

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА МОДЕРНИЗАЦИЮ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ СФЕРЕ

УДК 342.5

DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/353-365>

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ

Ю. В. Агибалов

*Воронежский институт экономики и социального управления,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)*

Поступила в редакцию 5 декабря 2022 г.

Аннотация: анализируется появление института главы муниципально-го образования в России и изменение его правового статуса в федеральном и региональном законодательстве.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, глава муниципального образования.

Abstract: the article analyzes the emergence of the institution of the head of a municipal formation in Russia, changes in its legal status in federal and regional legislation.

Key words: local self-government, municipal formation, head of municipal formation.

Появление института главы муниципального образования связано с переходом от советской модели организации местной власти к российской, в которой органы местного самоуправления становились органами муниципального управления и не входили в систему органов государственной власти. В основу советской модели организации местной власти был положен принцип единства системы советов как органов государственной власти. Местные советы и их исполнительные комитеты выступали как местные органы государственной власти и управления, являясь структурной частью единого централизованного государственного аппарата управления. Система местных органов государственной власти включала в себя областные, городские, районные, поселковые и сельские советы, а также избираемые ими исполнительные комитеты. Исполнительные комитеты местных советов имели двойное подчинение: они были подотчетны местным советам, которые их формировали, и одновременно подчинялись исполнительным комитетам вышестоящих советов.

Важным этапом в реформировании местной власти стало принятие Закона СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного само-

управления и местного хозяйства СССР»¹. В соответствии с этим законом местное самоуправление осуществляется в границах административно-территориальных единиц. Первым территориальным уровнем местного самоуправления могли быть сельсоветы, поселения (районы), города (районы в городе). Система местного самоуправления включила в себя местные Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии. В соответствии с ним основным звеном в системе местного самоуправления должны были стать местные Советы как представительные органы власти. В России процесс реформирования местных органов власти и формирования системы местного самоуправления начался с принятием Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»². В этом законе была разграничена компетенция местных Советов и местных администраций, закреплены вопросы, решаемые исключительно на сессии Совета, установлена обязательная явка должностных лиц на сессию Совета, разграничены полномочия между сельскими, поселковыми, районными, городскими Советами и соответствующими местными администрациями. Однако политический кризис в России 1993 г. не позволил в полной мере реализовать на практике важнейшие нормы этого закона.

Начало реформированию местного самоуправления в России положил Указ Президента РФ Б. Н. Ельцина от 9 октября 1993 г. №1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»³, которым было предложено «реформировать органы представительной власти краев, областей ... и органы местного самоуправления. До избрания и начала работы новых органов представительной власти и местного самоуправления ... деятельность районных в городах, городских в районах, поселковых, сельских советов народных депутатов прекращалась, а их функции должна была выполнять соответствующая местная администрация».

Указом Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»⁴ была прекращена деятельность городских и районных советов народных депутатов с передачей их функций соответствующим местным администрациям. В этом указе впервые появилось понятие «глава местного самоуправления». В соответствии с ним главой местного самоуправления стали главы местных администраций, назначенные или избранные до вступления в силу указа. В соответствии с Положением «Об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы», утвержденным Указом Президента РФ от

¹ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1990. № 16. Ст. 267.

² ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

³ Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3924.

⁴ Там же. № 44. Ст. 4188.

26 октября 1993 г. № 1760, органами местного самоуправления в городах, сельских поселениях, других населенных пунктах являются выборные и другие органы местного самоуправления – собрание представителей (дума, муниципальный комитет и т. п.), глава местного самоуправления (глава администрации, мэр, староста и т. д.). В районах органом местного самоуправления является глава местного самоуправления (глава администрации района). В районах может быть образован орган местного самоуправления, формируемый из представителей органов местного самоуправления городских и сельских поселений. Решения выборного представительного органа местного самоуправления подписываются главой местного самоуправления (главой администрации).

Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г., впервые в истории России закрепила местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя. Статьей 12 Конституции РФ местному самоуправлению предоставлена самостоятельность в пределах его полномочий, а также закреплена норма, в соответствии с которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В Конституции РФ закреплена обязательность наличия лишь выборных органов местного самоуправления.

Формирование и становление института главы муниципального образования

В Воронежской области Законом от 28 декабря 1994 г. № 8-З «О местном самоуправлении в Воронежской области»⁵ была закреплена норма о наличии в муниципальном образовании должности главы местного самоуправления. В Воронежской области основной организационной формой местного самоуправления была та, в которой глава муниципального образования избирался из числа депутатов, возглавлял исполнительный и представительный орган. Эта модель была закреплена в уставах 82,8 % муниципальных образований Воронежской области. В 11,7 % муниципальных образований глава муниципального образования избирался населением, возглавлял исполнительный орган и председательствовал на заседании представительного органа, в двух муниципальных образованиях избирался населением глава администрации города и в 5 % муниципальных образований глава администрации нанимался по контракту представительным органом, а представительный орган возглавлял председатель, избранный из числа депутатов⁶. Эти модели действовали в Воронежской области до вступления в силу в полном объеме Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷.

Первым законом, определяющим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, стал Федеральный закон

⁵ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Управление развитием муниципальных образований / под ред. Б. Г. Преображенского. Воронеж, 2005. С. 193.

⁷ URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ⁸. Этим законом было предоставлено право муниципальным образованиям в своих уставах закреплять должность главы муниципального образования – выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования. Законом предусматривались два варианта выборов главы муниципального образования:

1) гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;

2) представительным органом местного самоуправления из своего состава.

Согласно уставу муниципального образования глава муниципального образования мог одновременно возглавлять местную администрацию и председательствовать на заседаниях представительного органа муниципального образования.

Определением Конституционного Суда РФ от 21 февраля 2002 г. № 26-О было подчеркнуто, что возможность наделения избранного населением главы муниципального образования правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на его заседаниях является одной из конкретных гарантий самостоятельности местного самоуправления. Эта норма не носит императивного характера, не обязывает решать данный вопрос именно так, как это ею предусмотрено, а оставляет выбор варианта его регулирования в уставах муниципальных образований на усмотрение самих местных сообществ. Устав муниципального образования может наделять, а может и не наделять главу муниципального образования таким правом. Кроме того, устав может вообще не предусматривать должность главы муниципального образования – выборного должностного лица, так как из Конституции РФ вытекает обязательность наличия лишь выборных органов местного самоуправления муниципальных образований⁹.

Реформа местного самоуправления в России связана с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁰ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Федеральный закон № 131-ФЗ по-новому определяет и регулирует статус главы муниципального образования, устанавливая обязательность этой должности в структуре органов местного самоуправления. В соответствии с нормами этого закона

⁸ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/

⁹ 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» : определение Конституционного Суда РФ от 21 февраля 2002 г. № 26-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 4.

¹⁰ URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Федеральным законом №131-ФЗ закреплялся не только порядок избрания главы муниципального образования, но и его место в системе органов местного самоуправления.

Глава муниципального образования, в соответствии с уставом муниципального образования, избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. В случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и является его председателем, либо возглавляет местную администрацию; а в случае избрания представительным органом муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования. Глава муниципального образования не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации (за исключением муниципальных образований поселений с численностью населения менее 1000 человек, в которых глава муниципального образования независимо от способа его избрания одновременно может быть председателем представительного органа поселения и главой местной администрации) (ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ). По инициативе субъектов РФ, в 2005 г. Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ была закреплена норма, в соответствии с которой Уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования¹¹.

Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ установлено, что в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек глава муниципального образования избирается на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и исполняет полномочия главы местной администрации¹².

С принятием в 2014 г. Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

¹¹ О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54573/

¹² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122460/

Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹³ (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ) началась новая муниципальная реформа. Федеральный закон № 136-ФЗ значительно расширил полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, в том числе предоставил право устанавливать порядок формирования представительного органа муниципального района и избрания глав муниципальных образований. В Воронежской области областная Дума наделила этими полномочиями органы местного самоуправления. В принятом Законе Воронежской области от 10 ноября 2014 г. № 149-ОЗ¹⁴ были продублированы нормы, закрепленные в Федеральном законе № 136-ФЗ, касающиеся избрания главы муниципально-го образования.

В соответствии с действующим законодательством глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования. Он наделяется полномочиями Федеральным законом №131-ФЗ и уставом муниципального образования. Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

За прошедшие годы в федеральный закон неоднократно вносились изменения, касающиеся порядка избрания и статуса органов местного самоуправления, видов муниципальных образований.

Среди таких законов необходимо выделить два, которые вызвали широкую дискуссию как в органах местного самоуправления, так и в обществе: 1) Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ – наряду с избранием главы муниципального образования на муниципальных выборах и представительным органом из своего состава был предусмотрен вариант избрания депутатами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией¹⁵; 2) Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ – вводится новый вид муниципального образования – «муниципальный округ»¹⁶.

В Воронежской области на 1 января 2022 г. сложились два варианта замещения должности главы муниципального образования в муниципальных районах и городских округах:

¹³ URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/

¹⁴ О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и сроках их полномочий : закон Воронежской области от 10 ноября 2014 г. № 149-ОЗ. URL: <https://pravo.govrn.ru/content/закон-воронежской-области-от-10112014-№-149-оз>

¹⁵ О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174852/

¹⁶ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323814/

I. Глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и исполняет обязанности председателя представительного органа на непостоянной основе. Этот вариант предусмотрен уставами 15 муниципальных районов и двух городских округов. Администрацию района или городского округа возглавляет глава администрации, назначенный представительным органом на должность по контракту по результатам конкурса.

II. Глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, по результатам конкурса и возглавляет администрацию. Такая модель закреплена в уставах 16 муниципальных районов и в городском округе город Воронеж. Представительный орган возглавляет председатель, избранный из числа депутатов и работает на непостоянной основе (кроме города Воронежа).

В поселениях вариантов замещения должности главы муниципального образования больше. В 14 городских поселениях глава избирается представительным органом из числа депутатов и возглавляет представительный орган, в 5 – из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, по результатам конкурса и возглавляет администрацию, а в 7 – населением и возглавляет администрацию. В большинстве сельских поселениях главой муниципального образования является глава администрации, выполняющий функции председателя Совета независимо от формы избрания: населением или из числа депутатов. Уставами некоторых сельских поселений предусмотрено избрание главы муниципального образования из числа депутатов, который возглавляет представительный орган или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, по результатам конкурса и который возглавляет администрацию¹⁷.

Реформирование местного самоуправления: возможные направления

Включение органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти в РФ Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. №1-ФКЗ потребовало принятие федеральных законов, закрепляющих общие принципы организации государственной власти и местного самоуправления в системе публичной власти¹⁸. В Российской Федерации принят и вступил с 21 декабря 2021 г. в силу Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной вла-

¹⁷ По данным Ассоциации «Совет муниципальных образований Воронежской области».

¹⁸ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/

сти в субъектах Российской Федерации»¹⁹. Подобный федеральный закон должен быть принят и в отношении органов местного самоуправления. В России предстоит новая реформа местного самоуправления. Какой она будет сегодня, нельзя сказать однозначно.

Как справедливо отмечает Т. М. Бялкина, большинство поправок, внесенных в 2020 г. в главу 8 Конституции РФ «Местное самоуправление», в том или ином варианте уже содержались в действующем Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и реализовывались на практике²⁰. Новый федеральный закон должен быть направлен не только на реализацию конституционных норм, но и устранение проблем и противоречий, возникших в результате внесения многочисленных поправок в Федеральный закон №131-ФЗ, на которые справедливо указывают ученые и практические работники, сталкивающиеся в ходе правоприменительной деятельности.

В настоящее время один из вариантов реформирования местного самоуправления предложен в проекте федерального закона №40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», принятом в первом чтении (далее – Законопроект)²¹. Обсуждение этого Законопроекта учеными и практическими работниками показало, что в нем содержится много вопросов, на которые сегодня нет ответов²². Принятие его перенесено на неопределенный срок. Если этот проект будет принят, то в нем предусмотрена должность главы муниципального образования из числа кандидатов, представлен-

¹⁹ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ. URL: <http://pravo.gov.ru>, 21.12.2021.

²⁰ См.: *Бялкина Т. М.* Компетенция местного самоуправления : новое в содержании и правовом регулировании. Некоторые суждения о проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 19.

²¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : проект федерального закона № 40361-8. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 13.03.2022).

²² См.: *Агибалов Ю. В.* Обзор заседания круглого стола «Муниципальная реформа в России 2022 года : плюсы и минусы», состоявшегося в ВИЭСУ 19 апреля 2022 г. // Вестник ВИЭСУ. 2022. № 2. С. 68–70 ; В Совете Федерации обсудили законопроект об общих принципах организации местного самоуправления в системе публичной власти. URL: <http://council.gov.ru/events/news/132832/> (дата обращения: 24.11.2022) ; Депутаты поспорили о поправках ко второму чтению в законопроект о местном самоуправлении // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2022/05/23/923299-deputati-posporili-popravkah> (дата обращения: 24.11.2022) ; Доктор политических наук Роман Евстифеев о реформе местного самоуправления : «Оригинальность этого текста – 2,3 %». URL: <https://zebra-tv.ru/novosti/vlast/doktor-politicheskikh-nauk-roman-evstifeev-o-reforme-mestnogo-samoupravleniya-originalnost-etogo-tek/> (дата обращения: 24.11.2022).

ных высшим должностным лицом муниципального образования, которое наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Законопроектом предусмотрены следующие формы избрания главы муниципального образования:

1) на муниципальных выборах;

2) представительным органом муниципального образования из своего состава;

3) представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ.

Первые два варианта есть в действующем законодательстве, а что касается третьего, то здесь пока вопросов больше, чем ответов.

В случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ, в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального образования, глава муниципального образования возглавляет местную администрацию. Представительному органу муниципального образования для проведения голосования по кандидатурам на должность главы муниципального образования высшим должностным лицом субъекта РФ представляется не менее двух кандидатов. Из Законопроекта не ясно: кто и в каком порядке предлагает высшему должностному лицу кандидатов; если он сам определяет этих кандидатов, то по каким критериям. Законопроектом предлагается закрепить порядок предварительного рассмотрения высшим должностным лицом субъекта РФ и представления представительному органу муниципального образования кандидатов на должность главы муниципального образования законом субъекта РФ, но не закреплены основные принципы, которые должны использоваться при принятии закона субъекта РФ²³.

Вызывает сомнения предложенная норма, в соответствии с которой в случае избрания главы муниципального образования представительным органом из своего состава, в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального образования, он слагает полномочия депутата представительного органа. Очевидно, что это положение должно распространяться на главу муниципального образования, возглавляющего местную администрацию, а в случае если он возглавляет представительный орган, то должен оставаться депутатом.

В ст. 20 Законопроекта закреплены исключительные полномочия главы муниципального образования, как и в Федеральном законе №131-ФЗ. Кроме того, предусмотрена норма, в соответствии с которой иные полномочия глав муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

²³ В отношении высшего должностного лица субъекта РФ, избираемого депутатами, прописан порядок представления кандидатов Президенту РФ (ст. 23 Федерального закона № 414-ФЗ).

О чем идет речь из Законопроекта не ясно. Очевидно, что глава муниципального образования, возглавляющий представительный орган, не может быть наделен исполнительно-распорядительными функциями по управлению муниципальным образованием, поэтому не может на практике обладать властными полномочиями. Законопроектом заложена возможность возникновения конфликта между главой муниципального образования, возглавляющим представительный орган и являющимся высшим должностным лицом муниципального образования и главой администрации, назначенным представительным органом на должность по контракту и осуществляющим непосредственное управление муниципальным образованием. Такие примеры на практике существовали после принятия Федерального закона №131-ФЗ.

Вызывает сомнение целесообразность закрепления в ст. 19 Законопроекта нормы, в соответствии с которой глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта РФ и муниципальную должность. Возникает несколько вопросов:

– чем он принципиально отличается от главы муниципального образования, возглавляющего представительный орган?

– если эта норма будет принята, то как это будет реализовываться на практике?

– какими гарантиями будет обладать глава муниципального образования, и какую он будет нести ответственность в этом случае: как лицо, замещающее муниципальную или государственную должность?

– каким нормативным правовым актом будет регулироваться статус главы муниципального образования?

Ответов на эти вопросы мы не находим в Законопроекте. Авторы обосновывают это предложение принципом единства системы публичной власти. В действующем законодательстве государственные должности образуются для непосредственного исполнения полномочий органов государственной власти, а в соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Одним из возможных вариантов реформирования местного самоуправления, направленным на совершенствование конституционной модели местного самоуправления в России, предусматривается возможность замены муниципального управления в России на местное государственное управление. В качестве обоснования этого предложения приводится то, что Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» органы государственной власти получили право участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления.

Сегодня, несомненно, представляет интерес точка зрения судьи Конституционного Суда РФ А. Н. Кокотова. По его мнению, избранная в

России модель местного самоуправления не вполне органична для крупных муниципальных образований (городских округов). В них не только значителен объем государственных вопросов, но и необходимо широкое управленческое присутствие государственных органов, тогда как совместное решение гражданами местных дел затруднено из-за больших размеров соответствующих муниципальных образований. Включение данных территорий в структуру органов государственной власти существенно приблизило бы в них государство к населению, не подрывая самостоятельности местного самоуправления, способствуя усилению системных связей государственных и муниципальных органов в конституционном механизме публичной власти²⁴. А. Н. Кокотов считает, что в случае замены местного самоуправления на местное государственное управление органы вновь создаваемых местных государственных территорий должны формироваться местным населением, а не органами власти субъекта РФ, т. е. должны формироваться снизу, а не сверху. Местные государственные территории в случае их создания должны обладать тем же уровнем самостоятельности, что и муниципальные образования²⁵. По действующей Конституции РФ местное самоуправление должно осуществляться на всей территории Российской Федерации в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом²⁶. Поэтому если в ходе проведения административной реформы в России будет принято решение о преобразовании городских и муниципальных округов, муниципальных районов в территории, где могут создаваться соответствующие местные органы государственной власти, то в субъектах РФ местное самоуправление должно осуществляться в поселениях. Это вытекает из нормы Конституции РФ, в соответствии с которой местное самоуправление должно осуществляться на всей территории Российской Федерации.

Нельзя не согласиться с А. Н. Кокотовым, что перевод городских и муниципальных округов, муниципальных районов из сферы местного самоуправления в разряд местных государственных территорий субъектов РФ в настоящее время маловероятен. Во-первых, для этого потребуются значительное изменение действующего законодательства: избирательного, бюджетного, налогового, земельного и др. Во-вторых, принятый в первом чтении Государственной Думой РФ Законопроект предусматривает осуществление местного самоуправления в городских и муниципальных округах, упраздняя остальные виды муниципальных образований, включая и поселенческий уровень.

Очевидно, что в случае упразднения поселений населению должно быть не только гарантировано, но и обеспечено право на осуществле-

²⁴ См.: Кокотов А. Н. Совершенствование конституционной модели местного самоуправления в России // Вестник Сибирского юрид. ин-та МВД России. 2020. № 4(41). С. 118.

²⁵ См.: Там же. С. 119–120.

²⁶ Конституция Российской Федерации. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399

ние местного самоуправления. В городских и сельских поселениях, потерявших статус муниципальных образований в результате образования городских или муниципальных округов, должны образовываться собственные территориальные органы, хотя и находящиеся в подчинении администрации округа. Статус территориальных органов должен быть закреплен в федеральном законодательстве, в котором необходимо предусмотреть возможность участия населения в назначении руководителя этого территориального органа.

Проведенное исследование становления и развития института главы муниципального образования показало, что за прошедшие годы он претерпел значительные изменения. Впервые глава местного самоуправления появился в указе Президента РФ как назначенный или избранный глава администрации. За прошедшие годы неоднократно менялся не только порядок избрания главы, но и его место в системе местного самоуправления и объем полномочий. В настоящее время глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования, к компетенции которого отнесено обеспечение осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ. Включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти Российской Федерации потребует изменение правового статуса главы муниципального образования, закрепление его в федеральном законодательстве.

Библиографический список

Агибалов Ю. В. Муниципальная реформа 2022 года в России : вопросов больше, чем ответов / Ю. В. Агибалов // Вестник ВИЭСУ. 2022. № 2. С. 4–10.

Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления : новое в содержании и правовом регулировании. Некоторые суждения о проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 19.

Кокотов А. Н. Совершенствование конституционной модели местного самоуправления в России // Вестник Сибирского юрид. ин-та МВД России. 2020. № 4 (41).

Управление развитием муниципальных образований / под ред. Б. Г. Преображенского. Воронеж : Научная книга, 2005.

References

Agibalov Yu.V. Municipal reform of 2022 in Russia: more questions than answers / Yu.V. Agibalov // Bulletin VIESU, 2022. № 2. P. 4–10.

Byalkina T. M. Competence of local government: new content and legal regulation. Some judgments about the draft federal law "On the general principles of organizing local self-government in a single system of public authority" // Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 19.

Kokotov A. N. Improving the constitutional model of local self-government in Russia / A. N. Kokotov // Bulletin of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2020. № 4(41).

Management of the development of municipalities / Ed. B. G. Preobrazhensky. Voronezh : Publishing House "Scientific Book", 2005.

Для цитирования:

Агибалов Ю. В. Становление и развитие института главы муниципального образования в России: теоретические и правовые основы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 353–365. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/353-365>

Recommended citation:

Agibalov Yu. V. Formation and development of the institute of the head of municipal education in Russia: theoretical and legal foundations // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 353–365. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/353-365>

Воронежский институт экономики и социального управления, РАНХ и ГС при Президенте РФ (Воронежский филиал)

Агибалов Ю. В., кандидат экономических наук, проректор по научной работе ВИЭСУ, профессор кафедры государственного и муниципального управления
E-mail: ayv1957@yandex.ru

Voronezh Institute of Economics and Social Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Voronezh Branch)

Agibalov Yu.V., Candidate of Economic Sciences, Vice-Rector on Scientific Work VIESU, Professor of the State and Municipal Administration Department
E-mail: ayv1957@yandex.ru