

Шарафутдинова Э.Р.

студент 2 курса

Института права БашГУ

Россия, г. Уфа

Научный руководитель: Еникеев О.А., кандидат юридических наук,

доцент кафедры Государственного права

Института права БашГУ

Россия, г. Уфа

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Аннотация: в данной статье рассмотрены актуальные проблемы правового статуса главы муниципального образования. Затронуты отдельные вопросы, касающиеся полномочий как избираемого на выборах главы, так и из состава представительного органа. Отражаются пути решения, поднятых проблем.

Annotation: In this article current problems of the legal status of the head of a municipal formation are considered. Some issues concerning the powers of both the elected head and the representative body are touched upon. The ways of solving the problems raised are reflected.

Ключевые слова: статус главы муниципального образования, полномочия главы, досрочное прекращение, представительный орган.

Key words: the status of the head of the municipal formation, the powers of the head, early termination, the representative body.

С принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ) появился ряд вопросов, которые требуют более точного регламентирования. Актуальной является проблема, связанная с правовым статусом главы муниципального образования.

В литературе упоминается о том, что ключевая роль главы муниципального образования, «возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования», обуславливает острую актуальность правовых аспектов статуса этой должности [1, с. 382]. Такая проблематика сегодня является темой активных дискуссий. Например, есть сомнения в целесообразности существования должности главы муниципального образования как высшего должностного лица муниципального образования [2, с. 33]. Требуется совершенствование правового регулирования вопросов, которые связаны со статусом главы муниципального образования, выборных должностных лиц местного самоуправления.

Согласно ст. 36 ФЗ «Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с настоящей статьей собственными полномочиями по решению вопросов местного значения» [3]. В значительной степени статус главы муниципального образования определяется уставом, принятым в муниципалитете.

Существуют две точки зрения касательно статуса главы муниципального образования. Одну из них выражает авторитетный российский специалист в области муниципального права А.А. Сергеев, считающий, что 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 администрации [4, с. 218]. При этой точке зрения сложно объяснить такой правовой феномен, как собственные полномочия главы муниципалитета по вопросам местного значения.

Есть основания для того, чтобы разделить полномочия главы муниципального образования на группы: общего характера и специального [5, с. 14]. В ч. 4 ст. 36 ФЗ изложены полномочия главы муниципального

образования общего характера. Полномочия главы муниципального образования, который возглавляет представительный орган, специального характера зафиксированы в ч. 6 ст. 37 ФЗ – это такие полномочия, которым никакое другое должностное лицо не вправе заниматься. Например, заключение контракта с главой местной администрации, никто более не может заключать контракт на замещение должности главы администрации. Сказанное может служить основанием для того, чтобы прийти к выводу о том, что глава муниципального образования благодаря своей должности наделяется некоторыми полномочиями, которые дают ему приоритет в отношении других должностных лиц местного самоуправления. Когда решается вопрос о временном исполнении полномочий главы муниципального образования или вопрос о досрочном прекращении таких полномочий, необходимо принять во внимание вывод о комплексном характере и приоритетности позиции статуса главы муниципального образования.

Федеральный закон от 9 марта 2016 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» дополнил ст. 36 ФЗ частью 7, установив, что при досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполняются должностным лицом местного самоуправления, которое определяется в соответствии с уставом. [6] Законодательно ограничена возможность временного исполнения полномочий главы муниципального образования только при одном основании - досрочном прекращении полномочий главы. Досрочное прекращение полномочий, как мне кажется, является важной политико-организационной гарантией деятельности главы муниципального образования, это ограничивает возможность исполнения его полномочий, ведет к стабильности и единству политики органов местного самоуправления. Но такая гарантия не может носить абсолютного характера.

Порядок, при котором временное исполнение полномочий главы муниципального образования только при досрочном прекращении полномочий, может привести к такой ситуации, когда интересы муниципального образования ставятся в зависимость от неспособности главы муниципального образования выполнять свои обязанности, пусть даже в силу каких-либо уважительных причин [7, с. 65]. Учитывая это, целесообразно будет увеличить количество оснований временного исполнения полномочий главы муниципального образования, посредством включения в часть 7 статьи 36 ФЗ следующего абзаца: временное длительное отсутствие главы муниципального образования с одновременным законодательным установлением срока длительного отсутствия (например, три месяца [8. с. 19]), по истечении которого вступает в действие норма устава муниципального образования, которая будет определять должностное лицо, на которое возлагается временное исполнение обязанностей главы.

Часть 7 статьи 36 Федерального закона представляет смысл для таких случаев, когда глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах в соответствии с уставом. Если же глава избирается представительным органом из своего состава, то при его досрочном прекращении полномочий избрание новой главы не будет таким технически сложным, что может возникнуть лишь при необходимости проведения муниципальных выборов.

В силу вышесказанного представляется, что часть 7 статьи 36 ФЗ требует определенного уточнения, способствующего рациональному решению проблемы временного исполнения полномочий главы муниципального образования. Данное изменение будет более точным и обоснованным, если после слов «главы муниципального образования» добавить слова «а так же в случаях, если глава муниципального образования в течение более чем трех месяцев не может исполнять свои обязанности».

Не предусматривает «иных случаев» перечень оснований досрочного прекращения полномочий, так как является закрытым. Такое решение законодателя можно представить как решение, которое продиктовано соображением обеспечить стабильность персонального состава органов местного самоуправления и стремлением предоставить высшему должностному лицу муниципального образования определенные гарантии независимости от местных и региональных политических обстоятельств. Но в законе не предусматривается, что может возникнуть ситуация, когда глава муниципального образования, который избран представительным органом из своего состава, может кроме своего желания утратить полномочия главы, но при этом сохранить полномочия депутата. Таким образом, нарушается принцип подконтрольности главы муниципального образования представительному органу, который сформулирован в части 5 статьи 36 ФЗ.

У представительного органа должна быть возможность прекратить полномочия, избранного из своего состава главы, досрочно. И как справедливо отмечает Сергеев А.А., «порядок досрочного прекращения полномочий не может быть более простым, чем порядок избрания этого лица» [4, с. 415]. Мы предлагаем в статью 36 ФЗ добавить пункт 6.2 со следующим содержанием: «Полномочия главы муниципального образования, избранного из состава представительного органа, прекращаются на основании решения этого же представительного органа». Как справедливо отмечает В.И. Васильев, ФЗ урегулировал статус выборного должностного лица местного самоуправления «чересчур кратко и с явными пробелами» [9, с. 126]. Важность данной темы неоднократно получала подтверждение. Специалистами отмечается слабость механизма ответственности и недостаточность гарантий деятельности выборных должностных лиц местного самоуправления.

Использованные источники:

1. Соловьев С.Г. Муниципально - властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации: книга. Спб.: Юридический центр, 2015. 440 с.
2. Пылин В.В. Некоторые аспекты реформирования муниципальной службы // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 7. С. 32 - 37.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131–ФЗ (с посл. изм. и доп. от 30 октября 2017 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 22.11.2017 г).
4. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования: учебник. М.: Проспект, 2014. 432 с.
5. Еникеев О.А. Конституционное право на медицинскую помощь: теория и практика. Автореф. дисс. к. ю.н.. М., 2009, 24 с.
6. Федеральный закон от 9 марта 2016 г. №66-ФЗ (последняя редакция) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 22.11.2017 г).
7. Миронов В.П. О правовой природе муниципальной службы // Российский юридический журнал. 2012. № 5. С. 64 - 67.
8. Еникеев О.А. Конституционное право на медицинскую помощь: состояние и перспективы развития // Российский судья. 2007. № 11. С. 19-22.
9. Васильев В.И. О полноте статуса муниципального выборного лица // Журнал российского права. 2012. №12. С. 126 - 130.