным служащим, лицам, замещающие должности муниципальной службы. Практика показывает, что если глава муниципального образования является еще и главой администрации, то это дает возможность применения административного наказания в виде дисквалификации как главы администрации, но не как главы ОМС.

Приведём пример. Суд района имени Лазо (Хабаровский край) отменяя постановление мирового судьи по делу об административном правонарушении в отношении главы муниципального образования, сельского поселения «Село Гвасюги» В.Г. Кялундзюга, в своем решении указал, что глава сельского поселения действительно не может быть привлечен к административной ответственности (дисквалифицирован с должности главы поселения), так как согласно закону об органах местного самоуправления, глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и избирается на муниципальных выборах. Вместе с тем, согласно ст. 37 вышеуказанного закона главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначенное на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемых Уставом муниципального образования. Уставом сельского поселения «Село Гвасюги» предусмотрено, что глава поселения возлагает местную администрацию на должности главы администрации. Администрация - это исполнительно-распорядительный орган поселения по решению вопросов местного значения, возглавляемых главой поселения. Согласно ч.1 ст. 3.11 КоАП РФ дисквалификация заключается в лишении физического лица права замещать должности в том числе и муниципальной службы.

К Кялундзюге В.Г. , таким образом, как к главе администрации сельского поселения возможно применение административного наказания в виде дисквалификации с данной должности, при этом данное действие не затрагивает его должность главы поселения [56].

Условия привлечения к дисциплинарной ответственности определены в трудовом законодательстве – нормами Трудового кодекса РФ. При этом вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности главы муниципалитета до сих пор носит спорный характер. Так, например, О. Ю. Устинова отмечает, что в отношении главы наряду с уголовно-правовой и административно-правовой может быть применена и дисциплинарная ответственность. Однако мы не согласны с такой точкой зрения. Глава муниципального образования является выборным должностным лицом муниципального образования и не является муниципальным служащим, то дисциплинарной ответственности не подлежит, так как она применяется только к работникам, то есть лицам, с которыми заключен трудовой договор. Возможность привлечения главы муниципального образования, таким образом, к дисциплинарной ответственности, например, в виде замечания или выговора, нормативными актами не предусмотрена.

Значит, уголовная и административная ответственности носят персонифицированной (личный) характер их применение возможно только к должностным лицам МСО.

Для восстановления незаконно нарушенных прав или принуждения к исполнению невыполненной обязанности применяется гражданско-правовая ответственность. К гражданско-правовой ответственности могут быть привлечены лишь ОМС. В Гражданском кодексе РФ установлено, что подлежит возмещению вред, причинённый гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) ОМС (их должностных лиц), в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления [17].

Материальная ответственность заключается в обязанности лица возместить ущерб, причиненный другому лицу.

Поскольку глава муниципального образования является вполне конкретным физическим лицом, то соответственно он может нести уголовную и административную ответственности за совершение указанных в законодательстве преступлений или административных правонарушений. Однако УК РФ содержит перечень составов преступлений против госвласти, интересов госслужбы и службы в ОМС, включающий десять статей, за совершение которых, глава муниципального образования несет ответственность: *злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285); нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1); превышение должностных полномочий (ст. 286); незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289); получение взятки (ст. 290); дача взятки (ст. 291); посредничество во взяточничестве (ст.291.1); мелкое взяточничество (ст. 291.2); служебный подлог (ст. 292); халатность (ст. 293).*

Рассмотрим вопросы ответственности главы муниципального образования на примере главы Октябрьского внутригородского района округа Самара.

В соответствии с Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ответственность главы муниципального образования перед государством наступает в случае нарушения им Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Устава области, Законов области, Устава муниципального образования.

Очевидно, что существует потребность создания механизма реальной ответственности за неисполнение законодательства со стороны всех должностных лиц, а также ОМС.

В Российской Федерации предусмотрены адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных

должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий данных органов и выборных лиц.

Так, в соответствии с Уставом Самарской области (ст. 105), Губернатор Самарской области в случаях и порядке, установленных федеральным законом, издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования). Губернатор Самарской области в случаях и порядке, установленных федеральным законом, вносит на рассмотрение Самарской Губернской Думы проект закона Самарской области о роспуске представительного органа муниципального образования [70].

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 16 октября 1997 г. указал, что предусмотренная Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возможность прекращения полномочий органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления не противоречит Конституции РФ [48].

Само по себе досрочное прекращение полномочий не может рассматриваться как неправомерное вмешательство органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления при условии, что оно сопровождается назначением новых выборов и как разновидность ответственности соразмерно степени совершенного нарушения и значимости защищаемых интересов.

По мнению Конституционного Суда РФ, положение о досрочном прекращении полномочий — один из основных принципов, определяющих статус органов и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Поэтому федеральный законодатель был вправе предусмотреть возможность досрочного прекращения их полномочий в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Одновременно с этим Конституционный Суд РФ отметил, что ряд общественных отношений, связанных с применением такой меры ответственности, остается неурегулированным. Поэтому законодатель субъекта Российской Федерации в этой части вправе осуществить собственное правовое регулирование в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом. В значительном числе субъектов Российской Федерации были приняты законы, с различной степенью детализации осуществляющие такое правовое регулирование.

До марта 2020 года главой Октябрьского внутригородского района являлся Председатель Совета депутатов Октябрьского внутригородского района. С внесением 2 марта 2020 года изменений в Устав, глава муниципального образования «Октябрьский внутригородской район» сочетает и функции главы администрации района [58].

Устав муниципального образования Октябрьского внутригородского района округа Самара, говорит о том, что органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

Причинами наступления ответственности могут служить только конкретные противоправные решения или действия, а так же бездействие, но только в том случае, если они подтверждены в судебном порядке.

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.

Устав Октябрьского внутригородского района предусматривает проведения по инициативе населения района голосования по отзыву главы муниципального образования - Главы Октябрьского внутригородского района. Основаниями для отзыва главы внутригородского района являются:

- систематическое принятие нормативных актов, которые противоречат федеральному и региональному законодательству;
- нарушение срока издания муниципального правового акта;
- систематическое нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан;
- осуществление деятельности, не совместимой со статусом выборного должностного лица ОМС.

Среди оснований для удаления главы в отставку, предусмотренных в части 2 статьи 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ, указывается также несоблюдение главой законодательства о противодействии коррупции и запретов, ограничений, связанных с прохождением муниципальной службы. Глава, таким образом, 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 диссертации правовом феномене главы муниципального образования, который является и органом местного самоуправления, и муниципальным служащим, обязанным соблюдать запреты и ограничения.

Глава Октябрьского внутригородского района не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию и другие действия, соответствующие статусу главы, в том числе по истечении срока его полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда главой допущены нарушения федерального законодательства.

Необходимо отметить, что контроль и надзор за деятельностью должностных лиц ОМС осуществляют органы прокуратуры Российской Федерации.

Похожую функцию выполняют государственные органы, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) за

деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Эти органы не вправе требовать от органов местного самоуправления муниципального образования Октябрьского внутригородского района осуществления полномочий, не отнесенных к их компетенции, а также финансового обеспечения из местного бюджета соответствующих расходов.

Органами государственного контроля совместно на основании ежегодного плана проведения проверок, сформированного и согласованного прокуратурой Самарской области проводятся плановые проверки деятельности ОМС и их должностных лиц. Плановая проверка одного и того же ОМС или должностного лица местного самоуправления может проводиться не чаще одного раза в два года.

На основании обращений граждан, юридических лиц и информации от государственных органов о фактах нарушений законодательства Российской Федерации, руководителя соответствующего органа государственного контроля по согласованию с прокуратурой Самарской области, принимает решение о внеплановой проверке деятельности органов и должностных ОМС.

Внеплановые проверки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть проведены в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования Генерального прокурора Российской Федерации, прокурора Самарской области.

Данные о результатах проведенной проверки, о выявленных нарушениях и предписаниях об их устранении с указанием сроков устранения, в течение месяца после завершения проверки подлежат размещению на официальном сайте соответствующего органа государственного контроля.

Изучив все выше перечисленные нормативные акты и другие источники, можно прийти к заключению, что глава муниципального образования несет ответственность, как перед населением, так и перед государством. Ответственность главы муниципального образования перед государством наступает в случае нарушения им Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Устава области, Законов области, Устава муниципального образования.

Можно утверждать, таким образом, что глава муниципального образования может нести уголовную, административную, гражданско-правовую и материальную ответственность за свои действия.

Стоит отметить и некоторые недоработки механизма ответственности главы муниципального образования. Полагаем, что требуют устранения, например, следующие недостатки:

1. В настоящее время не предусмотрена ответственность за регулярное издание незаконных нормативных актов, которые впоследствии своевременно были отменены.

2. Нарушения, связанные с изданием муниципального правового акта или порядка и сроков рассмотрения обращений граждан, а также деятельность, не совместимая со статусом выборного должностного лица ОМС должны быть установлены только в судебном порядке решением суда, вступившим в законную силу. Более того, в соответствии с Уставом основанием ответственности для главы муниципального образования является не само издание незаконных нормативно-правовых актов, а только неисполнение в срок судебных решений об их отмене. Полагаем, что если глава муниципального образования не исполнил обязательства перед избирателями и возложенные на него полномочия, удалении главы муниципалитета должно осуществляться по инициативе главы субъекта через решение представительного органа не дожидаясь решения суда.

В случае, если глава муниципального образования совершил противоправное деяние – данный факт необходимо установить в судебном порядке и досрочно прекратить его полномочия.

3. 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. Полагаем, что необходимо предоставить населению возможность инициировать отзыв главы муниципального образования.

На основании проведенного исследования в настоящей главе мы сделали следующие выводы:

1. Права и обязанности глав муниципальных образований можно разделить на два основных вида: общие и специальные.

В рамках общих положений главы муниципалитета в юридической литературе предлагается понимать обязанности, которыми в соответствии с принципами равенства характеризуется каждый руководитель

Совокупность полномочий, которыми наделён глава муниципалитета, были закреплены законодателем в ч.4 статьи 36 № 131-ФЗ. В полномочия главы входят:

- представление данным муниципалитет как с органами местного самоуправления, так и с органами государственной власти, а также, что является немаловажным пунктом - действует от имени муниципального образования без доверенности;

- подпись, обнародование и публикация в порядке, который был установлен и закреплён в уставе муниципального образования, были приняты органами представительного муниципалитета;

- издания таких нормативно-правовых актов, которые определены данными полномочиями, а также требования внеочередного созыва органов муниципалитета;

- обеспечение полномочий для решения задач, касающихся местного управления;

2. Особые полномочия главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию, можно рассматривать как право приостанавливающего вето в отношении нормативно - правовых актов, издаваемых представительством. Это право по части 13 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ может принадлежать только руководителю муниципалитета в качестве административного распорядителя. Глава формирования сообщества, возглавляющий представительный орган, не имеет такого права.

3. Глава муниципального образования может нести уголовную, административную, гражданско-правовую и материальную ответственность за свои действия.

4. Требуют устранения следующие недостатки механизма ответственности главы муниципального образования:

В настоящее время не предусмотрена ответственность за регулярное издание незаконных нормативных актов, которые впоследствии своевременно были отменены.

Полагаем, что если глава муниципального образования не исполнил обязательства перед избирателями и возложенные на него полномочия, удалении главы муниципалитета должно осуществляться по инициативе главы субъекта через решение представительного органа не дожидаясь решения суда.

5. В случае, если глава муниципального образования совершил противоправное деяние – данный факт необходимо установить в судебном порядке и досрочно прекратить его полномочия.

Заключение

На основании проведенного исследования в магистерской диссертации мы сделали следующие выводы:

1. Главы муниципальных образований занимают особое положение в модели органов муниципальной власти. Такое положение прежде всего гарантируется национальным законодательством и поддержкой со стороны населения. Общеизвестно, что общество всегда стремится персонифицировать местную и муниципальную власть.

2. Система ОМС зависит от ряда субъективных и объективных условий, таких как: исторические, культурные, национальные особенности страны; географическое положение; принципов организации административного, территориального устройства; формы устройства государственного (унитарное государство либо федерация) и т. д. Однако более всего структура и порядок деятельности органов местного самоуправления привязаны к последним двум факторам, в зависимости от которых и выделяют различные модели местного самоуправления.

3. Каждая из представленных моделей организации ОМС является уникальной и специфичной, так как обладает своими особенностями, сильными и слабыми чертами. Они отличаются степенью автономии местных органов, уровнем участия населения в процессе их формирования, характером наделения полномочиями глав ОМС.

4. Как показывает мировой опыт, практически во всех современных демократических странах местное самоуправление обладает относительной (как по объективным, так по субъективным причинам) независимостью и самостоятельностью и неизменно (в той или иной степени) сочетается с управлением на местах государственными чиновниками.

5. Вариативность назначения или избрания главы ОМС в зарубежных странах оказывает значительное влияние на характер и объем полномочий главы и его административно-правовой статус.

6. Правовой механизм назначения или избрания главы муниципального образования в зарубежных странах достаточно гибок и разнообразен, что позволяет максимально адаптировать данные юридические модели к конкретным особенностям регионов страны и их муниципальным образованиям.

7. Изучение историко-правовой литературы, позволяет разграничить следующие этапы становления и развития национального муниципального права: дореформенный период (до 1864 года); послереформенный период (с 1864 по 1870 гг.); революционный период (с 1905 по 1907 гг.); постреволюционный период; постсоветский период (1990-ые гг.). Исторический путь становления органов местного самоуправления в Российском государстве весьма специфичен за счет радикальных смен общественных формаций на протяжении всей отечественной истории, начиная с периода формирования Древнерусского государства и вплоть до становления современного демократического.

8. На сегодняшний день выделяют три основных способа назначения глав муниципальных образований:

- проведение демократических выборов, путем реализации прямого избирательного права, которое гарантируется высшим национальным законодательным актом.

- проведением выборов и назначением представительным органом лица на замещение данной должности;

- проведением выборов кандидатов, представленных конкурсной комиссией соответствующего субъекта.

9. Выбор способа назначения предопределяется Конституцией РФ, которая определила структура органов местного значения.

Избрание народом главы муниципального образования, таким образом, подтверждает легитимность его полномочий, а также дает возможность ему чувствовать себя на равных с представительными органами публичной власти. Региональное законодательство определяет: наименование

должности главы соответствующего муниципального образования; основной срок предоставляемых полномочий; период вступления в данную должность и порядок передачи основных атрибутов муниципальной власти.

10. Анализ положений национального законодательства показывает, что главе муниципального образования присущ весьма широкий перечень полномочий. Условно их можно разделить на следующие группы: законотворческие; представительские; контрольно-надзорные; управленческие и т. д. Общим для всех глав муниципальных образований на территории Российской Федерации является наделение их представительскими и законотворческими полномочиями.

11. Структурные элементы правового статуса главы муниципального образования определены широким кругом нормативных актов, к ним относятся: Конституция Российской Федерации; федеральное законодательство; иные нормативные акты федерального уровня; региональные и муниципальные правовые акты, принятые на их основе.

12. Акты, регулирующие правовое положение главы ОМС, включающее в себя полномочия, организационную структуру и иные элементы, играют важную роль в качественном решении вопросов местного значения конкретного муниципального образования, в управлении местным хозяйством и муниципальным образованием в целом.

13. Компоненты правового статуса главы муниципального образования можно дифференцировать на: статические, функциональные и правовые. Статические компоненты правового статуса главы муниципального образования определяют его положение как субъекта правовых отношений. Функциональные компоненты регулируют систему правовых актов, принимаемых главой муниципального образования, определяют предметы ведения и разграничение полномочий главы муниципального образования и иных ОМС. Правовые компоненты устанавливают ответственность главы муниципального образования, вопросы контроля за его деятельностью.

14. Права и обязанности глав муниципальных образований можно разделить на два основных вида: общие и специальные.

В рамках общих положений главы муниципалитета в юридической литературе предлагается понимать обязанности, которыми в соответствии с принципами равенства характеризуется каждый руководитель

Совокупность полномочий, которыми наделён глава муниципалитета, были закреплены законодателем в ч.4 статьи 36 № 131-ФЗ. Согласно данной статье, таким образом, в полномочия входят:

- представление данным муниципалитет как с органами местного самоуправления, так и с органами государственной власти, а также, что является немаловажным пунктом - действует от имени муниципального образования без доверенности;

- подпись, обнародование и публикация в порядке, который был установлен и закреплён в уставе муниципального образования, были приняты органами представительного муниципалитета;

- издания таких нормативно-правовых актов, которые определены данными полномочиями, а также требования внеочередного созыва органов муниципалитета;

- обеспечение полномочий для решения задач, касающихся местного управления;

15. Особые полномочия главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию, можно рассматривать как право приостанавливающего вето в отношении нормативно - правовых актов, издаваемых представительством. Это право по части 13 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ может принадлежать только руководителю муниципалитета в качестве административного распорядителя. Глава формирования сообщества, возглавляющий представительный орган, не имеет такого права.

16. Глава муниципального образования может нести уголовную, административную, гражданско-правовую и материальную ответственность за свои действия.

17. Требуют устранения следующие недостатки механизма ответственности главы муниципального образования:

В настоящее время не предусмотрена ответственность за регулярное издание незаконных нормативных актов, которые впоследствии своевременно были отменены.

Полагаем, что если глава муниципального образования не исполнил обязательства перед избирателями и возложенные на него полномочия, удаление главы муниципалитета должно осуществляться по инициативе главы субъекта через решение представительного органа не дожидаясь решения суда.

В случае, если глава муниципального образования совершил противоправное деяние – данный факт необходимо установить в судебном порядке и досрочно прекратить его полномочия.

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. Полагаем, что необходимо предоставить населению возможность инициировать отзыв главы муниципального образования.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Адамоков Б.Б. Уставы муниципальных образований. Проблемы правового регулирования в субъектах Российской Федерации. Монография / Б.Б. Адамоков. М.: Проспект, 2017. 322 с.
2. Азизова А. И. Основные модели местного самоуправления // Актуальные проблемы права: материалы VIII Междунар. науч. конф. (г. Казань, декабрь 2019 г.). Казань: Молодой ученый, 2019. С. 3-6.
3. Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность главы муниципального образования // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. Приложение. 2005. № 4. С. 76-82.
4. Амусова Л.С. Правовой статус главы муниципального образования в Российской Федерации: на примере краев: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 231 с.
5. Бегларян Г.М. Некоторые аспекты наступления ответственности главы муниципального образования и главы местной администрации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 8. С.112-115.
6. Берталанфи Л. фон. Общая теория систем - критический обзор // Исследования по общей теории систем: Сборник переводов / Общ. ред. и вст. ст. В. Н. Садовского и Э. Г. Юдина. М.: Прогресс, 1969. С. 23-82.
7. Большой юридический словарь: под. ред. А. В. Малько. – М.: Проспект, 2009. 702 с.
8. Бурова А.Ю. Проблемы законодательного закрепления правового статуса главы местной администрации и пути их решения // Актуальные вопросы юридических наук: материалы II Междунар. науч. конф. (г. Челябинск, февраль 2015 г.). Челябинск: Два комсомольца, 2015. С. 28-30.
9. Бутырина М. В. Зарубежные модели местного самоуправления // Вестник ИГЭУ. 2008. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnye-modeli-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 21.03.2021).

10. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1457.
11. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267.
12. Витрук В. Н. Правовой статус личности в СССР. М., 1985. 175 с.
13. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. 229 с.
14. ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст.1010.
15. Гарнер Д. Великобритания: Центр. и мест. управление / Д. Гарнер; Перевод с англ. Н. А. Шульженко, В. Л. Энтина. - М. : Прогресс, 1984. 367 с.
16. Гарькавиченко О.Ю. К вопросу о местном самоуправлении в Новой Зеландии // Образование и право. 2019. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-mestnom-samoupravlenii-v-novoy-zelandii> (дата обращения: 21.03.2021).
17. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 09.03.2021) // СПС «Гарант».
18. Гранат Н.Л. Концепция прав человека и ее отражение в Конституции // Конституционное право: Учеб. / Под ред. Козлова А.Е. М.: Бек, 1997. 256 с.
19. Евдокимов В.Б. Органы местного управления: США и Западная Европа / Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю.; Ин-т философии и права УрО РАН, Ур. акад. гос. службы. - Екатеринбург; Челябинск : Фил. Ур. акад. гос. службы, 1999. 147 с.
20. Жамборов А.А. Некоторые статусные характеристики главы муниципального образования // Пробелы в российском законодательстве. 2016. №6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-statusnye-harakteristiki-glavy-munitsipalnogo-obrazovaniya> (дата обращения: 22.03.2021).

21. Заболотских Е.М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления. Научно-практическое пособие / Е.М. Заболотских. М.: Проспект. 2016. 815 с.
22. Закон Самарской области от 30.03.2015 №24-ГД «О порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области» // СПС «Гарант».
23. Закон Самарской области от 6 июля 2015 г. №74-ГД «О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутригородских районов» // СПС «Гарант».
24. Закон Самарской области от 9.10.2007 №96-ГД «О муниципальной службе в Самарской области» // СПС «Гарант».
25. Захаров И.В. Муниципальное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры/под редакцией Н.Н. Кокотова .-5-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт. 2019. 311с.
26. Зеленко Б. И. О политической ответственности // Власть. 2016. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-politicheskoy-otvetstvennosti> (дата обращения: 14.03.2021).
27. Зуева Ю.А. Англосаксонская модель организации местного самоуправления: историческое и теоретико-правовое исследование // Философия права. 2012. № 6. С. 25-29.
28. Иванников А.И. Моральная и юридическая ответственность // Северо-Кавказский юридический вестник. 2017. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/moralnaya-i-yuridicheskaya-otvetstvennost> (дата обращения: 14.03.2021).
29. Кнеймайер Ф.Л. Организация местного самоуправления в Баварии (основные структуры, особенности, недостатки) // Государство и право. 1995. № 4. С. 107-121.

30. Козлова Е.И. Конституционное право России: Учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. М.: Проспект. 2015. 347 с.
31. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС К+ (дата обращения 29.03.2021 г.).
32. Коняхина Т.С. Особенности механизма замещения должности главы муниципального образования // Отечественная юриспруденция. 2018. №3 (28). С. 8-10.
33. Куба Местное управление и самоуправление // Политический атлас современности. URL: <http://www.hyno.ru/tom3/691.html> (дата обращения: 21.03.2021).
34. Курманов М. М. Ответственность главы муниципального образования: проблемы правового регулирования / М. М. Курманов, И. Х. Миннегулов // Местное право. 2012. № 5. С.7-12.
35. Кутафин, О. Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. М.: ТК Велби. 2017. 672 с.
36. Макаров И.И. Актуальные проблемы правового статуса главы муниципального образования // Журнал российского права. 2008. №7. С.23-30.
37. Мамонтова Э.А. Проблемы институирования муниципально-правовой ответственности субъектов муниципально-правовых отношений // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. - Тамбов: Грамота, 2012. № 11 (25): в 2-х ч. Ч. I. С. 125-127.
38. Местное самоуправление в Российской Федерации. Учебное пособие / Лимонов А.М.; Под ред.: Радько Т.Н. М.: Кн. мир, Изд-во ЮИ МВД РФ, 2002. 80 с.
39. Мильшин, Ю. Н. Муниципальное право России / Ю.Н. Мильшин, С.Е. Чаннов. М.: Дашков и Ко, 2016. 404 с.

40. Митячкина Е.С. Правовой статус главы муниципального образования в Российской Федерации : вопросы теории и практики : дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2019. 227 с.

41. Михалёва Н. В. Местное самоуправление в Германии // Ленинградский юридический журнал. 2013. №4 (34). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-v-germanii> (дата обращения: 11.03.2021).

42. Михеева С.Н. Конституционно-правовой статус высшего должностного лица муниципального образования в Российской Федерации: на примере Уральского федерального округа : дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2012. 192 с.

43. Модникова Т.Н. Акты главы муниципального образования в муниципальном правотворчестве // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. №1 (31). С. 131-138.

44. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003г. №131 ФЗ (по состоянию на 14 марта 2021 г.) // СЗ РФ. 2013. №40. Ст. 3822.

45. Опыт организации местного самоуправления в зарубежных странах: учебное пособие для магистров / А.С. Чуева, П.М. Курдюк, И.Н. Иваненко. Краснодар, 2013. 94 с.

46. Патюлин В.А. Государство и личность в СССР (правовые аспекты взаимоотношений). М.: Наука, 1974. 246 с.

47. Политика местных органов власти: Построение теорет. модели на базе зарубеж. опыта / Я. Ю. Старцев. Екатеринбург : Урал. акад. гос. службы, 1997. 47 с.

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

49. Постановление Пленума Высшего Арбитражного суда РФ от 30.07.2013 № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов» // СПС «Гарант».

50. Постановление Государственной думы Российской Федерации от 11.11.1996 № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» // СПС «Гарант».

51. Постовой Н.В. Муниципальное право России. Учебник / Н.В. Постовой, В.В. Таболин, Н.Н. Черногор, под ред. Н.В. Постового. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция. -2015. - 448 с.

52. Приказ Минюста РФ от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СПС «Гарант».

53. Примак Т.К., Орлова К.А. Терминологические трудности определения категории «Правовой статус» // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2012. №9. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/terminologicheskie-trudnosti-opredeleniya-kategorii-pravovoy-status> (дата обращения: 12.03.2021).

54. Провоторов Р. А. Выборы главы муниципального образования в контексте муниципальной реформы // Закон и право. 2018. №9. С. 44-47.

55. Редких С.В. Понятие правового статуса: формально-правовой контекст // Пробелы в российском законодательстве. 2009. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-pravovogo-statusa-formalno-pravovoy-kontekst> (дата обращения: 12.03.2021).

56. Решение № 12-2/2017 по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении // СудАкт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/zDw68nHmTmZg> (дата обращения: 13.03.2021).

57. Решение Совета депутатов Октябрьского внутригородского района городского округа Самара от 27.10.2015 № 17 «Об Уставе Октябрьского внутригородского района городского округа Самара Самарской области» // Компьютерная справочная правовая система «КонсультантПлюс».

58. Решение Совета депутатов Октябрьского внутригородского района городского округа Самара № 188 от 2 марта 2020 года «О внесении изменений в Устав Октябрьского внутригородского района городского округа Самара Самарской области» // Сайт Совета депутатов Октябрьского внутригородского района. URL: http://oktyabrskiy.gordumasamara.ru/ustav-oktyabrskogo-vnutrigorodskogo-raiona/?doing_wp_cron=1617516770.1086471080780029296875 (дата обращения: 12.03.2021).

59. Рябоконеv А. В. Статус главы муниципального образования: актуальные вопросы правового регулирования // Пробелы в российском законодательстве. 2016. №2. С.35-39.

60. Салихова Д. Ч. К вопросу о соотношении категорий "правовой статус" и "правовое положение" применительно к субъекту оценочной деятельности // Пробелы в российском законодательстве. 2018. №1. С.55-58.

61. Свешников, М.И. Очерк общей теории государственного права / М.И. Свешников. М.: Книга по Требованию. 2011. 311 с.

62. Слюсаренко Т.В. Правовой статус главы муниципального образования в Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. 29 с.

63. 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.

64. Стрекозов В.Г. Конституционное право России: учебник для академического бакалавриата / В. Г. Стрекозов. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт. 2018. 256 с.

65. Теория государства и права в вопросах и ответах : Учеб.-метод. пособие / А. В. Малько. 4. изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2002. 297 с.

66. Указ Президента РФ от 03.04.1997 № 278 (ред. от 19.09.1997) «О первоочередных мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию "Порядок во власти - порядок в стране. (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // СПС К+ (дата обращения 30.08.2021 г.).

67. Указ Президента РФ от 09.10.1993 № 1617 (ред. от 16.08.1996) «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС К+ (дата обращения 30.08.2021 г.).

68. Указ Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 (ред. от 10.01.2003) «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // СПС К+ (дата обращения 30.08.2021 г.).

69. Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 (ред. от 22.12.1993) «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС К+ (дата обращения 30.08.2021 г.).

70. Устав Самарской области от 18 декабря 2006 г. №179-ГД (с изменениями и дополнениями) // СПС «Гарант».

71. Устинова О.Ю. Ответственность главы муниципального образования в Российской Федерации // Известия ОГАУ. 2014. №4 (48). С.248-250.

72. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // СЗ РФ. 2007. №10. Ст. 1152.

73. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с изменениями и дополнениями) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.

74. Федоров А.И. Модели организации местного самоуправления в Российской Федерации // Отечественная юриспруденция. 2018. №3 (28). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 09.03.2021).

75. Чаннов, С.Е. Муниципальное право: учебник и практикум для бакалавриата и специалитета. 3.-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт. 2019. 150 с.

76. Чиркин В.Е. Современные модели местного самоуправления // Российский юридический журнал. М., 1995. №3 (7). С. 588-567.

77. Чихладзе Л. Т. «Советская» модель организации местного управления // Вестник Московского университета МВД России. 2012. №10. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovetskaya-model-organizatsii-mestnogo-upravleniya> (дата обращения: 21.03.2021).

78. Шамсутдинов Р.Х. Правовой статус главы муниципального образования: по материалам Приволжского федерального округа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2012. 27 с.

79. Шефер А. Органы "самоуправления" царской России. - Куйбышев: Куйбышевское издательство. 1939. 64 с.

80. Шошин Д.О. Нормотворческая деятельность главы муниципального образования // Вестник ПензГУ. 2019. №2 (26). С. 16-18.

81. Шульга Р. Р. Модальность и сравнение континентальной и англосаксонской моделей построения государственного регулирования гражданских отношений // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2020. №2. URL:

<https://cyberleninka.ru/article/n/modalnost-i-sravnenie-kontinentalnoy-i-anglosaksonskoy-modeley-postroeniya-gosudarstvennogo-regulirovaniya-grazhdanskih-otnosheniy> (дата обращения: 11.03.2021).

82. Шустов В.Г. Основные модели местного самоуправления // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2011. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-modeli-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 21.03.2021).

83. Якимов Ю.А. Статус субъекта права (теоретические вопросы) // Государство и право. 2003. №4. С. 5-10.

84. Gulati K. In what major cities of the US does the Mayor have a lot of power? [Электронный ресурс]. – URL: <http://quora.com/In-what-major-cities-of-the-US-does-the-Mayor-have-a-lotofpower> (дата обращения: 10.03.2021).

85. Himsworth, Chris M.G., Treaty-Making for Standards of Local Government: The European Charter of Local Self-Government and its Possible Application Beyond Europe (October 4, 2011). U. of Edinburgh School of Law Working Paper No. 2011/24, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1938255> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1938255> (дата обращения 11.03.2021).

86. Isabel Narbón-Perpiñá. Evaluating local government performance in times of crisis // Journal Local Government Studies. Volume 45, 2019 - Issue 1.

87. Jon C. Teaford. Post Suburbia: Government and Politics in Edge Cities. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997. v + 249pp.

88. Juraj Nemeš, Michiel S de Vries. Local Government Structure and Capacities in Europa. Viešoji politika ir administravimas. 2015, T. 14, Nr. 3, p. 249-267.

89. Khalilov G. R. O. The local self-government system in Europe // International scientific review. 2017. №4 (35). URL:

<https://cyberleninka.ru/article/n/the-local-self-government-system-in-europe> (дата обращения: 14.03.2021).

90. Power, Anne. Neighbourhood Management and the Future of Urban Areas (January 2004 London School of Economics).