УДК 352.075

Макагонова Н.М.[1]

ЗАМЕЩЕНИЕ ДОЛЖНОСТИ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Аннотация. В статье рассматриваются современные тенденции замещения должности главы муниципального образования. Автором проводится анализ некоторых проблем при выборе способа замещения должности главы муниципального образования по результатам конкурсного отбора.

Ключевые слова: местное самоуправление, глава муниципального образования, способы замещения должности главы муниципального образования.

Makagonova N.

ASSUMPTION OF THE POST OF HEAD OF THE MUNICIPALITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION: CURRENT TRENDS

Abstract. The article considers modern trends in the replacement of the post of head of the municipality. The author analyses some problems in choosing the method of replacement of the position of the head of the municipality on the basis of the results of the competitive selection.

Keywords: local self-government, head of municipality, ways of replacing the position of head of municipality

В современном обществе все больший интерес проявляется к познанию природы и сущности публичной власти. В соответствии с Конституцией Российской Федерации единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления [1]. Местное самоуправление является уровнем публичной власти, наиболее приближенным к населению муниципального образования, поскольку суть местного самоуправления заключается в решении вопросов местного значения и тех насущных проблем, с которыми ежедневно сталкивается местное население. Субъектом муниципального управления в муниципальном образовании являются органы местного самоуправления, где центральное место занимает должность главы муниципального образования. Так Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяется, что глава муниципального образования – высшее должностное лицо муниципального образования, которое наделяется Уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Должность главы муниципального образования является обязательной в структуре органов местного самоуправления [2].

Глава муниципального образования осуществляет следующие полномочия: представляет муниципальное образование в отношениях с органами власти, гражданами и организациями; подписывает и обнародует

[1] *Макагонова Наталья Михайловна*, кандидат социол. наук, доцент, доцент кафедры государственного, муниципального управления и права, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, Пятигорск, e-mail: natmix@list.ru, т. +7(928)374-16-10, т. +7(8793)32-71-75.

Nataliya Makagonova, Ph.D. in Sociology, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public and Municipal Administration and Law, North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: natmix@list.ru, tel. +7(928)374-16-10, tel. +7(8793)32-71-75.

нормативные правовые акты; издает в пределах своих полномочий правовые акты; вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования; обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации [2].

Статья 36 Федерального закона № 131-ФЗ предлагает несколько способов замещения должности главы муниципального образования.

До 2014 года должность главы муниципального образования замещалась путем избрания либо населением муниципального образования на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава. Исключение составляли поселения, в которых полномочия представительного органа осуществлялись сходом граждан, на котором и избирался глава поселения.

Федеральным законом от 23.06.2014 № 165-ФЗ внесено изменение в Федеральный закон № 131-ФЗ, в соответствии с которым закреплен способ замещения должности главы муниципального образования по результатам конкурса. Представительный орган муниципального образования устанавливает порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования.

Каждое муниципальное образование самостоятельно выбирает один из перечисленных способов избрания главы муниципального образования и закрепляет в Уставе муниципального образования. Однако в последнее время субъекты Российской Федерации все активнее оказывают влияние на определение организационной структуры муниципальных образований, тем самым снижая роль местного населения в выборе руководителя муниципалитетов. Данная тенденция отмечена в докладе конгресса муниципальных образований о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложениях по совершенствованию правового регулирования организации и осуществлению местного самоуправления [4].

В особом мнении одного из судей Конституционного Суда РФ к Постановлению от 01.12.2015 № 30-П говорится о постепенном «заведении муниципальных образований под регионы» и сворачивании в привычную для страны вертикаль власти. Решение вопросов развития территории, создания комфортных условий для проживания населения, требует наличия самостоятельных харизматичных руководителей этой территории, способных привлечь инвестора. Вместе с тем, усиление «встраиваемости» органов МСУ в единую систему органов публичной власти предполагает совершенно иной тип руководителей [5].

Вместе с тем в 2018 года отмечено, что региональные законы преимущественно предусматривают две формы избрания:

1) представительным органом из своего состава с возглавлением представительного органа и конкурсным главой местной администрации;

2) избранием представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Избрание главы муниципального образования на муниципальных выборах заметно сократилось [4].

Здесь уместно отметить, что современное законодательство направлено на стирание границ между государственным управление и местным самоуправлением. Федеральным законом от 01.05.2019 № 87-ФЗ введен новый тип муниципального образования «муниципальный округ». Под муниципальным округом законодатель понимает несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации [6].

Исходя из данного определения продолжается тенденция укрупнения муниципальных образований. Так в Ставропольском крае начинается пилотный проект по созданию муниципальных округов. Губернатор внес в Думу региона законопроект, который регламентирует создание муниципальных округов в крае. В результате реформирования местного самоуправления сократятся расходы на содержание депутатов и администраций, поскольку входящие в состав муниципальных округов поселения теряют статус муниципальных образований. Жители края считают, что данная оптимизация сведет к минимуму выборы как таковые и глав муниципалитетов в частности. Очевидно удаление власти от населения муниципальных образований. По мнению Сысоева А., депутата законодательного собрания Думы края: «… необходима реальная выборность глав и депутатов, а не встраивания вертикалей под ручное управление».

Однако сегодня существует подмена понятий «выборы» и «конкурс». Законодатель четко не определил природу данного способа замещения главы муниципального образования.

К способу замещения главы муниципалитета по результатам конкурса, как способу избрания, у правоведов и ученых есть немало вопросов. Так, Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П указывает на то, что: «Участие в конкурсном отборе на должность главы городского, сельского поселения, избираемого представительным органом муниципального образования, не обусловлено наличием у кандидата напрямую полученного от населения мандата, в связи с чем его избрание главой городского, сельского поселения по решению представительного органа муниципального образования, хотя и дает основания для причисления – в системе действующего правового регулирования – к выборным должностным лицам местного самоуправления, не может считаться адекватным конституционно-правовым способом легитимации для целей вхождения в состав представительного органа муниципального образования более высокого уровня как органа народного представительства» [7].

Киселева Н.В., Гречина Л.А. справедливо отмечают: «Стремясь, с одной стороны, «вписаться» в демократические представления о местном самоуправлении с обязательным наличием выборных должностных лиц муниципального образования и сохранить главу муниципального образования выборным должностным лицом, с другой – реализуя государственную идею о выстраивании единой вертикали власти на всех уровнях, законодатель создал некий «гибрид», по сути, «должность, замещаемую квазивыборным путем» [8].

На наш взгляд, прямые выборы должны быть преобладающим способом замещения должностей глав муниципальных образований, иначе теряется смысл местного самоуправления, и в недалеком будущем мы будем иметь местное управление, как нижний уровень государственного управления.

Ст.3 Конституции РФ определяет, что выборы главы муниципального образования являются высшим непосредственным выражением власти народа, а в соответствии с Федеральным законом 131-ФЗ 50% членов конкурсной комиссии по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Сторонники данной организационной модели местного самоуправления обуславливают ее востребованность экономической выгодой. Но надо отметить, что экономические расчеты не представлены в информационном поле и данные умозаключения остаются необоснованными.

Таким образом, рассматривая способ замещения главы муниципального образования, как наиболее применяемый на современном этапе развития местного самоуправления в Российской Федерации, необходимо отметить, что местная власть удаляется от населения муниципального образования, прямые выборы заменяются избранием по результатам конкурса, усиливается централизация государственной власти путем встраивания местного самоуправления в вертикаль государственного управления. По сути субъект федерации назначает на должность главу муниципалитета, который будет исполнять волю государственных чиновников, а не защищать интересы местного населения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 23 июня 2014 № 165-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон ««Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществлению местного самоуправления [Электронный ресурс]. Общероссийский Конгресс муниципальных образований. Доступ http://okmo.news/new.php?461.
5. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 01 декабря 2015 № 30-П. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Федеральным законом от 01 мая 2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 01 декабря 2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Российская газета. 2015. 14 декабря.
8. Киселева Н.В., Гречина Л.А. Глава муниципального образования: к вопросу о конкурсном отборе на должность // СПС КонсультантПлюс. 2017.