

УДК 343.977

ЮРИДИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ОСОБЕННОСТЕЙ ПРАВОВОГО  
СТАТУСА ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
В КОНТЕКСТЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

О. Г. Остапец

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации (Балаковский филиал)*

Поступила в редакцию 16 марта 2017 г.

**Аннотация:** *исследуются особенности правового положения главы муниципального образования с целью выявления тенденций развития его правового статуса. Особое внимание уделяется анализу отдельных проблемных аспектов в сфере реализации правового статуса указанного должностного лица, предлагаются пути совершенствования законодательства, регламентирующего правовое положение главы муниципального образования.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, глава муниципального образования, должностное лицо, правовой статус, структура правового статуса.*

**Abstract:** *the article examines the peculiarities of legal status of the head of the municipality with the aim of identifying trends in the development of its legal status. Special attention is paid to the analysis of individual problematic issues in the sphere of realization of legal status of the official concerned, suggest ways to improve legislation regulating the legal status of the head of the municipality.*

**Key words:** *local government, head of the municipal education officer, legal status, structure and legal status.*

В сложном взаимодействии различных институтов системы публичной власти России местное самоуправление занимает особое место, так как построение правового государства и формирование гражданского общества невозможно без эффективно функционирующей муниципальной власти.

Принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 28.12.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) послужило началом очередного этапа трансформации, в том числе организационных основ местного самоуправления. В законе определено, что в структуре муниципальных органов власти наличие главы муниципального образования является обязательным.

Глава муниципального образования (далее – Глава), являясь высшим должностным лицом муниципалитета, наделяется уставом муници-

<sup>1</sup> URL: <http://base.garant.ru/>

пального образования в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Наименование должности Главы устанавливается в уставе муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

В то же время в соответствии с ч. 1 ст. 34 названного закона Глава относится и к органам местного самоуправления. Это положение находит подтверждение в позиции Конституционного Суда РФ: «Употребленные в законе 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 самоуправления»<sup>2</sup>. Фактически речь идет о единоличном органе местного самоуправления.

Следует подчеркнуть, что ключевое место Главы в структуре органов местного самоуправления определяется, во-первых, тем, что он является высшим должностным лицом («его деятельность носит функционально-универсальный характер, который обусловлен социально-политической природой его статуса, а в некоторых случаях и природой депутатского мандата»)»; во-вторых, существующими различными моделями замещения им должности. В настоящее время предусмотрено три основных способа замещения должности Главы: избирается 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. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации.

Установление альтернативных выборов способов замещения должности Главы вызывает неоднозначную оценку. А. Г. Быкова подчеркивает, что «основной идеей реформы местного самоуправления была и остается идея приближенности органов местного самоуправления к населению. Исходя из положений статьи 3 Конституции Российской Федерации выборы главы муниципального образования являются высшим непосредственным выражением власти народа. Лишение населения права на волеизъявление – прямое нарушение Конституции Российской Федера-

---

<sup>2</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Ярославской области как не соответствующего требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 26 сентября 1996 г. № 92-О. URL: <http://base.garant.ru/>

<sup>3</sup> *Игнатенко Д. Ю.* Проблемные вопросы, связанные с определением конституционно-правового статуса главы муниципального образования // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского гос. аграрного ун-та. 2006. № 22. С. 6. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/>

ции»<sup>4</sup>. Нельзя в полной мере согласиться со столь категоричным утверждением, поскольку представительный орган муниципального образования формируется выборным путем или из представителей (депутатов, глав муниципальных образований) поселений в муниципальном районе. Фактически депутаты, используя данный им мандат, реализуют свои полномочия от имени и в интересах местного сообщества.

Анализируя особенности правового статуса Главы необходимо учитывать многообразие подходов к определению структуры правового положения субъекта права в целом.

Так, по мнению Н. Е. Колобаевой, структуру статуса субъектов права составляют: принципиальное место субъекта в системе правоотношений (целостно-функциональное предназначение – роль субъекта); закрепленные возможности и долженствования (права, обязанности); гарантии надлежащего осуществления предназначения, возможностей, долженствований субъекта. К внестатусным элементам относятся основания и порядок обретения статуса; порядок обретения статуса; ответственность субъекта и порядок утраты статуса<sup>5</sup>.

Интересной является позиция Н. И. Матузова и А. В. Малько, которые в структуру правового статуса субъекта права дополнительно к указанным выше элементам включают законные интересы, правосубъектность, гражданство, правовые принципы<sup>6</sup>. Возникает вопрос о целесообразности включения в правовой статус Главы таких элементов, как гражданство и правосубъектность. Скорее наличие гражданства, дееспособности и правоспособности лица является основанием возникновения его статуса. Например, если лицо не имеет гражданства России (при условии отсутствия соответствующего международного договора), то оно не может избираться на должность Главы и соответственно приобрести статус высшего должностного лица муниципалитета.

Рассматривая юридическую природу правового статуса Главы, необходимо определять указанный статус как закрепленное нормами права положение Главы в системе местного самоуправления. В данном случае речь идет о специальном правовом статусе, т.е. о статусе лица, принадлежащего к определенной категории или занимающего особое положение в конкретной сфере. Специальный статус Главы включает в себя особые права и обязанности, ограничения и запреты и т.д.

А. А. Жамборов считает, что правовой статус Главы представляет собой «...совокупность составных элементов, определяющих правомо-

<sup>4</sup> Быкова А. Г. К вопросу о способах замещения должности главы муниципального образования // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2 (31). С. 21.

<sup>5</sup> См.: Колобаева Н. Е. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации (вопросы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 17. URL: <http://www.dissertcat.com/content/stanovlenie-sistemy-mestnogo-samoupravleniya-v-moskve-i-moskovskoi-oblasti-v-kontse-nacha#ixzz36MfOcu4R>

<sup>6</sup> См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 263.

чия, порядок формирования, механизм реализации и юридическую ответственность высшего должного лица муниципального образования. В числе этих элементов: нормы о социальном назначении главы муниципального образования; положения, определяющие компетенцию главы муниципального образования; нормы о порядке выборов главы муниципального образования; нормы о порядке взаимоотношений главы муниципального образования с другими органами и должностными лицами местного самоуправления; процедурные вопросы деятельности главы муниципального образования; вопросы юридической ответственности главы муниципального образования»<sup>7</sup>. Данный подход к определению понятия правового статуса Главы является небесспорным. Следует обратить внимание, что в указанном определении в состав правового статуса Главы включается значительное число структурных элементов. Считаем, что некоторые из них (например, нормы о порядке выборов главы муниципального образования) выходят за статусные рамки высшего должностного лица муниципального образования.

В Модельном законе «О статусе выборного лица местного самоуправления» его правовое положение определяется как «права и обязанности выборного лица местного самоуправления, а также гарантии его деятельности, ответственность и ограничения в связи с осуществлением принадлежащих ему полномочий»<sup>8</sup>.

В Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствует специальная статья, посвященная регламентации правового положения именно Главы. В то же время анализ содержания ст. 40 «Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления» позволяет высказать предположение, что к элементам правового статуса Главы законодатель относит полномочия, гарантии, запреты и ограничения, срок полномочий и основания прекращения срока полномочий. Указание на такой элемент, как ответственность, отсутствует.

При этом «отдельные структурные элементы правового статуса Главы можно встретить и в иных нормативных правовых актах»<sup>9</sup>. Элементы правового статуса Главы закрепляются в законах субъектов РФ и в уставах муниципальных образований. Например, в ч. 5 ст. 29 закона о местном самоуправлении Ставропольского края изложен перечень основных полномочий высшего должностного лица муниципального образования<sup>10</sup>. В

---

<sup>7</sup> Жамборов А. А. Конституционно-правовой статус главы муниципального образования // Теория и практика общественного развития. 2015. № 3. С. 68.

<sup>8</sup> О статусе выборного лица местного самоуправления : модельный закон : постановление XVII пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 19 апреля 2001 г. № 17-8. URL: [http://iacis.ru/activities/documents/modelnye\\_kodeksy\\_i\\_zakony/?PAGEN\\_1=13](http://iacis.ru/activities/documents/modelnye_kodeksy_i_zakony/?PAGEN_1=13)

<sup>9</sup> Трофимов М. С., Бестужий А. И. К вопросу об особенностях и проблемах реализации муниципально-правового статуса главы муниципального образования в Российской Федерации // Ленингр. юрид. журнал. 2013. № 3 (32). С. 73.

<sup>10</sup> О местном самоуправлении в Ставропольском крае : закон Ставропольского края от 2 марта 2005 г. № 12-кз (в ред. от 08.04.2016). URL: <http://docs.cntd.ru/document/461500681>

уставе Натальинского муниципального образования Саратовской области указано 27 полномочий Главы, при этом перечень полномочий является открытым (в соответствии с ч. 2 ст. 32 Устава Глава может осуществлять и иные полномочия, предусмотренные федеральными законами и законами Саратовской области)<sup>11</sup>. Необходимость конкретизации правового статуса Главы в нормативных правовых актах регионального и муниципального уровней объясняется увеличением (изменением) объема его полномочий в зависимости от вида муниципального образования и вида органа местного самоуправления, возглавляемого им. Итак, будем исходить из того, что к обязательным элементам правового статуса Главы относятся: права и обязанности, ограничения и запреты, гарантии, юридическая ответственность.

**Права и обязанности (полномочия).** Высшее должностное лицо муниципального образования имеет собственную сферу деятельности и воздействует в соответствии со своими целями и задачами на конкретные виды общественных отношений. Правами и обязанностями (речь идет о возможных и должных вариантах поведения) Глава наделяется в рамках приобретаемого правового статуса. Полномочия Главы находятся в непосредственной связи с предметами его ведения и характеризуют пределы его возможностей в той или иной сфере муниципально-правовых отношений. Полномочия Главы можно разделить на представительские, нормотворческие, контрольные и полномочия по руководству с их разделением на организационные, координационные и др. Следует учитывать, что полномочия Главы перераспределяются с учетом его роли в системе местной власти (например, при осуществлении руководства администрацией Глава осуществляет преимущественно нормотворческие и властно-управленческие полномочия и руководит всеми сферами местного хозяйства, структурными подразделениями администрации и др., а как председатель представительного органа муниципального образования, в большей степени, сосредоточен на организационно-контрольных полномочиях).

**Запреты и ограничения.** На Главу так же, как и на депутатов, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, членов выборного органа местного самоуправления, распространяются запреты, установленные ч. 6, 7, 9.1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ. Никаких специальных ограничений и запретов в отношении Главы за исключением запрета совмещать должности председателя представительного органа местного самоуправления и главы местной администрации (кроме случаев, предусмотренных на законодательном уровне) Федеральным законом № 131-ФЗ не установлено.

Необходимо также обратить внимание и на новеллу закона, в соответствии с которой уставом муниципального образования «могут устанавли-

---

<sup>11</sup> Устав Натальинского муниципального образования Балаковского района Саратовской области : решение Совета Натальинского муниципального образования от 19 ноября 2013 г. № 42 (в ред. от 06.09.2016). URL: <http://xn--80aaylkeh1a6g.xn--p1ai/soviet-deputatov/oficialnye-dokumenty>

ваться ограничения, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более определенного данным уставом количества сроков подряд»<sup>12</sup>.

Как уже подчеркивалось, отдельные элементы правового статуса Главы, в том числе и правоограничения, закрепляются в различных нормативных правовых актах. Так, Глава должен соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены ст. 12, 12.1 и другими Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>13</sup>. В контексте рассматриваемого вопроса необходимо отметить, что ряд ученых-муниципалистов считают, что было бы целесообразно распространить на Главу обязанность соблюдать запреты и ограничения, предусмотренные федеральным законодательством для муниципальных служащих<sup>14</sup>.

**Гарантии.** С точки зрения Д. М. Овсянко, гарантии представляют собой «меры экономического, социального, организационного и правового характера, направленные на реализацию как должностных, так и общих прав и обязанностей...»<sup>15</sup>. Фактически гарантии, установленные для лиц, замещающих выборные муниципальные должности, можно разделить на две группы: основные и дополнительные. В соответствии с действующим законодательством Главе как выборному должностному лицу местного самоуправления обеспечиваются необходимые условия для реализации своих полномочий. Гарантии осуществления его полномочий устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. А. Г. Мирошниченко подчеркивает, что «...в уставах муниципальных образований все чаще закрепляются дополнительные (помимо федеральных и региональных) гарантии деятельности главы муниципального образования материально-финансового характера»<sup>16</sup>. Так, уставом муниципального образования «город Магадан» Главе дополнительно гарантируется компенсация расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно в размере, на условиях и в порядке, установленных муниципальными правовыми актами<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 2 июня 2016 г. № 171-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/>

<sup>13</sup> О противодействии коррупции: федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 03.07.2016). URL: <http://base.garant.ru/>

<sup>14</sup> См., например: Шунайлова Ю. Глава муниципального образования – муниципальный служащий // Законность. 2004. № 8. С. 46.

<sup>15</sup> Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации. М., 1996. С. 93.

<sup>16</sup> Мирошниченко А. Г. Содержание и правовое регулирование гарантий деятельности главы муниципального образования // Общество и право. 2011. № 4. С. 21.

<sup>17</sup> Устав муниципального образования «город Магадан»: решение Магаданской городской Думы от 26 августа 2005 г. № 96-Д (в ред. от 20.09.2016). URL: <http://www.magadangorod.ru/index.php?newsid=54>

**Юридическая ответственность.** Ответственность Главы как элемент его правового статуса определяется с учетом его функционального предназначения и соответственно задачам по защите основных прав и свобод человека и гражданина в муниципальном образовании. На современном этапе в науке муниципального права существуют различные критерии классификации видов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления (например, в зависимости от отраслевой принадлежности выделяют конституционно-правовую, уголовно-правовую, административно-правовую, гражданско-правовую, дисциплинарную ответственность и «...в зависимости от инстанции ответственности различают ответственность перед населением, государством, физическими и юридическими лицами»<sup>18</sup>. На три последних вида юридической ответственности непосредственно указывается в главе 10 Федерального закона № 131-ФЗ.

Кроме того, федеральный законодатель в императивном порядке устанавливает, что во всех уставах муниципальных образований должны определяться виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления (п. 8 ч.1 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ).

Анализ отдельных уставов муниципальных образований свидетельствует о том, что в большинстве из них в полной мере не соблюдаются названные выше требования. В одних уставах определяются лишь виды юридической ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц, но не регламентируется процедура привлечения к юридической ответственности<sup>19</sup>; в других – отсутствует правовое регулирование процедуры отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления<sup>20</sup> и т.д. Тем самым на уровне муниципальных образований нарушается один из постулатов иерархического построения системы права России: содержание подзаконных нормативных актов должно соответствовать предписаниям закона, обладающего высшей юридической силой.

Несмотря на достаточно активное развитие законодательства в сфере регулирования правового статуса Главы, необходимо обратить внимание на наиболее значимые, с точки зрения автора, проблемы, выявленные в

---

<sup>18</sup> Устинова О. Ю. Ответственность главы муниципального образования в Российской Федерации // Известия Оренбургского гос. аграрного ун-та. 2014. № 4 (48). С. 248.

<sup>19</sup> См., например: Устав городского округа город Воронеж (глава XIII) : постановление Воронежской городской Думы от 27 октября 2004 г. № 150-I (в ред. от 21.12.2016). URL: <http://docs.cntd.ru>

<sup>20</sup> См., например: Устав муниципального образования «город Махачкала» Республики Дагестан : решение Собрания депутатов городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» от 7 апреля 2016 г. № 8-7. URL: <http://www.mkala.ru/>

ходе изучения специальной литературы, результатов мониторинга правоприменения в Российской Федерации<sup>21</sup>, нормативных правовых актов и судебной практики<sup>22</sup>.

Во-первых, в Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствуют нормы универсального характера, связанные с регулированием вопросов временного исполнения полномочий должностных лиц местного самоуправления (в том числе и Главы), отсутствующих в силу различных обстоятельств. На практике это может приводить к длительному неисполнению полномочий, связанных с принятием значимых для местного сообщества решений, либо к возложению полномочий на лиц, которые не имеют соответствующего статуса и не подпадают под ограничения и запреты, установленные законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции.

С учетом изложенного видится необходимым включить в ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ норму, предусматривающую порядок временного исполнения полномочий отсутствующего должностного лица другим должностным лицом местного самоуправления.

Кроме того, ч. 7 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает временное исполнение полномочий главы муниципального образования должностным лицом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, но не в случае его длительного отсутствия и (или) невозможности исполнения им своих обязанностей. При этом проблемы возникают в случае применения к главе муниципального образования мер процессуального принуждения в виде временного отстранения от должности и (или) заключения под стражу. В этих случаях предлагается предусмотреть возложение временного исполнения полномочий главы муниципального образования на должностное лицо местного самоуправления или депутата представительного органа муниципального образования, определяемых в соответствии с уставом муниципального образования.

Во-вторых, Уголовным кодексом Российской Федерации (далее – УК РФ) установлено, что субъектами совершения таких преступлений,

---

21 См.: Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2015 г. URL: [http:// docs. cntd. ru/ document/ 456028410](http://docs.cntd.ru/document/456028410)

22 См., например: По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. В. Дубкова : постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П ; По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П. URL: <http://base.garant.ru/> ; и др.

как злоупотребление должностными полномочиями и превышение должностных полномочий (гл. 30 УК РФ), являются лица, занимающие государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта РФ, а равно глава органа местного самоуправления. В свою очередь, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ подчеркивается, что под главой органа местного самоуправления «следует понимать только главу муниципального образования – высшее должностное лицо муниципального образования, наделенное уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения»<sup>23</sup>. В указанной позиции высшего судебного органа, по нашему мнению, не учитывается специфика правового положения Главы. Следует обратить внимание на тот факт, что Глава реализует собственные полномочия в качестве высшего должностного лица муниципалитета независимо от того, какой орган местного самоуправления он возглавляет (например, обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ; координирует деятельность всех муниципальных органов власти). В связи с этим целесообразно было бы внести изменения в ст. 285 (ч. 2), 286 (ч. 2) УК РФ, указав в качестве субъекта юридической ответственности за совершение данных преступлений и главу муниципального образования.

Таким образом, учитывая многообразие подходов к определению понятия и к структуре правового статуса Главы; отсутствие в Федеральном законе № 131-ФЗ специальной статьи, регламентирующей правовой статус высшего должностного лица муниципального образования; значительное количество отсылочных норм, создающих проблемы для правоприменителя, следует сделать вывод о том, что законодательное оформление правового статуса Главы нуждается в дальнейшем развитии и оптимизации.

---

<sup>23</sup> О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19. URL: <http://base.garant.ru/>

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Балаковский филиал)*

*Остапец О. Г., кандидат юридических наук, доцент кафедры теории права и правоохранительной деятельности факультета государственно-правового управления*

*E-mail: Ostapets60@bk.ru  
Тел.: 8-964-998-44-21*

*Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Balakovo branch)*

*Ostapets O. G., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Theory of Law and Law Enforcement Activity of the Faculty State Legal Department*

*E-mail: Ostapets60@bk.ru  
Tel.: 8-964-998-44-21*