

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
_____ С.В. Чердаков
«_____» _____ 2017 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Выборные должностные лица местного самоуправления: понятие, виды

Исполнитель
студент группы 221-зб1 _____

Ж. Ю. Киян

Руководитель
доцент _____

Л. С. Хащева

Нормоконтроль
ассистент _____

Н. С. Архипова

Благовещенск 2017

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ
Зав. кафедрой
_____ С.В. Чердаков
(подпись)

« ____ » _____ 2017 г.

ЗАДАНИЕ

К бакалаврской работе студента Киян Жанна Юрьевна

1. Тема бакалаврской работы: Выборные должностные лица местного самоуправления: понятие, виды

(утверждена приказом от 27.03. 2017 г. № 671-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы:

3. Исходные данные к бакалаврской работе: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», законы субъектов, муниципальных образований и иные нормативные акты.

4. Содержание бакалаврской работы (перечень подлежащих разработке вопросов): Понятие и признаки выборного должностного лица местного самоуправления; Виды выборных должностных лиц местного самоуправления; Особенности статуса выборных должностных лиц местного самоуправления

5. Перечень материалов приложения: нет.

6. Консультанты по бакалаврской работе (с указанием относящихся к ним разделов) нет.

7. Дата выдачи задания _____ г.

Руководитель бакалаврской работы: Хащева Любовь Сергеевна, доцент

Задание принял к исполнению: _____ г. _ _____

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 46 с., 44 источника.

ВЫБОРНЫЕ ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ГЛАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ, ДЕПУТАТ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ДЕПУТАТСКИЙ МАНДАТ, ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ

Цель данной работы заключается в изучении различных источников и анализе позиций разных авторов по вопросу определения статуса выборного должностного лица, выявления особенностей статуса выборного должностного лица

Объектом исследования является изучение понятия выборного должностного лица, депутата представительного органа местного самоуправления, а также главы муниципального образования.

Предметом бакалаврской работы являются правовые нормы, регулирующие положение депутата представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования, а также срок полномочий выборных должностных лиц, особенности статуса выборного должностного лица.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|----|
| Введение | 5 |
| 1 Понятие и признаки выборного должностного лица местного самоуправления | 7 |
| 2 Виды выборных должностных лиц местного самоуправления | 10 |
| 2.1 Депутат представительного органа местного самоуправления | 10 |
| 2.2 Глава муниципального образования | 23 |
| 3 Особенности статуса выборных должностных лиц местного самоуправления | 26 |
| 3.1 Срок полномочий выборных должностных лиц местного самоуправления | 26 |
| 3.2 Осуществление полномочий выборных должностных лиц на постоянной основе | 36 |
| Заключение | 40 |
| Библиографический список | 42 |

ВВЕДЕНИЕ

Наличие такого политического института, как местное самоуправление, говорит об установлении конституционного строя в государстве. Провозглашение конституционного строя означает единовременное сочетание и функционирование государственных органов власти, органов власти субъектов, так и органов местного самоуправления. Разворачивая речь о местном самоуправлении, невозможно не отметить его главной цели, а именно выражение воли народа, граждан муниципального образования, обеспечивающее самостоятельность на решение вопросов местного значения населением, а также вопросов владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

На сегодняшний день жители муниципальных образований стали активно участвовать в выборах должностных лиц местного самоуправления, которые выражают интересы избравших их граждан в обществе, проводят работу, направленную на улучшение качества жизни граждан, проживающих в муниципальных образованиях, решают вопросы местного значения.

Через выборных должностных лиц местного самоуправления реализуется большинство прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных Конституцией Российской Федерации¹. Местное самоуправление призвано активно, участвовать в укреплении российской государственности, формировании начал гражданского общества.

Поэтому актуальность выбранной темы задана необходимостью стабильного и бесперебойного функционирования местного самоуправления как одного из уровней осуществления власти в российском обществе и государстве, в том числе через выборных должностных лиц местного самоуправления.

Цель данной работы заключается в изучении различных источников и анализе позиций разных авторов по вопросу определения статуса выборного должностного лица, выявления особенностей статуса выборного должностного

¹ Конституция Российской Федерации принята (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. ст. 4398.

лица.

Исходя из заданной цели, установлены следующие задачи:

– сформулировать определение выборного должностного лица на основе анализа законодательства и юридической литературы;

– определить правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления, а также определить правовой статус главы муниципального образования;

– изучить особенности статуса выборных должностных лиц;

– раскрыть особенности статуса депутата представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования;

– проанализировать условия для реализации полномочий выборных должностных лиц, определить срок полномочий депутата представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования;

– сформулировать тезисы по вопросу осуществления полномочий выборным должностным лицом на постоянной основе.

Объектом исследования является изучение понятия выборного должностного лица, депутата представительного органа местного самоуправления, а также главы муниципального образования.

В ходе исследования применялись такие методы, как анализ нормативно – правовых актов, а также литературы по заданной тематике, исторический метод, т.е. изучение понятий во времени, сравнительно – правовой метод, метод синтеза и аналогии, а также специально – юридический метод познания.

1 ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ВЫБОРНОГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Конец XX века ознаменован принятием Государственной Думой Федерального закона «Об основах статуса выборного лица местного самоуправления», который определял, что выборное лицо местного самоуправления – это гражданин РФ, замещающий выборную муниципальную должность в результате избрания депутатом представительного органа местного самоуправления, членом иного выборного органа местного самоуправления, а также выборным должностным лицом местного самоуправления. Данное определение не стало официальной нормой законодательства, но оно фактически используется в научной специализированной литературе.

Таким образом, выборное лицо местного самоуправления – это понятие, которое объединяет депутатов представительного органа муниципального образования, членов иного выборного органа местного самоуправления, главу муниципального образования.

Согласно ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», выборное должностное лицо местного самоуправления - должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, либо на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и, наделенное собственными полномочиями по решению вопросов местного значения².

Конституционный Суд РФ в Определении от 26 сентября 1996 г. № 92-О

² Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2017) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

указал, что понятия «органы местного самоуправления» и «должностные лица местного самоуправления» не являются взаимоисключающими: должностное лицо местного самоуправления в зависимости от круга его полномочий может выступать и в качестве органа местного самоуправления³.

Получается, что выборные должностные лица местного самоуправления избираются на муниципальных выборах и выступают на правах самостоятельного органа местного самоуправления.

Также положение о выборных должностных лицах содержится в Законе Амурской области от 29.12.1997 г. № 46-ОЗ «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления Амурской области»⁴.

В п. 1 ст.1 указано, что выборное должностное лицо избирается гражданами Российской Федерации, 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 уставом муниципального образования, в соответствии с федеральными законами и законами области.

Также в п. 3 ст. 1 данного областного закона отмечено, что выборное должностное лицо наделяется собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования.

То есть основные положения о выборных должностных лицах содержатся в Конституции РФ, ФЗ, законах субъекта, а также статус выборного должностного лица более конкретизирован в уставах муниципального образования.

Характеризующим признаком статуса выборного должностного лица является его избираемость на муниципальных выборах, либо избрание представительным органом муниципального образования из своего состава, представи-

³ Судебная система Российской Федерации: офиц. сайт. Определение Конституционного Суда РФ от 26.09.1996 г. № 92-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Ярославской области как не соответствующего требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: http://sudbiblioteka.ru/ks/docdelo_ks/konstitut_big_388.htm (дата обращения : 12.05.2017).

⁴ Амурская область : офиц. сайт. Закон Амурской области от 29.12.1997 г. № 46-ОЗ «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления Амурской области» (принят Амурским областным Советом народных депутатов 18.12.1997) (ред. от 04.07.2003) Утратил силу [Электронный ресурс].URL :http://amur.news-city.info/docs/sistems/dok_pergdo.htm. (дата обращения : 13.05.2017).

тельным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, либо на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и наделенное собственными полномочиями по решению вопросов местного значения

Кроме того выделяют такой характерный признак, как срочный характер деятельности.

Как правило, выборные должностные лица избираются на срок, установленный уставом муниципального образования. Например, в Уставе Благовещенского района указано, что такое выборное лицо, как депутат районного Совета избирается на 5 лет. Глава Благовещенского района, аналогично избирается на 5 лет⁵.

Немаловажным признаком выборного должностного лица является поддержка избирателей, на которой основывается вся деятельность выборных должностных лиц местного самоуправления.

Выборные должностные лица в пределах своих полномочий обладает специальной компетенцией по решению вопросов местного значения.

Кроме отмеченного стоит выделить такую особенность выборного должностного лица как предоставления ему определенных гарантий деятельности, а также круг прав и обязанностей, касаемых проблем местного значения.

Особенностью проведения муниципальных выборов является то, что в любом муниципальном образовании напрямую избирается не более одного выборного должностного лица местного самоуправления.

Как указано в книге Сергеева А. А. «Правовое регулирование статуса выборных должностных лиц местного самоуправления»: «не встречается случаев, чтобы устав муниципального образования предусматривал избрание на муниципальных выборах двух или большего числа выборных должностных лиц местного самоуправления»⁶.

⁵ Официальный сайт Благовещенского района [Электронный ресурс]. URL :<http://www.blagraion.ru>. (дата обращения: 13.05.2017).

⁶ Сергеев А. А. Правовое регулирование статуса выборных должностных лиц местного самоуправления. М.:

2 ВИДЫ ВЫБОРНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к выборным должностным лицам местного самоуправления, возможно, отнести: главу муниципального образования, депутатов представительного органа местного самоуправления, членов иных выборных органов местного самоуправления, например, контрольный орган муниципального образования, помимо указанных лиц федеральное законодательство предусматривает такую группу как иные выборные должностные лица местного самоуправления.

Рассмотрим ниже более подробно статус депутата представительного органа местного самоуправления, а также статус главы муниципального образования.

2.1 Депутат представительного органа местного самоуправления

В соответствии со ст. 2 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», депутат представительного органа МСУ – это член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района или внутригородской территории города федерального значения.

Каждый из выборных должностных лиц местного самоуправления обладает собственным правовым статусом, то есть урегулированным нормами права положением гражданина, который выступает в качестве выборного должностного лица.

В составе правового статуса депутата можно выделить следующие структурные элементы: это депутатский мандат, функции представителей народного мнения, еще одним элементом являются права и обязанности депутата, затем гарантии депутатской деятельности, правовые ограничения, которые налагают-

ся на выборное должностное лицо в силу осуществления им деятельности по представлению интересов населения.

Также следует отметить такой правовой механизм обеспечения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, как ответственность за нарушения законодательства.

Мандат депутата представляет собой документ, удостоверяющий те или иные полномочия предъявителя, права на что-нибудь⁷.

Депутатский мандат основан на свободе волеизъявления избирателей и добровольности принятия мандата самим депутатом.

При этом в книге «Муниципальное право» под редакцией Зиновьева А. В. указано, что «обе указанные составляющие корреспондируют друг другу»⁸.

В книге «Муниципальное право» в редакции Выдрин И. В. указано, что «принято выделять свободный и императивный мандат»⁹.

Свободна мандата означает, что в своих действиях депутат не обязан руководствоваться ничем, кроме совести и закона¹⁰.

Свободный мандат в частности предъявляет повышенные требования к избирателям, которые за непродолжительные период избирательной кампании должны выявить и выбрать самого достойного кандидата в представители своих интересов.

Императивный мандат означает, что депутат обязан руководствоваться в своих действиях исключительно волей избирателей и строго выполнять все их указы. В противном случае он может быть отозван избирателями до наступления окончания депутатских полномочий.

Императивный мандат предусматривает обязательность воли избирателей.

Однако избиратели не всегда проявляют активную избирательную позицию, а зачастую население не знает о компетенциях избираемого выборного

⁷ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1984. С. 259.

⁸ Зиновьев А. В. Муниципальное право. М.: Юрист, 2009. С. 33.

⁹ Авакян С. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: компетенции и решения нового закона // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. 1996. №2. С. 16

¹⁰ Выдрин И. В. Муниципальное право России. М.: Юрайт, 2010. С. 58.

должностного лица.

Выражая свою волю, избиратели могут не располагать сведениями о каких-либо объективно существующих обстоятельствах, влияющих на формирование общественного мнения.

Императивный мандат не позволяет быстро разрешить вопросы, не терпящих отлагательств, кроме того интересы одних избирателей могут вступать в противоречие с волей других избирателей.

Оказывая функции по выражению народного представительства, депутаты решают стоящие перед ними задачи и достигают намеченных целей, при чем способствует этому установленный перечень прав и обязанностей выборного должностного лица.

Выделяют следующие функции по представлению общественного мнения выборным должностным лицом: это участие депутата в выявлении, изучении, формировании и выражении воли избирателей.

Кроме того предусмотрено участие депутата в анализе, обобщении, выполнении наказов избирателей, а также контроле над их реализацией.

Депутаты участвуют в подготовке, принятии и выполнении решений представительных органов МСУ и их структурных подразделений.

Помимо вышеизложенного обеспечивается участие депутата в выполнении решений органов местного самоуправления и органов государственной власти уровня субъекта РФ и уровня федерации.

Предусмотрена также функция участия депутата в осуществлении контроля за реализацией решений представительного органа и его структурных подразделений, в работе государственных предприятий, учреждений и организаций

Также принято выделять отчетно-информационную функцию.

Права и обязанности депутатов представительных органов местного самоуправления основываются на положениях главы VIII Конституции Российской Федерации, которая закрепляет право граждан управлять муниципальным

образованием через выборные и иные органы местного самоуправления.

Права и обязанности народных избранников корреспондирует друг другу. Так, например, депутат, обладая правом участвовать в работе представительного органа и его комиссиях, и группах, в то же время обязан это делать.

Права и обязанности депутата представительного органа местного самоуправления можно разделить на две группы: те, которые непосредственно связаны с работой в представительном органе МСУ, его комиссиях и комитетах, и права и обязанности депутатов в избирательном округе.

К группе прав при работе в органе местного самоуправления относится право избирать и быть избранным в комиссии и на соответствующие должности в представительном органе местного самоуправления.

Также выборное должностное лицо имеет право высказывать мнение по поводу количества и состава комиссий, входящих в состав представительного органа местного самоуправления.

Помимо указанного данные лица имеют право внесения вопросов для рассмотрения представительным органом местного самоуправления, а также право внесения проектов нормативно – правового акта уровня муниципальной власти

Так согласно статье 9 Устава Криничанского сельского поселения Россошанского муниципального района Воронежской области органы местного самоуправления, в том числе и депутат данного муниципального образования имеют полномочия по принятию Устава Криничанского сельского поселения, а также полномочия по внесению инициативы для изменения, дополнения данного устава, кроме того у депутата Криничанского сельского поселения имеются полномочия на принятия иных актов муниципального уровня.

Рассматривая далее права при осуществлении работы в органе МСУ, необходимо отметить, что выборное должностное лицо наделяется правом участия в общении внутри представительного органа местного самоуправления, также оно имеет право обращаться с запросами к иным лицам, задавать докладчикам и председательствующему на заседании вопросы, требовать ответа.

Кроме того законодательством предусмотрено право оценивать выступления с обоснованием своих предложений и по мотивам голосования, давать справки.

Что касается прав при непосредственной работе с населением муниципального образования, то выборное должностное лицо имеет право способствовать правильному и своевременному решению проблем своих избирателей, одновременно данное право выступает и обязанностью представителя муниципальной власти.

Равно как и право осуществлять личный прием граждан корреспондирует обязанности приема граждан.

В статье 28 Устава Благовещенского района указаны обязанности депутата, связанные с работой в своем избирательном округе, в том числе указана обязанность вести личный прием граждан.

Право выборного должностного лица рассматривать предложения, заявления, жалобы граждан опосредовано обязанностью исполнять данные действия.

Согласно статье 4 Федерального закона № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», принятого 02.05.2006., предложение – это рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества; заявление - просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц; жалоба - это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или за-

конных интересов других лиц¹¹.

Такое право как изучение общественного мнения и при необходимости внесения соответствующие предложения в выборный орган местного самоуправления определяет суть работы выборного должностного лица.

Также указанные лица могут распространять информацию и принимать меры по обеспечению прав, свобод и законных интересов своих избирателей.

Данное право вытекает из обязанности информировать избирателей о своей работе и работе соответствующего выборного органа местного самоуправления.

Отмечена обязанность отчитываться перед населением по результатам проведенной выборным должностным лицом работы по исполнению законодательства в сфере муниципального управления.

В Уставе города Благовещенска указан конкретный срок, в который депутат Благовещенской городской Думы должен отчитываться перед избирателями по вопросам предвыборной кампании, а также по просьбам и наказам избирателей. Устав указывает, что депутат Благовещенской городской Думы должен отчитываться перед электоратом не реже одного раза в год.

Гарантии депутатской деятельности предусматривают возможность депутата беспрепятственно и эффективно осуществлять свои полномочия, реализация которой обеспечивается нормами права.

В Конституции РФ, законах субъектов РФ, в регламентах выборных органов муниципальных образований отмечается разнообразие гарантий деятельности депутата, а также условий и средств, которые в совокупности составляют эти гарантии.

Депутату представительного органа МСУ обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий, срок которых устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

¹¹ Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета. № 95. 05.05. 2006.

Например, срок полномочий депутата Ставропольской городской думы и главы г. Ставрополя – 5 лет. При этом депутатом Ставропольской городской Думы может быть избран гражданин РФ, обладающий избирательным правом и достигший возраста 18 лет.

Срок полномочий руководителя муниципального образования и депутатов муниципального образования внутригородского муниципального образования Сокольники в г. Москве – 4 года.

Согласно Уставу города Благовещенск, депутат Благовещенской городской Думы осуществляет свои полномочия сроком полномочий Благовещенской городской Думы. Данный срок составляет 5 лет.

В юридической литературе выделяют три группы гарантий, а именно: политические гарантии, юридические гарантии и депутатский иммунитет.¹²

Юридические гарантии предусматривают право первоочередного приема депутата по вопросам своей деятельности руководителями и другими должностными лицами мсу, общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории данного муниципального образования.

Кроме того предполагается освобождение от выполнения производственных или служебных обязанностей по основному месту работы на время осуществления депутатских деятельности с сохранением средней заработной платы например, в соответствии со ст. 25 Закона Ставропольской края «О статусе депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Ставропольском крае»¹³.

Перечисляются также гарантии неприкосновенности при привлечении депутатов представительного органа местного самоуправления к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, иных уголовно – процессуальных, административно – процессуальных действий.

¹² Безуглов А. А. Советский депутат: государственно-правовой статус. М.: Наука, 1971. С. 148 – 180.

¹³ Закон Ставропольского края от 31 декабря 1996 г. N 48-кз «О статусе депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Ставропольском крае» Утратил силу [Электронный ресурс] // Кодекс – справ.-правовая системы : офиц. сайт. URL: <http://docs.cntd.ru/document/461504466>. (дата обращения: 12.05.2017).

Политической гарантией является то, что депутат представительного органа местного самоуправления не может быть привлечен к уголовной, административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании и другие действия, соответствующие статусу депутата, кроме случаев, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета и иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена уголовным и административным законодательством^{14, 15}.

По сообщению от 30 ноября 2010 года, размещенному на официальном сайте Следственного Комитета Российской Федерации, депутат Тульской городской Думы Владимир Тимаков был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 129 Уголовного кодекса Российской Федерации – клевета, содержащаяся в средствах массовой информации.

Следствием и судом установлено, что 29 апреля 2009 года злоумышленник с целью повышения своего рейтинга в глазах избирателей сообщил корреспонденту информационного агентства «Тульские новости» заведомо ложные сведения о губернаторе Тульской области Вячеславе Дудке, порочащие честь и достоинство чиновника и подрывающие репутацию. Сообщённые Тимаковым сведения с его ведома и согласия были размещены в средствах массовой информации.

Еще одним примером привлечения к уголовной ответственности депутата представительного органа местного самоуправления являются собранные следственными органами Следственного комитета РФ по Республике Коми доказательства. Депутат Совета сельского поселения «Ветью» Зямиль Ханипов признан судом виновным в совершении преступления, предусмотренного ст. 319 УК РФ (оскорбление представителя власти).

Судом и следствием установлено, что 20 апреля 2012 года, находясь в состоянии алкогольного опьянения, на заседании очередной сессии Совета, в присутствии других лиц Ханипов высказал в адрес председательствующей на

¹⁴ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 07.06.2017) // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. ст. 2954.

¹⁵ Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.06.2017) // Российская газета. № 256. 31.12.2001.

сессии главы сельского поселения оскорбительные выражения в грубой нецензурной форме.

Приговором суда Ханипову назначено наказание в виде 200 часов обязательных работ.

Примером привлечения к административной ответственности выборного должностного лица местного самоуправления является требования прокурора Палкинского района Псковской области. Согласно требованиям прокурора депутат Собрания депутатов сельского поселения «Качановская волость» привлечена к административной ответственности. В судебном заседании установлено, что в нарушение Международного пакта о гражданских и политических правах и Европейской конвенции о защите прав и основных свобод депутат сельского поселения «Качановская волость» Антонова Т. П. публично оскорбила главу указанного сельского поселения Павлову С. И., произнеся в ее адрес бранное слово.

Постановлением мирового судьи депутат признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 5.61 КоАП РФ (оскорбление, то есть унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме) и подвергнута наказанию в виде административного штрафа в размере 1000 рублей.

Депутатский иммунитет выражается в неприкосновенности жилого помещения, служебного кабинета, багажа, личного и служебного транспортного средства, переписки, используемых средств связи, документов депутата.

Депутатский иммунитет не является привилегией, а имеет публично-правовой характер.

Правовыми ограничениями для депутата представительного органа местного самоуправления является запрет на занятие предпринимательской деятельностью.

Так, например, депутаты Магаданской городской думы рассмотрели вопрос о внесении изменений в Устав Магадана. Документ приводится в соответствии с федеральным законодательством. В частности, уточняется формулиров-

ка запрета для главы и депутатов муниципального образования, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, заниматься предпринимательской деятельностью, вносятся уточнения в основание для удаления главы в отставку.

«В случаях, если нарушения будут иметь место – данный факт будет рассмотрен специальной комиссией и принято решение о мерах ответственности. Максимальная – удаление в отставку, либо лишение мандата, если речь о депутатах», - рассказал заместитель председателя комиссии Владимир Шибанов.

– запрет на членство в управлении коммерческой организации, если ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

– запрет на занятие иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Также депутат представительного органа местного самоуправления не может входить в состав органов управления, попечительских советов или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

Уставом Ручьевского сельского поселения Крестецкого района Новгородской области предусмотрено, что депутат данного муниципального образования обязан соблюдать ограничения, запреты, предусмотренные законодательством.

В виду нарушения правовых ограничений, депутат может понести юридическую ответственность.

Юридическая ответственность депутата может носить уголовный, гражданско-правовой, административный, дисциплинарный, а также муниципально-правовой характер.

В качестве основания возникновения уголовной ответственности выступает преступление, гражданско-правовой – гражданско-правовой деликт¹⁶, дис-

¹⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. 05.12. 1994. № 32. ст. 3301.

циплинарной – дисциплинарный проступок¹⁷, муниципально- правовой – утрата доверия. При этом уголовная, административная ответственность наступает перед государством, а муниципально-правовая – перед населением муниципального образования.

Согласно ст. 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность: перед населением муниципального образования, перед государством, и перед физическими и юридическими лицами в соответствии с законом.

Например, в ст. 4 Закона Республики Дагестан от 9 октября 1996 года № 15 «Об ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления» указано, что в случае нарушения представительным органом местного самоуправления и депутатом местного выборного органа Конституции РФ, Конституции Республики Дагестан, федеральных законов, законов Республики Дагестан, и исключительно в целях защиты строя Республики Дагестан, общественной морали, прав и свобод граждан, обеспечения безопасности республики, по предложению Государственного Совета Республики Дагестан Народное Собрание Республики Дагестан вправе прекратить полномочия представительного органа местного самоуправления¹⁸.

Основанием ответственности перед населением – является утрата доверия. Примером может явиться рассмотрение представлений прокурора Прокопьевского района Кемеровской области, по которому полномочия двух депутатов Советов народных депутатов сельских поселений были прекращены досрочно в связи с утратой доверия.

Аналогичным примером является прекращение полномочий одного из депутатов Татуевского сельского поселения Татарстана, так как он не представил сведения о доходах, сообщается на сайте Генеральной прокуратуры России.

¹⁷ Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 01.05.2017) // Российская газета. № 256. 31.12.2001.

¹⁸ Кодекс – справ.-правовая системы : офиц. сайт. Закон Республики Дагестан от 9 октября 1996 г. № 15 «Об ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления». Признан утратившим силу Законом Республики Дагестан от 5 января 2001 г. № 3). [Электронный ресурс] URL : <http://docs.cntd.ru/document/473101403>. (дата обращения : 16.05.2017).

Депутат скрыл сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги и несовершеннолетних детей за 2016 год. Такие сведения должны предоставляться ежегодно, не позднее 30 апреля.

Прокуратура внесла в адрес совета сельского поселения представление. Представление рассмотрено, и депутат был уволен в связи с утратой доверия.

Прокуратурой Прокопьевского района выявлены факты предоставления недостоверных сведений о доходах двух лиц, замещавших муниципальные должности в представительных органах местного самоуправления. Нарушения обнаружены при проведении проверки полноты и достоверности сведений о доходах и расходах, обязательствах имущественного характера и имуществе лиц, замещающих муниципальные должности в представительных органах местного самоуправления.

В связи с этим в ноябре 2016 года прокурор Прокопьевского района внес главам поселений представления об устранении нарушений закона.

По результатам рассмотрения представлений Советы народных депутатов сельских поселений приняли решения о прекращении полномочий депутатов досрочно в связи с утратой доверия.

Примером ответственности перед государством может явиться возбуждение уголовного дела в отношении главы сельского поселения в Ковылкинском районе Республики Мордовия. Он подозревается в совершении преступления, предусмотренного ст. 315 УК РФ (неисполнение решения суда). Следствием установлено, что подозреваемый, являясь одновременно депутатом совета депутатов сельского поселения, злостно не исполнял решение районного суда. По данным следствия, в апреле 2011 года в Ковылкинский районный суд поступило заявление межрайонного прокурора о ликвидации чрезвычайной ситуации, возникшей на реке Черная речка. 30 мая 2011 года на основании решения суда, обязывающего администрацию сельского поселения ликвидировать возникшую чрезвычайную ситуацию, путем понижения уровня воды в водоеме до освобождения опор линии электропередач из зоны затопления, было возбуждено исполнительное производство. Не смотря на то, что судебные приставы неодно-

кратно предупреждали подозреваемого об уголовной ответственности, предусмотренной за неисполнение решения суда, опоры линии электропередач из зоны затопления так и не были освобождены.

Примером привлечения к административной ответственности является следующее: с иском заявлением о необходимости установки дорожных знаков в суд обратилась прокуратура Черлакского района Омской области. На тот момент знаки отсутствовали на дорогах в 10 сельских поселениях, и администрации большинства из них нашли возможность исполнить решение суда. Исключение составили Татарское и Иртышское сельские поселения. Их руководство все объясняло недостатком финансовых средств, мол, знаков надо много, а денег мало. В результате судебный пристав вынес постановление о взыскании с должников исполнительского сбора в размере 5 тысяч рублей. Исполнительский сбор является денежным взысканием, налагаемым на должника в случае неисполнения им установленный в срок исполнительного документа, и перечисляется в федеральный бюджет.

Для главы Иртышского сельского поселения оплата исполнительского сбора стала побудительным мотивом для решения финансовых проблем. И вскоре знаки «Главная дорога» и «Уступи дорогу» появились на перекрестках. А вот в Татарском поселении отношение к выполнению возложенных судом обязательств не изменилось.

В отношении главы администрации был составлен протокол по части 1 статьи 17.15 Кодекса об административных правонарушениях – за неисполнение решения суда в срок, установленный судебным приставом после вынесения постановления о взыскании исполнительского сбора, глава поселения как должностное лицо был привлечен к административной ответственности и наказан штрафом в размере 10 тысяч рублей.

Примером ответственности перед физическими и юридическими лицами может явиться разбирательство суда первой инстанции, в июне 2016 года на сайте администрации Хреновского поселения Бобровского муниципального района Воронежской области гражданин разместил свое обращение с заявлени-

ем о предоставлении, в случае наличия, информации о свободных земельных участках, выделяемых льготной категории граждан, - но ответа на него в установленный законом срок не получил. После обращения в Бобровскую районную прокуратуру в отношении администрации были приняты меры административного реагирования.

Гражданин обратился в суд с иском к администрации поселения о взыскании компенсации морального вреда в размере 10 тысяч рублей.

2.2 Глава муниципального образования

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава.

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.

Может исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Глава не может одновременно быть председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации.

Указанные ограничения не распространяются на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего 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 местного само-

управления.

Например, в соответствии со ст. 47 Устава г. Ставрополя глава города Ставрополя является высшим должностным лицом и наделяется Уставом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения¹⁹.

Глава города Ставрополя избирается Ставропольской городской Думой из состава избранных депутатов Ставропольской городской Думы, достигший возраста 21 года, на срок полномочий Ставропольской городской Думы. Избрание осуществляется на первом заседании Думы тайным голосованием.

Что касается Устава города Благовещенск, то высшим должностным лицом данного муниципального образования является мэр города, который избирается большинством голосов от установленной численности депутатов городской Думы тайным голосованием сроком на 5 лет.

Несколько отлично положения главы муниципального района.

Так, в соответствии со ст. 20 Устава Апанасенковского муниципального района Ставропольского края глава муниципального района является высшим должностным лицом муниципального района и наделяется уставом муниципального района собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Он избирается советом муниципального района из своего состава и является его председателем. Из всех муниципальных районов Ставропольского края только глава Курского муниципального образования избирается населением, а не депутатами представительного органа местного самоуправления.

В свою очередь Устав Благовещенского района предусматривает положения о том, что высшим должностным лицом района является глава района, который избирается представительным органом района из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию. Глава избирается сроком на 5 лет.

Определенные особенности имеет и статус главы такого муниципального

¹⁹ Решение Ставропольской городской Думы от 11.05.2016 N 847 "Об Уставе муниципального образования города Ставрополя Ставропольского края" (Зарегистрировано в ГУ Минюста России по Ставропольскому краю 17.05.2016 N Ru263090002016001) // Вечерний Ставрополь. № 93. 21.05.2016.

образования, как внутригородская территория города федерального значения.

Как указывается в ст. 10-11 Устава внутригородского муниципального образования Сокольники в г. Москве, руководитель муниципального образования избирается муниципальным собранием из своего состава на срок полномочий муниципального собрания (4 года) путем тайного голосования²⁰.

Руководитель муниципального образования возглавляет деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования и является председателем муниципального собрания.

Решение об его избрании принимается большинством голосов от установленной численности депутатов муниципального собрания.

Руководитель муниципального образования осуществляет свои полномочия на постоянной основе.

В соответствии с федеральным законодательством глава муниципального образования в пределах своих полномочий обязан представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного.

Также он обязан подписывать и обнародовать в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативно правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования, а также разрешает иные вопросы, указанные Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также другими нормативно-правовыми актами.

В соответствии с законодательством полномочия руководителя представительного органа и руководителя исполнительного органа (администрации) разделены, что нацелено на обеспечение баланса представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

²⁰Устав внутригородского муниципального образования Сокольники в городе Москве (утв. решением муниципального Собрания Сокольники в г. Москве от 26.11.2003 N 11/1) (Зарегистрировано в Департаменте территориальных органов исполнительной власти г. Москвы 08.12.2003 N 093) // Будни Сокольников. № 12(042). декабрь. 2003.

3 ОСОБЕННОСТИ СТАТУСА ВЫБОРНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Под правовым статусом выборного должностного лица местного самоуправления понимается определяемое правовыми и иными нормами фактическое положение, социальный статус данных лиц.

Следовательно, правовой статус является основой, но все же частью особого статуса.

Юридические понятия «правовое положение выборного должностного лица местного самоуправления» и «правовой статус выборного должностного лица местного самоуправления» являются взаимосвязанными муниципально-правовыми институтами, отличающимися друг от друга только перечнем включаемых в них законодателем элементов.

Наиболее яркими особенностями статуса выборных должностных лиц местного самоуправления является срок полномочий выборного должностного лица и осуществление полномочий выборным должностным лицом местного самоуправления на постоянной основе.

3.1 Срок полномочий выборных должностных лиц местного самоуправления

Срок полномочий выборного должностного лица местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет. В Федеральном законе 1995 г. ранее была установлена только минимальная продолжительность срока полномочий.

Срок полномочий главы муниципального образования, избираемого представительным органом из своего состава, ограничивается сроком полномочий соответствующего представительного органа.

Полномочия главы муниципального образования должны начинаться с момента его вступления в должность. Соответственно с этого момента должны прекращаться полномочия прежнего главы.

В уставах муниципальных образований важно четко устанавливать срок, в

течение которого вновь избранный глава вступает в должность.

Днем избрания главы на муниципальных выборах следует считать день, в котором он был избран, несмотря на то, что факт данного избрания муниципальная избирательная комиссия устанавливает несколько позднее.

Днем избрания главы, избираемого представительным органом из своего состава, является день вступления в силу решения представительного органа об избрании главы.

Срок полномочий представительного органа местного самоуправления определяется уставом муниципального образования. Сроки полномочий отдельного депутата и представительного органа могут и не совпадать, но, как правило, они идентичны.

Полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления.

Решение об изменении срока полномочий, а также решение об изменении перечня полномочий выборного должностного лица применяется только к выборным должностным лицам местного самоуправления, избранным после вступления в силу соответствующего решения.

Существует ряд оснований для досрочного прекращения полномочий выборного должностного лица местного самоуправления.

Полномочия выборных должностных лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае: смерти выборного должностного лица, отставки по собственному желанию.

Например, согласно информационному portalу «Призыв24.рф»: глава Варениковского сельского поселения ушел в отставку по собственному желанию. Главная причина – смена места работы. 18 апреля 2017 года на очередной 44-й сессии депутаты местного Совета практически единогласно (один воздержавшийся) такой выбор руководителя поселения поддержали;

По сообщению информационного агентства Экспресс – Камчатка на сес-

сии Городской Думы Петропавловск-Камчатского городского округа принято решение о досрочном прекращении полномочий депутата Яны Тамбовской на основании ее личного заявления «в связи с отставкой по собственному желанию».

Кроме того основанием для досрочного прекращения полномочий является признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным.

Для признания гражданина недееспособным, суд обязан установить факт непонимания значения своих действий или невозможность руководить своими действиями лица в виду психического расстройства.

Для признания гражданина ограниченно дееспособным, необходимо установить пристрастие к азартным играм гражданина, или же злоупотребление спиртными напитками или наркотическими средствами, при чем данное обстоятельство должно ставить семью гражданина в тяжелое материальное положение.

Признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим также является основанием для досрочного прекращения полномочий выборным должностным лицом.

Для признания гражданина безвестно отсутствующим необходимо установить судом два факта, а именно постоянное отсутствие в месте жительства на протяжении одного года, а также невозможность установить место пребывания и отсутствие каких – либо сведений о месте пребывания.

Действующее гражданское законодательство предусматривает пятилетний срок отсутствия в постоянном месте жительства для признания гражданина умершим.

Когда в отношении выборного должностного лица вступает обвинительный приговор суда в законную силу это непременно, влечет прекращение полномочий деятельности выборного должностного лица.

Например, следственные органы возбудили уголовное дело в отношении депутата Корякского совета депутатов, директора управляющей компании «Ариес» по подозрению в злостном неисполнении решений суда, сообщили

РАИ «КАМЧАТКА-ИНФОРМ» в СУ СКР по Камчатскому краю.

42-летняя жительница поселка Зелёный Елизовского района подозревается в совершении преступления, предусмотренного ст.315 УК РФ (злостное неисполнение вступившего в законную силу решения суда служащим коммерческой организации).

«По версии следствия, в сентябре 2016 года, подозреваемая, являясь генеральным директором управляющей компании ООО «Ариес», зная, что арбитражным судом вынесено постановление о взыскании с возглавляемого ею предприятия в пользу ресурсоснабжающей организации ООО «КорякЭнергоСнаб» 1,5 миллионов рублей, и возбужденным в связи с этим УФССП России по Камчатскому краю исполнительным производством, действуя с целью воспрепятствования исполнению решения суда заключила с индивидуальным предпринимателем договор по приему платежей с физических лиц и расчетов с контрагентами от имени управляющей компании. В результате указанных действий с населения собраны денежные средства на сумму свыше 4 миллионов рублей без зачисления на расчетный счет и исполнения вступившего в законную силу решения суда, которые затем потрачены на нужды предприятия и причинен существенный вред правам и законным интересам ООО «КорякЭнергоСнаб», – сообщили в СКР.

Там пояснили, что подозреваемая является депутатом Собрания депутатов Корякского сельского поселения.

Аналогичным примером является возбуждение уголовного дела по ч.2 ст.286 УК РФ в отношении главы «Заводского» сельского поселения Яковлева Мухоршибирским межрайонным следственным отделом Следственного управления Следственного комитета РФ по РБ. Чиновник подозревается «в совершении действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан» или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства». Об этом сообщает пресс-служба прокуратуры РБ.

В сообщении говорится, что в декабре 2016 года Яковлев издал поста-

новление о предоставлении земельного участка в собственность за плату своему сыну. И заверил оттиском печати администрации МОСП «Заводское» договор купли-продажи земельного участка кадастровой стоимостью 367 тысяч рублей, на основании которого сын главы зарегистрировал право собственности на земельный участок.

Проблема в том, что на спорном земельном участке расположена часть жилого двухквартирного дома, оказавшегося ничейным. При таких обстоятельствах по закону администрация МО СП «Заводское» не имела полномочий распоряжаться как этим помещением, так и земельным участком. Для признания права муниципальной собственности на часть бесхозного жилого дома администрация поселения должна была поставить объект на учет в Росреестре именно как бесхозный, и только по истечению года обратиться в суд с соответствующим заявлением. Ничего этого сделано не было. Но не пойми зачем глава поселения решил ввести прокуратуру района в заблуждение и уведомил прокурора, что сделал так, как того требует законодательство, то есть, якобы от имени муниципального образования направил в Росреестр заявление о постановке ничейного объекта на учет.

Шалость выявилась, когда на земельный участок нашлись соискатели, и тайное стало явным. Прокурор обратился в суд с иском о признании договора купли-продажи недействительным. Суд удовлетворил иск (решение еще не вступило в законную силу), а в отношении незадачливого главы возбуждено уголовное дело.

Что касается опять же Петропавловска – Камчатского, то там депутат думы Петропавловска-Камчатского, бывшая заведующая городским детским садом № 8 Яна Тамбовская, провернула махинацию с «липовым» трудоустройством своих родственников, сообщили агентству «Интерфакс - Дальний Восток» в среду в прокуратуре Камчатского края.

«Пятидесятилетняя Я. Тамбовская признана виновной по ч. 4 ст. 159 УК РФ (мошенничество, совершенное в особо крупном размере) и ч. 1 ст. 292 УК РФ (служебный подлог)", - осужденная приговорена к четырем годам лишения

свободы условно с испытательным сроком три года и запретом занимать определенные должности на два года.

Выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства считается основанием досрочного прекращения полномочий.

Местом жительства признается помещение жилищного фонда в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства.

Прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации или приобретение гражданства иностранного государства либо получения вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина России на территории иностранного государства влечет аналогичное досрочное прекращение полномочий выборного должностного лица.

Гражданство устанавливает юридически - правовую связь, принадлежность с государством, предоставляющим гражданство.

Еще одним основанием является отзыв избирателями.

Отзыв выборных должностных лиц местного самоуправления является одной из форм непосредственной демократии. Отзыв - это досрочное прекращение полномочий выборного лица в форме волеизъявления избирателей на основе специально назначенного голосования, проводимого в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования.

Согласно статье 17 Устава Благовещенского района депутат районного Совета, глава района могут быть отозваны избирателями по основаниям: нарушения законодательства, неисполнения полномочий по замещаемой должности, определенных Уставом района, совершения поступков, порочащих звание депутата, главы района.

Не могут являться основаниями для отзыва: политическая деятельность депутата, главы район, позиция, выраженная при голосовании.

Голосование по отзыву депутата, главы района не может быть проведено ранее, чем через 6 месяцев с момента их избрания и не позднее, чем за 6 месяцев до истечения срока их полномочий.

Граждане участвуют в голосовании по отзыву депутата, главы района на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Право участия в голосовании по отзыву депутата, главы района принадлежит каждому гражданину Российской Федерации, достигшему на день голосования 18 лет и проживающему на территории района, а также в соответствии с международными договорами РФ иностранным гражданам, постоянно проживающим на территории района и достигшим на день голосования 18-летнего возраста.

Подготовку и проведение голосования, подведение итогов голосования осуществляют комиссии по проведению голосования по отзыву депутата, главы района, функции которых осуществляет система избирательных комиссий в соответствии с Законом Амурской области от 26.06.2009 № 222-ОЗ «О выборах депутатов представительных органов и глав муниципальных образований в Амурской области».

Право инициативы проведения голосования по отзыву депутата, главы района принадлежит гражданам, имеющим право на участие в голосовании, а также иным субъектам.

Граждане реализуют свое право путем создания инициативной группы по отзыву депутата или главы района и сбора подписей в поддержку инициативы.

Инициативная группа избирателей по проведению голосования по отзыву депутата, главы района избирается на собрании непосредственно избирателями.

Если инициатором проведения по отзыву депутата, главы района выступает избирательное объединение, иное общественное объединение, то руководящий орган этого объединения, либо руководящий орган его регионального

отделения или иного структурного подразделения выступает в качестве инициативной группы по проведению голосования независимо от своей численности.

Инициаторы проведения собрания избирателей не позднее, чем за 10 дней до предполагаемой даты его проведения, направляют в администрацию района письменное заявление с указанием предлагаемой даты и места проведения собрания.

Администрация в течение 5 дней рассматривает заявление и выделяет помещение для проведения собрания.

Инициаторы собрания публикуют объявление о месте, дате и времени проведения собрания, заблаговременно письменно извещают депутата или главу района, в отношении которых, предполагается проведение голосования по отзыву.

Воспрепятствование в проведении собрания граждан, необоснованный перенос места или времени собрания могут быть обжалованы инициаторами в судебном порядке.

Все расходы по организации и проведению собрания осуществляются за счет средств инициаторов проведения собрания.

Собрание избирателей проводится по месту их жительства. Перед собранием проводится регистрация участников по предъявлению паспорта или заменяющего его документа с указанием фамилии, имени, отчества, даты рождения, адреса места жительства.

Депутат районного Совета, глава района, в отношении которых предполагается проведение голосования по отзыву, вправе предоставлять на собрание свои объяснения в устной или письменной форме по поводу обстоятельств, послуживших основанием для постановки вопроса о его отзыве. Депутату, главе района должно быть обеспечено право лично присутствовать на собрании, выступать и давать объяснения.

В случае принятия решения об инициировании отзыва депутата, главы района, собрание открытым или тайным голосованием избирает инициативную

группу избирателей и поручает ей организацию сбора подписей.

Решение об инициировании отзыва депутата, главы района принимается открытым или тайным голосованием, если за него проголосовало более половины общего числа участников собрания.

Данные процедуры оформляются протоколом, к протоколу прикладываются регистрационные списки участников собрания.

Регистрация инициативной группы избирателей по проведению голосования по отзыву депутата или главы района проводится соответственно окружной или избирательной комиссией района на основании ходатайства инициативной группы и протокола собрания избирателей, представляемых в избирательную комиссию в течение трех дней со дня проведения.

Комиссия принимает решение о регистрации инициативной группы в течение семи дней.

В регистрации инициативной группы избирателей может быть отказано в случае нарушения установленного настоящим Уставом порядка проведения собрания. При этом избирательная комиссия выдает председателю инициативной группы заверенную копию мотивированного решения об отказе в регистрации. Отказ в регистрации может быть обжалован инициативной группой избирателей в судебном порядке.

После регистрации избирательная комиссия выдает членам инициативной группы удостоверения и необходимое количество заверенных пронумерованных подписных листов. О принятом решении и начале сбора подписей избирательная комиссия извещает районный Совет, главу района и население.

Порядок сбора подписей, требования к оформлению подписных листов, их предъявлению в избирательную комиссию и проверке определяются в соответствии с законом Амурской области № 222-ОЗ.

Избирательная комиссия организует проверку достоверности представленных документов не позднее 15 дней со дня их получения. В случае несоответствия документов (подлог, подделка подписей, недостаток их количества), избирательная комиссия принимает решение об отказе в ходатайстве перед

районным Советом о назначении голосования по отзыву депутата, главы района.

В случае соответствия оформления документов, избирательная комиссия направляет их и ходатайство в районный Совет для принятия решения о назначении даты голосования.

Районный Совет уведомляет депутата или главу района в отношении, которого предполагается проведение голосования по отзыву, о времени и месте проведения заседания районного Совета, на котором будет рассматриваться вопрос о назначении даты голосования по отзыву и предоставляет ему право выступить на заседании по этому вопросу.

Районный Совет принимает решение по этому вопросу в течение 15 дней со дня поступления необходимых документов. Решение районного Совета в 5-дневный срок со дня его принятия доводится до сведения депутата или главы района.

Дата голосования по отзыву депутата или главы района назначается не ранее чем через 80 и не позднее 90 дней со дня принятия решения. Решение подлежит опубликованию не позднее пяти дней со дня его принятия.

Решение о назначении либо об отказе в назначении даты голосования по отзыву депутата или главы района может быть обжаловано в судебном порядке.

Учет и составление списков избирателей, образование избирательных участков, проведение голосования, подсчет голосов, публикация итогов голосования по отзыву депутата или главы района осуществляется в порядке, установленном Законом Амурской области.

Депутат районного Совета, глава района считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в районе (избирательном округе).

Расходы, связанные с проведением голосования по отзыву депутата, главы района осуществляются за счет средств районного бюджета: досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления, призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернатив-

ную гражданскую службу, в иных случаях, установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Досрочное прекращение полномочий депутата влечет проведение муниципальных выборов в порядке и в сроки, установленные федеральным и законодательством и законодательством субъекта.

Устав Никольского поселения Московской области также предусматривает процедуру отзыва депутата представительного органа Никольского поселения.

Помимо рассмотренных сроков полномочий выборного должностного лица необходимо также изучить осуществление полномочий выборного должностного лица на постоянной основе.

3.2 Осуществление полномочий выборных должностных лиц на постоянной основе

Согласно ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе.

В Благовещенской городской Думе на постоянной основе могут работать не более трех депутатов данного представительного органа местного самоуправления. Такое положение закреплено в статье 23 Устава города Благовещенска.

Период работы выборного лица МСУ на постоянной основе, на выборной муниципальной должности засчитывается в общий, непрерывный трудовой стаж, в стаж муниципальной службы.

Также часть 6 ст. 34 Устава Благовещенского района указывает, что осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления не вправе: заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим

субъектом (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке.

При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления должны соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

Информационный портал ПолитСиб рассказывает, что Депутаты Славгородского городского Собрания не стали публиковать сведения о доходах и имуществе за 2016 года. Хотя положения ФЗ «О противодействии коррупции» указывают, что депутаты обязаны отчитываться о доходах, а за не предоставление таких сведений депутат представительного органа местного самоуправления может лишиться мандата.

Также в части 14 той же статьи 34 отражено: депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления, осуществляющим свои полномочия на постоянной (оплачиваемой) работе гарантируются: условия работы, обеспечивающие исполнение ими должностных обязанностей, обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением ими своих полномочий, обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности, наступивших в период исполнения ими своих полномочий, иные гарантии в соответствии с федеральными законами и законами Амурской области.

Лица, замещающие муниципальные должности, имеют право на ежегодный оплачиваемый отпуск, предоставляемый в порядке, определенном Трудовым кодексом РФ.

Продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска – 53 календарных дня их составляют: ежегодный основной оплачиваемый отпуск – 28 календарных дней.

Решение о предоставлении отпуска (части отпуска) лицу, замещающему муниципальную должность района, принимается им самостоятельно.

Порядок и условия получения пенсии за выслугу лет устанавливается в соответствии с нормами федерального, регионального законодательства, а также муниципальными нормативными актами.

Большинство специалистов придерживаются мнения, что отношения между муниципальным образованием и выборными должностными лицами не являются трудовыми и, следовательно, не опосредуются трудовым договором. Такая позиция, например, сформулирована в разъяснениях Комитета Государственной Думы по местному самоуправлению²¹.

Исходя из того, что в соответствии со статьей 56 Трудового Кодекса РФ трудовой договор с депутатами представительного органа муниципального образования не заключается²².

К иному выводу приходят в своей работе И.В. Выдрин и А.Н. Кокотов, указывающие на то, что депутат и глава муниципального образования обладают правами и обязанностями, относящимися к сфере трудового права, поэтому вполне логично было бы распространять на них общий правовой статус муниципальных служащих с необходимыми изъятиями и дополнениями²³.

В настоящее время ощущается потребность принятия законодательного акта, который регулировал бы порядок осуществления полномочий выборным должностным лицом на постоянной основе. Такой законодательный акт, в зави-

²¹ Коньшева Е. Г. / Организационно – правовая модель местного самоуправления: современные тенденции // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 11. С.36 – 40.

²² Юриспруденция: офиц. сайт Спорные вопросы регулирования труда выборных должностных лиц местного самоуправления. Статьи по предмету Муниципальное право [Электронный ресурс]. URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=13&art=3357> (дата обращения: 12.05.2017).

²³ Выдрин И. В. Муниципальное право России. М. : Юрист, 2000. С. 201.

симости от сферы своего применения и методов регулирования, должен относиться не к трудовому, а к служебному муниципальному законодательству.

Однако использование трудового права применительно к регулированию профессиональной служебной деятельности выборных должностных лиц местного самоуправления не должно быть полностью отвергнуто.

При формировании института служебного муниципального права необходимо использовать правовые конструкции, которые наиболее эффективны в трудовом праве.

При разработке закона, который бы регулировал деятельность выборных должностных лиц местного самоуправления, в него могут быть включены некоторые положения Трудового кодекса РФ, не противоречащие потребностям публичного права.

Кроме того необходимо привлечение независимых экспертов для разработки закона, который бы регулировал трудовую деятельность выборных должностных лиц.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе выпускного исследования изучены понятие выборного должностного лица местного самоуправления, виды выборных должностных лиц местного самоуправления, особенности статуса выборных должностных лиц местного самоуправления, сроки полномочий выборных должностных лиц местного самоуправления, а также порядок осуществления выборным должностным лицом полномочий на постоянной (оплачиваемой) основе на примерах Устава города Благовещенск и Устава Благовещенского района

Понятие и особенности выборного должностного лица местного самоуправления регулируется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации», а также законодательством субъекта, уставами самих муниципальных образований, а также иными нормами права.

Наиболее четкую конкретизацию выборные должностные лица местного самоуправления получили в уставах муниципальных образований.

Актуальным вопросом в данной работе является применение норм трудового законодательства к отношениям, возникающим при осуществлении выборным должностным полномочий на оплачиваемой основе.

В работе предлагается принять нормативно – правовой акт муниципального уровня власти, который позволит решить пробелы в данной сфере отношений и также он должен разграничить служебную муниципальную деятельность и трудовую.

В то же время при его разработке необходимо использовать действующие

институты трудового права.

Использовались следующие институты трудового права как рабочее время, время отдыха, выплаты по временной нетрудоспособности, различные виды отпусков и иное.

Это наиболее рационально разграничит служебную муниципальную деятельность и деятельность, регулируемую нормами Трудового кодекса Российской Федерации.

Данное разграничение позволит как выборному должностному лицу, так и рядовому «обывателю» ознакомиться с процессом прохождения муниципальной службы, порядком поступления на нее, а также основаниями досрочного прекращения служебной муниципальной деятельности.

Кроме прочего необходимо принять акт нормативного содержания, который помог бы регулировать отношения со стороны нанимателя, то есть Российской Федерации и работника в лице выборного должностного лица.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (в ред. от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. – № 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

3 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 07.06.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

4 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 07.06.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

5 Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 01.05.2017) // Российская газета. – 2001. – 31 дек. – № 256.

6 Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 30.06.2016) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

7 Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета. – 2006. – № 95. – С. 3.

8 Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

9 Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об

основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации // Парламентская газета. – 2002. – № 110 – 111. – С. 2.

10 Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

11 Об уставе муниципального образования города Ставрополя Ставропольского Края: Решение ставропольской Городская Дума от 11 мая 2016 г. № 847 (в ред. решений Ставропольской городской Думы от 19.08.2016 г. № 896, от 15.03.2017 г. № 65) // Вечерний Ставрополь. – 2016. – № 93. – С. 2.

12 Устав муниципального округа Сокольники: утвержден решением муниципального Собрании Сокольники в г. Москве от 26 ноября 2003 г. № 11/1 (в ред. от 25.04.2014 // Московский муниципальный вестник. – 2014. – № 24. – С. 360.

13 Устав Усть-Ивановского сельсовета Благовещенского района Амурской области. Документ опубликован не был // Pandia.ru: офиц. сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pandia.ru/text/77/332/949-2.php>. – (дата обращения : 12.05.2017).

II Специальная литература

14 Авакьян, С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / С. А. Авакьян. – М. : Юстицинформ, 2015. – 358 с.

15 Авакян, С. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: компетенции и решения нового закона / С. А. Авакян // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. – 1996. – № 2. – С. 16.

16 Безуглов, А. А. Советский депутат: государственно-правовой статус / А. А. Безуглов. – М.: Юридическая литература, 1971. – 258 с.

17 Выдрин, И. В. Местное самоуправление / И. В. Выдрин. - М. Наука, 1997. – 261 с.

18 Выдрин, И. В. Муниципальное право России / И. В. Выдрин,

А. Н. Кокотов. – М. : Юрайт, 2010. – 258 с.

19 Закон – первая социальная сеть для юристов [Электронный ресурс]: офиц. сайт. – Режим доступа : <https://zakon.ru/library>. – (дата обращения : 16.05.2017).

20 Ковешников, Е. М. Муниципальное право: учебное пособие / Е. М. Ковешников. – М.: Норма, 2001. – 284 с.

21 Конышева Е. Г. Организационно – правовая модель местного самоуправления: современные тенденции / Е. Г. Конышева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 11. – С. 36 – 40.

22 Костюков, А. Н. Муниципальное право России: учебник для ВУЗов / А. Н. Костюков. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 687 с.

23 Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – М.: Юрайт, 2002. – 540 с.

24 Кутафин, О. Е. Муниципальное право РФ: учебник / О. Е. Кутафин. – М. : Велби, 2007. – 672 с.

25 Наумов, С.Ю. Основы организации муниципального управления: учебное пособие / С. Ю. Наумов, А. А. Подсумкова. – М. : Форум, 2009. – 589 с.

26 Ожегов, С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М. : Русский язык, 1984. – 694 с.

27 Подсумкова, А. А. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / А. А. Подсумкова, С. Е. Чаннов. – М. : Юрайт, 2007. – 380 с.

28 Прудников, А. С. Муниципальное право России : курс лекций / А. С. Прудников, В. В. Еремян. – М. : Книжный мир, 2005. – 243 с.

29 Сергеев, А. А. Правовое регулирование статуса выборных должностных лиц местного самоуправления / А. А. Сергеев. – М. : Юрайт, 2010. – 156 с.

30 Словарь-справочник по местному самоуправлению (термины, понятия, определения из Российского законодательства) / сост. А. Г. Ветров. – М.:Юрайт, 2006. – 458 с.

31 Таболин, В. В. Право муниципального управления / В. В. Таболин. –

М. : Юристь, 1997. – 258 с.

32 Чепурнова, Н.М. Муниципальное право Российской Федерации : учебное пособие / Н. М. Чепурнова. – М. : Юристь, 2007. — 295 с.

33 Четвериков, В. С. Муниципальное право : учебное пособие / В. С. Четвериков. – М. : Инфра-М, 2001. – 432 с.

III Историко-правовые источники

34 Закон Республики Дагестан от 9 октября 1996 г. № 15 «Об ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления». Признан утратившим силу Законом Республики Дагестан от 5 января 2001 г. № 3) // Кодекс – справ.-правовая системы : офиц. сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/473101403>. – (дата обращения : 12.05.2017).

35 Закон Амурской области от 18.01.1996 г. № 57-ОЗ «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления Амурской области» (принят Амурским областным Советом народных депутатов 18.01.1996) (ред. от 29.08.2002) Утратил силу // Амурская область: офиц. сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://amur.news-city.info/docs/sistemsu/dok_peyhiz.htm. – (дата обращения : 12.05.2017).

36 Закон Ставропольского края от 31 декабря 1996 г. N 48-кз «О статусе депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Ставропольском крае» Утратил силу // Кодекс – справ.-правовая системы : офиц. сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/461504466>. – (дата обращения : 12.05.2017).

37 Закон Амурской области от 29.12.1997 г. № 46-ОЗ «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления Амурской области» (принят Амурским областным Советом народных депутатов 18.12.1997) (ред. от 04.07.2003) Утратил силу // Амурская область: офиц. сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://amur.news-city.info/docs/sistemsu/dok_pergdo.htm. – (дата обращения : 13.05.2017).

IV Правоприменительная практика

38 Определение Конституционного Суда РФ от 26.09.1996 г. № 92-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Ярославской области как не соответствующего требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации. Документ опубликован не был // Судебная система Российской Федерации: офиц. сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://sudbiblioteka.ru/ks/docdelo_ks/konstitut_big_388.htm. – (дата обращения : 15.05.2017).

V Электронный ресурсы

39 Благовещенский район: офиц. сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.blagraion.ru>. – (дата обращения : 12.05.2017).

40 В Бабушкинском районе по требованию прокуратуры за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции досрочно прекращены полномочия депутата представительного органа местного самоуправления // Новости Прокуратуры РФ: офиц. сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://procrf.ru/news/507447-v-babushkinskom-rayone-po.html>. – (дата обращения : 22.05.2017).

41 Комментарии к ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: офиц. сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://javoronki.narod.ru/zakon/131/komm.htm#3709>. – (дата обращения : 15.05.2017).

42 РосПравосудие : офиц. сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rospravosudie.com>. – (дата обращения : 18.05.2017).

43 Спорные вопросы регулирования труда выборных должностных лиц местного самоуправления. Статьи по предмету Муниципальное право // Юриспруденция : офиц. сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: view-article.php?id=13&art=3357. – (дата обращения : 12.05.2017).

44 Юридическая электронная библиотека: офиц. сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.eur.ru>. – (дата обращения : 22.04.2017).