

## К ПРОБЛЕМЕ ВЫБОРОВ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

*Ижокин А. Н., магистрант*

*МОАУ ВО «Воронежский институт экономики и социального управления»*

Выборы занимают особое место в системе демократии, они – необходимый признак демократического правового государства. Во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., принятой ООН, подчеркивается, что «воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования» (ч. 3 ст. 21). В нашей стране широко используется этот демократический способ формирования государственных органов и органов местного самоуправления.

Конституция РФ провозгласила местное самоуправление как новый для отечественной истории вид публичного управления. Появились новые система управления, структура органов местного управления, вид публичной службы – муниципальная служба, а также высшие должностные лица местного самоуправления.

Местное самоуправление призвано обеспечивать одновременно эффективное и приближенное к населению управление местными делами. Институты местного самоуправления, способствуя развитию самоорганизации населения, общественной самодеятельности, оказывают существенное влияние на процесс формирования гражданского общества.

Во взаимодействии с другими факторами местное самоуправление способствует гармонизации взаимоотношений государства и общества, власти и человека. Укрепляя основы народовластия, обуславливая необходимость демократизации и децентрализации власти, местное самоуправление, содействует также реализации принципов федерализма, стабилизации политических отношений в государстве, укреплению его целостности и единства.

Муниципальные выборы, посредством которых формируются подотчетные и подконтрольные населению выборные органы местного самоуправления, являются необходимым элементом системы организации и функционирования местного самоуправления. Они являются единственным способом формирования депутатского корпуса представительных органов местного самоуправления, а также замещения должностей глав муниципальных образований.

За счет своей приближенности к населению муниципальных образований, муниципальные выборы отличаются значительным своеобразием по сравнению с выборами в органы государственной власти. Можно отметить, что каждый элемент муниципального избирательного процесса, начиная с правового статуса муниципальных избирателей и кандидатов на выборные местные должности и заканчивая процедурами голосования, обладает своей спецификой, иногда достаточно ярко выраженной.

Поэтому исследование особенностей организации проведения муниципальных выборов, и норм, их регулирующих, является актуальным.

В юридической литературе глава муниципального образования определяется также как высшее должностное лицо муниципального образования, возглавляющее деятельность по осуществлению на его территории функций местного самоуправления, избираемое гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном Федеральными законами и законами субъекта РФ.

Глава муниципального образования наделяется собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования. Избранный населением глава муниципального образования, согласно уставу муниципального образования, может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на заседаниях представительного органа местного самоуправления.

Законодателем должность главы муниципального образования выведена из категории муниципальных служащих. Это может вызвать непонимание, однако, нужно учитывать, что в российском законодательстве традиционно под служащим понимается лицо, имеющее следующий правовой статус :

1) оно должно быть принято на службу (государственную или муниципальную) в результате

назначения или путем заключения трудового договора;

2) на него должен распространяться особый порядок продвижения по службе, порядок наложения взысканий и поощрений;

3) оно должно иметь специфические права и обязанности;

4) на него должны распространяться специфические ограничения;

5) указанное лицо может быть лишено своей должности в результате законодательно определенных причин, включая увольнение.

Проанализировав статус главы муниципального образования с этих позиций, становится очевидно, что глава муниципального образования не может являться муниципальным служащим, так как:

1) он получает свою должность в результате выборов, являющихся формой занятия должностей, принципиально отличной от формы назначения служащих;

2) он имеет специфические права и обязанности;

3) наложение взысканий на главу города также имеет свою специфику;

4) он не может быть уволен со своей должности, а имеет специфичный порядок отстранения от должности.

Кроме того, согласно ч.1 ст. 2 Федерального закона от 02.03.2007г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – ФЗ №22-ФЗ) муниципальная служба –это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Учитывая все вышеизложенное, глава муниципального образования не является муниципальным служащим.

Также вызывает споры в науке муниципального права вопрос о том, как соотносятся между собой правовые статусы главы местной администрации, главы муниципального образования и главы местного самоуправления.

Высказываются абсолютно противоположные мнения: во-первых, что указанные понятия являются тождественными, и, напротив, что отмеченные понятия имеют различное содержание.

Применительно к данной проблеме, нужно начать с того, что возможны различные модели организации аппарата местной власти. Порядок избрания и полномочия главы муниципального образования устанавливаются уставом муниципального образования. ФЗ № 131-ФЗ предусматривает несколько возможных вариантов порядка избрания и полномочий главы муниципального образования (ч.2 ст. 36). Так, глава муниципального образования:

1) избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. 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 администрации;

2) в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

3) в случае избрания представительным органом муниципального образования исполняет полномочия его председателя;

4) не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации.

Считается, что применительно к рассматриваемой проблеме необходимо, прежде всего, определиться с понятиями. Вероятно, наиболее приемлема точка зрения В.В. Пылина, в соответствии с которой термином «Глава муниципального образования» или «Глава местного самоуправления» следует обозначать высшее выборное муниципальное должностное лицо, возглавляющее либо местную администрацию, либо местную Думу и всю совокупность подчиненных ей структур.

Рассматривая указанную проблему, необходимо исходить из того, что именно глава муниципального образования персонально избирается местным населением, принимает от своего имени муниципальные нормативные акты, персонально отвечает перед местным населением за результаты своей деятельности и результаты деятельности подчиненных ему муниципально-властных структур, формирует структуру подчиненного ему рабочего аппарата, назначает подчиненных ему муниципальных должностных лиц и принимает на работу в структуры, образующие его рабочий аппарат, специалистов и обслуживающий персонал.

ФЗ №131-ФЗ сохранил два основных варианта наделения полномочиями главы муниципального образования — непосредственно гражданами на муниципальных

выборах либо депутатами представительного органа местного самоуправления (п. 1 ч. 2 ст. 36), в последнем случае глава муниципального образования обязан возглавить представительный орган местного самоуправления. Кроме того, сохраняется возможность избрания глав муниципальных образований на сходах граждан в тех населенных пунктах, где законом предусмотрены сходы.

Свои сторонники есть и у прямых (непосредственные муниципальные выборы), и у двухступенчатых выборов (депутатами представительного органа местного самоуправления) глав муниципальных образований.

На нынешнем этапе муниципальной реформы, по смыслу ч. 2 ст. 36, ч. 3 ст. 43, п. 4 ч. 1 ст. 44 ФЗ №131-ФЗ, конкретный порядок избрания главы муниципального образования должен быть закреплен в уставе муниципального образования, сам Федеральный закон не касается порядка косвенных выборов глав муниципальных образований. Следовательно, в уставах муниципальных образований необходимо теперь этот порядок обязательно предусматривать.

Между тем, анализ нормативных правовых актов субъектов Федерации и уставов муниципальных образований выявил следующие тенденции правового регулирования данного вопроса на практике:

1) установление императивного порядка выборов глав муниципальных образований гражданами путем равных, прямых выборов при тайном голосовании и распространение его практически на все муниципальные образования субъекта Федерации (хотя возможны и реально существуют исключения);

2) установление порядка выборов глав муниципальных образований гражданами на всеобщих выборах с указанием в законе, что данный порядок применяется только в тех муниципальных образованиях, где он предусмотрен уставом;

3) регулирование порядка выборов глав муниципальных образований представительными органами муниципальных образований специальным законом.

По инициативе губернатора Воронежской области А.В. Гордеева в большинстве муниципальных образований в уставы муниципальных образований были внесены изменения, согласно которым глава муниципального образования, избранный из числа депутатов, возглавляет представительный орган и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе. Главы администраций назначаются представительным органом на контрактной основе по результатам конкурса.

В целом подводя небольшой итог можно сказать, что избрание главы муниципального образования населением прибавляет высшему должностному лицу авторитета, однако, одновременно заключает в себе возможность противопоставления главы и представительного органа, также избираемого населением. Косвенный способ избрания главы муниципального образования, в свою очередь, в какой-то мере отчуждает население от участия в местных делах, содержит в себе потенциальную опасность — исказить волю населения. Исходя из сказанного, было бы целесообразно избирать главу муниципального образования путем прямых выборов, где избиратель прямо участвует в формировании и развитии своего муниципального образования. В

нынешнем этапе муниципальной реформы конкретный порядок избрания главы муниципального образования должен быть закреплен в уставе муниципального образования.

*Список литературы:*

1. Агибалов Ю.В., канд.эконом.наук, заместитель губернатора Воронежской области монография - «Местное самоуправление в Воронежской области: История, современное состояние и перспективы развития» Воронежский институт экономики и социального управления, 2015 с. 14-26
2. Бондарь Н.С. Институт муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь // М.: Норма, 2008. - С. 43.
3. Васильев В.А. Институт местного самоуправления и отдельные государственные полномочия / В.А. Васильев // Пробелы и коллизии в законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении. М.: Издание Государственной Думы, 2008. - С.23.
4. Пылин В.В. Муниципальное право Российской Федерации. / В.В. Пылин // СПб.:Юридический центр Пресс, 2013.- С.174.