

## О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ СТАТУСА ВЫБОРНОГО ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Д. А. Айбазова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 23 марта 2009 г.

**Аннотация:** раскрываются вопросы о возможном количестве подряд сроков замещения выборной должности глав муниципального образования. Уделяется внимание проблеме, касающейся трудовых гарантий выборных должностных лиц и депутатов представительного органа местного самоуправления. Рассматривается возможность закрепления нормы о предоставлении органам государственной власти субъекта РФ права регулировать статус выборного должностного лица посредством устава муниципального образования и других нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления в соответствии с федеральными и региональными законами.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальное образование, органы местного самоуправления, выборное (должностное) лицо местного самоуправления, глава муниципального образования, депутат.

**Abstract:** the article reveals the issue of possible number of office terms a local government elected official may keep hold of in succession, because there is no ban against holding the elective post of municipal unit head for several terms in succession. Also the problem of labour guarantees of elected officials and local government representative body deputies is handled. We consider as well the possibility to entitle the public authorities of a constituent entity of the Russian Federation to regulate the status of elected official at the regional level. It is suggested to entrench the legal norm that the status of local government elected official is determined by the charter of a municipal unit and of other regulatory legal acts of local government representative bodies in conformity with the federal and regional laws.

**Key words:** local government, municipal unit, local government representative bodies, local government elected official, the head of municipal unit, deputy.

С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ)<sup>1</sup> были ре-

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 ноября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 19 июня 2004 г. № 53-ФЗ, 12 августа 2004 г. № 99-ФЗ, 28 декабря 2004 г. № 183-ФЗ, 28 декабря 2004 г. № 186-ФЗ, 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ, 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ, 30 декабря 2004 г. № 211-ФЗ (в ред. 26 декабря 2005 г. ), 18 апреля 2005 г. № 34-ФЗ, 29 июня 2005 г. № 69-ФЗ, 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ, 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ, 12 октября 2005 г. № 129-ФЗ, 27 декабря 2005 г. № 97-ФЗ, 27 декабря 2005 г. № 198-ФЗ, 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ, 31 декабря 2005 г. № 206-ФЗ, 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ, 15 фев-

шены многие проблемы местного самоуправления, но вопрос о статусе депутата, выборного должностного лица местного самоуправления до сих пор остается спорным и противоречивым.

В 90-х гг. XX в. был подготовлен проект Федерального закона «Об основах статуса выборного лица местного самоуправления в Российской Федерации», который должен был закрепить статус выборного лица, а в соответствии с этим законом субъекты РФ должны были принять свои нормативные акты. Законопроект предусматривал установление федеральных гарантий и ограничений, обусловленных спецификой деятельности выборных лиц местного самоуправления, излагал особенности правового регулирования выборных лиц в зависимости от осуществления ими своих полномочий на постоянной или непостоянной основе. Главная цель, которую он преследовал, заключалась в упорядочении работы членов представительных органов местного самоуправления, придании их деятельности четкого правового смысла. Но законопроект, будучи принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации, был отклонен Президентом РФ Б. Ельциным в феврале 1999 г. на том основании, что некоторые его положения противоречили Конституции РФ в части, касающейся разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Было отмечено, что Федеральный закон не должен подменять органы государственной власти субъектов РФ при правовом регулировании конкретных вопросов организации местного самоуправления, в том числе при определении статуса выбор-

раля 2006 г. № 24-ФЗ, 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ, 18 июля 2006 г. № 120-ФЗ, 25 июля 2006 г. № 128-ФЗ, 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ, 16 октября 2006 г. № 160-ФЗ, 1 декабря 2006 г. № 258-ФЗ, 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ, 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ, 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ, 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, 10 мая 2007 г. № 69-ФЗ, 15 июня 2007 № 100-ФЗ, 18 июня 2007 г. № 101-ФЗ, 21 июля 2007 г. № 187-ФЗ, 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ, 4 ноября 2007 г. № 253-ФЗ, 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ, 8 ноября 2007 г. № 260-ФЗ, 10 июня 2008 г. № 77-ФЗ, 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ, 25 ноября 2008 г. № 222-ФЗ, 3 декабря 2008 г. № 246-ФЗ, 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ, 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2004. № 25. Ст. 2484; 2004. № 33. Ст. 3368; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 9; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 12; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 17; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 25; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 37; 2005. № 17. Ст. 1480; 2005. № 27. Ст. 2708; 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104; 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3108; 2005. № 42. Ст. 4216; 2006. № 1. Ст. 9; 2006. № 1. Ст. 10; 2006. № 1. Ст. 17; 2006. № 6. Ст. 636; 2006. № 8. Ст. 852; 2006. № 23. Ст. 2380; 2006. № 30. Ст. 3296; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3427; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3452; 2006. № 343. Ст. 4412; 2006. № 49 (ч. 1). Ст. 5088; 2006. № 50. Ст. 5279; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21; 2007. № 10. Ст. 1151; 2007. № 18. Ст. 2117; 2007. № 21. Ст. 2455; 2007. № 25. Ст. 2977; 2007. № 26. Ст. 3074; 2007. № 30. Ст. 3801; 2007. № 43. Ст. 5084; 2007. № 45. Ст. 5430; 2007. № 46. Ст. 5553; 2007. № 46. Ст. 5556; 2008. № 24. Ст. 2790; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616; 2008. № 48. Ст. 5517; 2008. № 49. Ст. 5744; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6229; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6236.

ного лица. К таким вопросам, по мнению Президента РФ, в Федеральном законе о статусе выборных лиц относились положения, касающиеся замещения выборных муниципальных должностей, сроков, форм и порядка осуществления полномочий выборного лица местного самоуправления, его отзыва, гарантий реализации полномочий, денежного содержания<sup>2</sup>.

Федеральный закон № 131-ФЗ закрепил основные положения правового статуса выборного лица, но остались нерешенными некоторые проблемы. Одна из них — о количестве сроков полномочий выборного должностного лица местного самоуправления.

В последние годы, особенно перед выборами Президента РФ, глав субъектов в Российской Федерации и муниципальных образованиях, постоянно возникает проблема и идут поиски правовых решений вопроса о количестве и порядке отсчета сроков возможного замещения подряд соответствующей выборной должности.

В отношении Президента РФ данный вопрос разрешен. В соответствии со ст. 81 Конституции РФ Президент РФ избирается на четыре года гражданами Российской Федерации и одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд<sup>3</sup>. 5 ноября 2008 г. Президент Дмитрий Медведев выступил с Посланием к Федеральному Собранию, в котором предложил увеличить сроки конституционных полномочий Президента и Государственной Думы до шести и пяти лет соответственно. Государственная Дума и Совет Федерации одобрили поправки в Основной Закон страны об изменениях сроков полномочий Президента и Государственной Думы. Президентом РФ был подписан Федеральный конституционный закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»<sup>4</sup>. 21 января в «Российской газете» был опубликован текст Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками.

В 2001 г. «вопрос о сроках» обсуждался относительно высших должностных лиц исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Например, особо остро стоял вопрос перед Президентом Якутии, который занимал этот пост почти десять лет и не собирался уходить. В Конституционный Суд России поступил запрос Верховного суда Якутии о проверке ст. 67 Конституции Якутии, устанавливающей ограничение на повторное избрание президента республики двумя сро-

---

<sup>2</sup> См.: Васильев В. И. О полноте статуса муниципального выборного лица / Журнал рос. права. 2005. № 12. С. 127—135.

<sup>3</sup> См.: Конституция Российской Федерации : Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. М., 1993.

<sup>4</sup> См.: Рос. газета. 2008. 31 дек.

ками. Но так как Президент Якутии в итоге снял свою кандидатуру, Конституционный Суд данное дело не рассматривал<sup>5</sup>.

В Федеральном законе от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (исполнительных) органов государственной власти субъектов РФ»<sup>6</sup>, в п. 5 ст. 18 ранее было сказано, что высшее должностное лицо субъекта РФ не может избираться на указанную должность более двух сроков подряд. Конституционный Суд РФ данную норму признал не противоречащей Конституции РФ в своем Постановлении от 9 июля 2002 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений п. 5 ст. 18 и ст. 30.1 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (исполнительных) органов государственной власти субъектов РФ”». В Постановлении Консти-

<sup>5</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 года № 12-П «По делу о проверке конституционности положений п. 5 ст. 18 и ст. 30.1 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (исполнительных) органов государственной власти субъектов РФ”» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2909.

<sup>6</sup> Об общих принципах организации законодательных (исполнительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ, 8 февраля 2001 г. № 3-ФЗ, 7 мая 2002 г. № 47-ФЗ, 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ, 11 декабря 2002 г. № 169-ФЗ, 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ, 19 июня 2004 г. № 53-ФЗ, 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ, 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ, 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ, 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ, 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ, 31 декабря 2005 г. № 202-ФЗ, 31 декабря 2005 г. № 203-ФЗ, 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ, 12 июля 2006 г. № 106-ФЗ, 18 июля 2006 г. № 111-ФЗ, 25 июля 2006 г. № 128-ФЗ, 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ, 25 октября 2006 г. № 172-ФЗ, 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ, 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ (в ред. 18 октября 2007 г.), 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ, 23 марта 2007 г. № 37-ФЗ, 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, 10 мая 2007 г. № 69-ФЗ, 18 июня 2007 г. № 101-ФЗ, 19 июля 2007 г. № 133-ФЗ, 21 июля 2007 г. № 191-ФЗ, 21 июля 2007 г. № 194-ФЗ, 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ, 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ, 29 марта 2008 г. № 30-ФЗ, 14 июля 2008 г. № 118-ФЗ, 22 июля 2008 г. № 141-ФЗ, 22 июля 2008 г. № 157-ФЗ, 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ, 25 ноября 2008 г. № 221-ФЗ, 3 декабря 2008 г. № 249-ФЗ, 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ, 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ, 9 февраля 2009 г. № 4-ФЗ) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2002. № 19. Ст. 1792; 2002. № 30. Ст. 3024; 2002. № 50. Ст. 4930; 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709; 2004. № 25. Ст. 2484; 2004. № 50. Ст. 4950; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 17; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 25; 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104; 2006. № 1. Ст. 10; 2006. № 1. Ст. 13; 2006. № 1. Ст. 14; 2006. № 23. Ст. 2380; 2006. № 29. Ст. 3124; 2006. № 30. Ст. 3287; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3427; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3452; 2006. № 44. Ст. 4537; 2006. № 50. Ст. 5279; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21; 2007. № 10. Ст. 1151; 2007. № 13. Ст. 1464; 2007. № 18. Ст. 2117; 2007. № 21. Ст. 2455; 2007. № 26. Ст. 3074; 2007. № 30. Ст. 3747; 2007. № 30. Ст. 3805; 2007. № 30. Ст. 3808; 2007. № 43. Ст. 5084; 2007. № 46. Ст. 5553; 2008. № 13. Ст. 1186; 2008. № 29 (ч. 1). Ст. 3418; 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3597; 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3613; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616; 2008. № 48. Ст. 5516; 2008. № 49. Ст. 5747; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6229; 2008. № 52 (ч. 2). Ст. 6236; 2009. № 7. Ст. 772.

туционного Суда РФ отмечается, что Конституция Российской Федерации непосредственно не закрепляет в качестве элемента механизма формирования органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации максимальное число сроков замещения одним и тем же лицом должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также порядок определения повторности сроков пребывания в соответствующей должности. В ее ст. 77 (ч. 1) содержится общее требование: система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, определенными федеральным законом. При этом в части оптимального для реализации конституционного принципа республиканизма числа таких сроков — в силу единства системы государственной власти в Российской Федерации (ст. 5, ч. 3 Конституции Российской Федерации) — ориентирующей является норма ст. 81 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд. Также в своем Постановлении Конституционный Суд РФ указал, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), наделенное публичными полномочиями в системе государственной власти, обладает специальным конституционно-правовым статусом, частью которого являются обусловленная *выборностью* *сменяемость* и ряд иных условий избрания на эту должность и ее замещения. Исходя из правовой позиции Конституционного Суда РФ, можно сделать вывод: если должность главы муниципального образования является выборной, то, следовательно, выборность этой должности подразумевает и сменяемость.

В Федеральном законе № 131-ФЗ не говорится о невозможности замещать должность выборного должностного лица два срока подряд, закреплено только, что срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Федеральный законодатель посчитал, что «вопрос о сроках» должен решаться на местном уровне. В п. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органам местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставами муниципальных образований, п. 3 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и

право на участие в референдуме граждан РФ»<sup>7</sup> от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ закреплено, что уставом муниципального образования могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином РФ пассивного избирательного права, не позволяющие занимать одному и тому же лицу должность главы муниципального образования более установленного количества сроков подряд. Например, в уставе городского округа город Воронеж подобное ограничение отсутствует. Решение данного вопроса не нашло отражения в уставах муниципальных образований.

А. М. Кононов и Н. И. Ерохин считают, что «вопрос о сроках» относится к принципам организации и деятельности власти, в том числе муниципальной, и требует конкретизации на законодательном уровне. Республиканская форма правления предполагает регулярное обновление власти. В России реформы всегда проводились сверху и «вопрос о сроках» в отношении глав муниципальных образований должен быть решен на федеральном уровне в виде принципа<sup>8</sup>.

В ряду основ конституционного строя местное самоуправление следует рассматривать как фундаментальный институт, в значительной мере определяющий сущностное содержание Российской Федерации как демократического, правового и социального государства. Конституционный принцип «народовластие и свободные выборы» как высшее непосредственное выражение власти народа предопределяет право и обязанность законодателя предусмотреть такую организацию не толь-

<sup>7</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 27 сентября 2002 г. № 119-ФЗ, 23 июня 2003 г. № 83-ФЗ, 4 июля 2003 г. № 97-ФЗ, 4 июля 2003 г. № 102-ФЗ, 7 июня 2004 г. № 46-ФЗ, 12 августа 2004 г. № 99-ФЗ, 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, 11 декабря 2004 г. № 59-ФЗ, 29 июня 2005 г. № 69-ФЗ, 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ, 12 июля 2006 г. № 106-ФЗ, 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ, 25 июля 2006 г. № 128-ФЗ, 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ, 30 декабря 2006 г. № 274-ФЗ, 30 января 2007 г. № 6-ФЗ, 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ, 20 апреля 2007 г. № 62-ФЗ, 26 апреля 2007 г. № 64-ФЗ, 24 июля 2007 г. № 211-ФЗ, 24 июля 2007 г. № 214-ФЗ, 22 июля 2008 г. № 149-ФЗ, 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ, 25 ноября 2008 г. № 222-ФЗ, 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ, 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ, 30 декабря 2008 г. № 322-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2002. № 39. Ст. 3642; 2003. № 26. Ст. 2572; 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2711; 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2716; 2004. № 24. Ст. 2335; 2004. № 33. Ст. 3368; 2004. № 35. Ст. 3607; 2004. № 50. Ст. 4950; 2005. № 27. Ст. 2708; 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104; 2006. № 29. Ст. 3124; 2006. № 29. Ст. 3125; 2006. № 31(ч. 1). Ст. 3427; 2006. № 50. Ст. 5303; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 37; 2007. № 6. Ст. 681; 2007. № 10. Ст. 1151; 2007. № 17. Ст. 1938; 2007. № 18. Ст. 2118; 2007. № 31. Ст. 4008; 2007. № 31. Ст. 4011; 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3605; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616; 2008. № 48. Ст. 5517; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6229; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6236; 2009. № 1. Ст. 30.

<sup>8</sup> См.: Кононов А. М., Ерохин Н. И. К вопросу о сроках нахождения в должности главы муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 1. С. 39—41.

ко государственной власти, но и муниципальной, включая порядок и условия формирования ее органов, которые гарантировали бы защиту от искажения демократической природы конституционного строя Российской Федерации. Понятие муниципальной власти введено в официальный оборот Конституционным Судом РФ в его Постановлениях от 24 января 1997 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» и от 15 января 1998 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»<sup>9</sup>. Суд определил, что органами государственной власти местного уровня и муниципальными органами осуществляется публичная власть. Понятие публичной власти Конституционным Судом не было раскрыто, но по смыслу судебного решения это власть, выражающая и защищающая общественные интересы<sup>10</sup>.

В Федеральном законе № 131-ФЗ определяются минимальные и максимальные сроки полномочий выборного лица, а также время начала и окончания срока этих полномочий; устанавливается правило о том, что решение об изменении срока полномочий, а также решение об изменении перечня полномочий выборного должностного лица местного самоуправления применяется только к выборным должностным лицам местного самоуправления, избранным после вступления в силу соответствующего решения; закрепляется возможный режим деятельности выборного лица (на постоянной и непостоянной основе); определяется несовместимость статуса выборного должностного лица со статусом иных выборных и невыборных должностных лиц, а также несовместимость деятельности выборных должностных лиц с предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности; устанавливается, что содержание норм о неприкосновенности выборных должностных лиц закрепляется в федеральном законе; определяется правило, по которому выборные должностные лица не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, в том числе по истечении срока их полномочий; приведен перечень случаев, при наступлении которых выборное должностное лицо прекращает свои полномочия досрочно. Все перечисленные выше нормы были позаимствованы из проекта федерального закона о статусе выборного должностного лица

---

<sup>9</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской республике”» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. “Об органах исполнительной власти в Республике Коми”» // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

<sup>10</sup> См.: *Васильев В. А.* Муниципальное право России : учебник. М., 2008.

местного самоуправления. Но в проекте закона содержались еще и другие нормы, имеющие не меньшее значение.

Например, в проекте Федерального закона «Об основах статуса выборного лица местного самоуправления в РФ» предусмотрено, что уставом муниципального образования могут быть установлены дополнительные социальные гарантии выборного должностного лица местного самоуправления за счет средств местного бюджета. В отличие от Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит норму о том, что в уставе муниципального образования указывается статус и социальные гарантии депутатов, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. В ст. 44, где перечисляются вопросы, которые должны определяться уставом муниципального образования, ничего не говорится о статусе выборных лиц. Однако закрепляется правило, по которому уставом муниципального образования регулируются иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Что следует понимать под «иными вопросами организации местного самоуправления», закон не раскрывает, но делает ссылку на федеральные законы и законы субъектов РФ. В федеральных и в региональных законах отсутствует определение правовых и социальных гарантий деятельности выборных лиц местного самоуправления. Они могут закрепляться уставами муниципальных образований, но этого не делается.

В ч. 1 ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ говорится, что к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относятся правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Трудовое право находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Следовательно, по неурегулированным трудовым вопросам на федеральном уровне субъекты РФ могут принимать свои законы и иные нормативные акты. Но в случае принятия федерального закона или иного нормативного акта акты субъектов РФ приводятся в соответствие с федеральным законодательством. Но если субъекты РФ не привели свои акты в соответствие, то применяется федеральный нормативный акт. На сегодняшний день многие региональные законы, определяющие статус депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, утратили силу, следует думать, что это вызвано принятием Федерального закона № 131-ФЗ. На примере действующих законов можно заметить, что законы субъектов РФ регулируют не только те вопросы, которые по своему характеру относятся к полномочиям субъектов

Федерации, но и те, которые должны решаться на федеральном уровне. Региональные законодатели, принимая закон о статусе выборных лиц, использовали проект Федерального закона «Об основах правового статуса выборного лица местного самоуправления».

Так, закон Воронежской области «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления»<sup>11</sup> устанавливал, что выборному должностному лицу местного самоуправления при освобождении его от выборной муниципальной должности в связи с истечением срока полномочий должна быть предоставлена прежняя должность либо другая равноценная должность в органах местного самоуправления муниципального образования либо в органах государственной власти Воронежской области, если работе на выборной муниципальной должности предшествовала работа на муниципальной должности муниципальной службы либо на государственной должности государственной службы Воронежской области. Период работы выборного должностного лица местного самоуправления на постоянной основе на выборной муниципальной должности засчитывается в общий, непрерывный трудовой стаж, в стаж муниципальной службы. Иные гарантии трудовых прав выборного должностного лица устанавливаются в соответствии с трудовым законодательством. На этом трудовые гарантии, указанные в законе «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления», для выборных лиц местного самоуправления в Воронежской области исчерпывались. Новый закон Воронежской области «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления муниципальных образований в Воронежской области» практически не уделяет внимания трудовым гарантиям. В п. 1 ст. 1 названного закона установлено, что уставом муниципального образования лицу, замещающему выборную муниципальную должность на непостоянной основе, за счет средств местного бюджета могут гарантироваться: условия осуществления деятельности, обеспечивающие исполнение полномочий лица, замещающего выборную муниципальную должность, в соответствии с муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления и компенсация расходов, связанных с исполнением полномочий лица, замещающего выборную муниципальную должность. Для выборных лиц, работающих на постоянной основе, предусмотрены следующие трудовые гарантии: ежемесячное денежное вознаграждение за счет средств местного бюджета, отпуск и частичная компенса-

---

<sup>11</sup> См.: О статусе выборного должностного лица местного самоуправления : закон Воронежской области от 27 октября 1999 г. (в ред. законов Воронежской области от 5 октября 2000 г., 13 апреля 2004 г.) // Коммуна. 1999. 5 нояб.; 2000. 19 окт.; 2004. 5 мая. Данный закон утратил силу с 7 января 2009 г. в связи с принятием закона Воронежской области «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области» от 23 декабря 2008 г. № 139-ОЗ // Молодой коммунар. 2008. 27 дек.

ция стоимости оздоровительной или санаторно-курортной путевки в санаторно-курортных и иных оздоровительных учреждениях, расположенных в Российской Федерации. Ничего не говорится о сохранении прежней работы за выборным должностным лицом на время осуществления им своих полномочий. Следует подчеркнуть, что по старому закону Воронежской области «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления» глава муниципального образования мог рассчитывать на гарантии трудоустройства в том случае, если прежде он работал в органах власти Воронежской области. Прежде законами субъектов РФ главам муниципальных образований предоставлялись гарантии трудоустройства после окончания срока их полномочий и в других случаях. Так, законом Архангельской области «О статусе главы муниципального образования в Архангельской области» закреплялось за главой муниципального образования право на прежнюю должность, которую он занимал до избрания мэром. А если вопреки запрету место кто-то все-таки займет, то экс-мэру должны предоставить равноценную должность. С его согласия, между прочим. Но областной суд отменил это положение, и Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ оставила такое решение в силе. Признавая данное положение противоречащим федеральному законодательству, суд исходил из того, что, устанавливая гарантии предоставления главам муниципальных образований прежней работы (должности), законодатель субъекта РФ фактически возложил на работодателей не предусмотренную федеральными законами обязанность по заключению помимо их воли новых трудовых договоров. Также работодатели были обязаны расторгнуть трудовые договоры с лицами, принятыми на эти должности в период осуществления главой муниципального образования своих полномочий. По смыслу ст. 172 Трудового кодекса РФ<sup>12</sup> гарантии главам муниципальных образований, освобожденным от работы вследствие избрания их на выборные должности в органах местного само-

<sup>12</sup> См.: Трудовой кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. Федеральных законов 24 июля 2002 г. № 97-ФЗ, 25 июля 2002 г. № 116-ФЗ, 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ, 27 апреля 2004 г. № 32-ФЗ, 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, 29 декабря 2004 г. № 201-ФЗ, 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ, 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ, 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ, 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ, 20 апреля 2007 г. № 54-ФЗ, 21 июля 2007 г. № 194-ФЗ, 1 октября 2007 г. № 224-ФЗ, 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ, 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ, 28 февраля 2008 г. № 13-ФЗ, 22 июля 2008 г. № 157-ФЗ, 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ, 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ, 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ, 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ, 30 декабря 2008 г. № 313-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3; 2002. № 30. Ст. 3014; 2002. № 30. Ст. 3033; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700; 2004. № 18. Ст. 1690; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 27; 2005. № 19. Ст. 1752; 2006. № 27. Ст. 2878; 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5498; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 34; 2007. № 17. Ст. 1930; 2007. № 30. Ст. 3808; 2007. № 41. Ст. 4844; 2007. № 43. Ст. 5084; 2007. № 49. Ст. 6070; 2008. № 9. Ст. 812; 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3613; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6235; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6236; 2009. № 1. Ст. 17; 2009. № 1. Ст. 21.

управления, могут быть установлены законами, регулирующими статус и порядок их деятельности, только на период выполнения ими полномочий, а не при окончании срока полномочий<sup>13</sup>. Но несмотря на решение Верховного Суда РФ, до сих пор действуют аналогичные нормы в законах субъектов, регулирующих правовой статус выборных лиц местного самоуправления. Например, в законе Курской области «О статусе глав муниципальных образований и других выборных должностных лиц местного самоуправления в Курской области»<sup>14</sup> лицу, избранному на должность главы муниципального образования, после истечения срока его полномочий в этой должности предоставляется прежняя работа (должность), которая им выполнялась (занималась) до избрания на названную муниципальную должность, а при ее отсутствии — другая равноценная работа (должность) в той же или, с его согласия, другой организации.

Федеральный закон № 131-ФЗ определил, что депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более десяти процентов депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее десяти человек, — один депутат. И, как правило, депутатам должны быть предоставлены определенные трудовые гарантии. Если обратиться к Трудовому кодексу, то в соответствии со ст. 170 Трудового кодекса РФ работодатель обязан освободить работника от работы с сохранением за ним места работы (должности) на время исполнения им государственных или общественных обязанностей в случаях, если в соответствии с федеральным законом эти обязанности должны исполняться в рабочее время. В Федеральном законе № 131-ФЗ нет указаний на то, что депутаты или члены иных выборных органов местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия в то время, когда они согласно трудовому договору должны находиться на своем основном рабочем месте. Депутат или иное выборное лицо, осуществляя свои полномочия, рассчитывают, что за время их отсутствия на основной работе за ними сохраняется заработок. В трудовые гарантии также следует включить невозможность увольнения выборного лица, осуществляющего свои полномочия на непостоянной основе, в течение срока legislatures по инициативе работодателя или переводе на нижестоящую либо менее оплачиваемую должность. То же самое правило относится и к выборным лицам, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе. По окончании legislatures им должна предоставляться прежняя работа (должность), а при ее отсутствии — равноцен-

---

<sup>13</sup> См.: Куликов В. Верховный Суд оставил мэров без работы. После ухода с поста градоначальника прежняя должность не гарантируется // Рос. газета. 2007. 10 апр.

<sup>14</sup> См.: О статусе глав муниципальных образований и других выборных должностных лиц местного самоуправления в Курской области от 11 декабря 1998 г. // Курская правда. 1999. 14 янв.

ная работа (должность) по прежнему месту работы или, с их согласия, на другом предприятии, в учреждении и организации. Эти трудовые гарантии, как правило, установлены на региональном уровне.

В законе Воронежской области «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления» трудовые гарантии депутата представительного органа местного самоуправления были прописаны более подробно. Депутат представительного органа местного самоуправления, осуществляющий свои полномочия без отрыва от основной производственной или служебной деятельности, освобождается от выполнения своих обязанностей по основному месту работы на время осуществления депутатской деятельности по его личному заявлению. На это время за депутатом сохраняется место работы (должность) и среднемесячный заработок. Депутат представительного органа местного самоуправления, избранный в его органы для работы на постоянной основе, по своему желанию может быть уволен с прежнего места работы. Срок полномочий депутата, работающего в его органах местного самоуправления на постоянной основе, засчитывается в общий и непрерывный трудовой стаж или срок службы, стаж работы по специальности. При этом непрерывный трудовой стаж сохраняется при условии поступления на работу или на службу в течение трех месяцев после прекращения депутатских полномочий. По решению руководителя предприятия, учреждения, организации с работником, принятым на должность, ранее занимаемую депутатом, может заключаться срочный трудовой договор на весь период выполнения депутатом своих полномочий в представительном органе местного самоуправления или его органах на постоянной основе. Трудовой договор с таким работником расторгается со дня возвращения депутата на прежнюю работу<sup>15</sup>. Столь же подробно регламентировались трудовые права депутата, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе, — сохранение общего и непрерывного стажа работы, предоставление прежнего места работы по окончании срока депутатских полномочий. Устанавливалось право пользования служебными средствами связи, бесплатного проезда на муниципальном транспорте по территории муниципального образования и т.д. Гарантии трудовых прав выборных должностных лиц местного самоуправления не обязательно должны быть установлены Федеральным законом № 131-ФЗ. Они могут быть закреплены и в Трудовом кодексе РФ. Однако Трудовой кодекс РФ определяет соответствующие гарантии только освобожденным профсоюзным работникам, избранным в профсоюзные органы (предоставление после окончания срока выборных полномочий прежней работы, сохранением общего или специального

<sup>15</sup> См.: О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Воронежской области : закон Воронежской области от 21 марта 1995 г. (в ред. законов Воронежской области от 27 ноября 1997 г., 10 ноября 1998 г., 26 марта 1999 г., 20 февраля 2001 г.) // Коммуна. 1995. 6 апр.; 1998. 28 янв., 19 нояб.; 1999. 14 апр.; 2001. 27 февр.

трудового стажа). В ст. 172 Трудового кодекса РФ говорится, что гарантии работникам, освобожденным от работы вследствие избрания на выборные должности в органы местного самоуправления, устанавливаются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Как уже отмечалось, в Федеральном законе № 131-ФЗ трудовые гарантии не прописаны, также нет отдельного федерального закона, который бы устанавливал статус выборного должностного лица. Остается обратиться к региональному законодательству. Но и здесь, как уже выше отмечалось, возникает проблема применения закона.

Таким образом, исходя из изложенного выше, хотелось бы сделать несколько выводов.

Во-первых, вопрос о количестве сроков возможного замещения подряд выборной должности остается открытым. Данная проблема должна быть решена на федеральном уровне. Необходимо внести изменения в ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ и ст. 7 проекта Федерального закона «О статусе выборного лица местного самоуправления» (с последующим его принятием) об основах выборного лица местного самоуправления о том, что одно и то же лицо не может занимать должность главы муниципального образования более двух сроков подряд.

Во-вторых, необходимость в закреплении трудовых гарантий на федеральном уровне не вызывает сомнений. Так как рассматриваемый вопрос относится к сфере трудового права, то целесообразно будет внести изменения в ст. 172 Трудового кодекса РФ, следует прописать перечисленные выше гарантии выборных должностных лиц, депутатов представительного органа.

В-третьих, предоставить право органам государственной власти субъекта регулировать статус выборного должностного лица на региональном уровне. В региональных законах о статусе депутатов и других выборных лиц местного самоуправления могут содержаться дополнительные к федеральным гарантии трудовых прав этих выборных лиц.

В-четвертых, закрепить правило, по которому статус выборного должностного лица определялся уставом муниципального образования и другими нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления в соответствии с федеральными и региональными законами. Такая необходимость возникает из-за разных местных и исторических традиций, месторасположения муниципальных образований, численности населения муниципальных образований и уровня жизни в соответствующих муниципальных образованиях.