

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С ОПРЕДЕЛЕНИЕМ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Игнатенко Д.Ю., – аспирант

Ставропольский государственный университет

В данной статье освещены некоторые проблемные вопросы, связанные с определением конституционно-правового статуса главы муниципального образования. Проведенное исследование позволяет устранить текущие проблемы в законодательстве, а также дает возможность для правильного понимания главами муниципальных образований своих функций, влияющих на качество работы и формирующих основные направления их деятельности.

In given clause are taken up some problem questions connected with definition constitutional of a legal status of the chapter of municipal formation. Carried out research allows to eliminate current problems in the legislation, and also enables for correct understanding chapters of municipal formations of the functions influencing quality of work and forming the basic directions of their activity.

Если затронуть вопрос муниципальных (местных) выборов и обратиться к Конституции РФ, то выборы в ней характеризуются, как высшее непосредственное выражение власти народа (ч. 3 ст. 3), способ осуществления гражданами не только государственной власти, но и местного самоуправления (ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 130).

Реализуя формы прямой демократии, граждане выражают свою волю непосредственно, высказывая свое мнение на референдуме, а также голосуя за того или иного кандидата на выборах.

Муниципальные выборы – стадия формирования местной публичной власти. Они являются единственным способом формирования депутатского корпуса представительных органов местного самоуправления, а также замещения должностей глав муниципальных образований. В уставах муниципальных образований круг должностных лиц местного аппарата власти, подлежащих избранию может расширяться.

Действующее российское законодательство, в частности действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления», закрепил в своих нормах положение, согласно которому должность главы муниципального образования является обязательной в системе органов местного самоуправления. Одноименный Федеральный закон от 1995 относил учреждение выборной должности главы муниципального образования к компетенции самого муниципального образования, это приводило к тому, что во многих муниципальных образованиях должность высшего должностного лица местного самоуправления отсутствовала. В данный момент этот недостаток устранен.

Законодатель в Федеральном законе «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 года, закрепил норму, согласно которой активным избирательным правом (правом избирать) обладает гражданин Российской Федерации достигший возраста 18 лет, применительно к пассивному избирательному праву (правом быть избранным) в органы местного самоуправления гражданин Российской Федерации, достигший 21 года. Таким образом, субъекты РФ вправе устанавливать возраст для обладания правом избираться на должность главы муниципального образования не менее 21 года. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

Данные положения закреплены во всех Уставах муниципальных образований.

Вопрос о порядке избрания главы муниципального образования является достаточно актуальным. Законодателю, на наш взгляд, следовало бы повысить возраст для кандидатов на должность главы муниципального образования. Ведь возраст в 21 год, начиная с которого житель муниципального образования может выдвигать свою кандидатуру на

должность главы муниципального образования является достаточно низким. Ведь в таком возрасте у кандидата на такую должность отсутствует не только опыт управления, но и также необходимые профессиональные навыки. Да и практика на сегодняшний день показывает, что возраст глав муниципальных образований с момента их избрания на должность составляет минимум 29 лет, но и это достаточно единичные случаи.

Поэтому мы считаем, что в данном случае целесообразно перенять опыт США, где для кандидатов на должность глав муниципальных образований установлен возраст в 30 лет, к этому времени у кандидата могут сформироваться необходимые профессиональные навыки. Это рекомендация должна быть услышана региональным законодателем, и соответствующие изменения должны быть внесены в уставы муниципальных образований. Хотя в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации данная норма предусмотрена. А управлять городом, на наш взгляд, не намного легче, чем субъектом Федерации.

Поэтому в региональное и местное законодательство целесообразно ввести норму следующего содержания:

– Высшим должностным лицом муниципального образования может быть гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет.

Немаловажным является вопрос о том, сколько же сроков подряд одно и то же лицо может замещать должность главы муниципального образования? Законодатель данный вопрос оставил без внимания.

Если в отношении руководителей регионов в вопросе о количестве сроков возможного замещения подряд выборной должности одним и тем же лицом правовая неясность устранена, то тот же вопрос относительно глав муниципальных образований на сегодняшний день остается открытым.

Как отмечалось выше, наличие выборной должности главы муниципального образования, его статус и полномочия закрепляются и регулируются уставом муниципального образования. Было бы логично в соответствующем разделе устава муниципального образования урегулировать вопрос о количестве сроков возможного замещения подряд выборной должности главы муниципального образования одним и тем же лицом, указав порядок действия данной нормы.

Однако в большинстве муниципальных уставов данный вопрос даже и не упоминается.

На федеральном уровне данный вопрос также не урегулирован. Имелся лишь проект федерального закона «Об основах статуса выборного лица местного самоуправления в РФ», внесенный депутатами - членами Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам местного самоуправления и находящийся на доработке в согласительной комиссии был в итоге отклонен. В пункте 4 статьи 7 данного проекта сказано, что уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, может быть ограничена возможность для одного и того же лица быть избранным выборным лицом местного самоуправления более двух сроков подряд.

Возможно, федеральный законодатель считает «вопрос о сроках» относительно глав муниципальных образований вопросом местного значения, который должен решаться на нижестоящем уровне власти. Такой вывод можно сделать из приведенной выше нормы проекта федерального закона об основах статуса выборного лица местного самоуправления. Хотя в отношении высших должностных лиц субъектов Российской Федерации федеральный законодатель счел нужным решить этот вопрос на федеральном уровне.

На наш взгляд, «вопрос о сроках» относится к принципам организации и деятельности власти, в том числе муниципальной, и требует конкретизации на законодательном уровне.

Правовая неурегулированность «вопроса о сроках» в отношении глав муниципальных образований может повлечь нарушения конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Гораздо лучше ситуацию предвидеть и принять превентивные меры, чем исправлять ее в дальнейшем.

И региональный и местный законодатель не уделяет этому вопросу достаточно внимания. Это связано прежде всего с тем, что текущие редакции уставов принимались под глав муниципальных образований занимающих свои должности на тот момент.

Все это приводит к злоупотреблению полномочиями, и нередко к безальтернативности выборов на местном уровне. Поэтому для лиц замещающих должность главы муниципального образования, так же как и для высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, количество сроков подряд, в течение которых они могут замещать данную должность, должно быть не более двух.

Поэтому в Уставы муниципальных образований целесообразно внести норму следующего содержания:

– Одно и то же лицо может занимать должность главы муниципального образования не более двух сроков подряд.

Немаловажным является вопрос об определении функций главы муниципального образования.

Исследуя вопрос о функциях главы муниципального образования, необходимо исходить из того, что любая осознанная деятельность имеет цель, на достижение которой она направлена. Конкретная цель деятельности высшего должностного лица муниципального образования – это то, чего он должен достичь в своей повседневной практической

работе, независимо от того избирается ли глава муниципального образования непосредственно населением, или из числа депутатов представительного органа. В процессе достижения цели выборное должностное лицо местного самоуправления сразу или поэтапно решает стоящие перед ним задачи в процессе осуществления основных направлений деятельности, т.е. функций.

Если обратиться к словарю русского языка Ожегова С.И., то под функцией понимается обязанность, круг деятельности, т.е. как мы говорили выше, основные направления деятельности.

Поэтому под функциями главы муниципального образования мы будем понимать основные направления его деятельности, определяемые социально-политической природой правового статуса, а также депутатского мандата, в процессе осуществления которых высшие должностные лица муниципального образования решают стоящие перед ними задачи и достигают намеченных целей. При этом цели, задачи и функции неразрывно связаны между собой и влияют друг на друга. Реализация функций глав муниципальных образований как основных направлений их деятельности обеспечивается их полномочиями, т.е. правами и обязанностями. Между функциями, полномочиями высших должностных лиц муниципального образования и их организационными формами деятельности существует тесная связь, так как каждая функция должна быть обеспечена правомочиями главы муниципального образования и реализована в соответствующих формах его работы. Между нормами, определяющими функции глав муниципальных образований, и нормами, определяющими их полномочия, имеются существенные различия. На наш взгляд, первый вид норм формирует цели, которые в процессе их реализации превращаются в результат, а второй вид норм закрепляет за высшими должностными лицами муниципальных

образований права и обязанности, а также предопределяет основные организационные формы их работы.

Функции глав муниципальных образований теснейшим образом связаны с функциями исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, когда они их возглавляют на правах единоначалия, а также связаны с функциями представительных органов местного самоуправления. В последнем случае высшие должностные лица муниципального образования избираются из числа депутатов представительного органа и возглавляют его. Совмещение должностей председателя представительного органа и главы местной администрации, согласно действующего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., не допускается. Напомним, что одноименный Федеральный закон от 28 августа 1995 года допускал такое совмещение. Из вышесказанного следует, что глава муниципального органа участвует в осуществлении функций того органа местного самоуправления, который он возглавляет, так и реализует непосредственно свои функции. Каким же должен быть объем функций осуществляемый главами муниципальных образований? К сожалению, однозначного ответа на данный вопрос в юридической литературе нет. Большинство авторов ограничивается анализом только трех функций глав муниципальных образований:

- 1) участие в выявлении, выражении и формировании воли избирателей;
- 2) участие в принятии решений как представительного, так и исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления;
- 3) участие в претворении в жизнь решений представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, а также органов государственной власти.

Функции глав муниципальных образований, в том числе избранных из числа депутатов представительных органов разных уровней имеют свои особенности в зависимости от места в единой системе представительных органов, но все же основные функции высших должностных лиц муниципального образования едины. Они закреплены в Конституции РФ, Федеральных законах («Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», законах, касающихся деятельности депутатов всех уровней), законах субъектов Федерации о статусе депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, о местном самоуправлении. В основу классификации должны быть положены функциональный критерий. Деятельность глав муниципальных образований «не ограничивается» какими-либо рамками. Высшее должностное лицо муниципального образования – не орган местного самоуправления, его деятельность носит функционально-универсальный характер, который обусловлен социально-политической природой его статуса, а в некоторых случаях и природой депутатского мандата. Все функции глав муниципальных образований органически связаны между собой, выражают волю избирателей муниципального образования, учитывают как интересы избирателей, так и в целом общественные.

По нашему мнению, система функций должна включать в себя:

- 1) участие в выявлении, изучении, формировании и выражении воли избирателей;
- 2) участие в анализе, обобщении, выполнении наказов избирателей и населения муниципального образования в целом, а также контроле за их реализацией;
- 3) участие в формировании аппарата администрации муниципального образования;

4) участие в подготовке, принятии и выполнении решений представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и их структурных подразделений;

5) участие в выполнении решений органов местного самоуправления и органов государственной власти;

6) участие в осуществлении контроля за реализацией решений представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и их структурных подразделений, в работе организаций независимо от форм собственности, находящихся на территории муниципального образования;

7) отчетно-информационную функцию.

От правильного понимания выборным должностным лицом своих функций зависит его работа, его деятельность тесно связана с ними. Но и от законодателей необходимо требовать правового понимания этого понятия и включения их в нормативную базу, регламентирующую деятельность глав муниципальных образований. От полноты функций, включаемых в законы, зависит эффективность работы непосредственных исполнителей воли избирателей. Помимо законодательного оформления функций выборных должностных лиц необходимо наличие справочно-информационной базы с более подробным пояснением содержания той или иной функции, прав, обязанностей, гарантий и т.п.