

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 кафедры)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему «Правовой статус главы муниципального образования»

Студент

А.В. Григорьев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

А.С. Таран

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

Руководитель программы д.ю.н., профессор Д.А. Липинский

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

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой к.ю.н., доцент Н.В. Олиндер

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

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.



Тольятти 2019



Росдистант
ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Общая характеристика института главы муниципального образования в России.....	7
1.1. Юридическая природа и нормативно-правовое регулирование статуса главы муниципального образования.....	7
1.2. Проблемы вариативности механизма избрания главы муниципального образования.....	14
1.3. Правовые последствия прекращения полномочий и юридическая ответственность главы муниципального образования.....	29
Глава 2. Развитие и особенности правового статуса и полномочий главы муниципального образования на примере города Волгодонска.....	38
2.1. История развития института главы муниципального образования «Город Волгодонск».....	38
2.2. Юридический феномен главы муниципального образования, как муниципального служащего и органа местного самоуправления.....	46
2.3. Исполнительные и распорядительные полномочия главы муниципального образования.....	50
Глава 3. Глава муниципального образования и его роль в системе правотворчества органов местного самоуправления муниципального образования «Город Волгодонск».....	57
3.1. Нормотворческая инициатива главы муниципального образования и проблемы ее реализации.....	57
3.2. Сравнительный анализ правотворческой деятельности органов местного самоуправления города Волгодонска.....	62
3.3. Предложения по совершенствованию правового статуса главы муниципального образования.....	72
Заключение.....	76
Список используемой литературы.....	82

Введение

Актуальность исследования. В Ростовской области местное самоуправление осуществляется на территории городских округов, муниципальных районов, сельских и городских поселений, образованных в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В донском регионе расположено всего 463 муниципальных образования, из которых: городские округа – 12, муниципальные районы – 43, сельские поселения – 391, городские поселения – 17. Во всех представленных видах муниципальных образований Ростовской области присутствуют органы местного самоуправления, обязательным в их числе является глава муниципального образования.

Тема данной магистерской диссертации «Правовой статус главы муниципального образования». Актуальность диссертационного исследования обусловлена изменением с 2015 года структуры органов местного самоуправления в Ростовской области на основании Областного закона Ростовской области от 17.07.2014 № 201-3С «О внесении изменений в статью 16 Областного закона «О местном самоуправлении в Ростовской области». Начиная с 2015 года в Ростовской области и, в частности, в муниципальном образовании «Город Волгодонск» прошел процесс реформирования организации местного самоуправления.

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

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

высшего должностного лица и его компетенций перед населением, органами местного самоуправления и представительными органами.

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

Целью диссертационного исследования является изучение процесса исторической трансформации правового статуса главы муниципального образования, его функций и правовых особенностей, и внесение предложений по совершенствованию данного статуса на примере муниципального образования «Город Волгодонск».

Задачами исследования, в соответствии с целью, являются:

- освещение истории развития правового статуса главы муниципального образования;
- изучение полномочий главы и его роли в системе правовых отношений муниципального образования;
- анализ особенностей правового статуса главы, одновременно, как муниципального служащего и органа местного самоуправления;
- изучение нормотворческой деятельности главы муниципального образования;
- внесение предложений по изменению действующего законодательства и усовершенствованию правового статуса главы муниципального образования.

Объектом исследования в данной работе являются правоотношения, возникающие при исполнении главой муниципального образования своих полномочий.

Предметом исследования является правовой статус главы муниципального образования.

Нормативную базу магистерской работы составили законодательные акты Российской Федерации: Конституция РФ, федеральные законы, постановления Правительства РФ, нормативно-правовые акты Ростовской области и муниципального образования «Город Волгодонск».

Методологическую основу данной диссертации составили общенаучные и частные методы познания: логический, статистический, исторический, сравнительно-правовой.

Эмпирическую базу исследования составляет анализ правотворческой деятельности органов местного самоуправления муниципального образования «Город Волгодонск» и председателя Волгодонской городской Думы – главы города за период с 2015 по 2018 годы.

Теоретическая основа исследования. При анализе источников конституционного и муниципального права были изучены труды авторов: Алексеева С.С., Алексиковой О.В., Батанова А.В., Белоусовой Е.В.,

Бестужего А.И., Бондарь Н.С., Бойко Н.С., Быковой А.Г., Воронкова А.В., Вискуловой В.В., Дубовкина К.П., Жамборова А.А., Карасева А.Т., Кашанина Т.В., Кеня И.А., Корельского В.М., Коростелевой М.В., Костюкова А.Н., Кудрявцева В.В., Кутафина О.Е., Малявкиной Н.В., Маньковской С.И., Модниковой Т.Н., Модина Н.А., Мирошниченко Е.В., Сергеева А.А., Серовой Н.А., Симонян Г.Р., Соловьева С.Г., Смирновой Ю.М., Пленкина В.А., Постриганов Е.А., Тузикова А.Р., Турищевой Н.Ю., Трофимова М.С., Фадеева В.И., Хабарова И.А., Хаманевой Н.Ю., Чеботарева Г.Н., Черепанова В.А., Шугриной Е.С.

Теоретическая значимость магистерской работы заключается в обобщении теоретического опыта законодательного регулирования деятельности главы муниципального образования.

Научно-практическая значимость магистерской работы определяется, прежде всего, возможностью использования положений, сформулированных в диссертации и выводов при разработке соответствующего правового регулирования деятельности главы муниципального образования.

Структура магистерской работы. Исследование состоит из введения, основной части в виде трех глав, заключения, списка литературы, включающего в себя 65 источников. Материал исследования изложен на 91 странице.

Основные научные результаты, выносимые на защиту:

1. В 2014 году в России произошла административная реформа, результатом которой стало создание института главы муниципального образования в его новом организационно-правовом статусе – органа местного самоуправления. Несмотря на наличие обособленного организационно-правового статуса органа, круг исполнительно-распорядительных полномочий главы муниципального образования в решении вопросов местного значения уступает полномочиям представительного органа и главы администрации.

2. В России сложился юридический феномен правового статуса главы муниципального образования, который является одновременно и органом местного самоуправления (наделен функционалом юридического лица), и муниципальным служащим (имеет права и несет обязанности физического лица – муниципального служащего). Элементы правового статуса главы невозможно рассматривать вне их взаимосвязи.

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

4. Глава муниципального образования, наряду с другими органами местного самоуправления, наделен правом нормотворческой инициативы. Однако глава реализует данное право не самостоятельно, а через представительный орган местного самоуправления, что отражается на общем количестве нормативно-правовых актов, принятых главой и сужает его роль в нормотворчестве муниципального образования.

5. Правовой статус главы муниципального образования нуждается в совершенствовании. Необходимо расширение бюджетных полномочий и нормотворческой функции, а также сужение функционала главы, как председателя представительного органа.

Список работ, отражающих основные положения магистерской диссертации.

Григорьев А.В. Проблемы правового регулирования досрочного прекращения полномочий глав местного самоуправления на примере муниципального образования «Город Волгодонск» // Журнал «Школа науки», № 1, февраль, 2018.

Глава 1. Общая характеристика института главы муниципального образования в России

1.1. Юридическая природа и нормативно-правовое регулирование статуса главы муниципального образования

В юридической литературе отмечается, что вопросы характера власти и правовой природы местного самоуправления – наиболее обсуждаемые в современном муниципальном праве. Например, кандидат юридических наук А.В. Батанов считает, что можно представить множество определений местного самоуправления. Авторы каждого определения заостряют свое внимание на совершенно противоположных его аспектах и выделяют, порой, полярные проявления и ракурсы такого общественно-политического явления, как местное самоуправление. Особо отмечается роль местного самоуправления, его значение в процессе становления современного российского конституционализма, правового государства, в целом, и гражданского общества, в частности. Все вышеуказанное относится и к институту главы муниципального образования, как неотъемлемой части организации самоуправления на местах¹.

Важно отметить, что легальный термин «глава муниципального образования», был введен в юридический оборот Федеральным законом от 28.08.1995 № 154-ФЗ² с целью обозначения выборного должностного лица, который возглавляет самоуправление на местах. Следует обратить внимание на тот факт, что словосочетание «муниципальное образование» появилось в юридической терминологии годом ранее, в 1994 году, с принятием первой

¹ Батанов А.В. Муниципализм как основа гражданского общества и современного конституционализма / Административное и муниципальное право. 2008. № 4. С. 38.

² Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/ (Дата обращения 09.02.2018).

части Гражданского Кодекса Российской Федерации³. До появления вышеназванных терминов в правовом лексиконе были распространены такие понятия, как «глава местного самоуправления» и «глава местной администрации», которые не имели легальных юридических определений, поэтому не считались устойчивыми юридическими терминами.

Несмотря на свою повсеместную распространенность, до вступления в силу Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ должность главы муниципального образования, отнюдь, не была обязательной в правоприменительной практике. В первую очередь, её учреждение связывалось законодателем исключительно с наличием определенной процедуры в уставе муниципального образования. Озвученный вывод неоднократно подтверждался в свое время решениями высших судебных органов. Так Верховный Суд Российской Федерации в 1999 году указал, что в целом ряде регионов при проведении выборов допускается следующая ошибка: выборы глав муниципальных образований назначаются до выборов в представительный орган. Между тем, как высказался Верховный Суд РФ, выборы глав назначаются и проводятся только после введения выборной должности главы в устав конкретного муниципального образования, который утверждается представительным органом⁴.

В Постановлении от 30.11.2000 № 15-П выразил особое мнение и Конституционный Суд Российской Федерации. Высшая судебная инстанция России сослалась на недозволённость прямых предписаний в нормотворчестве субъектов РФ при установлении способов замещения и учреждения должностей глав местного самоуправления в муниципальных

³ Гражданский Кодекс Российской Федерации. Часть 1: Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ // [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (Дата обращения 09.02.2018).

⁴ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации. Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам. Вопросы местного самоуправления // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, 2000, № 1.

образованиях⁵. Конституционный суд Российской Федерации обозначил свою позицию по данному правовому спору следующим образом: представительные органы местного самоуправления не вправе предусматривать в уставах муниципальных образований должность главы местного самоуправления в качестве выборного должностного лица, поскольку частью 1 статьи 130 Конституции РФ продиктована обязанность наличия исключительно выборных органов местного самоуправления в муниципальных образованиях. Таким образом, прочие должностные лица и органы местного самоуправления и образуются согласно уставам муниципальных образований, что следует из Определения от 21.02.2002 № 26-О⁶.

Следует обратить особое внимание на то обстоятельство, что с принятием Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ⁷ ситуация с правовой определенностью статуса главы муниципального образования усложнилась. Согласно статье 34 названного федерального закона, глава муниципального включается в перечень органов местного самоуправления, которые обязательны для всех муниципальных образований. Изучая общие характеристики статуса главы муниципального образования, необходимо остановиться на следующем моменте. В статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ, в которой содержатся основные понятия закона, понятие «глава муниципального образования» отсутствует, в отличие от ранее

⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.2000 № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29452/ (Дата обращения 09.02.2018).

⁶ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21.02.2002 № 26-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Курганской областной Думы о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37468/ (Дата обращения 09.02.2018).

⁷ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (Дата обращения 09.02.2018).

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

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

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

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

полномочий, определяемому уставом⁸.

Из приведенных Конституционным судом РФ положений следует, что глава муниципального образования, который руководит местной администрацией на принципах единоначалия, призван обеспечивать законность в деятельности местной администрации в целом и каждого ее структурного подразделения, в частности, а также надлежащее исполнение всех возложенных на местную администрацию полномочий на основе субординации. Следовательно, во взаимоотношениях с государством глава, будучи высшим должностным лицом муниципального образования, несет всю полноту персональной ответственности за устранение допущенных местной администрацией и установленных судом нарушений прав и свобод человека, и гражданина, а также иных охраняемых законом публичных интересов. Иная трактовка обязанностей главы, как полагает КС РФ, не только подрывала бы принципы единоначалия в руководстве местной администрацией, но и создавало бы предпосылки для снижения гарантий надлежащего уровня правовой дисциплины в местном самоуправлении⁹.

После прочтения нормы 36 статьи Федерального закона № 131-ФЗ, и Определения КС РФ возникает закономерный вопрос: что же необходимо понимать под формулировкой «высшее должностное лицо» муниципального образования? Формальная юридическая логика некоторым образом наталкивает на мысль о том, что такая должность, как - «высшая», предполагает более существенные компетенции и полномочия, чем те, которыми наделены иные органы и должностные лица муниципального образования. Об этом говорит и подпункт 1 части 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ: «глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального

⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 16.01.2018 № 12-О «По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_290229/ (Дата обращения 09.02.2018).

⁹ Там же.

образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса»¹⁰. Ввиду наличия двух способов избрания главы, кажется логичным возникновение двойственной правовой природы статуса главы муниципального образования.

О двойственности правовой природы статуса главы первым высказался доктор юридических наук Н.С. Бондарь. Автор выразил мнение, что глава муниципального образования, с одной стороны, выполняет функции главы местной администрации, так как является исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления, а с другой стороны, ввиду избрания жителями муниципального образования на прямых выборах, имеет представительные начала и наделен властными полномочиями представительного характера. По мнению автора, обладание компетенциями в области нормотворчества и контроля все равно не делает из главы орган местного самоуправления¹¹. В таком случае представительные функции главы муниципального образования не могут быть подкреплены в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ собственными (или независимыми от других органов) полномочиями по решению вопросов местного значения.

В свою очередь, кандидат юридических наук Е.В. Мирошниченко высказал мнение, что при формировании местного самоуправления особое внимание следует делать не на разграничении компетенции и балансе полномочий, а на приоритете отдельно взятой ветви власти и разделении властных полномочий в соответствующей пропорции¹². Мнение автора Мирошниченко, опубликованное еще в 1992 году, стоит особо отметить, поскольку оно является актуальным до сих пор. Законодатель стремится уравнивать в полномочиях две ветви власти, в итоге, глава муниципального

¹⁰ Там же.

¹¹ Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. С. 95.

¹² Мирошниченко Е.В. Шаги к самоуправлению // Народный депутат. 1992. № 17. С. 51.

образования, являющийся органом местного самоуправления, остается фактически обделенным теми полномочиями, которые позволяли бы ему в полной мере влиять на общественные отношения в муниципальном образовании. Данный вывод также найдет свое подтверждение в следующих параграфах работы.

Завершая рассмотрение проблематики двойственности правовой природы главы муниципального образования, следует отметить схожесть модели организации власти на федеральном и муниципальном уровнях. Модель построения власти на муниципальном уровне отражает концепцию федеральных органов власти: Президент РФ – Федеральное Собрание РФ – Правительство РФ – Председатель Правительства РФ. Сравним на примере органов местного самоуправления муниципального образования «Город Волгодонск»: председатель Волгодонской городской Думы – глава города Волгодонска – Волгодонская городская Дума – Администрации города Волгодонска – глава Администрации города Волгодонска. Данная модель всесторонне используется в субъектах Российской Федерации во исполнение Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ¹³, принятого за некоторое время до принятия основного для местного самоуправления Федерального закона № 131-ФЗ. В Конституции РФ закладываются основные направления построения власти на всех уровнях, и в этом толковании наличие в муниципальном образовании должности главы муниципального образования полностью вписывается в установленные Конституцией принципы властеотношений. Указанное выше позволяет сделать вывод, что правовая статус главы является публично-правовым и базируется на конституционно-правовых положениях о местном самоуправлении.

¹³ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (Дата обращения 09.02.2018).

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

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

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

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

Обозначенная в данном параграфе проблема двойственного характера правовой природы статуса главы муниципального образования, возникающая из-за вариативности способов избрания главы, в контексте диссертационного исследования требует дальнейшего раскрытия и подробного изучения, что и будет сделано в следующем параграфе работы.

1.2. Проблемы вариативности механизма избрания главы муниципального образования

В современной российской системе органов местного самоуправления, как нами установлено в предыдущем параграфе, глава является самостоятельным органом местного самоуправления и фактически является высшим должностным лицом муниципального образования. В настоящее время в России не прекращается дискуссия среди ряда авторитетных правоведов о целесообразности наличия в федеральном законодательстве норм, предполагающих несколько способов избрания на должность главы муниципального образования. Рассмотрим мнения правоведов, коснувшихся данной правовой проблемы.

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

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

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

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

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

и главой одновременно с этим главой администрации (данная форма возможно исключительно в сельских поселениях)¹⁴.

Как видно из представленных вариантов, правовой механизм избрания главы муниципального образования в России достаточно гибок и разнообразен, что позволяет максимально адаптировать данные юридические модели к конкретным особенностям регионов страны и их муниципальным образованиям. Остановимся подробнее на данной гипотезе и обратимся к научным трудам правоведов. Например, М.С. Трофимов и А.И. Бестужий выражают мнение, что в соответствии с действующим законодательством о местном самоуправлении, глава является, прежде всего, представителем населения. При избрании на прямых выборах, глава получает свои полномочия непосредственно от населения. В случае избрании лица на пост главы депутатами представительного органа местного самоуправления, которые в свою очередь, также избраны населением, он получает делегированные полномочия от населения через депутатов. В каждом из приведенных случаев можно считать, что глава муниципального образования – это выборное должностное лицо. Такие элементы, как правосубъектность и гражданство, порядок избрания и пребывания на должности, как отмечают процитированные выше авторы, не являются элементами правового статуса главы органа местного самоуправления, а выступают лишь в качестве оснований возникновения такого статуса. Например, лицо, не имеющее гражданства РФ, не может быть избрано главой муниципального

¹⁴ Серова Н.А., Анализ трансформаций выборов глав муниципальных образований Мурманской области // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-transformatsiy-vyborov-glav-munitsipalnyh-obrazovaniy-murmanskoy-oblasti> (дата обращения: 27.04.2018).

образования либо приобрести такой статус¹⁵.

Поддерживает данную теорию кандидат юридических наук А.А. Жамборов в своей статье «Конституционно-правовой статус главы местного самоуправления». Автор отмечает, глава муниципального образования избирается путем прямых выборов либо населением, либо депутатами представительного органа местного самоуправления, то есть пребывает в общественных отношениях, которые так или иначе связаны с существованием выборности должностных лиц и представительства в органах власти. В этой связи, подобная реализация главой муниципального образования властных полномочий осуществляется в пределах муниципально-правовых правоотношений. Таким образом, осуществляется один из основополагающих принципов организации самоуправления в России – неукоснительное соблюдение прав, законных интересов и свобод гражданина и человека. Глава муниципального образования фактически в таком случае выступает гарантом соблюдения прав его избирателей. Такие полномочия предусматриваются в уставах муниципальных образований в соответствующих главах¹⁶.

Проблемы конкурсного избрания глав муниципальных образований раскрывает автор В.В. Вискулова. В частности, автор отмечает чрезмерную вариативность законодательной практики регионов и отдельных муниципальных образований. Конституционный суд также не остался безучастным к процессу. Высший судебный орган России выразил мнение, что в условиях необходимости сбалансированной реализации общегосударственных и местных интересов учреждение законодательством

¹⁵ Трофимов М.С., Бестужий А.И., К вопросу Об особенностях и проблемах реализации муниципально-правового статуса главы муниципального образования в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 2 (32). [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-osobennostyah-i-problemah-realizatsii-munitsipalno-pravovogo-statusa-glavy-munitsipalnogo-obrazovaniya-v-rossiyskoy> (дата обращения: 27.04.2018).

¹⁶ Жамборов А.А., Конституционно-правовой статус главы муниципального образования // Теория и практика общественного развития. 2015. № 3. [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionno-pravovoy-status-glavy-munitsipalnogo-obrazovaniya> (дата обращения: 27.04.2018).

субъектов РФ безальтернативного порядка избрания главы муниципального образования возможно лишь для верхнего территориального уровня местного самоуправления во всех для соответствующего региона муниципальных районах, городских округах, внутригородских районах, городских поселениях, которые по степени концентрации возложенных на них публичных задач сопоставимы с городскими округами. Именно степень концентрации возложенных на местное самоуправление публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение¹⁷.

Проблемы и перспективы местного самоуправления в современной России раскрыл автор Е.А. Постриганов. Непосредственно до внесения поправок часть 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ норма определяла, что глава может возглавить либо представительный орган местного самоуправления, либо администрацию, то есть исполнительный орган (но в населенном пункте с населением не более ста человек). Лицо, возглавившее муниципальное образование согласно нормам указанной статьи, избирается гражданами на прямых муниципальных выборах, или депутатами представительного органа местного самоуправления из своего состава. Если же глава будет выбран представительным органом, он станет председателем данного органа, например, председателем – главой города. Если глава избран непосредственно населением на прямых выборах, он становится либо депутатом и входит в состав представительного органа, и при этом возглавляет представительный орган, либо – главой администрации, т.е. главой исполнительного органа. Подобная процедура передачи полномочий главе должна была быть прописана в Уставе муниципального образования.

Автор Е.А. Постриганов отметил также следующую интересную особенность. Ранее в подавляющем большинстве городов Российской

¹⁷ Вискулова В.В., О «Конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики // Журнал российского права. 2017. № 6 (246). [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-konkursnom-poryadke-izbraniya-glav-munitsipalnyh-obrazovaniy-nekotorye-obobscheniya-dvuhletney-praktiki> (дата обращения: 27.04.2018).

Федерации глава выбирался жителями города, и возглавлял исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, то есть администрацию города. В отдельных городских округах существовала система, согласно которой глава возглавлял представительный орган, а исполнительным органом руководило лицо, которое назначалось на должность по контракту, заключенному по итогам конкурсных процедур. Названная практика сложилась в таких городах как, Казань, Тюмень, Челябинск, Омск, Брянск, Курган, Екатеринбург¹⁸.

В свою очередь, проблемы взаимодействия главы и представительного органа раскрыла кандидат юридических наук Т.Н. Модникова. По ее мнению лицо, возглавившее муниципальное образование, несет публично-правовую обязанность взаимодействовать с представительным органом, в частности в случаях, если это необходимо в публичных интересах. Если такое взаимодействие обуславливается частными интересами, то оно имеет скорее не правовую, а противоправную природу, и должно быть пресечено конституционно-правовыми методами регулирования общественных отношений¹⁹.

В еще одной своей статье Т.Н. Модникова также коснулась в своих трудах и проблемы отзыва главы муниципального образования. В упрощенном виде правовая ответственность главы устанавливается перед такими субъектами, как:

- 1) населением, которое его избрало, то есть процедура досрочного отзыва;

¹⁸ Постриганов Е.А., Местное самоуправление в современной России: проблемы и перспективы // Территория новых возможностей, 2014, № 4 (27). [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-v-sovremennoy-rossii-problemy-i-perspektivy-1> (дата обращения: 27.04.2018).

¹⁹ Модникова Т. Н. Проблемы взаимодействия главы муниципального образования с представительным органом местного самоуправления // Среднерусский вестник общественных наук. 2013. №1. [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-vzaimodeystviya-glavy-munitsipalnogo-obrazovaniya-s-predstavitelnyim-organom-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 16.02.2019).

2) представительным органом местного самоуправления (или удаление в отставку);

3) высшим должностным лицом субъекта РФ, в котором находится муниципальное образование;

4) представительным органом субъекта Российской Федерации;

5) высшими федеральными органами, например, Государственной думой или Президентом РФ. Изучение законодательства наталкивает на выводы, что не все указанные формы избрания глав муниципальных образований могут эффективно использоваться. Законодатель, как видится, предпочитает институтам отзыва непосредственное удаление в отставку или отрешение от должности. Институт отзыва не является в настоящее время ключевым и имеет ряд недоработок по мнению автора²⁰.

В этой связи, становится необходимой систематизация методик и правовых форм, согласно которым взаимодействуют главы представительного и исполнительного органа местного самоуправления. По мнению автора к ним следует отнести:

1) внесение проектов решений и постановлений в представительный орган;

2) участие глав муниципальных образований в общественных обсуждениях проектов правовых актов;

3) подписание или отклонение главой муниципального образования нормативных правовых актов, которые принимаются представительным органом местного самоуправления;

4) подконтрольность и подотчетность главы представительному органу.

Такая классификация не вносит исчерпывающий характер в исследуемые общественные отношения. В данной классификации, как

²⁰ Модникова Т.Н., Институт досрочного отзыва главы муниципального образования в современной России // Юридические записки. 2014. № 1. [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/institut-dosrochnogo-otzyva-glavy-munitsipalnogo-obrazovaniya-v-sovremennoy-rossii> (дата обращения: 27.04.2018).

считает автор, опускаются некоторые компоненты, которые не могут иметь определяющего значения в существующей системе муниципальных правоотношений.

Как видно из приведенных работ авторов, проблематика порядка избрания, отзыва и взаимодействия глав муниципальных образований с органами местного самоуправления, широко изучена множеством авторов и нашла свое отражение в ряде научных источников.

Обратимся подробнее к практике избрания главы муниципального образования. Как было ранее выяснено нами, в самом начале становления статуса главы муниципального образования преобладающей являлась модель его избрания на прямых муниципальных выборах. С июня 2014 в Российской Федерации был изменен порядок избрания глав муниципальных образований. Теперь главы могут быть избраны из числа депутатов и одновременно занять должность главы администрации. В таком случае глава снимает с себя полномочия депутата²¹. Годом ранее, изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ установили, что сами полномочия, срок полномочий, порядок формирования, подконтрольность и подотчетность органов местного самоуправления, прочие вопросы организации и их деятельности, устанавливаются уставом согласно законодательству субъекта Российской Федерации»²².

²¹ Федеральный закон от 23.06.2014 № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения 09.02.2018).

²² Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/ (Дата обращения 09.02.2018).

В Ростовской области в 2014 году также произошли многочисленные изменения законодательства об организации местного самоуправления. Областной закон РО от 17.07.2014 № 200-3С «О главах городских округов Ростовской области»²³ определил новую схему выборов на всей территории Донского региона. Впервые в законодательстве субъектов России, нормативно-правовой акт установил, в каких городских округах и муниципальных образованиях выборы глав осуществляются представительными органами муниципальных образований, в число которых попал и город Волгодонск. Помимо Ростовской области подобные изменения коснулись и ряда других регионов, где вызвали критику ряда ученых-правоведов.

Как отмечает автор В.В. Вискулова, «электорат целого ряда муниципальных образований фактически лишили права непосредственно определять главу местного самоуправления. Система отбора глав на основании конкурсных процедур в муниципалитетах порождает споры о принадлежности власти и долгие судебные разбирательства»²⁴. Автор А.Г. Быкова также указывает на то, что «одними из основных принципов организации власти на местах являются принцип невмешательства органов государственной власти и принцип самостоятельности местного самоуправления. Фактически на местах складывается противоположная практика. Государственные органы субъектов Российской Федерации на законодательном уровне интенсивно внедряют нормативные акты, напрямую регулирующие вопросы местного значения. Например, государственными органами Омской области в

²³ Областной закон Ростовской области от 17.07.2014 № 200-3С «О главах городских округов в Ростовской области», [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.donland.ru/documents/O-glavakh-gorodskikh-okrugov-v-Rostovskoj-oblasti?pageid=128483&mid=134977&itemId=22682> (Дата обращения 09.02.2018).

²⁴ Вискулова В.В., О «Конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики // Журнал российского права. 2017. № 6 (246). [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-konkursnom-poryadke-izbraniya-glav-munitsipalnyh-obrazovaniy-nekotorye-obobscheniya-dvuhletney-praktiki> (дата обращения: 27.04.2018).

представительные органы местного самоуправления было направлено модельное решение представительного органа муниципального образования «Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования». В августе - сентябре 2015 года представительные органы муниципальных образований приняли это модельное решение»²⁵. Для подтверждения слов автора нами был ранее рассмотрен пример влияния на порядок избрания главы Законодательным собранием Ростовской области на примере Областного закона № 200-ЗС²⁶.

Например, автор В.А. Черепанов высказал более резкое отношение к сложившейся на сегодняшний день практике выборов глав через процессуальное решение представительного органа. По его мнению, граждане, которые согласно Конституции РФ представляют собой единственный источник власти и носитель суверенитета, не получают право на прямое избрание кандидатов²⁷. Еще одно интересное мнение относительно реформы высказал В.В. Кудрявцев. Согласно его мнению, контрактная система определения главы из числа депутатов представительного органа местного самоуправления фактически лишает граждан не только права выбрать мэра, но и являться инициаторами по его отзыву, поскольку глава муниципального образования в данном случае не является избранным народом должностным лицом. Как усматривает автор, это является нарушением принципа гласности при формировании местного самоуправления²⁸.

Есть и положительные оценки реформы. Например, автор И.А. Хабаров отмечает, что положительными моментами избрания главы посредством конкурсных процедур в условиях кризиса и тотальной экономии средств

²⁵ Быкова А.Г. К вопросу о способах замещения должности главы муниципального образования // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2 (31). С. 18.

²⁶ Там же.

²⁷ Черепанов В.А. О непосредственном и адекватном выражении воли народа в ходе выборов // Государство и право. 2018. № 3. С. 59.

²⁸ Кудрявцев В.В. Право граждан на участие в избрании главы местной администрации в контексте принципа гласности в местном самоуправлении // Гос. власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 22.

местных бюджетов является оправданной мерой. По его мнению, преобразование местного самоуправления проводится с целью предотвращения возникновения конфликтов и укрепления стабильности в сфере муниципального управления²⁹.

Как мы видим из материалов исследования, порядок конкурсного избрания глав муниципальных образований за несколько лет претерпел ряд изменений. Во многом такие изменения связаны с изложенными в судебных решениях различных инстанций толкованиями норм законодательства о порядке избрания глав. Обширная практика судов по этому поводу сложилась в связи с тем, что законодатель не привел в нормативных актах критерии выбора как самих глав муниципальных образований, так и ориентиров для определения конкретных способов избрания главы на всех уровнях местного самоуправления. В этой связи, КС РФ разъяснил, что на территориальном (базовом) уровне функционирования местного самоуправления, правовыми актами представительных органов не должен вводиться способ замещения должности главы, при котором отсутствует альтернатива его избрания. По мнению КС РФ, прямые муниципальные выборы глав должны быть сохранены³⁰.

Немногим позднее, в 2016 году на законодательном уровне в России был утвержден целый ряд принципов и критериев подбора кандидатов на замещение должности главы. Кандидатом на должность главы после изменений в настоящее время регистрируется гражданин РФ, который не имеет на день проведения конкурса ограничений пассивного избирательного

²⁹ Хабаров И.А. Модели муниципального управления: тенденции развития в условиях реформирования и избирательных кампаний 2014 — 2016 гг. // Pro nunc. Современные политические процессы. 2016. № 1(16). С. 155.

³⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 ст. 35, частей 2 и 3.1 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 1.1 ст. 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189899/ (Дата обращения 09.02.2018).

права. Дополнительными критериями отбора согласно условиям конкурса, могут предусматриваться требования: к профессиональным навыкам и знаниям, а также к образованию. Солидарен с мнением автора М.В. Коростелева, которая считает, что требования к квалификации и профессиональным знаниям претендента на пост главы необходимо отразить на законодательном уровне, как минимум субъекта РФ³¹.

Уже в 2017 в действующее законодательство снова вносятся изменения, которые были направлены на уточнение и систематизацию требований к кандидатуре на должность главы, который теперь соблюдает запреты, ограничения, исполняет обязанности, установленные федеральными законами: от 06.10.2003 № 131-ФЗ и от 25 декабря 2008 № 273-ФЗ³². Таким образом, глава в момент избрания принимает на себя те же обязанности, ограничения и запреты, что и рядовые муниципальные служащие муниципального образования, в котором он собирается занять пост.

Следует обратить отдельное внимание на то, что глава города, который возглавляет политическую партию в своем муниципалитете, обязан оказывать содействие всем политическим силам в муниципальном образовании. По мнению автора Н.Ю. Турищевой необходимо ввести в процедуру выдвижения политическими партиями кандидатов для представления конкурсной комиссии и процедуру согласования кандидатур партиями. Как считает автор, данный вопрос особенно актуален в субъектах РФ для административных центров³³.

³¹ Коростелева М.В. Проблемы правового регулирования избрания главы муниципального образования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 3. С. 14.

³² Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/ (Дата обращения 09.02.2018).

³³ Турищева Н.Ю. К вопросу о правовом регулировании поддержки выдвижения кандидатов политическими партиями // Право и государство: теория и практика. 2014. № 8. С. 35 - 39.

Точки над «i» в вопросах организации деятельности главы поставил Минрегион России, издав методические рекомендации³⁴. Согласно предложенной Минрегионом России концепции, на местах возникла необходимость создания взаимосвязанного применения установленных законодательством требований при реконструкции системы местного самоуправления в каждом муниципальном образовании. Новая схема приводит к формированию следующих основных моделей:

1) глава МО избирается населением муниципального образования и возглавляет местную администрацию, а председатель представительного органа выбирается среди состава депутатов органа;

2) глава МО выбирается депутатами представительного органа из числа депутатов и исполняет обязанности председателя представительного органа;

3) глава МО избирается населением и возглавляет представительный орган муниципального района.

По мнению Минрегиона России, первая модель – это модель с «сильным мэром», которая означает взаимосвязь главы с населением муниципального образования, а также персональную ответственность главы за подбор кадров и реализацию муниципальной политики.

Вторая модель – модель с «сити-менеджером», которая предполагает выбор руководителей на основании профессиональных качеств и последующего заключения контракта.

Третью модель Минрегион России считает «гибридной». Данная модель предполагает сосуществование «выборного» главы муниципального образования и назначаемого по конкурсу «сити-менеджера», однако

³⁴ Методические рекомендации по подготовке нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию положений Федерального закона от 27 мая 2014 г. N 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70626020/> (Дата обращения 09.02.2018).

содержит в себе опасность размывания ответственности и предпосылки для развития конфликта между указанными должностными лицами.

Как отмечает ведомство, в России «первая» и «вторая» модели имеют равное распространение, значительно реже встречается «третья» модель³⁵.

Для примера, рассмотрим американскую модель управления, приведенную автором 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 политики³⁶. Как видно из слов автор, американская модель имеет некоторые сходства с моделями, выделенными Минрегионом России.

Подведем итоги изложенному в настоящем параграфе. Глава муниципального образования в соответствии с уставом:

1) избирается представительным органом (думой) или на прямых

³⁵ Там же.

³⁶ 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-lot-of-power> (дата обращения: 17.03.2019).

муниципальных выборах муниципального образования из состава депутатов. В населенном пункте с общим числом жителей, обладающих активным избирательным правом, не больше ста человек глава выбирается на сходе граждан;

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

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

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

5) входит в состав представительного органа муниципального образования, в случае, если оно состоит из нескольких поселений, и представительный орган формируется из глав таких поселений³⁷.

Необходимо также отметить, что:

1) избрание глав муниципальных образований в настоящее время осуществляется несколькими способами;

2) изменения нормативного регулирования порядка избрания главы происходят достаточно часто, что может негативно сказаться на практике правоприменения;

3) возросло число дел, рассмотренных судами различных уровней о нарушении порядка избрания глав муниципальных образований.

Изучив важные особенности избрания глав муниципальных образований, необходимо отметить, что современная организация местного самоуправления в России, при которой глава муниципального образования избирается не прямыми выборами, а на основании конкурсных процедур

³⁷ Там же.

среди депутатов представительного органа власти, граждане лишаются такого важного инструмента волеизъявления, как отзыв главы муниципального образования. До изученной в параграфе реформы граждане могли инициировать отзыв ранее избранного ими мэра. Проблемы и правовые последствия прекращения полномочий главы муниципального образования в новых правовых реалиях будут изучены нами в следующем параграфе работы.

1.3. Правовые последствия прекращения полномочий и юридическая ответственность главы муниципального образования

Для защиты законных интересов граждан от злоупотребления властными полномочиями органами местного самоуправления, законодатель предусмотрел целый ряд правовых механизмов, регулирующих прекращение полномочий главы муниципального образования наряду с исполнительными и представительными органами местного самоуправления. Разработать такой правовой механизм потребовалась взамен ранее существовавшей процедуры отзыва мэра муниципального образования его избирателями³⁸.

Согласно части 2 статьи 130 Конституции РФ самоуправление на местном уровне гражданами осуществляется путем проведения выборов, референдумов, иных форм прямого волеизъявления. Ранее основной правовой документ государства в части 1 статьи 32 закрепляет за гражданами право участвовать в управлении государством через представителей. Напрашивается вывод, что само право граждан на самостоятельное осуществление местного самоуправления через отзыв главы муниципального образования, таким образом, может осуществляться путем непрямого (через представителей) отзыва на местном уровне. Поскольку механизм отзыва главы в новых правовых реалиях фактически прекратил

³⁸ Кеня И.А. Практика регулирования вопросов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2009. - № 4. - С. 2-6.

существование, в правовой среде появилось новое устойчивое словосочетание «удаление в отставку». Регулирует вопросы удаления главы муниципального образования в отставку статья 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно пункту 1 названной статьи глава удаляется:

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

Наиболее дискуссионным в среде правоведов является последний подпункт. После внесения целого ряда изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ по вопросу наделения глав субъектов РФ полномочиями по удалению глав муниципальных образований данное положение вошло в противоречие с Определением Конституционного суда РФ от 11.06.1999 № 105-0. В Определении содержится указание об обязанности законодательства в первоочередном порядке обеспечивать конституционное право граждан на формирование органов местного самоуправления без государственного вмешательства.

Как отмечает автор Е.С. Шугрина, в том случае, если удаление главы инициируется главой субъекта, результат предсказуем заранее³⁹. В свою очередь, А.Н. Костюков выражает мнение, что само наличие такой возможности у глав субъектов является нарушением конституционного принципа непосредственности и самостоятельности местного самоуправления. Однако с утверждениями авторов трудно согласиться, поскольку задолго до административной реформы было вынесенное Постановление КС РФ от 16.10.1997 № 14-П, в котором разъяснено, что само прекращение полномочий выборных должностных лиц и органов местного самоуправления по инициативе глав субъектов не может рассматриваться в качестве вмешательства государства⁴⁰.

³⁹ Шугрина Е.С. Формы и пределы вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 7. - С. 26-32.

⁴⁰ Костюков А.Н. Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы // Конституционное и муниципальное право. - 2011. - № 6. - С. 48-57.

Рассмотрим практическую возможность удаления главы муниципального образования в отставку главой субъекта РФ. По основаниям, предусмотренным п. 2 ч. 1 статьи 74 Федерального закона № 131-ФЗ главу муниципального образования достаточно затруднительно отправить в отставку. Противоправную деятельность главы в таком случае надлежит доказывать в судебном порядке. Как правило, в суде рассматривается диспозиция статьи 3.1 Федерального закона № 184-ФЗ, а именно создание угрозы территориальной целостности и единству страны, обороноспособности и национальной безопасности; единству экономического и правового пространства». Абстрагируясь от общих формулировок, приведенных в статье, доказыванию подлежат серьезные правонарушения, а не отдельные дисциплинарные проступки, как виделось ранее. Но если должностное лицо субъекта при удалении главы муниципалитета не опирается на решение суда, которым установлен факт правонарушения, решение об удалении не будет иметь юридической силы, ввиду недоказанности оснований вынесения.

Некоторые авторы отметили противоречие действующих норм ранее принятым. Так, Федеральным законом от 07.05.2009 № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ранее уже вводился институт удаления в отставку главы муниципалитета. Изложенная в законе схема значительно отличается от процедуры удаления главы на основании решения главы субъекта РФ. Согласно указанным поправкам факт противоправного деяния, изложенного в судебном решении, для удаления главы не требовался. Дать оценку противоправности деяния могла только инициативная группа депутатов представительного органа наряду с главой субъекта РФ⁴¹.

⁴¹ Малявкина Н.В., Алексикова О.В., Отрешение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации от должности глав муниципальных образований // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. №5. [Электронный ресурс] URL:

Немаловажен и тот факт, что глава субъекта наделен правом выбора между инициативой перед представительным органом об удалении главы муниципалитета и самостоятельным решением об удалении главы в отставку, автор Ю.М. Смирнова изучила варианты, при которых глава субъекта воспользуется тем или иным правом. Согласно мнению автора, в случае, если глава муниципального образования совершил противоправное деяние – данный факт необходимо установить в судебном порядке и досрочно прекратить его полномочия. В таком случае инициатива перед представительным органом является излишней. Если же глава муниципального образования совершил политический просчет, не исполнив обязательства перед избирателями и возложенные на него полномочия, наиболее вероятным будет инициатива главы субъекта об удалении главы муниципалитета через решение представительного органа⁴². Логика автора мне видится наиболее емкой и доступной для понимания в данном случае.

Следует обратить внимание на возникшую правовую неопределенность перечисленных в части 2 статьи 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ оснований для удаления главы в отставку. Первым основанием для удаления главы муниципального образования в отставку служит неисполнение главой в течение трех и более месяцев, предусмотренных уставом города и федеральными законами полномочий. Данная правовая конструкция сама собой выглядит достаточно странно, поскольку деятельность главы, прежде всего, направлена и на реализацию отдельных государственных полномочий, и решение вопросов местного значения. Уставами муниципалитетов и законами субъектов не должны предусматриваться те обязанности, которые не могут быть отнесены к вопросам местного значения. Фактически данный пункт означает отказ главы следовать уставу муниципалитета и законам.

<https://cyberleninka.ru/article/n/otreshenie-vysshim-dolzhnostnym-litsom-subekta-rossiyskoy-federatsii-ot-dolzhnosti-glav-munitsipalnyh-obrazovaniy> (дата обращения: 15.02.2019).

⁴² Смирнова Ю.М. Необходимость институционализации муниципально-правовой ответственности в современной юридической науке // Муниципальная служба. - 2013. - № 4 - С. 35-39.

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

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

Согласно четвертому основанию, удаление главы муниципалитета в отставку происходит при несоблюдении главой законодательства о противодействии коррупции и запретов, ограничений, связанных с прохождением муниципальной службы. Таким образом, глава может быть удален в отставку не только, как орган местного самоуправления за неисполнение переданных полномочий, но и как физическое лицо, обязанное соблюдать запреты и ограничения, установленные для конкретной категории

наемных работников – муниципальных служащих. Данный пункт соотносится с исследованным в настоящей диссертации правовым феноменом главы муниципального образования, который является и органом местного самоуправления, и муниципальным служащим, обязанным соблюдать запреты и ограничения.

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

Делая выводы по первой главе исследования можно сказать, что институт главы муниципального образования сложен в многообразии регулирующих его правовых норм. Правовой статус главы претерпел значительные метаморфозы в российском праве, трансформировавшись из выборного института власти в представительный. В этом есть ряд положительных моментов. Если обратиться к мнению автора А.Р. Тузикова представительная демократия, которая широко распространена в России, и есть основная процессуальная процедура демократического доступа народа к власти. Автор, размышляя о роли населения в условиях представительной демократии, высказался следующим образом: «...В случае так называемой виртуальной демократии (в том смысле, что «слуга народа» служит ему виртуально) «народный» представитель сам решает, какое решение наилучшим образом отвечает интересам его избирателей⁴³. Уместно вспомнить здесь высказывание Э. Бёрка, приведенное исследователем Лазло Комароми: «Долг избранного депутата находится в тесной связи со своими избирателями, чьи интересы, безусловно, стоят для него на первом месте. Но непредвзятое мнение депутата, зрелость его суждений, его просвещенное сознание не должно приноситься в жертву кому бы то ни было. даже мнению

⁴³ Тузиков А.Р. Идеи демократии: социологическая интерпретация // СОЦИС. - 2005. № 3, С.28-29.

избирателей»⁴⁴. Примерно эту же мысль выразил американский сенатор Р. Бед: «Если бы я должен был принимать решения, основываясь на подсчете имен подписантов петиций или телеграмм, то вместо меня был бы необходим компьютер, чтобы наилучшим образом представлять интересы жителей Западной Вирджинии». Так это и есть суть реальной демократии?»⁴⁵.

Результатом исследования, проведенного в первой главе диссертации, стало понимание правовых принципов начала и прекращения деятельности главы муниципального образования. Установлено, что глава муниципального образования в соответствии с уставом:

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

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

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

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

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

В данной главе магистерской диссертации выяснено, что наиболее популярной, согласно исследованиям Минрегиона России, является модель с «сити-менеджером» и главой муниципального образования, избранного из

⁴⁴ Komáromi, László - Pállinger, Zoltán Tibor (eds): Good Governance - Enhancing Representation. Budapest: Pázmány Press; PPKÉ JÁK, 2016. pp. 19-32.

⁴⁵ Schrems J. Principles of Politics. New Jersey, Prentice-Hall, 1986. P. 14.

числа депутатов представительного органа. За ней следует модель с избранным тайным голосованием мэром. Но последняя модель постепенно уходит в небытие и применяется в небольших муниципальных образованиях, как правило, не имеющих развитой структуры представительных органов.

Необходимо отметить, что современная организация местного самоуправления в России, при которой глава муниципального образования избирается не прямыми выборами, а на основании конкурсных процедур среди депутатов представительного органа власти, граждане лишаются такого важного инструмента волеизъявления, как отзыв главы муниципального образования. До изученной в параграфе реформы граждане могли инициировать отзыв ранее избранного ими мэра. Проблемы и правовые последствия прекращения полномочий главы муниципального образования в новых правовых реалиях будут изучены нами в следующем параграфе работы. С целью защиты граждан от ненадлежащего исполнения главой своих полномочий и невозможностью граждан лишить главу полномочий через процедуру отзыва, законодателем предусмотрен ряд оснований, согласно которым глава муниципального образования может лишиться своего поста:

- 1) неисполнение полномочий в течение трех месяцев;
- 2) неисполнение главой возложенных на него обязанностей по решению вопросов местного значения;
- 3) неисполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;
- 4) несоблюдение законодательства о коррупции.

После изучения основных характеристик правового статуса главы муниципального образования, способов избрания и оснований прекращения деятельности, необходимо подробнее рассмотреть отдельные составляющие статуса главы, их происхождение и особенности при осуществлении

исполнительно-распорядительных полномочий, что будет сделано в следующей главе диссертации.

Глава 2. Развитие и особенности правового статуса и полномочий главы муниципального образования на примере города Волгодонска

2.1. История развития института главы муниципального образования «Город Волгодонск»

Для подробного изучения развития публично-правового статуса главы муниципального образования на примере города Волгодонска необходимо углубиться в историю развития правоотношений на местном уровне. Объектом исследования в данном случае выступает муниципальное образование «Город Волгодонск», которое имеет богатую историю.

После Великой Октябрьской революции 1917 года, местное самоуправление, существовавшие в Российской Империи, было фактически уничтожено. Вместо земств и уездов, местных дум, на местах были созданы новые органы - Советы депутатов (или просто – Советы) и исполнительные комитеты (исполкомы), которые представляли собой часть централизованной системы государственной власти, построенной по принципу централизма. Основывалась их деятельность на принципах единства государственной власти всех уровней и строгой подчиненности нижестоящих Советов вышестоящим. Советы на местах являлись самыми многочисленными органами государственной власти из ранее существовавших. Исполнительно-распорядительными органами местных Исполнительные комитеты, избираемые из числа депутатов Советов, при этом пребывали в двойном подчинении. Помимо подчинения местным Советам, исполкомы подчинялись областным или республиканским Советам. Таким образом, исполнительная власть, в лице исполкомов, формировалась из представительной власти – Советов, и обе ветви власти на местном уровне имели строго подчинение вышестоящим Советам.⁴⁶

⁴⁶ Кашанина Т.В. Российское право : учебник. — 2-е изд., пересмотр. — М. : Норма. — 784 с.. 2009.

Первые выборы в Волгодонской городской Совет депутатов трудящихся прошли 3 марта 1957 года. В результате избрано 38 депутатов из числа трудящихся, а уже 20 марта того же года состоялась первая сессия Волгодонского городского Совета народных депутатов, на которой присутствовал 51 человек: 33 депутата и 18 приглашенных. На сессии образовано 6 постоянных депутатских комиссий, в которых работало 34 депутата. Председателем исполнительного комитета избран Клименко Иван Яковлевич, который стал первым градоначальником Волгодонска. Штат исполкома состоял из 8 человек.

В апреле 1990 года был принят Закон Союза Советских Социалистических Республик «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»⁴⁷. В течение 1990 и 1991 годов происходит разделение законодательной и исполнительной власти, что не обошло стороной и Волгодонск. На седьмой сессии городского Совета от 18.10.1991 упразднен президиум и образован Малый Совет в количестве 12 человек.

В дальнейшем, Верховный Совет РСФСР 06.07.1991 принял Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»⁴⁸. Постановление Верховного Совета РСФСР «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О местном самоуправлении»⁴⁹ установило, что полномочия исполнительного комитета местного Совета народных депутатов прекращаются с момента вступления в должность главы соответствующей местной администрации. В соответствии с Постановлением Верховного Совета РСФСР «Об организации исполнительной власти в период

⁴⁷ Закон СССР от 09.04.1990 № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/6335644/> (Дата обращения 09.02.2018).

⁴⁸ Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105 (Дата обращения 09.02.2018).

⁴⁹ Постановление Верховного Суда РФ от 06.07.1991 № 1551-1 «О порядке введения в действие Закона РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_603/ (Дата обращения 09.02.2018).

радикальной экономической реформы» от 01.11.1991⁵⁰. Президент назначил глав администраций краевых и областных центров, глава администрации области назначил глав администраций городов и районов. Постановлением Главы администрации Ростовской области от 24.12.1991 № 84 на должность главы администрации города Волгодонска назначен Вячеслав Фадеевич Хижняков. На основании постановления главы администрации города Волгодонска от 28.12.1991 № 2 «О вопросах, связанных с прекращением полномочий исполкома Волгодонского городского Совета народных депутатов», а также руководствуясь Указом Президента РСФСР от 22.08.1991 № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР», выполнение функций исполнительного комитета Волгодонского городского Совета народных депутатов возложены на городскую администрацию, а исполком Волгодонского городского Совета народных депутатов, как исполнительный орган власти, упразднен.

Решением малого Совета Волгодонского городского Совета народных депутатов от 14.10.1993 № 198а, Волгодонского городского Совета народных депутатов от 15.10.1993 (без номера) принято решение на период до новых выборов представительной власти и местного самоуправления форму работы в виде сессий приостановить. Малому Совету работу продолжить согласно Закону Российской Федерации «О местном самоуправлении». До создания представительного органа местного самоуправления глава администрации города Волгодонска постановлением от 01.11.1993 № 1023 принял на себя исполнительно-распорядительные функции Волгодонского городского Совета народных депутатов, а также в свое ведение все органы, организации, учреждения, подчиненные бывшему городскому Совету. На данный факт, как невозможный в настоящее время, следует обратить особенное внимание: глава местной администрации, собственным постановлением возложил на себя полномочия упраздненного представительного органа власти, создав

⁵⁰ Постановление СНД РСФСР от 01.11.1991 № 1830-1 «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_694/ (Дата обращения 09.02.2018).

своеобразный сплав исполнительного и распорядительного органа в одном лице. Постсоветский период становления муниципальной власти интересен многими процессуальными решениями, в том числе, и вышеуказанным.

Конституция Российской Федерации, принятая 12.12.1993, определила основные направления реформы самоуправления на местах. В соответствии с нормами статьи 12 вновь принятой Конституции России самоуправление на местах и его органы не вошли в систему государственных органов власти⁵¹. Органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью самостоятельно, утверждают, формируют и исполняют местный бюджет, устанавливают местные сборы и налоги, а также решают иные значимые вопросы местного значения. В свою очередь, 27 марта 1994 года состоялись первые выборы в городскую Думу первого созыва и уже 5 апреля 1994 года решением № 1 городской Думы были распределены обязанности между депутатами городской Думы. Глава администрации города В.Ф. Хижняков совмещал должность председателя Думы, сняв с себя полномочия представительного органа власти. Необходимо снова обратить внимание на сплав исполнительной и представительной власти: глава администрации становится председателем представительного органа, до момента выборов фактически являясь единоличным представительным органом. Волгодонск в тот промежуток времени можно назвать городом острых политических контрастов и неординарных правовых решений.

В соответствии с Конституцией России, Федеральным законом № 154-ФЗ был принят Областной закон «О местном самоуправлении в Ростовской области» от 15 января 1996 года № 9-3С, который установил, что состав и наименование административно-территориальных единиц муниципального образования определяется Уставом города.

В ноябре 1996 года решением Волгодонской городской Думы № 136 был принят Устав города, которым определялось, что представительным

⁵¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (Дата обращения 09.01.2018).

органом городского самоуправления является выборный орган – Волгодонская городская Дума, а исполнительным органом – Волгодонская городская администрация. Уставом города Волгодонска определены правовые акты, принимаемые в городе: Устав города, решения, принимаемые жителями города на городском референдуме, решения городской Думы, постановления, распоряжения главы города, другие правовые акты и нормативные акты органов и должностных лиц в соответствии с их компетенцией и Уставом города.

Далее 2 февраля 1997 года состоялись выборы главы (мэра) города и депутатов городской Думы второго созыва. Впервые глава города избирался прямым и тайным голосованием всех жителей города. Главой города избран Горбунов Сергей Васильевич. Впервые в истории города глава города Горбунов Сергей Васильевич произносит клятву: «Клянусь при осуществлении полномочий главы (мэра) города Волгодонска уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, Законы Ростовской области и Устав города, способствовать улучшению жизни горожан и процветанию нашего города».

В 2000 году в Устав города внесено изменение - разделены функции и полномочия Главы исполнительной власти и городской Думы. Решением Думы председателем городской Думы избран Рыков Эдуард Германович.

В 2005 году одно из важнейших событий в городе стало проведение выборов в органы местного самоуправления (главы города и депутатов городской Думы четвертого созыва). Выборы главы города и депутатов Волгодонской городской Думы четвертого созыва состоялись 06 февраля 2005 года. В соответствии с изменениями, внесенными в Устав города от 30.06.2004 глава города и 25 депутатов избираются на срок 5 лет.

Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 27.05.2014 был подписан Федеральный закон от № 136-ФЗ⁵². Данным законодательным актом было положено начало значительного расширения полномочий субъектов России в части определения порядка организации самоуправления на местах. Областной закон от 17.07.2014 № 200-3С «О главах городских округов Ростовской области» определил новую схему выборов в Волгодонске и других городах Ростовской области. Закон вступил в силу с 01.01.2015. Теперь глава муниципального образования в городе будет избираться из состава соответствующей городской думы, а глава местной администрации будет назначаться комиссией по результатам конкурса по контракту. Главы муниципальных образований избираются представительными органами муниципалитетов из своего состава и исполняют полномочия их председателей. Депутаты также будут постоянно контролировать работу глав администраций, и именно в их компетенции будет находиться принятие решений о досрочном прекращении полномочий главы администрации. В 2015 году на новую систему отбора главы администрации город перешел после истечения в марте срока полномочий В.А. Фирсова. Главой Администрации города Волгодонска в марте 2015 года назначен Иванов Андрей Николаевич, став первым «сити-менеджером» нашего города.

В сентябре 2015 года прошли очередные выборы депутатов Волгодонской городской Думы шестого созыва. Коллеги по думе шестого созыва выбрали главу города-председателя городской Думы. Людмила Гарриевна Ткаченко стала первой женщиной, возглавившей Волгодонскую городскую Думу. 24 марта 2017 года состоялось внеочередное заседание

⁵² Федеральный закон «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 27.05.2014 N 136-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/ (Дата обращения 09.01.2018).

Волгодонской городской Думы, на котором депутаты выбирали нового главу Администрации города Волгодонска – Виктора Павловича Мельникова.

Самоуправлению на местах принадлежит решающая роль в осуществлении главенствующей задачи - соединения в одно целое интересов общества, государства и личности. Сама сущность самоуправления состоит в осуществлении гармонизации прав и свобод гражданина с общественными и государственными интересами.

Основным правовым актом, регулирующим местное самоуправление и правовое положение главы местного самоуправления, является Решение Волгодонской городской Думы от 09 февраля 2017 года № 5 «О принятии Устава муниципального образования «Город Волгодонск» в новой редакции». Статьей 39 Устава структуру органов местного самоуправления формируют: 1) Волгодонская городская Дума; 2) Председатель Волгодонской городской Думы - глава города Волгодонска; 3) Администрация города Волгодонска; 4) Контрольно-счетная палата города Волгодонска.

Необходимо обратить внимание на следующую особенность: глава муниципального образования де-юре представляет собой орган местного самоуправления. Согласно статье 43 Устава, глава также является высшим должностным лицом Волгодонска, председателем Волгодонской городской Думы, наделенным собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Данный правовой статус в полной мере соответствует статусу главы муниципального образования и наличию у него собственных полномочий в решении вопросов местного значения. В соответствии с главой 5 Устава муниципального образования, структура и полномочия Администрации города утверждаются Волгодонской городской Думой. В свою очередь, глава Администрации города входит в структуру Администрации, он подотчетен Думе и главе муниципального образования. Согласно Уставу, глава Администрации города Волгодонска обеспечивает решение вопросов местного значения и осуществление отдельных государственных полномочий, которые передаются органам местного

самоуправления областными и федеральными законами. Таким образом, глава города избирается из числа депутатов, в свою очередь, глава Администрации избирается конкурсной комиссией согласно процедурам, описанным в Уставе, с последующим заключением контракта. По своей правовой природе глава Администрации является муниципальным служащим, действующим на основании служебного контракта, собственные полномочия по решению вопросов местного значения у глав администраций отсутствуют, в отличие от глав муниципальных образований⁵³.

Согласно мнению автора и составителя ряда учебников А.А. Сергеева, глава муниципального образования - не больше чем просто титул, присваиваемый уставом муниципалитета, и его присвоение не дает каких-либо реальных полномочий, так как их полномочия определены конкретной должностью - главы администрации⁵⁴. Основываясь на ранее приведенных примерах, трудно согласиться с мнением автора, поскольку правовая природа полномочий глав представительного и исполнительного органов – различна, в том числе и ввиду наличия у главы города собственных полномочий по решению задач местного значения и фактическим выделением его рядом уставов муниципальных образований в самостоятельный орган местного самоуправления.

Из представленных исторических справок нетрудно проследить, как главная должность города трансформировалась со временем. Если в советский период должность главы – председателя исполкома полностью зависела от представительного органа – Совета депутатов, то после распада СССР все изменилось. Должность главы стала выборной, а сам глава наделялся серьезным спектром полномочий, которые не зависели от воли партии или представительного органа. После административной реформы, произошедшей в городе в 2014 и 2015 годах ввиду изменений федерального и

⁵³ Решение Волгодонской городской Думы от 09.02.2017 № 5 «О принятии Устава муниципального образования «Город Волгодонск» в новой редакции» // [Электронный ресурс]. URL: <http://volgodonskgorod.ru/node/241> (Дата обращения: 24.04.2018).

⁵⁴ Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования: учебник. М.: Проспект, 2014, С 94-106.

областного законодательства, глава города стал избираться представительным органом муниципального образования из состава депутатов. Исполнительная же власть получила, как ее именуют в средствах массовой информации, должность «сити-менеджера» - главы администрации. В новый период российской истории, неизменным для глав муниципальных образований осталось полномочие по осуществлению нормотворческой деятельности, которое является одним из основных полномочий главы по решению вопросов местного значения. Именно право на издание подзаконных и внесение нормативно-правовых актов характерно для глав, как органов местного самоуправления и позволяет считать главу – независимой структурной единицей местного самоуправления. Данный аспект деятельности главы будет подробно рассмотрен в следующем параграфе диссертации.

2.2. Юридический феномен главы муниципального образования, как муниципального служащего и органа местного самоуправления

Для рассмотрения проблемы, обозначенной в заглавии настоящего параграфа, необходимо подробнее остановиться на понятии «муниципальной службы» и «муниципальной должности». Муниципальная служба является устойчивой формой профессиональной деятельности лиц, которые состоят на службе в органах местного самоуправления. Федеральный закон № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» дает понятие «муниципальной должности», как «должность, предусмотренную уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей и запретов, а также ответственностью за исполнение этих

обязанностей». Сами муниципальные должности, в свою очередь, делятся на такие категории, как выборные и замещаемые на основании служебного контракта (трудового договора).

В соответствии с частью 1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования является высшим должностным лицом. Согласно же частью 1 статьи 34 указанного Федерального закона глава муниципального образования входит в структуру органов самоуправления. Таким образом, глава согласно нормам закона, одновременно является и «должностным лицом», и «органом», то есть несет в себе признаки как физического, так и юридического лица.

Остановимся подробнее на озвученном правовом феномене. Важно отметить, что орган местного самоуправления в привычном понимании термина представляет собой некую организацию, как видится, с начальником, массой муниципальных служащих и подчиненными. Если обратиться к структуре местного самоуправления Волгодонска, таким органом является, например, Финансовое управление города Волгодонска, имеющее в своем штате начальника управления, заместителя начальника, начальников отделов, муниципальных служащих и технических специалистов, которые входят в состав таких отделов. Если обратиться к устаревшему на сегодняшний день учебнику автора К.П. Дубовкина, орган местного самоуправления представляет собой коллектив людей, которые объединены между собой родом занятий и общностью целей, так как каждая организация есть, прежде всего, единство людей⁵⁵. В свою очередь автор А.Т. Карасев в работе 1995 года утверждал, что орган местного самоуправления обязан иметь закрепленный за ним имущественный комплекс, оборудование, помещение, такой орган становится субъектом

⁵⁵ Дубовкин К.П., Чеботарев Г.Н. «Органы местного самоуправления: понятие, виды, статус»// Российский юридический журнал. 2001. № 4. С. 57.

гражданско-правовой ответственности, выступая от имени муниципального образования по вопросам, которые отнесены к компетенции такого органа⁵⁶.

В пользу главы, как органа местного самоуправления, высказывается автор Н.Ю. Хаманцева: «должностное лицо должно иметь дополнительные права и обязанности, необходимые для осуществления служебной деятельности в органах государственной власти, иных государственных органах, органах местного самоуправления, а также в других организациях независимо от формы собственности, и определяющее пределы его ответственности»⁵⁷. Например, автор А.В. Воронков заостряет внимание на важности отдельных элементов статуса главы. Как автор полагает, к таким элементам относят трудовую правоспособность и правосубъектность главы⁵⁸.

Автор Ю.Н. Стариков следующим образом характеризует статус главы: «осуществление деятельности на установленных законодательными актами Российской Федерации и ее субъектов принципах государственной службы; наименование должностного лица и место в организационной системе государственной службы; функции должностного лица - главные направления практического воздействия при выполнении задач по должности и реализации установленных в нормативных актах полномочий. Функции характеризуют предметную направленность деятельности и определяют компетенцию должностного лица; права и обязанности - это центральные элементы статуса, характеризующие юридическое состояние должностного лица; правовые формы и методы реализации функций и полномочий (убеждение и принуждение, предупреждение, пресечение, стимулирование, запреты и т.д.); гарантии реализации полномочий должностного лица; ответственность - неотъемлемый элемент правового статуса должностного

⁵⁶ Карасев А.Т. К вопросу о структуре и границах местного самоуправления // Проблемы становления государственной и муниципальной власти в России, ЕКБ, 1995. С. 72.

⁵⁷ Хаманева Н.Ю. Перспективы развития науки административного права // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). М., 2003. С. 3.

⁵⁸ Воронков А.В. Понятие должностного лица в административном праве // Правоведение. 1999. № 1. С. 55.

лица, предполагающий создание обстановки взаимной требовательности, организованности, а также выполнения условий служебной дисциплины; льготы, гарантии и компенсации».

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

О правовом феномене главы высказались также правоведы А.С. Карасев и А.В. Елькина. Ими исследован данный вопрос и сделан вывод, что статус главы само собой не предполагает наличие признаков, однозначно относимых к муниципальному учреждению. Глава есть единоличный муниципальный орган. Но здесь перед правоведами возникает следующий вопрос. Если глава, например, по состоянию здоровья не может исполнять возложенные на него обязанности или убывает в отпуск, кто в таком случае должен его замещать и станет ли заместителем на время отсутствия главы – органом? Налицо правовой казус, возникающий, если главу муниципального образования рассматривать только с позиции органа⁵⁹.

Важным элементом рассматриваемого правового феномена является срок полномочий главы муниципального образования. Здесь глава фактически приравнивается к представительному органу. Данные органы

¹ Карасев А.Т., Елькина А.В. Система местного самоуправления в РФ: понятие, структура // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. С. 19-22.

местного самоуправления имеют срок полномочий. В то время, как физическое лицо, муниципальный служащий, может быть принят в орган, например, в администрацию, на неопределенный срок на основании соответствующего трудового договора.

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

2.3. Исполнительные и распорядительные полномочия главы муниципального образования

В предшествующем параграфе рассматривалась двойственная правовая природа статуса главы муниципального образования, который является одновременно органом и должностным лицом в системе местного самоуправления. Однако, сложность правового восприятия данной функциональной единицы муниципального права распространяется не только на сам статус, но и полномочия, которые глава осуществляет в муниципальном образовании. Из двойственной юридической природы статуса совершенно логично проистекают и сложные, двойственные полномочия должностного лица и, одновременно, органа.

По мнению автора Н.С. Бойко главенствующей формой реализации главой вопросов местного значения является исполнительно-распорядительная деятельность главы, как должностного лица. Такая деятельность представляет собой совокупность организационно-управленческих мероприятий, которые включают организацию, контроль и

планирование деятельности по решению вопросов местного значения. В таком контексте необходимо разграничивать и отличать тщательным образом исполнительно-распорядительную деятельность местной администрации и самого главы муниципального образования⁶⁰.

По мнению кандидата юридических наук Т.Н. Модниковой глава, как высшее должностное лицо местного самоуправления, обязан гарантировать согласованное взаимодействие и функционирование местного самоуправления, в лице исполнительных и представительных органов. Глава должен обеспечивать непрерывную работу правовых механизмов реализации положений устава города. Устав, в свою очередь, не имеет возможности действовать самостоятельно. Для его процессуальной реализации необходимы процедуры и определенные правила, которые гарантируют устойчивость и жизнеспособность закрепленных в Уставе правовых норм. На уровне федерации помимо гарантирования реализации Конституции РФ Президентом, как Гарантом Конституции, создан и функционирует Конституционный Суд РФ, что является как высшим судебным органом, гарантирующим надлежащее правоприменение основного документа и императивный конституционный контроль. В субъектах РФ могут создаваться конституционные суды республик, однако чаще всего конституционный контроль осуществляют высшие должностные лица субъектов и представительные органы субъектов РФ⁶¹. Таким образом, основываясь на мнении автора, можно проецировать модель конституционного контроля главы субъекта на главу, должного осуществлять уставной контроль за соблюдением устава. Глава, таким образом, становится гарантом соблюдения устава муниципального

⁶⁰ Бойко Н.С. Правовое регулирование организации и деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований в Российской Федерации. Автореферат кандидата юридических наук. М., 2007. С. 23.

⁶¹ Модникова Т.Н., Проблемы реализации исполнительно-распорядительных полномочий главы муниципального образования // Вестник государственного и муниципального управления. 2013. №2 [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-realizatsii-ispolnitelnorasporjaditelnyh-polnomochiy-glavy-munitsipalnogo-obrazovaniya> (дата обращения: 17.02.2019).

образования в его границах.

Данный вывод особенно ярко соотносится со мнением автора С.И. Маньковской, которая считает, что для обеспечения прямого действия и главенства устава муниципального образования, высшее должностное лицо города несет публично-правовую обязанность непрерывного мониторинга соответствия муниципальных правовых актов уставу. По мнению автора глава обязан также осуществлять мониторинг изменений в действующем федеральном и региональном законодательстве сохранения легитимности устава и муниципальных правовых актов⁶².

При всей правовой определенности в уставах муниципальных образований могут содержаться положения, требующие разъяснения и толкования при их правоприменении. Такие положения устава соотносимы с положениями Конституции РФ, которая достаточно общими, но емкими формулировками описывает права, свободы, обязанности граждан на территории России. Так и устав содержит общие положения нормативного регулирования деятельности вопросов местного значения в границах муниципалитета. Проблема толкования устава решится путем наделения глав муниципалитетов правом толкования таких норм. Данную гипотезу выдвигает автор Т.Н. Модникова, и с ней трудно не согласиться⁶³.

Переходим к следующей важной функции главы муниципального образования – представительской. Глава в соответствии с уставом без доверенности вправе представлять муниципальное образование при взаимодействии с органами государственной власти, органами субъектов федерации, их должностными лицами, организациями, гражданами и иностранными лицами. У представительной функции есть важная особенность – она требует личного присутствия главы на мероприятиях, например, на публичных слушаниях или отчетах перед жителями города.

⁶² Маньковская С.И. Мониторинг муниципальных нормативных правовых актов: теория и практика // Личность - общество - государство: конституционная доктрина и практика взаимодействия. Барнаул: Алтайский университет, - 2011. - С. 174.

⁶³ Там же.

Важно понимать, что глава муниципального образования не наделяется правом заключения от имени муниципального образования сделок или договоров, поскольку владением, распоряжением и пользованием муниципальным имуществом осуществляет местная администрация – исполнительный орган⁶⁴.

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

Федеральный закон № 131-ФЗ наделяет органы местного самоуправления рядом специальных обязанностей, которые связаны с реализацией социальных прав граждан. Такими правами являются, в частности, право на труд, право на землю, право на образование. В этой связи, глава муниципального образования обязан выстраивать свою деятельность, ставя в приоритет именно социальные права граждан, проживающих в возглавляемом им муниципальном образовании. Ранее в настоящем диссертационном исследовании уже использовалось сравнение федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Если продолжить данное сравнение, то на федеральном уровне, а также в субъектах федерации существует институт омбудсменов, защищающих права граждан. Ввиду того, что данный институт неприменим в муниципальном образовании, его функции возлагаются на главу города, который является гарантом соблюдения устава города и прав граждан.

Взаимодействие с уполномоченными органами государственной власти является следующим направлением исполнительно-распорядительной деятельности главы. Как считает автор Т.Н. Модникова позиционирование самоуправления, как автономного уровня власти на местах, предполагает

⁶⁴ Там же.

двойную миссию главы муниципального образования. Во-первых, глава должен активно взаимодействовать с государственными органами, добиваясь эффективного решения вопросов местного значения. Во-вторых, глава обязан защищать муниципальное образование от избыточных функций и полномочий, которые органы государственной власти пытаются навязать муниципальному образованию⁶⁵.

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

Несколько другая картина характеризует случаи совмещения должностей председателя представительного органа и главы муниципального образования. При данных обстоятельствах правовая природа компетенций главы остается неизменной. Он продолжает быть обязанным осуществлять исполнительно-распорядительные компетенции, обособленные от компетенций главы местной администрации. В таком случае, характер компетенций главы муниципального образования смещен в сторону представительных функций, в то время, как глава администрации осуществляет исполнительские, то есть хозяйственные функции⁶⁶.

⁶⁵ Там же.

⁶⁶ Белоусова Е.В. Взаимосвязь главы муниципального образования и представительного органа местного самоуправления при реализации функции представительства населения // Административное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 21.

Глава муниципального образования во второй части настоящего исследования, раскрылся как сложный институт, имеющий двойственную правовую природу. С одной стороны – это физическое лицо, муниципальный служащий, имеющий ряд обязательств, запретов и ограничений, которые действуют в Российской Федерации относительно данной категории служащих. С другой стороны, это орган местного самоуправления, который входит в структуру самоуправления и наделен собственными полномочиями в решении вопросов местного значения. Таким образом, глава имеет вдвое больше обязанностей, нежели обычный муниципальный служащий, но и значительный спектр полномочий, что и остальные органы местного самоуправления. При этом, все элементы правового статуса главы неотделимы друг от друга: главу нельзя рассматривать только с позиции муниципального служащего или только, как органа.

Рассмотрим зарубежный опыт функционирования должности главы муниципального образования. Как указал автор Майкл Робертс в статье «Роль мэра в муниципальном правительстве», указал следующее: «мэр - первый среди равных в городском совете. Мэр должен использовать влияние больше, чем официальную власть, чтобы управлять политической повесткой дня города. Городской совет под руководством мэра является законодательным органом города, а сити-менеджер - это исполнительная власть. Когда менеджеру города необходимо сообщить важную информацию в городской совет, мэр является первым человеком, с которым связывается менеджер»⁶⁷. В свою очередь, Роберт Симонс в статье «Обязанности выборных должностных лиц» обозначил роль главы города следующим образом: «как глава города, мэр официально выступает как за правительство, так и за общину в целом. Во всех уставных городах и в большинстве уставных городов мэр является председательствующим должностным лицом

⁶⁷ Roberts M. The mayor's role in municipal government [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.thebalancecareers.com/mayor-career-information-1669473> (дата обращения: 17.03.2019).

и постоянным членом городского совета. Мэр имеет все полномочия и обязанности для должности члена совета»⁶⁸.

Если обратиться к муниципальному образованию «Город Волгодонск» и его структуре органов местного самоуправления, то становится очевидным еще один факт. Глава муниципального образования в данном случае еще и несет обязательства перед Волгодонской городской Думой, становясь председателем представительного органа. Указанный факт еще с одной стороны раскрывает насыщенность правового статуса главы муниципального образования, его разнообразие и противоречивость.

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

Необходимо отметить, что глава муниципального образования, наряду с представительным органом осуществляет ряд важных общественных функций: контрольную, бюджетную и нормотворческую функции. Последняя перечисленная функция – нормотворческая, станет объектом следующей части диссертационного исследования.

⁶⁸ Simons R. Elected official's duties and responsibilities [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.lmc.org/page/1/duties-resp-mayor-council.jsp> (дата обращения: 17.03.2019).

Глава 3. Глава муниципального образования и его роль в системе правотворчества органов местного самоуправления муниципального образования «Город Волгодонск»

3.1. Нормотворческая инициатива главы муниципального образования и проблемы ее реализации

До начала анализа роли нормотворческой деятельности главы муниципального образования в системе правотворчества местного самоуправления, необходимо отметить, что Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ не содержит установленного круга лиц, обладающих правом нормотворческой инициативы, в том числе внесения в представительные органы местного самоуправления проектов правовых актов нормативного характера. Вышеуказанное можно рассматривать либо как пробел в законодательном регулировании, либо в качестве отказа законодателя от вмешательства в нормотворчество муниципалитетов. Указанная правовая ситуация в контексте настоящего исследования интересует нас, прежде всего, с позиции анализа легитимности наделения главы местного самоуправления правом внесения в представительный орган проектов нормативных актов.

Если принять во внимание логику подготовки и утверждения нормативно-правовых актов, то правом законодательной инициативы на федеральном уровне согласно статье 104 Конституции РФ обладает Президент Российской Федерации, а на уровне Ростовской области, как субъекта федерации Губернатор Ростовской области (статья 6 Федерального закон № 131-ФЗ). Логично предположить, что глава также обоснованно должен наделаться правом нормотворческой инициативы на муниципальном уровне.

Прихожу к выводу, что наделение главы муниципального образования правом нормотворческой инициативы соответствует формальной логике Федерального закона № 131-ФЗ прежде всего потому, что глава может быть избран из числа депутатов представительного органа местного

самоуправления. Вышеуказанное также реализовано в части 4 статьи 43 Устава муниципального образования «Город Волгодонск». Логично предположить, что избранный депутат представительного органа, обладающий правом нормотворческой деятельности и ставший главой муниципального образования, должен сохранить право правотворческой инициативы будучи избранным на пост. К тому же, в уставе муниципального образования «Город Волгодонск» реализовано еще одно право – глава муниципального образования может стать и главой представительного органа в муниципальном образовании.

В системе органов местного самоуправления глава, одновременно как орган местного самоуправления и как самостоятельное должностное лицо, наделяется собственной компетенцией. Не углубляясь в суть вопроса, считается ли органом местного самоуправления глава муниципального образования или обособленным должностным лицом, наличие у него собственной компетенции не подлежит сомнению. Автор В.А. Пленкин, например, разграничивает термин «полномочия», которое более применимо к исполнительным органам местного самоуправления, и термин «компетенции», который, как он считает, необходимо применять непосредственно к органам местного самоуправления, поскольку для них очерчены предметы ведения⁶⁹.

Существует мнение, что предметы ведения есть ни что иное, как «круг вопросов», отнесенных к ведению конкретного муниципального образования⁷⁰. Следует полагать, понятие «компетенция» более применимо при рассмотрении правового статуса главы местного самоуправления в контексте его правотворческой деятельности.

⁶⁹ Пленкин В.А. Проблемы разграничения компетенции органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере обеспечения прав граждан на охрану здоровья // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 9. С. 18.

⁷⁰ Симонян Г.Р. Общегосударственное значение вопросов исключительного ведения Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 21. С. 14.

Правовая дилемма о наделении главы муниципального образования правом нормотворческой деятельности решена в Уставе муниципального образования «Город Волгодонск» в пункте 8 части 9 статьи 43, в котором указано, что председатель Волгодонской городской Думы – глава города Волгодонска обладает правом нормотворческой инициативы в Волгодонской городской Думе.

Как отмечает автор Н.А. Модин, не во всех законах субъектов о местном самоуправлении правовым актам глав муниципальных образований уделяется должное внимание. Есть правовые акты, которые в соответствии с законом закрепляют перечень видов актов глав муниципальных образований, порядок принятия, вступления в законную силу. В том числе, действуют законы, которыми частично определяется перечень правовых актов, которые главы могут издавать⁷¹. Основываясь на позиции автора можно прийти к выводу, что правовые акты глав муниципальных образований по отношению к уставу муниципального образования по своей юридической силе вторичны. Они также вторичны и к решениям, принятым на местном референдуме.

В Федеральном законе № 131-ФЗ в ч.3 ст. 43 определены два вида правовых актов глав муниципальных образований. Это распоряжения и постановления. Если глава возглавляет местную администрацию, то он принимает постановления по вопросам местного значения, а также вопросам, которые связаны с осуществлением отдельных государственных полномочий, которые переданы муниципальному образованию. Также глава издает распоряжения по вопросам организации работы администрации. Если же глава муниципального образования возглавляет представительный орган, а глава администрации нанимается на основании контракта, руководитель администрации издает перечисленные акты. Глава также принимает постановления и распоряжения, возглавляя представительный орган местного самоуправления, но только по вопросам организации деятельности

⁷¹ Модин Н.А. Муниципальное право Российской Федерации: гражданско-правовые аспекты. Смоленск, 2001. С. 158-159.

данного органа местного самоуправления. Указанное нашло свое отражение в пункте 17 части 9 статьи 43 Устава муниципального образования «Город Волгодонск», согласно которому Глава издает постановления и распоряжения в пределах своих полномочий, установленных настоящим Уставом и решениями Волгодонской городской Думы, по вопросам организации деятельности Волгодонской городской Думы, а также по иным вопросам, отнесенным к его компетенции настоящим Уставом в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, другими федеральными законами.

Авторы В.И. Фадеев и О.Е. Кутафин высказывают свое мнение таким образом, что распоряжения, которые издаются главой города, необходимо относить к нормативно-правовым актам⁷². С вышеназванным мнением нетрудно согласиться, поскольку если анализировать определение нормативно-правового акта, как документа, содержащего нормы поведения, которые действуют в отношении неопределенного круга лиц⁷³, формируется вывод, что распоряжения главы по организационным вопросам не содержат правил поведения общего характера, а носят правоприменительные и организационно-распорядительные предписания.

По схожему принципу можно согласиться и с определением, которое привел В.М. Корельский: распоряжения главы - это акты правоприменительного характера выборного должностного лица, «изданные на основании юридических норм и юридических фактов, определяющие обязанности, права и меру юридической ответственности»⁷⁴. Таким образом, не могут распоряжения главы быть признаны нормативными, поскольку являются подзаконными актами применения права.

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

⁷² Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2000. С. 217.

⁷³ Алексеев С.С. Государство и право. М., 1994. С. 7.

⁷⁴ Корельский В.М., Теория государства и права // М., 2002. С. 388.

Стоит отметить, что постановления главы не всеми авторами признаются как нормативно-правовые акты, так как главным признаком классического нормативного акта считается то, что он должен распространять свое действие на неопределенный круг лиц, в то время, как постановление действует только в пределах муниципального образования. Стоит отметить мнение С.Г. Соловьева о том, что такой подход является формализованным, поскольку основан на дефинициях, которые сформулированы применительно к измененным условиям. Следует принять во внимание, что органы местного самоуправления, и в их числе глава города, наряду с органами гос. власти, признаны в качестве субъектов, которые наделены властными полномочиями. Данный показатель главы публичного образования всегда является основным для определения субъектов нормотворчества⁷⁵.

Федеральный закон № 131-ФЗ гласит, что глава города издает и распоряжения, и постановления только по тем вопросам, которые отнесены уставом города к компетенции главы, либо представительным органом муниципального образования. Руководитель администрации издает только акты направленного индивидуального действия, то есть распоряжения и приказы по организации деятельности местной администрации в пределах, установленном уставом.

Подытоживая вышеописанное, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ в уставе муниципального образования должны быть отражены следующие моменты:

- 1) разграничение и объем нормотворческих полномочий главы муниципального образования и местного представительного органа;
- 2) механизм разрешения правовых вопросов, которые возникают при взаимодействии между нормативными актами, принятыми главой муниципального образования и местным представительным органом. Как мы выяснили из ранее указанного в данном параграфе магистерской

⁷⁵ Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. СПб., 2003.С. 82-83.

диссертации, положения Федерального закона в уставе муниципального образования «Город Волгодонск» соблюдены в полной мере.

Необходимо отметить, что формула о вступлении в силу актов главы муниципального образования, как нормативно-правовых актов, после их официального опубликования отнюдь не значит, что они вступают в силу в день их официального опубликования или на следующий за ним день. Могут возникнуть обстоятельства, которые требуют перерыва между днем опубликования таких актов и вступлением их в законную силу. Таким обстоятельством может быть необходимость проведения общественных слушаний или общественной экспертизы.

В данном параграфе магистерской диссертации нами подробно рассмотрен вопрос нормотворческой деятельности главы муниципального образования. Установлены виды правовых актов, принимаемых главой, а также критерии, согласно которым они могут иметь нормативный или правоприменительный характер. Выяснив основополагающие моменты правотворческой деятельности главы муниципального образования, необходимо проанализировать количественный и качественный анализ правовых актов главы муниципального образования, чтобы установить сферы общественных отношений муниципального образования, которые чаще всего ими регулируются.

3.2. Сравнительный анализ правотворческой деятельности органов местного самоуправления города Волгодонска

В предыдущем параграфе магистерской диссертации были даны краткие характеристики типов правовых актов, издаваемых органами местного самоуправления и должностными лицами в границах муниципального образования. Для наиболее полного понимания, какое место в нормотворческой сфере муниципального образования занимает глава муниципального образования, необходимо обратиться к практике.

В муниципальном образовании «Город Волгодонск» издаются правовые акты нормативного и правоприменительного характера. К нормативным правовым актам, обязательным к применению в границах муниципального образования неопределенному кругу лиц относятся:

1) Решения Волгодонской городской Думы – принимаются депутатами представительного органа муниципального образования большинством голосов на заседаниях Волгодонской городской Думы. Такие решения затрагивают наиболее значимые вопросы местного значения, например, решения о бюджете. Они обязательны к исполнению на всей территории муниципального образования неопределенному кругу лиц.

2) Постановления председателя Волгодонской городской Думы – главы города Волгодонска. Постановления считаются нормативными, если нормы, которые ими предписываются, также обязательны к исполнению неопределенным кругом лиц на территории города Волгодонска.

3) Постановления Администрации города Волгодонска. Необходимо отметить, что в постановлениях Администрации города Волгодонска, действие которых в границах муниципального образования распространяется на неопределенный круг лиц, обязательно указывается, что они вступают в силу с момента официального опубликования. Также в порядке прокурорского надзора такие постановления рассматривает прокуратура города Волгодонска. По результатам такого рассмотрения, Администрации города Волгодонска может быть вынесено представление либо предостережение, если нормативно-правовой акт не соответствует нормам действующего законодательства.

В муниципальном образовании «Город Волгодонск» не имеют нормативного характера, являются подзаконными (правоприменительными) следующие виды правовых актов:

1) Решения Волгодонской городской Думы, действие которых направлено на решение узких конкретных вопросов местного значения, например, таких, как решение об изменении состава общественно-

консультативного совета. В данном случае, решением вносятся кадровые изменения в совет, соответственно, действие такого решения не распространяется на всех жителей города.

2) Распоряжения председателя Волгодонской городской Думы – главы города Волгодонска также не являются нормативными правовыми актами.

3) Постановления Администрации города Волгодонска не являются нормативно-правовыми актами в том случае, если направлены на решение определенных задач, и их действие не распространяется на неопределенное число граждан. Например, постановление об установлении опеки над недееспособным гражданином.

4) Распоряжения главы Администрации города Волгодонска. Согласно уставу города, глава в пределах, установленных федеральными и областными законами полномочий и на основании Устава города Волгодонска издает распоряжения с целью организации работы Администрации г. Волгодонска.

Переходим к изучению количества правовых актов нормативного и правоприменительного характера, которые были приняты в муниципальном образовании «Город Волгодонск» в период с 2015 по 2018 годы.

В 2015 году в городе Волгодонске было принято: 157 решений Волгодонской городской Думы, из которых 107 были нормативно-правовыми актами. В тоже время председатель Волгодонской городской Думы – глава города Волгодонска принял 499 правовых актов, из которых 34 постановления нормативного характера и 465 распоряжений. Администрация города Волгодонска в 2015 году приняла 616 нормативно-правовых акта, 4163 правовых акта и 387 распоряжений. Всего в 2015 году, таким образом, было издано 757 нормативно-правовых акта и 5116 правоприменительных акта, не имеющих нормативно-правового характера.

Как мы видим из представленной диаграммы, глава муниципального образования издал всего 4% нормативно-правовых актов от общего количества принятых в муниципальном образовании за тот же период (рисунок 1).

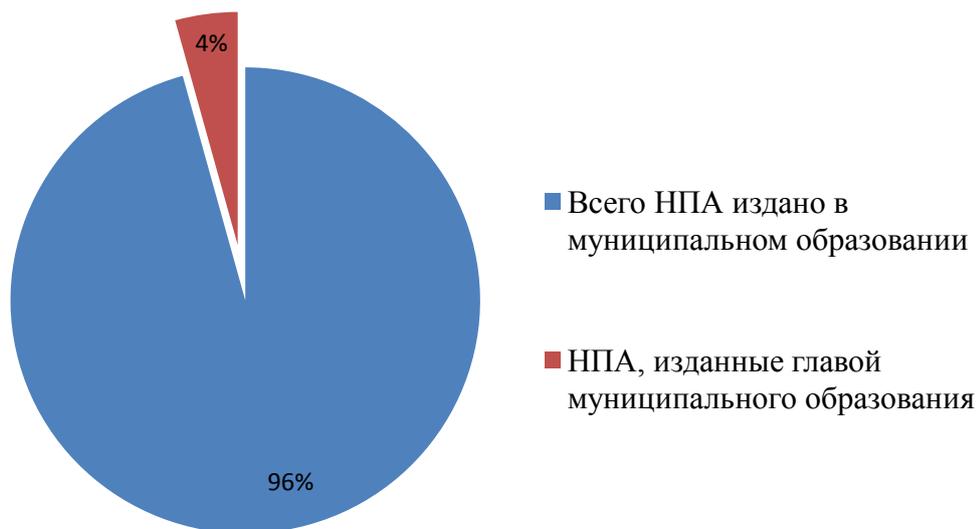


Рисунок 1 – Процентное соотношение нормативно-правовых актов, изданных в муниципальном образовании «Город Волгодонск» к нормативно-правовым актам, изданным председателем Волгодонской городской Думы - главой города Волгодонска в 2015 году

Если брать во внимание общее количество правовых актов за тот же период без разбивки на нормативно-правовые и правоприменительные, то картина становится несколько иной (рисунок 2).

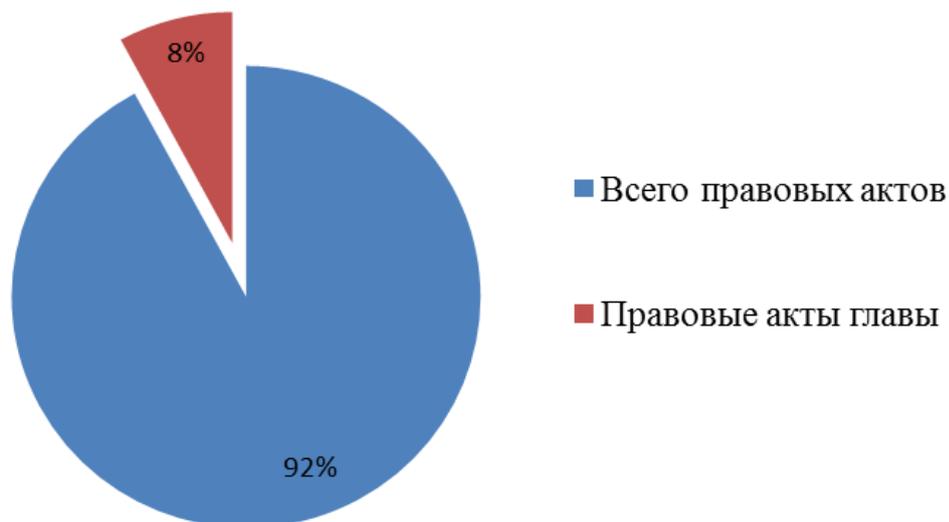


Рисунок 2 – Процентное соотношение всех правовых актов, изданных в муниципальном образовании «Город Волгоград» ко всем правовым актам, изданным председателем Волгоградской городской Думы - главой города Волгограда в 2015 году

Как видно на диаграммах, соотношение к общему числу правовых актов города, вне зависимости от их характера, составило всего 8%. Круговые диаграммы были выбраны для наглядности, поскольку именно за 2015 год – первый год вступления в силу поправок в законодательство о местном самоуправлении и нормотворческая активность главы в данный период должна быть максимальной. В 2015 году происходил переход муниципального правотворчества на новую систему, в этой связи количество правовых актов за этот год составлял максимум за 4 исследуемых года: 2015 - 5873 правовых акта; 2016 – 5045 правовых акта; 2017 – 4802 правовых акта; 2018 – 4602 правовых акта, что наглядно представлено на следующей диаграмме (рисунок 3).

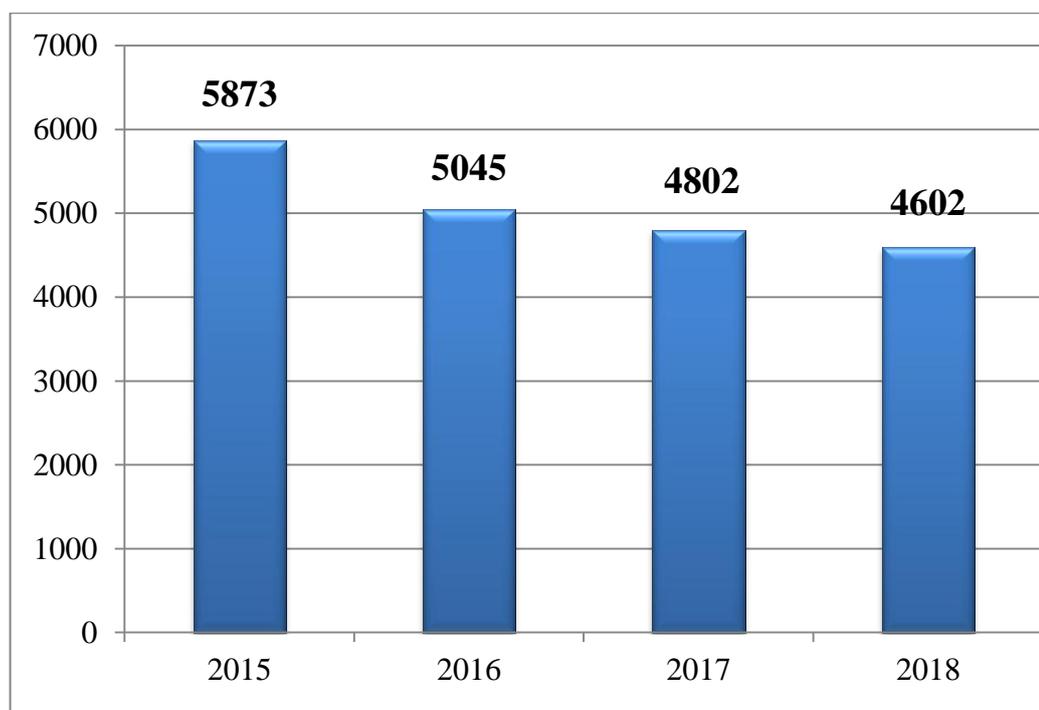


Рисунок 3 – Общее количество нормативно-правовых и правоприменительных актов органов местного самоуправления муниципального образования «Город Волгоград» по годам.

Если принимать во внимание, что в 2015 году происходило становление нормотворческой деятельности после прошедшей муниципальной реформы, столь низкий процент нормотворческой активности главы муниципального образования должен вызвать ряд вопросов о целесообразности наделения его такими функциями. Однако, такой поверхностный вывод опровергается следующими статистическими данными. Рассмотрим сравнительную диаграмму процентного соотношения правотворческой деятельности главы муниципального образования за четырехлетний период в сравнении с другими органами местного самоуправления (рисунок 4). Как видно из представленной диаграммы, при общей тенденции снижения издания правовых актов (2015 – 5873, 2016 – 5045, 2017 – 4802, 2018 – 4602), количество правовых актов главы муниципального образования остается практически неизменным (2015 – 499, 2016 – 503, 2017 – 473, 2018 – 498).

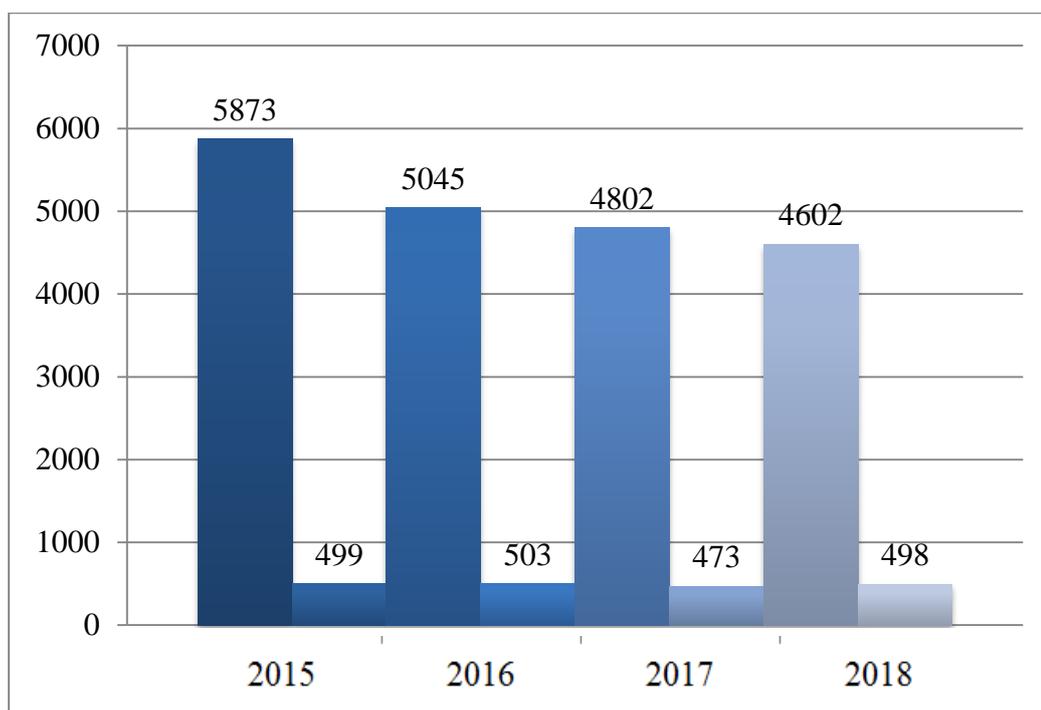


Рисунок 4 – Общее количество нормативно-правовых и правоприменительных актов органов местного самоуправления муниципального образования «Город Волгоград» в сравнении с актами, принятыми главой

Наглядный пример показывает, что количество правовых актов главы города осталось неизменным при общем снижении правотворческой активности прочих органов местного самоуправления. Однако при общей стагнации количества правовых актов растет общее количество нормативно-правовых актов, принятых главой муниципального образования «Город Волгоград». Так, в 2015 году количество нормативных документов составило 34, в последующие годы: 2016 – 85, 2017 – 86, 2018 – 89. Наблюдается малый, но неуклонный рост количества нормативно-правовых актов, принимаемых главой муниципального образования с каждым годом (рисунок 5). На следующей диаграмме наглядно отражено, как при общем снижении количества нормативно-правовых актов, доля, которая приходится на главу муниципального образования, растет (рисунок 6).

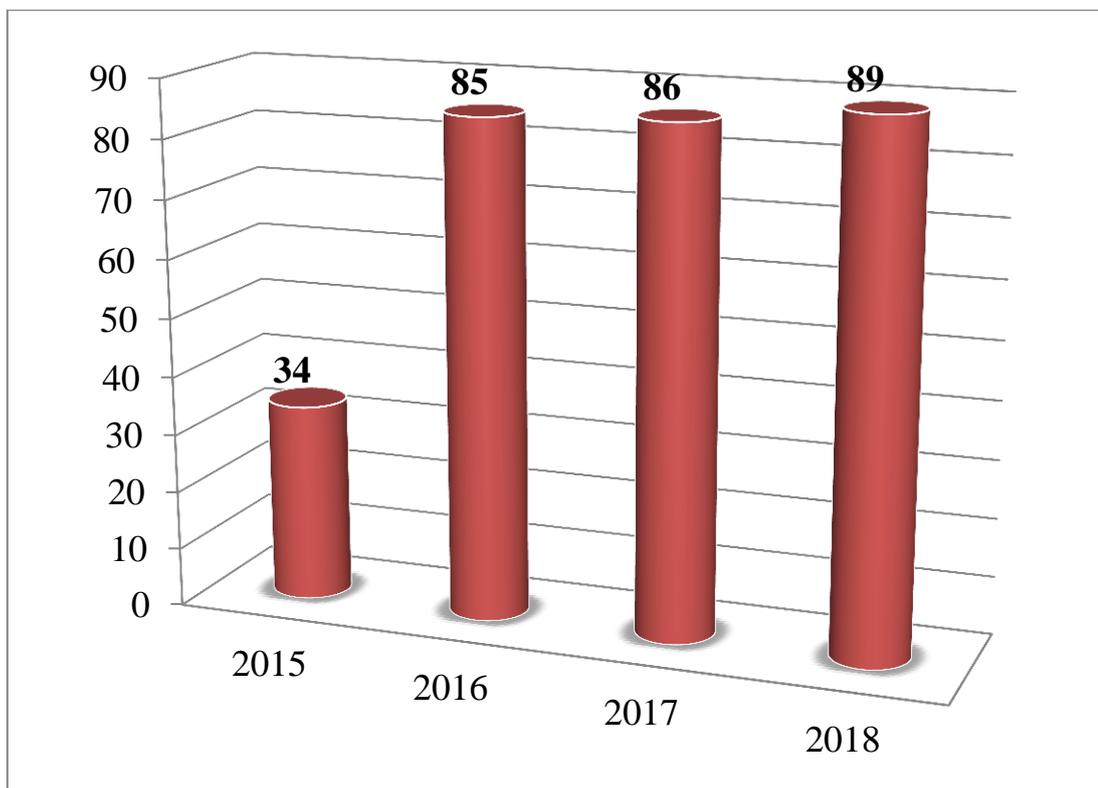


Рисунок 5 – Общее количество нормативно-правовых актов, принятых главой муниципального образования в 2015, 2016, 2017, 2018 годах

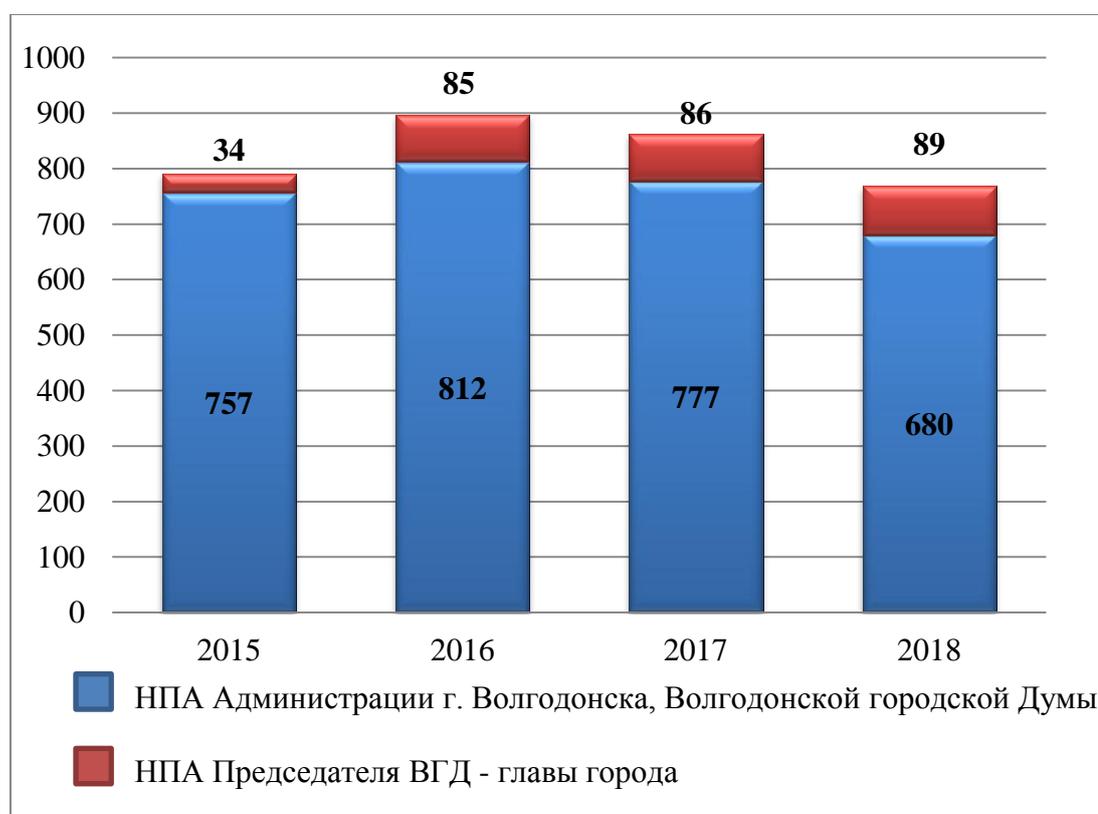


Рисунок 6 – Общее количество нормативно-правовых актов, принятых главой муниципального образования в 2015, 2016, 2017, 2018 годах

Рассмотрим иное количественное сравнение: нормативно-правовых актов, принятых Волгодонской городской Думой и главой города, который, как рассмотрено ранее, избран из числа депутатов и является её председателем. Итак, в 2015 году соотношение нормативно правовых актов главы города к актам Волгодонской городской Думы составило 34 к 107, в 2016 уже 85 к 72, в 2017 – 86 к 87, в 2018 – 89 к 59 нормативно правовым актам. Как наглядно представлено в диаграмме (рисунок 7) происходит увеличение числа нормативно-правовых актов главы муниципального образования в сравнении с актами представительного органа, принятым за аналогичные периоды.

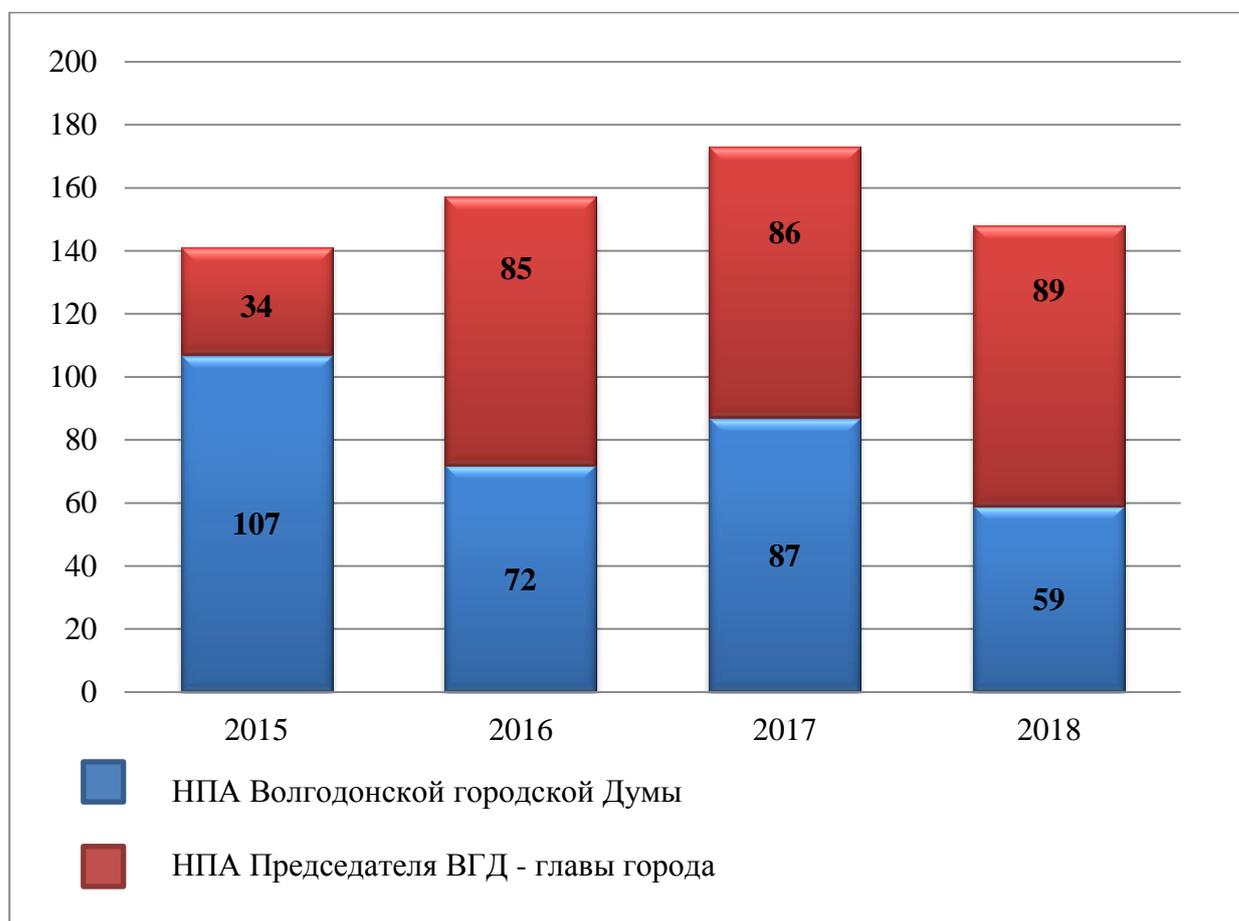


Рисунок 7 – Соотношение количества нормативно-правовых актов, принятых главой муниципального образования и Волгодонской городской Думой в 2015, 2016, 2017, 2018 годах

Видится интересной и другая статистика. Количество подзаконных и правоприменительных правовых актов, принятых главой Администрации г. Волгодонска и председателем Волгодонской городской Думы – главой города составляет примерно равное число, а в 2015 году, когда наблюдалась наибольшая правотворческая активность органов города, количество актов главы города превышало количество подзаконных актов главы администрации (Рисунок 8).

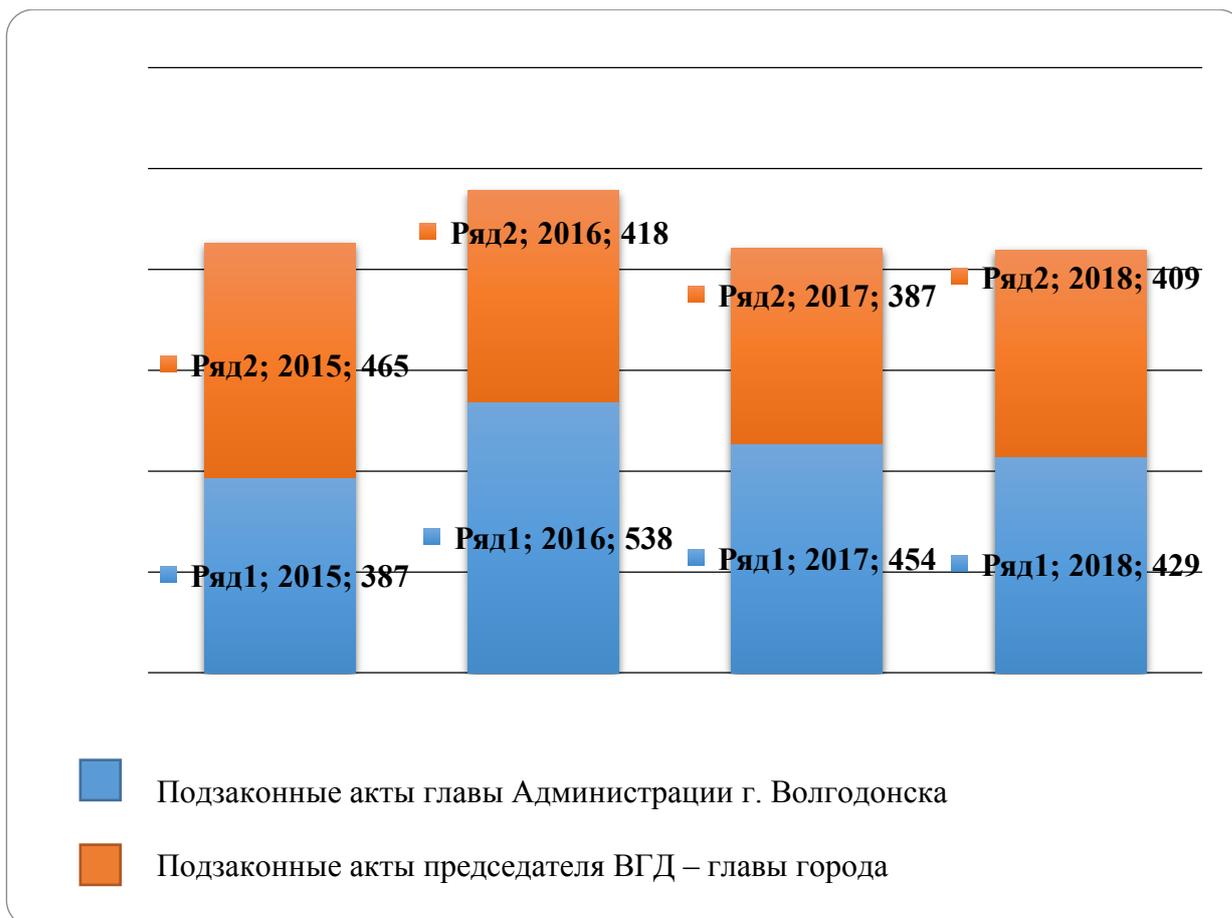


Рисунок 8 – Соотношение количества подзаконных актов, принятых главой Администрации г. Волгодонска и председателем Волгодонской городской Думы - главой города за 2015 – 2018 годы

Данным параграфом магистерской диссертации на практике исследована такая важная составляющая деятельности главы муниципального образования, как нормотворчество. После прошедшей в 2014 – 2015 годах реформы местного самоуправления появился новый

институт, ставший органом местного самоуправления – глава муниципального образования. Глава города после реформы наделяется правом нормотворческой деятельности. К примеру, ранее в Волгодонске существовала должность председателя Волгодонской городской Думы, который не был наделен правом самостоятельно издавать и утверждать нормативно-правовые акты. Самостоятельное издание общеобязательных норм в виде распоряжений не допускалось и в случае избранного мэра города Волгодонска, нормативно-правовые акты выходили в форме постановлений Администрации города Волгодонска, а распоряжения имели подзаконный (правоприменительный) характер. Таким образом, монополия на издание нормативно-правовых актов в городе длительное время принадлежала Администрации города Волгодонска и Волгодонской городской Думе. С появлением нового института – главы муниципального образования, в настоящее время сразу три органа местного самоуправления имеют право нормотворческой инициативы и издания собственных нормативно-правовых актов.

Изучив статистические данные правотворческой деятельности органов местного самоуправления города Волгодонска, а также ранее установив особенности нормотворчества главы, иные теоретические аспекты деятельности глав муниципальных образований, необходимо дать ряд предложений по усовершенствованию данного института, что и будет сделано в следующем параграфе магистерской диссертации.

3.3 Предложения по совершенствованию правового статуса главы муниципального образования

В предыдущих параграфах магистерской диссертации было установлено, что правовая природа статуса главы муниципального образования имеет ряд особенностей и напрямую зависит от способа избрания главы на пост. Исторически так сложилось, что должность главы

муниципального образования имеет особенное значение для Волгодонска. Как установлено в историческом исследовании магистерской диссертации, определенный период времени глава, являясь основным институтом местного самоуправления в городе, единолично совмещал исполнительный и представительный орган власти. В дальнейшем, избираемый тайным голосованием избирателей, мэр города Волгодонска возглавил Администрацию города Волгодонска и во взаимодействии с данным органом стал на долгие годы основным правовым механизмом осуществления исполнительной власти местного самоуправления.

Применяемая в городе Волгодонске модель построения местного самоуправления в настоящее время предполагает наличие:

- 1) представительного органа – Волгодонской городской Думы;
- 2) председателя Волгодонской городской Думы – главы города, одновременно исполняющего обязанности председателя представительного органа;
- 3) органа исполнительной власти – Администрации города Волгодонска, которую возглавляет глава Администрации города Волгодонска, избираемый на конкурсной основе.

Как было установлено в материалах диссертационного исследования, глава муниципального образования, избранный из числа депутатов представительного органа, может либо возглавить исполнительный орган, либо представительный, как в случае с муниципальным образованием «Город Волгодонск». Фактически, функции главы муниципального образования растворяются в функциях главы представительного органа, поскольку:

- 1) глава города не имеет собственной организационно-технической базы, пользуясь помещениями, техникой и ресурсами Волгодонской городской Думы, что по мнению ряда вышеуказанных авторов противоречит его статусу органа местного самоуправления;
- 2) глава города фактически поглощен деятельностью представительного органа – Волгодонской городской Думы, поскольку

полномочия её председателя налагают на главу ответственность за легитимное решение вопросов местного значения представительным органом;

3) глава города не имеет собственных полномочий в части расходования бюджетных средств, поскольку бюджет муниципального образования формирует Волгодонская городская Дума по представлению Администрации города Волгодонска;

4) глава города имеет ограниченные возможности в нормотворческой деятельности, что наглядно подтверждается статистикой, исследованной в настоящей диссертации;

5) заключая контракт с главой местной администрации, глава города не имеет реальной возможности влиять на решение главой администрации вопросов местного значения, в силу зарегулированности полномочий каждого из глав федеральным и областным законодательством.

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

Завершая третью главу магистерской диссертации, на основании изученного в материалах опыта нормативного регулирования деятельности главы муниципального образования и проанализированных выводов, прихожу к выводу о необходимости:

1) расширить бюджетные полномочия главы муниципального образования, например, в части осуществления государственных закупок от имени муниципального образования для обеспечения собственных нужд, нужд муниципального образования в какой-либо определенной сфере. Например, при организации межмуниципальных мероприятий, что было бы

логично, поскольку глава города выполняет представительские функции и представляет муниципальное образование на уровне субъектов Российской Федерации без доверенности;

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

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

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

Заключение

В диссертационном исследовании установлено, что должностные лица и органы местного самоуправления играют ключевую роль в осуществлении представительной демократии на местах. Одним из ключевых факторов становления современного института главы муниципального образования стала административная реформа, состоявшаяся в 2014 году. Сутью данной реформы стало то, что жители муниципального образования, голосуя за депутатов в своих одномандатных округах, становятся причастны, в конечном итоге, к формированию всей муниципальной власти города, а не только представительной. Избранные народом депутаты из своего числа выбирают главу муниципального образования, как это произошло в г. Волгодонске. Избранный глава, в свою очередь, выбирает из перечня кандидатов на конкурсной основе главу местной администрации. Таким образом, глава муниципального образования, являясь своеобразной «производной» представительного органа, задает основу исполнительной власти на местном уровне. Отдавая главенствующую роль в построении местного самоуправления представительной демократии, законодатель упростил выбор избирателю, который теперь голосует за кандидата, знакомого ему по работе в избирательном округе. Ставший депутатом кандидат затем вместе с такими же коллегами, прошедшими через своеобразный квалификационный отбор на основе доверия избирателей своих округов, выбирают из своего числа главу муниципального образования. Этот выбор невозможно назвать случайным, этот выбор не будет выглядеть очевидным, как было ранее с избранием мэра на прямых муниципальных выборах: здесь нет слабых кандидатов, поскольку все кандидаты равны, каждый из них заручился поддержкой своих избирателей. Соответственно главой становится один из таких сильных кандидатов, впоследствии, депутатов. Безусловно, это является ключевой положительной стороной произошедшей административной реформы.

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

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

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

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

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

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

Вариативность избрания коренным образом влияет на полномочия главы муниципального образования.

Следующим основополагающим результатом диссертационного исследования стал анализ сложившейся в Российской Федерации практики избрания глав муниципальных образований. Согласно исследованиям Минрегиона России, наиболее популярной в России является модель с «сити-менеджером» и главой муниципального образования, избранного из числа депутатов представительного органа. Такая модель применяется на практике в муниципальном образовании «Город Волгодонск». За ней следует модель с избранным тайным голосованием мэром. Но последняя модель

постепенно уходит в небытие и применяется в небольших муниципальных образованиях, как правило, не имеющих развитой структуры представительных органов.

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

Глава муниципального образования в данном диссертационном исследовании раскрылся как сложный институт, имеющий двойственную правовую природу, в чем и заключается его правовой феномен. С одной стороны, глава муниципального образования – это физическое лицо, муниципальный служащий, имеющий ряд обязательств, запретов и ограничений, которые действуют в Российской Федерации относительно данной категории служащих. С другой стороны, это орган местного самоуправления, который входит в структуру самоуправления и наделен собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Таким образом, глава имеет вдвое больше обязанностей, нежели обычный

муниципальный служащий, но и значительный спектр распорядительных полномочий наряду с прочими органами местного самоуправления. Если обратиться к муниципальному образованию «Город Волгодонск» и его структуре органов местного самоуправления, становится очевидным еще один факт. Глава муниципального образования в данном случае еще и несет обязательства перед Волгодонской городской Думой, становясь после избрания председателем представительного органа. Указанный факт еще с одной стороны раскрывает насыщенность правового статуса главы муниципального образования, его разнообразие и противоречивость. Указанное является недостатком правового статуса главы муниципального образования, значительная часть полномочий которого относится к статусу председателя представительного органа. Более того, глава муниципального образования, как правило, не имеет собственного аппарата, а использует помещения и аппарат представительного органа, присутствует на заседаниях представительного органа, подписывает правовые акты органа. Таким образом, правовой статус главы муниципального образования как бы растворяется в статусе председателя представительного органа.

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

Для полноты диссертационного исследования правового статуса главы муниципального образования, в работе были изучены нормотворческие функции главы муниципального образования. Установлены и проанализированы виды правовых актов, принимаемых главой, а также критерии, согласно которым они могут иметь нормативный или правоприменительный характер. После установления основополагающих моментов правотворческой деятельности главы муниципального образования, в работе были проанализированы количественный и качественный состав правовых актов главы муниципального образования. Установлены сферы общественных отношений муниципального образования, которые чаще всего регулируются главой муниципального образования. Выявлено, что глава муниципального образования издает малое количество нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения неопределенного круга лиц в границах муниципального образования. Указанное является следствием «растворения» статуса главы муниципального образования в полномочиях председателя представительного органа муниципального образования: подавляющее большинство вопросов местного значения регулируется правовыми актами представительного органа. Анализ правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования «Город Волгодонск» подтвердил высказанное выше предположение о растворенности статуса главы в полномочиях представительного органа и его председателя.

В заключении исследования автором представленной диссертации предлагается:

- 1) расширить бюджетные полномочия главы муниципального образования, например, в части осуществления государственных закупок от имени муниципального образования для обеспечения собственных нужд, нужд муниципального образования в какой-либо определенной сфере. Например, при организации межмуниципальных мероприятий, что было бы логично, поскольку глава города выполняет представительские функции и

представляет муниципальное образование на уровне субъектов без доверенности.

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

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

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

Список используемой литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399 (Дата обращения 16.02.2019);
2. Гражданский Кодекс Российской Федерации. Часть 1: Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ // [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (Дата обращения 09.02.2018);
3. Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105 (Дата обращения 09.02.2018);
4. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (Дата обращения 09.02.2018);
5. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/ (Дата обращения 09.02.2018);
6. Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 24.04.2018);
7. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/ (Дата обращения 09.02.2018);

8. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/ (Дата обращения 09.02.2018);

9. Федеральный закон от 23.06.2014 № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения 09.02.2018);

10. Областной закон Ростовской области от 17.07.2014 № 200-ЗС «О главах городских округов в Ростовской области», [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.donland.ru/documents/O-glavakh-gorodskikh-okrugov-v-Rostovskoj-oblasti?pageid=128483&mid=134977&itemId=22682> (Дата обращения 09.02.2018);

11. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21.02.2002 № 26-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Курганской областной Думы о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37468/ (Дата обращения 09.02.2018);

12. Определение Конституционного Суда РФ от 16.01.2018 № 12-О «По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

[Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_290229/ (Дата обращения 09.02.2018);

13. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.2000 № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29452/ (Дата обращения 09.02.2018);

14. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 ст. 35, частей 2 и 3.1 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 1.1 ст. 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189899/ (Дата обращения 09.02.2018);

15. Постановление Верховного Суда РФ от 06.07.1991 № 1551-1 «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_603/ (Дата обращения 09.02.2018);

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

17. Методические рекомендации по подготовке нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию положений Федерального закона от 27 мая 2014 г. N 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70626020/> (Дата обращения 09.02.2018);

18. Закон СССР от 09.04.1990 № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/6335644/> (Дата обращения 09.02.2018);

19. Постановление СНД РСФСР от 01.11.1991 № 1830-1 «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_694/ (Дата обращения 09.02.2018);

20. Решение Волгодонской городской Думы от 09.02.2017 № 5 «О принятии Устава муниципального образования «Город Волгодонск» в новой редакции» // [Электронный ресурс]. URL: <http://volgodonskgorod.ru/node/241> (Дата обращения: 24.04.2018);

21. Алексеев С. С. Государство и право. М., 1994. С. 7;

22. Батанов А.В. Муниципализм как основа гражданского общества и современного конституционализма / Административное и муниципальное право. 2008. № 4. 146 с.;

23. Белоусова Е.В. Взаимосвязь главы муниципального образования и представительного органа местного самоуправления при реализации функции представительства населения // Административное и муниципальное право. 2011. № 5. 360 с.;

24. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. 592 с.;

25. Бойко Н.С. Правовое регулирование организации и деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований в Российской Федерации. Автореферат кандидата юридических наук. М., 2007. 244 с.;

26. Быкова А.Г. К вопросу о способах замещения должности главы муниципального образования // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2 (31). 120 с.;

27. Воронков А.В. Понятие должностного лица в административном праве // Правоведение. 1999. № 1. 65 с.;

28. Вискулова В.В., О «конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики // Журнал российского права. 2017. № 6 (246). [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-konkursnom-poryadke-izbraniya-glav-munitsipalnyh-obrazovaniy-nekotorye-obobscheniya-dvuhletney-praktiki> (дата обращения: 27.04.2018);

29. Дубовкин К.П., Чеботарев Г.Н. Органы местного самоуправления: понятие, виды, статус // Российский юридический журнал. 2001. № 4. 218 с.;

30. Жамборов А.А., Конституционно-правовой статус главы муниципального образования // Теория и практика общественного развития. 2015. № 3. [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionno-pravovoy-status-glavy-munitsipalnogo-obrazovaniya> (дата обращения: 27.04.2018);

31. Карасев А.Т. К вопросу о структуре и границах местного самоуправления // Проблемы становления государственной и муниципальной власти в России, ЕКБ, 1995. 214 с.;

32. Карасев А.Т., Елькина А.В. Система местного самоуправления в РФ: понятие, структура // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. 180 с.;

33. Кашанина Т.В. Российское право: учебник. - 2-е изд., пересмотр. - М.: Норма. 2009. 784 с.;

34. Кеня И.А. Практика регулирования вопросов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2009. - № 4. - С. 116 с.;
35. Корельский В.М., Теория государства и права // М., 2002. 388 с.;
36. Коростелева М.В. Проблемы правового регулирования избрания главы муниципального образования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 3. 260 с.;
37. Костюков А.Н. Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы // Конституционное и муниципальное право. - 2011. - № 6. – 312 с.;
38. Кудрявцев В.В. Право граждан на участие в избрании главы местной администрации в контексте принципа гласности в местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. 274 с.;
39. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2000. 360 с.;
40. Малявкина Н.В., Алексикова О.В., Отрешение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации от должности глав муниципальных образований // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. №5. [Электронный ресурс] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otreshenie-vysshim-dolzhnostnym-litsom-subekta-rossiyskoj-federatsii-ot-dolzhnosti-glav-munitsipalnyh-obrazovaniy> (дата обращения: 15.02.2019);
41. Маньковская С.И. Мониторинг муниципальных нормативных правовых актов: теория и практика // Личность - общество - государство: конституционная доктрина и практика взаимодействия. Барнаул: Алтайский университет, - 2011. – 190 с.;
42. Модин Н.А. Муниципальное право Российской Федерации: гражданско-правовые аспекты. Смоленск, 2001. 254 с.;
43. Модникова Т. Н. Проблемы взаимодействия главы муниципального образования с представительным органом местного самоуправления //

Среднерусский вестник общественных наук. 2013. №1. [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-vzaimodeystviya-glavy-munitsipalnogo-obrazovaniya-s-predstavitelnyim-organom-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 16.02.2019);

44. Модникова Т.Н., Проблемы реализации исполнительно-распорядительных полномочий главы муниципального образования // Вестник государственного и муниципального управления. 2013. №2 [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-realizatsii-ispolnitelnorasporyaditelnyh-polnomochiy-glavy-munitsipalnogo-obrazovaniya> (дата обращения: 17.02.2019);

45. Модникова Т.Н., Институт досрочного отзыва главы муниципального образования в современной России // Юридические записки. 2014. № 1. [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/institut-dosrochnogo-otzyva-glavy-munitsipalnogo-obrazovaniya-v-sovremennoy-rossii> (дата обращения: 27.04.2018);

46. Мирошниченко Е.В. Шаги к самоуправлению // Народный депутат. 1992. № 17. 280 с.;

47. Пленкин В.А. Проблемы разграничения компетенции органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере обеспечения прав граждан на охрану здоровья // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 9. 144 с.;

48. Постриганов Е.А., Местное самоуправление в современной России: проблемы и перспективы // Территория новых возможностей, 2014, № 4 (27). [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-v-sovremennoy-rossii-problemy-i-perspektivy-1> (дата обращения: 27.04.2018);

49. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования: учебник. М.: Проспект, 2014, С 94-106;

50. Серова Н.А., Анализ трансформаций выборов глав муниципальных образований Мурманской области // Вопросы государственного и

муниципального управления. 2015. № 1. [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-transformatsiy-vyborov-glav-munitsipalnyh-obrazovaniy-murmanskoj-oblasti> (дата обращения: 27.04.2018);

51. Симонян Г.Р. Общегосударственное значение вопросов исключительного ведения Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 21. 152 с.;

52. Смирнова Ю.М. Необходимость институционализации муниципально-правовой ответственности в современной юридической науке // Муниципальная служба. – 2013, № 4 – 212 с.;

53. Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. СПб., 2003. С. 328 с.;

54. Тузиков А.Р. Идеи демократии: социологическая интерпретация // СОЦИС. - 2005. № 3, 194 с.;

55. Турищева Н.Ю. К вопросу о правовом регулировании поддержки выдвижения кандидатов политическими партиями // Право и государство: теория и практика. 2014. № 8. 229 с.;

56. Трофимов М.С., Бестужий А.И., К вопросу Об особенностях и проблемах реализации муниципально-правового статуса главы муниципального образования в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 2 (32). [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-osobennostyah-i-problemah-realizatsii-munitsipalno-pravovogo-statusa-glavy-munitsipalnogo-obrazovaniya-v-rossiyskoj> (дата обращения: 27.04.2018);

57. Хабаров И.А. Модели муниципального управления: тенденции развития в условиях реформирования и избирательных кампаний 2014 — 2016 гг. // Pro nunc. Современные политические процессы. 2016. № 1(16). 370 с.;

58. Хаманева Н.Ю. Перспективы развития науки административного права // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). М., 2003. 80 с.;

59. Черепанов В.А. О непосредственном и адекватном выражении воли народа в ходе выборов // Государство и право. 2018. № 3. 170 с.;

60. Шугрина Е.С. Формы и пределы вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 7. – 96 с.;

61. 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-lot-of-power> (дата обращения: 17.03.2019);

62. Komáromi, László - Pállinger, Zoltán Tibor (eds): Good Governance - Enhancing Representation. Budapest: Pázmány Press; PPKÉ JÁK, 2016. 289 p.;

63. Roberts M. The mayor's role in municipal government [Электронный ресурс]. – URL: <http://thebalancecareers.com/mayor-career-information-1669473> (дата обращения: 17.03.2019);

64. Simons R. Elected official's duties and responsibilities [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.lmc.org/page/1/duties-resp-mayor-council.jsp> (дата обращения: 17.03.2019);

65. Schrems J. Principles of Politics. New Jersey, Prentice-Hall, 1986. 160 p.