

УДК 342.55

Т.Э. Зульфугарзаде

**ПРАВОВОЙ СТАТУС ВЫБОРНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ
ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Исследованы проблемные вопросы компетенции и правового положения выборных должностных лиц местного самоуправления по законодательству Российской Федерации, в том числе сроки полномочий и порядок работы.

Ключевые слова: полномочия, порядок, правила, пределы, компетенция, демократия, право, социальный, экономика, политика, государство, должностное лицо, представительный орган, местное самоуправление, управление, Российская Федерация.

В большинстве зарубежных стран наряду с выборным представительным органом имеются выборные должностные лица, чаще всего — должностное лицо общей компетенции (мэр, бургомистр), его заместитель (заместители), секретарь. Они избираются или гражданами непосредственно, или (например, во Франции) представительным органом (председатель совета департамента обладает местной исполнительной властью). Иногда (в Великобритании, США и др.) избирают и должностных лиц отраслевой компетенции (муниципальный казначей, шериф — лицо, ответственное за соблюдение общественного порядка, и др.).

В России Федеральным законом 2003 г., законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований предусмотрена возможность выборов их должностных лиц и обязательность выборов определенного должностного лица — главы муниципального образования. Обычно в муниципальных образованиях избирают только должностных лиц общей компетенции (мэра), практики избрания должностных лиц отраслевой компетенции в России нет, хотя это не запрещено.

Глава муниципального образования. Как правило, в большинстве муниципальных образований высшим должностным лицом является *глава муниципальной образования*. Иногда выбирают только главу администрации, а заместителей он назначает сам. Если же выбирали заместителя, то он выбирался в паре с кандидатом на должность главы администрации: голосуя за то или иное лицо на должность главы администрации, избиратель тем самым голосует и за его заместителя.

В настоящее время закон не предусматривает избрание заместителя (заместителей) главы муниципального образования. Заместителя (заместителей) назначает глава муниципального образования. Нередко они называются вице-мэрами.

Глава муниципального образования избирается непосредственно гражданами или представительным органом муниципального образования из его состава (конкретно тот или иной порядок выборов определяется уставом муниципального образования). Если глава администрации избран представительным органом, то он

либо входит в состав представительного органа с правом решающего голоса, либо возглавляет местную администрацию. Глава администрации может также занять эту должность по контракту в результате конкурса. Однако, как указывалось выше, одно и то же лицо не может быть одновременно председателем представительного органа и главой местной администрации.

Глава муниципального образования в России избирается обычно на четыре-пять лет (не более). Конкретный срок его полномочий определяется уставом муниципального образования, но в пределах, установленных законом соответствующего субъекта РФ о местном самоуправлении или о выборах представительных органов и должностных лиц местного самоуправления. Иногда этот срок четко фиксирован для муниципальных образований всех уровней (Ярославская область). Наименование главы муниципального образования также определяется уставом, но в соответствии с законами субъектов РФ (глава города, глава района, глава поселка). На практике чаще всего используются термины «глава» или «мэр» с указанием муниципального образования (города, сельсовета и т.д.). В некоторых сельских муниципальных образованиях их глава называется старостой.

Глава муниципального образования представляет его в отношениях с другими муниципальными образованиями, органами государства, гражданами, действуя без доверенности. Он подписывает и обнародует правовые акты муниципального образования, вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования. По некоторым вопросам, указанным выше (бюджет и др.), только он может вносить проекты решений на рассмотрение представительного органа.

Глава администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности.

Глава администрации руководит на принципах единоначалия местной администрацией (исполнительно-распорядительным органом, департаментами, отделами и т.д.). Он сам может возглавлять коллегиальный исполнительно-распорядительный орган, если он создается, но в этом случае решения тоже принимает единолично глава администрации. Должностные лица администрации назначаются главой администрации по результатам конкурса, что оформляется контрактом. Он же увольняет их в соответствии с нормами ТК РФ. Под его руководством находится муниципальная служба.

Глава муниципального образования вправе издавать постановления по вопросам местного значения, они могут иметь нормативный характер на территории муниципального образования и относиться не только к его жителям, но и другим лицам, находящимся на территории муниципального образования. Эти постановления не должны затрагивать сферу исключительных полномочий представительного органа, если последний не делегирует временно или на разовой основе такие полномочия. Он имеет право вето по отношению к актам представительного органа.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. Осуществляя свои

полномочия, он руководствуется законодательством, а также нормативными правовыми актами, принятыми муниципальным представительным органом.

Глава муниципального образования может быть отрешен от должности по собственному желанию, вследствие выезда на постоянное место жительства за пределы РФ, прекращения российского гражданства, отзыва избирателями аналогично отзыву депутатов, признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным, при установленной судом стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия, в случаях вступления в отношении него обвинительного приговора суда.

Наряду с должностью главы муниципального образования уставами может быть предусмотрена должность *главы местной администрации*. В некоторых случаях эти должности разведены, но в большинстве муниципальных образований глава муниципального образования одновременно является главой местной администрации. В этом случае глава муниципального образования руководит исполнительно-распорядительной деятельностью по вопросам местного значения, т.е. исполнительным органом местного самоуправления, его администрацией.

Главе местной администрации подчинена местная администрация, ее работники назначаются им. Руководители местных служб могут созываться на совместные заседания. Иногда создается даже нечто вроде коллегиального исполнительного органа, но решения принимает единолично глава администрации (независимо от того, кто ею руководит — глава муниципального образования или другое лицо). Он же определяет структуру, порядок формирования и штатную численность муниципальной администрации, разрабатывает схемы управления отраслями местного хозяйства и социальной сферы, назначает на должность и освобождает от должности руководителей структурных подразделений администрации (начальников, заведующих отделами, управлениями, службами администрации), заключает трудовые контракты с муниципальными служащими, распоряжается кредитами местной администрации и др.

Администрация муниципального образования в системе органов местного самоуправления. Кроме представительного органа (совета и др.) и выборного главы муниципального образования в муниципальном образовании могут функционировать и другие, невыборные органы и должностные лица. Это — администрация муниципального образования.

Администрация муниципального образования — это орган местного самоуправления, наделенный уставом муниципального образования исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и региональными законами.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Администрация муниципального образования обладает правами юридического лица, имеет бюджетные и иные счета в банках, гербовую печать со своим наименованием, другие печати, бланки и штампы, необходимые для ее деятельности.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Руководители структурных подразделений администрации издают по вопросам своей компетенции приказы, обязательные для исполнения всеми сотрудниками структурного подразделения

Основные полномочия администрации муниципального образования.
Администрация муниципального образования:

1) осуществляет исполнительно-распорядительные полномочия по вопросам местного значения муниципального образования, установленные законодательством и уставом муниципального образования;

2) осуществляет отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления муниципального образования федеральными и региональными законами;

3) разрабатывает проект бюджета муниципального образования, а также проекты программ социально-экономического развития муниципального образования;

4) обеспечивает исполнение бюджета муниципального образования, программ социально-экономического развития муниципального образования и готовит отчет об исполнении бюджета, а также отчеты о выполнении указанных программ;

5) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными и региональными законами, уставом муниципального образования.

Назначение главы местной администрации по контракту. Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа) — представительным органом муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта РФ — в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и региональными законами.

В случае, если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа) — уставом муниципального района (городского округа) и региональным законом могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом. Члены конкурсной комиссии поселения назначаются представительным органом поселения. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе (городском округе) две трети ее членов назначаются представительным органом муниципального района (городского округа), а одна треть — региональным законодательным органом власти по представлению высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

Данная работа выполнена с использованием справочной правовой системы КонсультантПлюс

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации. Принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
3. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. — М., 2006. С. 278-280.
4. Бахрах Д.Н. Административное право. М.: БЕК, 1993.
5. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007.
6. Европейская Хартия местного самоуправления (Страсбург, 15.10.1985 г.). Ратифицирована Российской Федерацией — Федеральный закон от 11.04.1998 г. № 55-ФЗ “О ратификации Европейской хартии местного самоуправления” // СЗ РФ. 1998. № 36.
7. Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебное пособие. — М.: Издательство «Юстицинформ», 2007. С. 109-111; 130-132.
8. Системы и правовой статус государственных и муниципальных органов: Учебник / Сост. Т.Э. Зульфугарзаде. — М.: Российский Новый университет, 2008. — 361 с.
9. Зульфугарзаде Т.Э. Правовые основы государственного и муниципального управления: монография. В 2-х чч. /Т.Э. Зульфугарзаде. — Palmarium Academic Publishing (Saarbrücken, Germany), 2012. — 949 с.
10. Административное право / сост. Т. Э. Зульфугарзаде. — М.: ГОУ ВПО «РЭА им. Г. В. Плеханова», 2010. — 203 с.
11. Конституционная экономика: Учебное пособие / сост. Т.Э. Зульфугарзаде. — М.: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2011. — 940 с. **ГИАС**

Коротко об авторе

Зульфугарзаде Т.Э. — профессор, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин факультета политологии и права ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», Plekhanov Russian University of Economics, Russia, teymurz@yandex.ru