

2.15. НЕКОТОРЫЕ СТАТУСНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Жамборов Анзор Анатольевич, адъюнкт. Место учебы: Краснодарский университет МВД России. Подразделение: кафедра конституционного и административного права. Должность: старший преподаватель. Место работы: Северо-Кавказский институт повышения квалификации. Филиал: филиал Краснодарского университета МВД России. Подразделение: кафедра огневой подготовки. E-mail: Jamborow@mail.ru

Аннотация: Автор данной статьи проводит анализ российского муниципального законодательства и определяет основные тенденции развития статусных характеристик главы муниципального образования (в свете изменений в законодательстве о местном самоуправлении, произошедшие в последние годы) намечаются возможные направления дальнейшего развития правового регулирования важнейшего института народовластия.

Ключевые слова: местное самоуправление, глава муниципального образования, статус главы муниципального образования, устав муниципального образования, орган местного самоуправления, муниципальный служащий, представительный органа муниципального образования.

SOME STATUS CHARACTERISTICS OF THE HEAD OF THE MUNICIPALITY

Zhamborov Anzor Anatolyevich, adjunct. Place of study: Krasnodar University of MIA Russia. Department: constitutional and administrative law chair. Position: senior lecturer. Place of employment: the North-Caucasian Institute of advanced training. Branch: Krasnodar University of MIA Russia branch. Department: fire training department. E-mail: Jamborow@mail.ru

Annotation: The author of this article conducts the analysis of the Russian municipal law defines the basic trends in the development status of the head of the municipal formation (in the light of changes in legislation on local government that have occurred in recent years) outlines possible directions of further development of legal regulation of the most important institution of democracy.

Keywords: local government, head of the municipal formation, the status of the head of the municipal formation, the Charter of municipality, local authority, municipal employee, representative body of municipal formation.

Глава муниципального образования - орган местного самоуправления и одновременно должностное лицо местного самоуправления, которое обязательно должно быть в каждом муниципальном образовании и является по факту высшим должностным лицом муниципального образования. Это подчеркивает его ключевую позицию в структуре органов местного самоуправления; именно глава - олицетворение власти на местном уровне, он представляет муниципальное образование вовне, без предъявления дополнительных доверенностей может выступать от имени муниципального образования.

Важно отметить, что высшее должностное лицо муниципального образования не является муниципальным служащим и депутатом; статус последнего регулируется специальными законами, уставом муниципального образования, муниципальными правовыми

актами, особенно относительно регулирования гарантий деятельности главы муниципального образования¹.

Предусмотрено два основных способа замещения должности главы муниципального образования: первый это его избрание непосредственно населением на муниципальных выборах; и второй - избрание депутатами из своего состава.

Согласно февральским поправкам 2015 г. появился новый способ замещения должности главы муниципального образования - избрание представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.² Процедура организации и проведения такого конкурса подробно урегулирована в ч. 2.1 статьи 36 (ФЗ-131). В целом механизм организации и проведения конкурса подобен тому, который давно используется в отношении главы местной администрации, с той лишь разницей, что на уровне поселения и внутригородского района свою половину конкурсной комиссии формируют главы соответственно муниципального района и городского округа с внутригородским делением.

Вместе с тем, следует обратить внимание на то, что глава муниципального образования относится к числу выборных должностных лиц, поэтому предъявление к кандидатам на данную должность дополнительных профессиональных или иных требований, как это предусмотрено для главы местной администрации, является неправомерным.

В зависимости от способа замещения должности главы муниципального образования решается вопрос о том, какой орган местного самоуправления он может возглавить.

Требования Федерального закона от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ о сложении полномочий депутата представительного органа муниципального образования не применяются в отношении глав муниципальных образований, избранных из состава представительных органов до вступления в силу указанного Федерального закона, поскольку в нем это особо не оговаривается.

По данным Минрегиона России, в масштабах всей страны сопоставимое распространение получили обе системы; по состоянию на начало 2013 г. 55% муниципальных образований использовали систему прямых выборов глав муниципальных образований, 45% - системе избрания главы из состава представительного органа. В пределах отдельных регионов та или иная система обычно является либо практически повсеместно распространенной, либо как минимум преобладающей. В 2012 - 2013 гг. наиболее заметными изменениями в системе выборов глав муниципальных образований стали отмена прямых выборов глав в 21 муниципальном образовании, переданном из состава Московской области в состав г. Москвы, в г. Магадане, Дзержинске (Нижегородская область), некоторых муниципальных образованиях Рязанской, Самарской, Тамбовской областей и Ханты-Мансийского автономного округа, а также возвращение (после перерыва)

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", ст.40.

² Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ "О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

прямых выборов главы г. Екатеринбурга и глав нескольких районов в Забайкальском крае и Смоленской области.³

Для сельских поселений и внутригородских муниципальных образований городов федерального значения предусмотрено исключение из вышеназванного правила.

По данным Минрегиона России, в 67% сельских поселений в соответствии с действующим законодательством реализована модель, предусматривающая одновременное исполнение главой муниципального образования полномочий председателя представительного органа муниципального образования и главы местной администрации (система "три в одном"). При этом в 52% случаев глава сельского поселения, обладающий такими полномочиями, избирается на прямых выборах, в 48% случаев - представительными органами из своего состава.⁴

Согласно поправкам, внесенным в законодательство в мае 2014 г.⁵, законом субъекта РФ может быть изменен порядок избрания главы муниципального образования. В этом случае:

- устав муниципального образования должен быть приведен в соответствие с законом в течение трех месяцев;

- в случае принятия закона субъекта РФ, предусматривающего избрание представительным органом главы муниципального образования из своего состава, выборы главы такого муниципального образования не назначаются и не проводятся;

- новый порядок замещения должности главы муниципального образования применяется по истечению срока полномочий главы муниципального образования, избранного до дня вступления в силу указанного закона субъекта РФ.

Именно глава муниципального образования является воплощением муниципального образования и реализует функции представления муниципального образования, право представлять муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти от имени муниципального образования. Поэтому именно на него возложены функции, связанные с необходимостью осуществления муниципальным образованием полномочий по решению вопросов местного значения, а также отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ. Это не означает, что глава должен сам выполнять все функции, но он обязан обеспечивать их реализацию соответствующими органами местного самоуправления. Следует отметить, что имеется пересечение полномочий главы муниципального образования и главы местной администрации. Поэтому может возникнуть ситуация, когда деятельность их обоих связана с необходимостью осуществления одинаковой функции, что в некоторых ситуациях может принимать совершенно неожиданные формы.

³ Вопросы совершенствования системы организации местного самоуправления в Российской Федерации: Материалы Минрегиона России // Городское управление. 2014. № 4. С. 25 - 33.

⁴ Вопросы совершенствования системы организации местного самоуправления в Российской Федерации: Материалы Минрегиона России. С. 25 - 33.

⁵ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ.

С учетом своего статуса глава может наделяться правом на созыв внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

На главу муниципального образования распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные ФЗ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (ст. ст. 7.1 - 12.5) и другими федеральными законами, в том числе:

- представление информации о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

- представление сведения о расходах;

- уведомлять о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;

- принятие мер по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

Данные нормы введены в целях усиления борьбы с коррупцией в органах местного самоуправления. Как правило, под коррупцией (от лат. *corruptio* - порча, подкуп, задабривание подарками, совращение) понимают преступление, заключающееся в прямом использовании должностным лицом прав, предоставленных ему по должности, в целях личного обогащения, а под коррупционными правонарушениями понимаются действия (бездействия) должностных лиц, совершенные с использованием ими своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей для противоправного удовлетворения корыстной или иной личной заинтересованности, а равно направленные на предоставление им благ и преимуществ в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей действиями физических и юридических лиц.⁶

Кроме того, глава муниципального образования обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

В том случае, если конфликт интересов или личная заинтересованность возникает, глава обязан в письменной форме уведомить представителя нанимателя о возникшем конфликте интересов или личной заинтересованности. Трудность реализации данной нормы заключается в том, что работодателем главы муниципального образования является сам глава.

Для недопущения и разрешения конфликта интересов в органах местного самоуправления создается комиссия по урегулированию конфликта интересов. К функциям данной комиссии относятся:

- 1) проверка информации о главе муниципального образования, главе местной администрации, депутатах представительных органов, членах выборных органов местного самоуправления, муниципальных служащих, поступившей от правоохранительных, судебных или иных государственных органов, организаций, должностных лиц, а также отдельных граждан;

- 2) приглашение и заслушивания на заседании комиссии должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих, представителей заинтересованных организаций, а также и иных лиц;

- 3) направление решения комиссии заинтересованным лицам;

- 4) установление комиссией факта наличия либо отсутствия в действии (бездействии) должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих признаков коррупции.

⁶ Реализация антикоррупционной политики в муниципальных образованиях / Под ред. А.Г. Бабицева, С.Ю. Наумова. Саратов, 2009. С. 196.

В случае нарушения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей глава может быть удален в отставку в соответствии с механизмом, предусмотренным в ст. 74.1 (ФЗ-131).

Относительно полномочий главы муниципального образования необходимо отметить, что последние могут прекращаться в связи с истечением срока, на который он был избран, либо досрочно. В ст.36 предусмотрены основания досрочного прекращения его полномочий, которые условно делятся: на случаи, предусматривающие инициативу самого главы муниципального образования и случаи, возникающие помимо воли и желания главы муниципального образования.

По данным Минрегиона России, всего с 2006 по 2009 г. установлено около 1,9 тыс. случаев досрочного прекращения полномочий глав муниципальных образований, при этом в 85% случаев происходили отставки по собственному желанию (по состоянию здоровья, в связи с переходом на другую работу).⁷

В мае 2013 г. в статью 36 были включены нормы, предусматривающие ответственность главы муниципального образования перед Президентом РФ. Речь идет о привлечении к конституционно-правовой ответственности в форме утраты доверия. В этом случае полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно. Данный механизм может быть применен только по отношению к главам муниципальных районов и городских округов.

В связи с тем, что в соответствии с абз. 2 ч. 2 ст. 2 Закона (№ 131-ФЗ) словосочетания "городской округ" и "городской округ с внутригородским делением" и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в законах и иных нормативных правовых актах в одном значении в отношении муниципальных образований, органов местного самоуправления, их полномочий и прав, положения данной статьи распространяются и на глав городских округов с внутригородским делением.

Требует определенного внимания на наш взгляд необходимость законодательного разграничения случаев краткосрочного и долгосрочного (продолжительная болезнь, временное отстранение от должности в ходе предварительного следствия по уголовному делу) временного отсутствия главы муниципального образования, установив конкретный срок, по истечении которого необходимо применение положений уставов муниципальных образований об определении должностного лица органа местного самоуправления.

Поэтому в уставах муниципальных образований для подобных случаев целесообразнее использовать более универсальные правовые конструкции. Например, предусматривать в уставе муниципального образования, что временное исполнение полномочий главы муниципального образования осуществляет должностное лицо, занимающее следующую муниципальную должность согласно реестру муниципальных должностей данного муниципального образования, либо именовать в уставе муниципального образования должностных лиц, которые могут исполнять полномочия главы муниципального образования, в соответствующей последовательности в случае невозможности исполнять полномочия предыдущему лицу.

При этом было бы уместно, чтобы должности лиц, которые могут временно исполнять полномочия главы муниципального образования в соответствии с его уставом, корреспондировали со статусом главы муниципального образования: если он исполняет полномочия председателя представительного органа, то его обязанности временно исполняет должностное лицо из состава представительного органа; если исполняет полномочия главы местной администрации, то его обязанности временно исполняет должностное лицо местной администрации.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации."

2. Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ "О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

3. Вопросы совершенствования системы организации местного самоуправления в Российской Федерации: Материалы Минрегиона России // Городское управление. 2014. № 4. С. 25 - 33.

4. Жамборов А.А. Конституционно-правовой статус главы муниципального образования // Теория и практика общественного развития. 2015. № 3.

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

6. Реализация антикоррупционной политики в муниципальных образованиях / Под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. Саратов, 2009. С. 196.

7. Жамборов А.А. Некоторые особенности юридической ответственности главы муниципального образования // Пробелы в российском законодательстве. 2015. № 2. С. 22-24.

РЕЦЕНЗИЯ

на научную статью адъюнкта кафедры конституционного и административного права Краснодарского университета МВД России, старшего преподавателя кафедры огневой подготовки Северо-Кавказского института повышения квалификации (филиал) Краснодарского университета МВД России Жамборова Анзора Анатольевича по теме: Некоторые статусные характеристики главы муниципального образования

Местное самоуправление как форма народовластия одновременно есть одна из основ конституционного строя и является демократическим способом социального управления обществом. В представленной статье Жамборов А.А., на основе анализа действующего законодательства уделил особое внимание определению основных тенденций развития статусных характеристик главы муниципального образования (в свете изменений в законодательстве о местном самоуправлении, произошедшие в последние годы), что на его взгляд является достаточно актуальной проблемой как в теоретических спорах ученых, специализирующихся в муниципально-правовой проблематике, так и на практике муниципального строительства.

Представленная на рецензирование научная статья отвечает предъявляемым к подобного рода работам требованиям. Содержание работы соответствует ее названию, тема раскрыта полностью, с использованием комплексного подхода.

⁷ "Предварительные итоги переходного периода реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Автор в своей работе ссылается на достоверные источники, в том числе на нормативно-правовые акты на момент написания работы, интернет-источники.

В своей статье автор научной статьи подчеркивает ключевую позицию главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления, именно он - олицетворение власти на местном уровне, представляет муниципальное образование вовне, без предъявления дополнительных доверенностей может выступать от имени муниципального образования.

В качестве заключения полагаю, что работа отвечает всем предъявленным требованиям и может быть рекомендована для публикации в научном журнале «Пробелы в российском законодательстве».

Начальник кафедры специальных дисциплин СКИ (ф) Краснодарского университета МВД России, кандидат юридических наук М.М. Ардавов