К ПРОБЛЕМЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

© 2010 г. Максим Сергеевич Трофимов¹

Краткая аннотация: в статье говорится о фактической неопределенности правового статуса главы муниципального образования в федеральном законодательстве и законах субъектов РФ о местном самоуправлении и выборных должностных лицах местного самоуправления. Автором обосновывается состав элементов правового статуса главы муниципального образования, приводится обзор возможных вариантов изменения порядка замещения должности главы муниципального образования.

Annotation: in this article refers to the actual uncertainty of the legal status of head of the municipality in federal law and laws of the Russian Federation on local government and elected officials of local government. The author substantiates the elements of the legal status of the head of the municipality, provides an overview of possible options for changing the order of the office of head of the municipality.

Ключевые слова: глава муниципального образования, правовой статус главы муниципального образования, местное самоуправление.

Key words: head of the municipal education, the legal status of head of the municipality, local government.

Современная система местного самоуправления в Российской Федерации состоит из двух подсистем: системы органов местного самоуправления и системы форм прямой демократии на уровне местного самоуправления. Благодаря взаимодействию двух подсистем (реализации соответствующими субъектами муниципально-правовых отношений своей компетенции) происходит управление местными делами, решение вопросов местного значения в интересах населения муниципального образования.

Население как основной субъект местного самоуправления участвует в управлении местными делами как самостоятельно (непосредственное осуществление местного самоуправления и участие в осуществлении местного самоуправления), так и через формируемые им органы местного самоуправления, делегируя органам соответствующего муниципального образования часть своих полномочий. В свою очередь, органы местного самоуправления являются основным субъектом муниципального управления, так как только они наделены полномочиями по муниципальному управлению и способны его осуществить.

В соответствии с п. 1 ст. 34 Федерального закона “Об общих принципах организации местно-

го самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г.² (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 г.) структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления.

При этом на основании п. 2 ст. 34 вышеуказанного Закона глава муниципального образования наряду с представительным и исполнительно-распорядительным органом муниципального образования является обязательным в системе органов местного самоуправления.

Статья 36 данного федерального законодательного акта указывает на возможность для населения закрепить в уставе муниципального образования один из вариантов замещения должности главы: 1) избрание населением на основе всеобщих прямых выборов; 2) избрание депутатами представительного органа муниципального образования из своего состава. Эти формы замещения должности главы муниципального образования применимы для любой модели территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации.

¹ Доцент кафедры государственного и международного права Ставропольского государственного университета, кандидат юридических наук (E-mail: sim-pai@mail.ru; тел. моб.: 8-905-491-32-19).

² См.: Собрание законодательства РФ. № 40. Ст. 3822.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством России о местном самоуправлении, основанном на понимании местного самоуправления как формы народовластия, глава муниципального образования является представителем населения. В случае избрания на всеобщих выборах глава муниципального образования получает делегированные населением полномочия по управлению муниципальным образованием (прямая легитимность, или легитимность власти первой степени). В случае избрания лица на должность главы составом представительного органа муниципального образования он (глава) получает делегированные полномочия от населения через депутатов (косвенная легитимность, или легитимность власти второй степени). Но и в том и в другом случае можно вести речь о том, что глава муниципального образования – выборное должностное лицо, основной функцией которого является представление интересов населения муниципального образования в отношениях с различными субъектами общественных отношений.

Отметим, что предусмотренные Федеральным законом от 6 октября 2003 г. полномочия принадлежат главам муниципальных образований независимо от способа их избрания и от того, какой орган они возглавляют – представительный или местную администрацию.

Глава муниципального образования наделяется действующим законодательством должностными правами и обязанностями, ему гарантируются определенные условия деятельности, он может нести установленную законом ответственность, т.е. в различных нормативных правовых актах можно встретить отдельные элементы правового статуса главы муниципального образования.

В Российской Федерации система нормативных правовых актов, закрепляющих и регулирующих правовой статус главы муниципального образования, представлена следующим образом: федеральные законы, конституции (уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ, нормативные правовые акты местного самоуправления.

При этом в указанном Федеральном законе нет специальной главы или статьи, посвященной статусу главы муниципального образования. Что касается законодательства субъектов Федерации, то в свое время в некоторых из них были приняты законы о правовом статусе выборных должностных лиц местного самоуправления (например, в

Воронежской области³) либо о правовом статусе главы муниципального образования (например, в Хабаровском крае⁴). Вместе с тем принятие законов о правовом статусе главы муниципального образования субъектами РФ проблемы коренным образом не решает, хотя такие нормативные правовые акты являются полезными для организации местного самоуправления на территории субъекта Федерации.

В соответствии с требованиями законодательства России правовой статус главы муниципального образования закрепляется в уставах муниципальных образований. Однако, как правило, в уставах текстуально воспроизводятся положения ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г., посвященной главе муниципального образования. К примеру, в уставах Апанасенковского, Ипатовского, Кировского, Грачёвского, Петровского муниципальных районов Ставропольского края нормы о статусе главы дословно совпадают с аналогичными нормами вышеуказанного Закона. В то же время в уставах Благодарненского, Степновского, Советского, Минераловодского муниципальных районов Ставропольского края статус главы расширен благодаря закреплению дополнительных полномочий, не указанных прямо в законодательстве РФ.

Таким образом, конкретизация правового статуса главы муниципального образования в нормативных правовых актах происходит постепенно от федеральных законодательных актов и законодательных актов субъектов Федерации общего регулирования к специальным нормативным правовым актам в рассматриваемой области разных уровней (законам субъектов РФ, уставам и иным правовым актам местного самоуправления).

Следует отметить, что неопределенность законодателя в вопросе правового статуса главы муниципального образования отразилась и на научном понимании статуса высшего должностного лица местного самоуправления.

Более того, в отечественной юридической науке на сегодняшний день отсутствует единый подход к определению понятия правового статуса и его элементов.

³ См.: Закон Воронежской области “О статусе выборного должностного лица местного самоуправления” от 27 октября 1999 г. (в ред. от 2 декабря 2004 г.) // СПС “Консультант-Плюс Регионы”.

⁴ См.: Закон Хабаровского края “О статусе главы муниципального образования в Хабаровском крае” от 26 марта 2003 г. // СПС “Консультант-Плюс Регионы”.

В переводе с лат. *status* – это правовое положение гражданина либо юридического лица. Правовой статус характеризует отношение субъекта к государству, его органам, другим лицам⁵.

Н.В. Витрук отождествляет правовой статус органа государства с его компетенцией, установленной законодательством⁶. Н.И. Матузов и А.В. Малько под правовым статусом понимают признанную Конституцией России и законодательством совокупность прав и обязанностей субъектов, а также полномочий органов и должностных лиц, с помощью которых они выполняют свои социальные роли⁷. По мнению С.А. Авакьяна, под статусом необходимо понимать “оформленное нормативным актом положение органа, организации, объединения, должностного лица, личности. Статус характеризует их природу, место в системе общественных отношений и субъектов права, важнейшие права и обязанности, формы (порядок) их реализации и принимаемые при этом акты или совершаемые действия”⁸.

Можно сделать предварительный вывод о том, что правовой статус субъекта есть сложное явление, основанное на нормах права, которое включает ряд элементов, характеризующих фактическое положение субъекта в системе общества и характер его взаимоотношений с другими субъектами общественных отношений.

Следует отметить, что на основании ст. 40 “Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления” вышеуказанного Закона можно высказать некоторые предположения о том, какие элементы, по мнению федерального законодателя, должны содержаться в муниципально-правовом статусе главы муниципального образования. Это – полномочия, гарантии деятельности, ограничения и запреты, срок полномочий, основания прекращения срока полномочий.

По нашему мнению, такой подход к закреплению статуса выборного должностного лица местного самоуправления, в том числе главы муниципального образования, не является удачным, так как приведенная система элементов не является четкой, а также отсутствует такой важный элемент статуса, как ответственность.

С нашей точки зрения, основными элементами муниципально-правового статуса главы муниципального образования необходимо считать полномочия, гарантии деятельности, запреты и ограничения, ответственность, закрепляемые нормами муниципального права России.

Такое утверждение основано на следующих доводах. *Во-первых*, общепризнанным является то, что ядром правового статуса субъекта общественных отношений являются его права и обязанности (применительно к должностному лицу или органу публичной власти – полномочия или компетенция, соответственно). *Во-вторых*, реализация своих полномочий субъектом общественных отношений возможна только при условии надлежащей гарантированности его деятельности. *В-третьих*, для обеспечения соответствия деятельности субъекта общественных отношений требованиям законодательства необходимо включать в его правовой статус ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него полномочий. *В-четвертых*, учитывая специфику деятельности главы муниципального образования и особое положение этой муниципальной должности в системе разделения властей на местном уровне, важным элементом муниципально-правового статуса главы являются ограничения и запреты.

Следует обратить внимание на то, что в структуре правового статуса субъекта общественных отношений Н.И. Матузов и А.В. Малько дополнительно к указанным выше элементам выделяют: законные интересы, правосубъектность, гражданство, правовые принципы⁹. Это, конечно, более широкое понимание состава правового статуса, и не со всеми перечисленными элементами можно согласиться.

Думается, что такие элементы, как правосубъектность, гражданство, порядок замещения должности, не являются дополнительными элементами муниципально-правового статуса главы муниципального образования, а выступают в качестве оснований возникновения статуса. Так, например, лицо, не имеющее гражданства Российской Федерации (в случае отсутствия соответствующего международного договора), не может избираться на должность главы муниципального образования и, соответственно, не может приобрести статус главы.

Наиболее важным и сложным элементом муниципально-правового статуса главы муниципального образования являются его полномочия.

⁵ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1984.

⁶ См.: Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А.Я. Сухарев. М., 1987. С. 454.

⁷ См.: Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 237.

⁸ Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2000.

⁹ См.: Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. С. 237.

Так, в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. перечислены исключительные полномочия главы муниципального образования. В соответствии с п. 4 ст. 36 глава муниципального образования:

1) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

Эти полномочия не являются единственными в муниципально-правовом статусе главы. В вышеуказанном Законе закрепляется еще ряд прав и обязанностей главы муниципального образования: обеспечивать деятельность схода граждан и участвовать в сходе (ст. 25); рассматривать проекты нормативных правовых актов, внесенные в порядке народной правотворческой инициативы (п. 2 ст. 26) и органами территориального общественного самоуправления (п/п. 4 п. 7 ст. 27); инициировать проведение публичных слушаний (ст. 28) и собраний граждан (ст. 29).

Исходя из отдельных положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. и других федеральных нормативных правовых актов, можно отнести к полномочиям главы муниципального образования передачу устава муниципального образования и вносимых в него изменений в регистрирующий орган государственной власти¹⁰; рассмотрение обращений граждан и их объединений¹¹; проведение приема граждан и встреч с избирателями и др.

Дальнейшая конкретизация муниципально-правового статуса главы происходит в уставе муниципального образования. В уставе могут содержаться дополнительные (конкретизирующие) полномочия главы муниципального образования.

¹⁰ См.: Федеральный закон «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» от 21 июля 2005 г. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (Ч. 1). Ст. 3108.

¹¹ См.: Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

Например, в п. 3 ст. 21 Устава Благодарненского муниципального района Ставропольского края от 20 ноября 2007 г.¹² содержатся следующие полномочия главы:

1) представляет муниципальный район в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального района;

2) подписывает и обнародует решения, принятые советом муниципального района;

3) заключает контракт с главой администрации муниципального района;

4) издает в пределах своих полномочий правовые акты;

5) вправе требовать созыва внеочередного заседания совета муниципального района;

6) созывает заседания представительного органа муниципального района, доводит до сведения депутатов время и место их проведения, а также проект повестки дня заседания;

7) осуществляет руководство подготовкой заседания и вопросов, вносимых на рассмотрение представительного органа муниципального района;

8) ведет заседания представительного органа муниципального района в соответствии с регламентом представительного органа муниципального района;

9) осуществляет общее руководство аппаратом представительного органа муниципального района;

10) издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального района;

11) координирует деятельность постоянных комиссий представительного органа муниципального района;

12) осуществляет функции главного распорядителя средств местного бюджета по расходам, связанным с деятельностью совета муниципального района и депутатов;

13) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральным и краевым законодательством, настоящим Уставом, регламентом представительного органа муниципального района.

В п. 4 ст. 21 Устава Степновского муниципального района Ставропольского края от 12 апреля

¹² Документ опубликован не был.

2007 г.¹³ указано 29 полномочий главы, при том что перечень является открытым.

Такое подробное закрепление полномочий главы в уставе муниципального образования является оправданным и необходимым. Именно в уставе конкретизация правового статуса главы происходит в условиях конкретного муниципального образования и в интересах его населения.

Как показал анализ уставов муниципальных образований Ставропольского края, закрепление в них полномочий главы муниципального образования происходит по-разному. В одних случаях – прописывается перечень вопросов, отнесенных к компетенции главы муниципального образования, в других – указывается, что глава муниципального образования решает все вопросы, за исключением тех, которые отнесены к компетенции представительного органа муниципального образования. Как правило, в уставах муниципальных образований закрепление полномочий глав муниципальных образований происходит путем закрепления конкретного перечня вопросов, отнесенных к ведению главы муниципального образования.

Еще одним дискуссионным элементом правового статуса главы муниципального образования являются запреты и ограничения. Пункт 6 ст. 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. посвящен ограничениям и запретам, которые обязаны соблюдать выборные должностные лица местного самоуправления.

Согласно ст. 40 глава муниципального образования, как и другие выборные должностные лица местного самоуправления, не может быть депутатом Государственной Думы РФ, членом Совета Федерации РФ, депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов РФ, занимать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов РФ, а также должности государственной гражданской службы и муниципальные должности муниципальной службы.

Кроме того, глава муниципального образования, как и любое выборное должностное лицо местного самоуправления, не может одновременно исполнять полномочия депутата или иного выборного должностного лица другого муниципального образования.

Таким образом, ограничения и запреты, закрепленные в вышеуказанном Законе, распространя-

ющиеся на деятельность выборных должностных лиц местного самоуправления, касаются только несовмещения должностей.

Никаких ограничений и запретов, которые были бы свойственны исключительно главе муниципального образования, кроме запрета совмещать должности председателя представительного органа и главы исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, Федеральный закон не закрепляет. В то же время в науке муниципального права существует устоявшаяся точка зрения о том, что неплохо было бы обязать главу муниципального образования соблюдать ограничения и запреты, предусмотренные федеральным законодательством для муниципальных служащих¹⁴.

Как отмечает Р.Ф. Туровский, анализируя эффективность местного самоуправления в России, «еще одна проблема местного самоуправления связана с противоречием между профессионализмом и дилетантизмом местной власти. Самоуправление предполагает формирование органов власти из людей, не являющихся профессиональными управленцами. Главнейший признак самоуправления – это выборность, т.е. наличие органа власти, который непосредственно избирается населением, или функционирование в качестве такого органа власти собрания избирателей». С его точки зрения, «не случайно профессионализм воспринимается сегодня как необходимое качество депутата и тем более мэра. Правила игры повсеместно предполагают, что профессиональный мэр, наилучшим образом соответствующий интересам большинства граждан, подбирает профессиональную команду для решения местных социально-экономических проблем»¹⁵.

Как известно, профессионализм является основным принципом муниципальной службы. Муниципальные служащие, однако, работают на постоянной основе на муниципальных должностях, не являющихся выборными. Естественно, согласно действующему законодательству о местном самоуправлении глава муниципального образования не является муниципальным служащим. Более того, модель местного самоуправления, закрепленная в Федеральном законе от

¹⁴ См., например: *Шунайлова Ю.* Глава муниципального образования – муниципальный служащий // *Законность.* 2004. № 8; *Белякова Н.* Глава муниципального образования обязан соблюдать ограничения, установленные для муниципальных служащих // *Законность.* 2004. № 11.

¹⁵ *Туровский Р.Ф.* Местное самоуправление: к организации эффективной власти // *Общественные науки и современность.* 2005. № 6. С. 68–79.

¹³ См.: *Степновские вести.* 2006. № 67–68.

6 октября 2003 г., не приемлет признания главы муниципального образования муниципальным служащим.

Следует отметить, что недостаточное правовое регулирование ограничений и запретов, распространяющихся на главу муниципального образования, является серьезным дестабилизирующим фактором развития местного самоуправления в России. Н. Белякова по поводу проблем деятельности глав муниципальных образований Республики Хакасия, в части отсутствия четких запретов и ограничений, отмечает, что «для выборных должностных лиц местного самоуправления республиканским законодательством такие ограничения установлены не были. С этим пробелом мы столкнулись при проведении проверки исполнения законодательства о борьбе с коррупцией. Было установлено, что отдельные главы местного самоуправления, воспользовавшись отсутствием ограничений, занимались наряду со “служением народу” на выборной должности предпринимательской деятельностью»¹⁶.

В связи с этим не так уж нелепо выглядят предложения о необходимости закрепления на федеральном уровне в статусе главы муниципального образования ограничений и запретов, сходных с ограничениями, предусмотренными Федеральным законом “О муниципальной службе в Российской Федерации” от 2 марта 2007 г.¹⁷ для муниципальных служащих. Необходимо понимать, что ограничения и запреты, распространяемые на деятельность главы муниципального образования, должны прямо вытекать из статуса должности и сущности публичной службы как служения населению, но не муниципальной службы как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий органов местного самоуправления.

В уставах муниципальных образований Ставропольского края выбран вариант копирования запретов и ограничений, распространяемых на главу муниципального образования, из ст. 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г.

Наиболее важным для главы муниципального образования является запрет совмещения должностей председателя представительного органа и главы местной администрации (п/п. 4 п. 2 ст. 36 указанного Закона).

По этому поводу В.И. Васильев отмечает:

¹⁶ Белякова Н. Глава муниципального образования обязан соблюдать ограничения, установленные для муниципальных служащих // Законность. 2004. № 11.

¹⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

“Главное же в том, что глава муниципального образования теперь не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа и полномочия главы местной администрации. Такое разграничение функций введено не ради утверждения принципа разделения властей на муниципальном уровне. Эта мера вызвана потребностями практики, не позволяющей пока формализовать систему органов местного самоуправления в качестве институционального целого, где оптимальные формы разделения труда между его частями определяются самодельным населением”¹⁸.

Не можем не отметить парадоксальную ситуацию, сложившуюся в начале 2008 г. в городе Ставрополе. В конце 2007 г. в отношении мэра города Д.С. Кузьмина было возбуждено уголовное дело, сам же обвиняемый скрылся от правосудия за пределами Российской Федерации. Встал вопрос о необходимости принятия решения о лице, временно исполняющем полномочия главы города Ставрополя. Решением Ставропольской городской Думы “О назначении исполняющего полномочия главы города Ставрополя” от 14 февраля 2008 г.¹⁹ исполняющим полномочия главы был назначен Е.Г. Луценко. На данное решение был внесен прокурорский протест, так как Е.Г. Луценко является председателем Ставропольской городской Думы, согласно (п/п. 1 п. 2 ст. 42) Устава города Ставрополя²⁰ глава города является главой администрации города. В соответствии с федеральным законодательством глава муниципального образования не может совмещать должности председателя представительного органа и главы местной администрации. Однако районным судом решение городской Думы было оставлено в силе.

Что касается таких элементов статуса главы муниципального образования, как гарантии и ответственность, то не станем на них останавливаться, но лишь отметим, что эти элементы являются наиболее исследованными в современной науке муниципального права, хотя их содержание и является проблемным.

Выше отмечалось, что глава муниципального образования как должностное лицо может занимать в системе органов муниципального образования либо должность главы местной администрации (исполнительно-распорядительного органа

¹⁸ Васильев В.И. Муниципальное право России. М., 2008. С. 347–348.

¹⁹ См.: Вечерний Ставрополь. 2008. 16 февр.

²⁰ См.: Решение Ставропольской городской Думы “Об Уставе города Ставрополя” от 29 июня 2005 г. (в ред. от 14 февраля 2008 г.) // Вечерний Ставрополь. 2008. 20 февр.

муниципального образования), либо должность председателя представительного органа и быть его членом с правом решающего голоса. Данное положение является ключевым для определения муниципально-правового статуса главы муниципального образования.

С этим положением Федерального закона связано достаточно распространенное в юридической литературе по вопросам муниципального права заблуждение о том, что глава муниципального образования, занимая в системе органов местного самоуправления должность главы местной администрации, приобретает дополнительно все элементы статуса этой муниципальной должности, а занимая должность председателя представительного органа – его статус, соответственно.

По нашему мнению, глава муниципального образования вне зависимости от того, является ли он главой местной администрации или председателем представительного органа, имеет статус главы муниципального образования и только. Данное утверждение строится на том, что статус должностного лица определяется исключительно замещаемой должностью (в конкретном случае – публичной должностью главы муниципального образования).

Не глава муниципального образования как должностное лицо, являющийся председателем представительного органа муниципального образования, приобретает этот статус, а лицо, являющееся главой муниципального образования, исполняя полномочия председателя представительного органа, приобретает социальный статус председателя представительного органа муниципального образования и исполняет этот статус. То же можно сказать и о случае, когда глава муниципального образования является главой местной администрации.

Такой подход, в частности, используется в Уставе Минераловодского муниципального района Ставропольского края от 21 июля 2006 г.²¹ (в ред. от 20 апреля 2007 г.), ст. 37 которого посвящена положению главы муниципального района в системе местного самоуправления, а ст. 38 – полномочиям главы района как председателя совета муниципального района с перечислением соответствующих полномочий.

Необходимо остановиться на таком основании возникновения муниципально-правового статуса главы муниципального образования, как способ замещения должности. Действующий Федераль-

ный закон от 6 октября 2003 г. предложил два замещения должности главы муниципального образования: на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования из своего состава (п/п. 1 п. 2 ст. 36). Соответственно, глава муниципального образования – это всегда выборная должность.

В Ставропольском крае, избравшем двухуровневую модель территориальной организации местного самоуправления, главы муниципальных районов избираются депутатами представительных органов районов из своего состава, а главы поселений – преимущественно на основе всеобщих, равных и прямых выборов.

Однако проблема замещения должности главы муниципального образования приобрела несколько иное значение.

В последнее время достаточно часто звучат предложения по изменению порядка замещения должности главы муниципального образования. Следует отметить, что в основном все предложения сводятся к упразднению или существенному изменению института выборов главы муниципального образования в Российской Федерации.

Во-первых, высказываются предложения об упразднении порядка избрания глав муниципальных образований в принципе. Такие предложения лишены перспективы, так как делаются либо людьми некомпетентными, либо в популистских целях (например, в предвыборной программе).

Во-вторых, существует предложение об упразднении порядка избрания глав городских округов – административных центров субъектов РФ. В 2006 г. поправки такого содержания к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. были внесены в Государственную Думу РФ депутатами В.С. Мокрым, В.А. Жидких, А.В. Огоньковым, А.В. Сарычевым. Содержащиеся в законопроекте предложения существенно ограничивают право населения административных центров субъектов РФ на самоуправление. В постановлении Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”» от 24 января 1997 г.²² была сформулирована правовая позиция, которая имеет, пожалуй, концептуальное значение для развития института местного самоуправления в России. Суд постановил: местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации, и население

²¹ В данном виде документ опубликован не был.

²² См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

не может быть лишено этого права на основании решения органов государственной власти.

Изменения в Закон внесены не были, но был дан мощный толчок перманентной кампании за отмену выборов мэров городских и сельских поселений, которая является проявлением межпартийной борьбы за голоса потенциальных избирателей на выборах соответствующих, преимущественно региональных, выборов.

В-третьих, высказывается мнение о необходимости упразднения порядка избрания глав муниципальных образований и замене выборности главы его назначением на должность нормативным правовым актом высшего должностного лица субъекта РФ. Приведенная точка зрения еще более кардинальная, чем предыдущая. Мало того, что высказываемое предложение прямо противоречит нормам Федерального закона от 6 октября 2003 г., оно нарушает и положения Конституции РФ.

В соответствии со ст. 12 Конституции РФ 1993 г. органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. На основании Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г.²³ высшее должностное лицо субъекта возглавляет исполнительную власть в субъекте РФ.

Следовательно, подобное изменение порядка замещения должности главы муниципального образования, связанное не с выборностью, а с наделением гражданина РФ полномочиями главы муниципального образования, не соответствует модели местного самоуправления, гарантированной гражданам России Конституцией РФ.

В-четвертых, есть предложение о необходимости изменения порядка замещения должности главы муниципального образования в части введения дополнительных требований к кандидатам на эту выборную должность. Высказываются небезосновательные мнения о том, что к выборным должностным лицам (депутатам различных уровней, главам муниципальных образований и т.д.) еще на стадии их баллотирования для избрания на соответствующие должности должны предъявляться требования медицинского характера, в частности введение ценза психического здоровья кандидатов.

Поддерживая рациональное зерно, содержащееся в этом предложении, отметим, что на сегод-

няшний день к выборным должностным лицам применяется минимальный набор обязательных требований (гражданство, дееспособность, отсутствие вступившего в законную силу приговора суда), а введение дополнительных ограничено федеральным законодательством.

Следует отметить, что в самой идее изменения порядка замещения должности главы муниципального образования нет ничего плохого. Опасной выглядит реализация таких предложений об отмене выборов главы. По нашему мнению, в современных условиях совершенствования законодательства и правоприменительной практики в области организации и осуществления местного самоуправления в России речь можно и нужно вести о корректировке института выборности глав муниципальных образований, в частности предусмотреть избрание главы муниципального образования депутатами представительного органа муниципального образования с упразднением всеобщих прямых выборов главы.

В случае если вовсе упразднить выборность главы муниципального образования, придав последнему статус муниципального служащего, совершенно отпадает необходимость в таком органе, как глава муниципального образования. Система органов местного самоуправления, вероятно, будет основана только на двух обязательных органах – представительном и исполнительно-распорядительном, между которыми и будут распределены соответствующие полномочия. Однако потеряется важная для института местного самоуправления функция – представительская функция органов муниципального образования, которая в наибольшей степени свойственна главе муниципального образования.

Выборность главы муниципального образования позволяет осуществить обратную связь между двумя подсистемами в российской системе местного самоуправления, о чем свидетельствуют отдельные полномочия главы муниципального образования.

Соответственно, от того, каким способом глава муниципального образования станет замещать должность (путем выборов или в порядке назначения), будет зависеть его муниципально-правовой статус.

В заключение отметим, что в федеральном законодательстве необходима конкретизация муниципально-правового статуса главы муниципального образования, особенно в части правовых ограничений и запретов, а также оснований возникновения этого статуса.

²³ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.