

## Формирование должности главы муниципального образования в Российской Федерации

*О.Ю. Устинова, к.и.н., Оренбургский ГАУ*

Законодательство о местном самоуправлении прошло длительный путь развития. Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признаётся, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. В Уставе (Основном законе) Оренбургской области от 20 ноября 2000 г. № 724/213-ОЗ установлено, что «в Оренбургской области гарантируется право на осуществление местного самоуправления...». Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и через органы местного самоуправления». Оно является составной частью системы публичной власти субъекта Федерации и становится обязательным.

В отличие от положений Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», указавшего в качестве обязательно формировавшегося на уровне муниципального образования органа выборный орган, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» иначе рассматривает вопрос о наличии в структуре органов местного самоуправления обязательных органов, уделяя серьёзное внимание правовому регулированию вопросов формирования и деятельности органов местного самоуправления. В частности, в ст. 16 Федерального закона от 28 августа 1995 г. допускалась возможность учреждения в муниципальном образовании в соответствии с его уставом должности главы муниципального образования — выборного должностного лица, возглавляющего работу по реализации местного самоуправления на

территории муниципального образования. Ст. 34 Федерального закона 2003 г. закрепила наличие в качестве обязательных в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации.

Понятие «глава муниципального образования» было введено в оборот Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ и означало «выборное должностное лицо». До 1995 г. в Российской Федерации применялись такие понятия, как «глава местной администрации», «глава местного самоуправления» [1]. В Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подробно обозначены права, обязанности, гарантии и ответственность главы муниципального образования, порядок его избрания и др.

Согласно законодательству глава муниципального образования занимает выборную муниципальную должность и не относится к числу муниципальных служащих. Одновременно с этим срок его полномочий включается в стаж, который учитывается при предоставлении льгот и гарантий в соответствии с законодательством о государственной и муниципальной службе, кроме того, в общий и непрерывный трудовой стаж. В соответствии с п. 2 ст. 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» срок полномочий выборного должностного лица местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Как следует из Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 год на день голосования на

выборах ... выборного должностного лица местного самоуправления» [2]. Указанный возраст кандидата также закреплён в законодательстве субъектов Федерации. К примеру, это прослеживается в ст. 6 Закона Иркутской области от 11 ноября 2011 г. № 116-ОЗ «О муниципальных выборах в Иркутской области», где главой муниципального образования может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста 21 года.

Полномочия главы начинаются со дня его официального вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования. Это закреплено, например, в Уставе Предгорного муниципального района Ставропольского края от 19 апреля 2007 г. В случае досрочного прекращения полномочий главы его полномочия временно переходят должностному лицу местного самоуправления, определяемому в соответствии с уставом муниципального образования. К примеру, в случае досрочного прекращения полномочий главы сельского поселения Аксиньинское Ступинского муниципального района Московской области его полномочия временно исполняет заместитель главы администрации сельского поселения Аксиньинское [3].

Наименование главы муниципального образования устанавливается законом субъекта Федерации с учётом исторических и иных местных традиций. В ряде субъектов Российской Федерации установлены наименования: глава городского поселения, глава муниципального района. В других субъектах РФ при определении наименования главы муниципального образования учитывается то, возглавляет ли он местную администрацию или представительный орган муниципального образования. Например, согласно ст. 11 Закона Республики Саха (Якутия) от 30 ноября 2004 г. для главы муниципального района вводится наименование «глава улуса (района)» [4].

Федеральное законодательство определило несколько вариантов формирования должности главы муниципального образования.

Первый вариант предполагает избрание как главы муниципального образования, так и представительного органа муниципального образования непосредственно населением. В этом случае глава является одновременно высшим должностным лицом муниципального образования, его официальным представителем и главой местной администрации. Это закреплено, в частности, в Уставе муниципального образования Озёрский район Калининградской области, где глава муниципального района одновременно возглавляет администрацию муниципального района. В круг его полномочий входят: представление муниципального района в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и органи-

зациями; подписание нормативных правовых актов, принятых районным советом депутатов; обнародование муниципальных нормативных правовых актов, принятых районным советом депутатов; издание в пределах своих полномочий правовых актов и др. Указанные полномочия свидетельствуют о доминировании главы муниципального образования в системе органов местного самоуправления. На представительный орган возложены функции представительства, нормотворчества, контроля. Тем не менее глава муниципального образования принимает участие в их осуществлении и соединяет в своей компетенции полномочия во всех отраслях местной жизнедеятельности. Подотчётность главы представительному органу наблюдается в части отчётов от имени местной администрации [5].

Второй вариант предполагает избрание главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава. В отличие от варианта, в котором глава муниципального образования одновременно возглавляет местную администрацию, в данном случае глава не обладает этими полномочиями. Согласно Уставу г. Оренбурга глава города избирается Оренбургским городским советом из своего состава и исполняет обязанности председателя Оренбургского городского совета. Его полномочия начинаются с момента принятия решения Оренбургским городским советом об его избрании. Глава города Оренбурга как председатель Оренбургского городского совета: представляет городской совет в отношениях с населением муниципального образования город Оренбург, органами государственной власти, органами и должностными лицами местного самоуправления, организациями независимо от форм собственности; заключает договоры и соглашения, регулирующие взаимоотношения Оренбургского городского совета с органами государственной власти, органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами территориального общественного самоуправления, организациями всех форм собственности; организует приём граждан и представителей организаций в городском совете; обеспечивает взаимодействие городского совета с другими органами местного самоуправления города и др. [6].

Указанный порядок избрания главы муниципального образования устанавливает его подконтрольность и подотчётность населению и совету муниципального района. К примеру, глава как высшее должностное лицо муниципального образования представляет муниципальное образование в целом и подотчётен в первую очередь населению муниципального образования. Подотчётность главы представительному органу проявляется в том, что он исполняет обязанности его председателя.

Третий вариант организации органов местного самоуправления предусматривает избрание пред-

ставительного органа непосредственно населением. При этом глава муниципального образования независимо от способа его избрания одновременно исполняет обязанности председателя представительного органа муниципального образования и главы местной администрации. В данном случае глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования, главой местной администрации, а также лицом, исполняющим полномочия председателя представительного органа, в состав которого он входит по должности. Устанавливается подотчётность главы населению. Представительному органу он подотчётен как глава администрации и как лицо, исполняющее полномочия его председателя. Данный вариант встречается, как указано в п. 3 ст. 36 Федерального закона 2003 г., в муниципальных образованиях, имеющих статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, в котором предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Четвёртый вариант организации органов местного самоуправления характеризуется отсутствием представительного органа муниципального образования. Его полномочия реализует сход граждан. Как следует из Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 чел. для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. Сход граждан правомочен при участии в нём более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. Указанное положение характерно в основном для сельских поселений. По положению «О сходах и старостах в сельском поселении Юрцовское Егорьевского муниципального района Московской области», принятому Советом депутатов сельского поселения 28 июля 2006 г., для выполнения решений схода граждан, органов местного самоуправления муниципального образования, решения неотложных нужд и проблем повседневной жизни населения в деревне избирается староста. Староста является выборным лицом местного самоуправления. Один раз в четыре года староста отчитывается перед Советом депутатов.

Пятый вариант организации должности главы муниципального образования характерен для муниципальных районов. Здесь глава муниципального района входит в состав представительного органа, исполняя полномочия его председателя. К примеру, в соответствии с Уставом Безенчукского муниципального района Самарской области председатель Собрания представителей муниципального района

является высшим выборным должностным лицом муниципального района и наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Он осуществляет свои полномочия на непостоянной основе. Председатель Собрания представителей муниципального района подконтролен и подотчётен населению и Собранию представителей муниципального района. Среди полномочий высшего выборного должностного лица: представление Собрания представителей муниципального района в отношениях с населением, трудовыми коллективами, организациями, общественными объединениями, органами государственной власти и органами местного самоуправления; созыв заседания Собрания представителей муниципального района и др. [7].

Перечисленные выше варианты формирования должности главы муниципального образования свидетельствуют о самостоятельности населения в принятии решения об образовании органов местного самоуправления, исходя из местных культурных, географических, хозяйственных и иных особенностей, что находит своё отражение в уставных документах муниципальных образований. Место и роль главы муниципального образования во многом зависит от размеров данного муниципального образования и численности населения в нём.

Таким образом, включение главы муниципального образования в число обязательных субъектов муниципального права как лица, возглавляющего местное самоуправление на определённой территории, позволяет главе муниципального образования быть участником и инициатором всех групп муниципально-правовых отношений.

### Литература

- Муниципальное право России: учебник / под ред. А.Н. Кокотова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 374.
- Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (с изм. от 21 февраля 2014 г. № 19-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102076216&intelsearch=%D4%C7+%B9+67-%D4%C7+2002+> (дата обращения: 15.03.2014).
- Устав сельского поселения Аксиньинское: принят решением Совета депутатов муниципального образования сельского поселения Аксиньинское от 3 мая 2006 г. № 19 (с изм. от 14 августа 2013 г. № 31). URL: <http://aksinino-smr.ru/content/view/197/52/> (дата обращения: 16.03.2014).
- О местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия): Закон Республики Саха (Якутия) от 30 ноября 2004 г. № 350-III (с изм. от 29 июля 2009 г. № 3-35/09). URL: <http://sakha.gov.ru/node/17830> (дата обращения: 29.03.2014).
- Устав муниципального образования Озёрский район Калининградской области: принят решением Озёрского окружного совета депутатов от 9 апреля 2009 г. № 5 (с изм. от 30 марта 2012 г. № 310). URL: <http://ozyorsk.ru/articles-of-association/> (дата обращения: 15.03.2014).
- Устав города Оренбурга: принят постановлением Оренбургского городского совета от 27 апреля 2006 г. № 44 (с изм. от 25 января 2011 г. № 84). URL: [http://admin.orenburg.ru/official/charter/chapter\\_4\\_system\\_of\\_local\\_government/](http://admin.orenburg.ru/official/charter/chapter_4_system_of_local_government/) (дата обращения: 15.03.2014).
- Устав муниципального района Безенчукский Самарской области: принят решением собрания представителей муниципального района Безенчукский Самарской области от 11 июля 2013 г. № 371/47. URL: <http://www.admbezenchuk.ru/regulatory/articles-of-association.php> (дата обращения: 15.03.2014).