

УДК 342.98

## ТРАНСФОРМАЦИЯ СТАТУСА ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ПОВОЛЖСКОМ РЕГИОНЕ

*Р.Х. Шамсутдинов*

### Аннотация

В статье рассматриваются виды муниципальных должностей и динамика правового статуса Главы муниципального образования, а также отражение этого статуса в локальных актах.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, Советы депутатов, глава муниципального образования, муниципальные служащие, правовой статус Главы муниципального образования, представительный орган муниципального образования, общие принципы организации местного самоуправления, выборные муниципальные должности, Конституция, устав муниципального образования.

---

Несомненно, Закон об общих принципах организации местного самоуправления является основополагающим актом при формировании и определении правового статуса органов местного самоуправления. Статья 34 указанного Закона содержит определение структуры органов местного самоуправления, на основе которого создаются и действуют их различные виды, предусмотренные действующим законодательством; также в законе определены должностные лица местного самоуправления. Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В отдельных статьях данного Закона содержатся общие положения о формировании органов и должностных лиц местного самоуправления: в ст. 35 – представительных органов; в ст. 36 – главы муниципального образования; в ст. 37 – местной администрации; в ст. 38 – контрольного органа; ст. 39 – избирательной комиссии муниципального образования.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, в уставах муниципальных образований могут быть предусмотрены и иные органы местного самоуправления.

Статьей 36 Закона об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» устанавливается правовой статус и полномочия

главы муниципального образования, тем самым Закон исправил недостатки прежнего Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ, поскольку, во-первых, определил вопросы полномочий и деятельности главы муниципального образования (согласно п. 1 ст. 35 «глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с настоящей статьей собственными полномочиями по решению *вопросов местного значения*»); во-вторых, ввел норму о правомочности главы муниципального образования.

Таким образом, после принятия Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» 2003 г. одним из центральных и актуальных вопросов является юридическое оформление института главы муниципального образования.

Представляется необходимым, прежде всего, определить, является ли глава муниципального образования должностным лицом или муниципальным служащим. Так, К.П. Засов, анализируя общие подходы к понятию должностного лица, отмечает, что, несмотря на серьезное внимание в отечественной юриспруденции к понятию «должностное лицо», компромисс относительно этой дефиниции так и не достигнут [1, с. 33], поэтому и термин «должностное лицо местного самоуправления» является теоретически недостаточно проработанным.

Для решения поставленной проблемы необходимо разграничить ряд смежных категорий, таких, как «служащий» и «должностное лицо», «муниципальный служащий» и «муниципальное должностное лицо». Следует отметить, что понятие «должностное лицо» обладает свойством «полисемии» и используется в праве для обозначения разных свойств субъекта [2, с. 189]. Оно используется в качестве не общего, а специального понятия, часто отражающего наличие противоречий в законодательстве. Представители отраслевых юридических наук стремятся сформулировать межотраслевое определение данного понятия, однако до настоящего времени в различных отраслях права единое нормативное определение должностного лица все же не выработано [3, с. 6].

В юридической литературе выделяется несколько теоретических подходов к соотношению понятий «служащий» и «должностное лицо» [4, с. 173]. В соответствии с первым из них понятие «должностное лицо» приравнивается к понятию «служащий». Исходя из другого подхода понятие «должностное лицо» рассматривается в качестве самостоятельного понятия, отличающегося по своему содержанию от понятия «служащий».

В соответствии со ст. 21 Федерального закона от 28 августа 1995 г. (в ред. от 8 декабря 2003 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальными служащими являются лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления. Устав муниципального образования г. Казани (п. 1 ст. 52) определяет муниципального служащего как гражданина Российской Федерации, исполняющего обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета [5, с. 4].

В рамках категории «муниципальные служащие» можно выделить три группы служащих.

Во-первых, это группа муниципальных служащих-специалистов, к которой относятся муниципальные служащие, занимающие должности муниципальной службы.

Во-вторых, в составе категории муниципальных служащих следует выделить обслуживающий персонал, занимающий должности муниципальной службы и исполняющий обязанности.

И, в-третьих, в категории муниципальных служащих следует выделить группу лиц, занимающих муниципальные должности и обладающих «муниципально-властными» полномочиями.

Если следовать вышеприведенной классификации муниципальных служащих, главу (мэра) и депутатов представительного органа муниципального образования логично было бы отнести к третьей группе приведенной классификации, так как глава муниципального образования и депутаты местного представительного органа занимают муниципальные должности. Однако это не представляется возможным в связи с тем, что федеральный законодатель в отношении указанных субъектов весьма своеобразно подходит к соотношению категорий «муниципальное должностное лицо» и «муниципальный служащий».

Здесь необходимо рассмотреть еще одну категорию муниципального права – «должность муниципальной службы», под которой в соответствии со ст. 6 Федерального закона от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации» понимается должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность [6].

Исходя из указанного определения, муниципальные должности можно подразделить на два вида:

1) выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), а также замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов;

2) муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового контракта.

Таким образом, главу муниципального образования и депутатов местного представительного органа, не относящихся к категории муниципальных служащих, нельзя рассматривать в качестве муниципальных должностных лиц. Однако эти лица отнесены в соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона об общих принципах организации местного самоуправления к категории должностных лиц местного самоуправления, то есть должностных лиц, избираемых на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах.

В конце 1993 г. порядок разрешения противоречий между властными федеральными структурами нашел свою проекцию применительно к организации

власти на местах в серии указов Президента РФ: «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г. № 1617 [7] (действует в ред. Указа Президента РФ от 16.08.96 № 1197), «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» от 26 декабря 1993 № 1760 [8] (действует в ред. Указа Президента РФ от 22.12.93 № 2265) «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» от 22 декабря 1993 г. № 2265 [9].

Указы Президента РФ заложили основу реформирования местного самоуправления в субъектах федерации. 13 января 1994 г. Губернатор Волгоградской области принял постановление, утвердившее «Положение об основах организации местного самоуправления в Волгоградской области» [10, с. 2]. Положение определяло сроки полномочий выборных органов местного самоуправления, численный состав дум, полномочия представительных органов и глав местного самоуправления, порядок их взаимоотношений.

Компетенцию мэра города, района областного подчинения составили полномочия по управлению муниципальным хозяйством, распоряжению имуществом и объектами муниципальной собственности, решению кадровых вопросов, разработке местного бюджета и его исполнению, программ в области экономики, строительства, культуры, социального развития, обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью, осуществлению иных исполнительно-распорядительных функций и полномочий, возложенных на него законодательством. Мэр имеет право представлять свои заключения по проектам правовых актов, рассматриваемых Законодательным собранием области по вопросам, затрагивающим интересы жителей данного города, района. Эти заключения подлежат обязательному обсуждению Законодательным собранием области.

Несмотря на явное нарушение принципа разделения властей между Губернатором и Законодательным собранием, норма о правотворческой инициативе должна быть признана весьма полезной, поскольку дает возможность представить и, соответственно, учесть специфические интересы отдельных территорий при региональном законотворчестве. Тема взаимоотношений мэра и думы также нашла свое отражение в Положении. Дума созывается на заседание мэром по мере необходимости, но не реже 1 раза в месяц. Организационное и техническое обеспечение деятельности Думы осуществляется по поручению мэра аппаратом администрации. Решения Думы в 10-дневный срок подписываются мэром. Не подписанные мэром решения Думы не имеют юридической силы. В случае несогласия с решением Думы мэр в 10-дневный срок со дня заседания Думы обязан созвать ее повторное заседание и изложить мотивы отказа от подписания.

В дальнейшем правовой статус мэра развивался, как правило, посредством локальных актов, принимаемых органами местного самоуправления вскоре после выборов. Так, например, были разработаны положения о Думе городов Самары и Саратова, идеи которых были мультиплицированы затем повсеместно в Самарской области и в Поволжском регионе и составили базу для уставного регулирования. В Республике Татарстан принят Закон РТ № 45-ЗРТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан» [11, с. 3], который содержит специальные нормы, касающиеся назначения на должность главы местной ад-

министрации с указанием требований к кандидатам, утверждения условий контракта, порядка проведения конкурса на должность, расторжения контракта и др.

Последовательная работа городских и районных сообществ по юридическому оформлению структуры местного самоуправления увенчалась принятием уставов с характерными нормами о статусе мэра.

Так, в 2005 г. был принят Устав муниципального образования города Казани, в котором устанавливаются общие правовые положения, относящиеся к деятельности главы муниципального образования, представительных органов местного самоуправления [5, с. 2]. Глава IV Устава «Глава муниципального образования – Мэр города Казани» посвящена правовому статусу главы муниципального образования. Глава Устава содержит 5 статей (ст. 33–37). В частности, в ст. 33 Устава г. Казани предусматривается избрание во вновь образованном муниципальном образовании Главы города Казани и заместителей Главы города Казани. Статья 34 Устава определяет статус главы муниципального образования города Казани, ст. 36 наделяет мэра города Казани рядом полномочий.

Принятие локальных правовых актов в муниципальных образованиях подготовило почву для закрепления статуса мэров в рамках современного регионального законодательства.

Законодательство последней волны качественно отличается от нормативных актов переломного периода, оно более комплексно охватывает институт главы муниципального образования, стабилизирован понятийный аппарат, учтен практический опыт деятельности мэров. Резюмирующим моментом стало определение главы муниципального образования – это выборное должностное лицо местного самоуправления, наделенное уставом муниципального образования собственной компетенцией по решению вопросов местного значения, осуществляющее общее руководство и координацию деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и представляющее муниципальное образование во взаимоотношениях с иными муниципальными образованиями, органами государственной власти, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами. Так, согласно ст. 34 «Устава муниципального образования города Казани», «глава муниципального образования города Казани является высшим должностным лицом города Казани и наделяется Уставом города Казани собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Глава муниципального образования города Казани имеет официальное наименование – Мэр города Казани» [5, с. 2].

Однако лица, замещающие муниципальные должности в результате выборов, не являются муниципальными служащими. Конечно, этот подход законодателя является довольно спорным, но следует признать, что в настоящее время, если лицо занимает муниципальную должность в результате местных выборов, то оно не может быть отнесено к категории муниципальных служащих и, следовательно, на его правовой статус не распространяются ограничения, установленные для муниципальных служащих.

Сделанный выше вывод подтверждает законодатель в ч. 2 ст. 2 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», в которой он прямо указал, что статус депутата, члена выборного органа местно-

го самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления настоящим Федеральным законом не устанавливается.

Итак, можно сделать вывод, что законодательством фигура главы муниципального образования выведена из категории муниципальных служащих.

Таким образом, отметим, что за последние пять лет состоялся динамичный «транзит» правового статуса главной фигуры местного сообщества по дистанции между пунктом вторичной инкорпорированности в партийную государственность до пункта достаточно организационной и правовой автономности в системе муниципальной демократии, относительно зависимой от государственно-властных и финансовых обстоятельств. Региональное правотворчество ушло довольно далеко по сравнению с федеральным уровнем законодательства, но протекает в нише, обусловленной указной властью Президента. Тенденцией в юридическом оформлении статуса главы муниципального образования становится поиск правовых средств включения этого института в государственную управленческую вертикаль.

### Summary

*R.Kh. Shamsutdinov. A Mayor's Status Transformation in Povolzhsky Region.*

The article considers types of municipal posts and the dynamics of Head of Municipality's legal status. The reflection of the status in local normative acts is also regarded.

**Key words:** local government, council of deputies, head of municipality, municipal workers, legal status of head of municipality, municipal representative body, general principles of local government organization, elective municipal posts, constitution, municipal charter.

### Литература

1. *Засов К.П.* Понятие должностного лица в законодательстве и юридической практике // Современное право. – 2003. – № 8. – С. 32–35.
2. *Алехин А.П., Кармолицкий А.А.* Административное право Российской Федерации: учебник. – М., 2003. – 408 с.
3. Федеральный Закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // Рос. газ. – 1997. – 25 июля. – С. 7–10.
4. *Ноздрачев А.Ф.* Государственная служба: учебник. – М., 1999. – 305 с.
5. Решение представительного органа муниципального образования города Казани от 17 декабря 2005 г. «Об уставе муниципального образования города Казани» // Республика Татарстан. – 2005. – 20 дек. – С. 1–7.
6. Федеральный закон РФ от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Рос. газ. – 2007. – 5 марта. – С. 8–13.
7. Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 16.08.1997 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 33. – Ст. 1154.
8. Указ Президента РФ от 26 декабря 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 22.12.1999 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 53. – Ст. 1605.
9. Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1993. – № 53. – Ст. 1606.

- 
10. Положение об основах организации местного самоуправления в Волгоградской области, утв. Постановлением Губернатора Волгоградской области от 13 января 1994 г. // Известия Волгограда. – 1994. – 15 янв. – С. 2–6.
  11. Закон РТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан» от 28 июля 2004 г. // Республика Татарстан. – 2004. – № 158. – С. 1–9.

Поступила в редакцию  
21.02.08

---

**Шамсутдинов Ренат Харрасович** – аспирант кафедры конституционного права и прав человека Казанского государственного университета.