

## ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 342.25

*Е. С. Митячкина*ФГБОУ ВО «Астраханский государственный университет», Астрахань,  
e-mail: miss.mity@mail.ru**ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО  
ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Ключевые слова:** местное самоуправление, глава муниципального образования, местная администрация, исполнительно-распорядительный орган, должностное лицо местного самоуправления, глава местной администрации, правовой статус.

В работе рассматривается юридический статус главы муниципального образования в современной действующей системе муниципального управления России и в условиях новых законодательно оформленных правовых моделей организации обязательных органов местного самоуправления, закрепленных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Правовое регулирование деятельности руководителя местного сообщества – главы муниципального образования охватывается всеми уровнями нормативно-правовой базы: федеральным, региональным и муниципальным. В связи с законодательными установлениями в органах местного самоуправления возникает ситуация, когда, с одной стороны, глава муниципального образования может быть руководителем представительного органа местного самоуправления (местной думы), а, с другой стороны, он может возглавлять исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления (местную администрацию). В зависимости от выбора вышеизложенных вариантов муниципальным образованием изменяется и модель правового положения главы муниципального образования, комплекс его должностных прав и обязанностей, функций. Таким образом, актуальность исследования обусловлена необходимостью анализа правового положения главы муниципального образования, выступающего как глава думы или как глава администрации, а также совмещающая обе обозначенные должности, как в случае, например, глав сельских поселений.

*Е. С. Митячкина*

ФГБОУ ВО «Astrakhanskiy gosudarstvennyy universitet», Astrakhan', e-mail: miss.mity@mail.ru

**THE LEGAL STATUS OF THE HEAD OF THE MUNICIPALITY IN THE RUSSIAN  
FEDERATION**

**Keywords:** local government, chapter of the municipality, local administration, executive and administrative authority, official of local government, chapter of local administration, legal status.

The paper examines the legal status of the head of the municipality in the current system of municipal government of Russia and in the context of the new legislatively drafted legal models for organizing mandatory local government bodies, enshrined in Federal Law № 131-FL of October 6, 2003 Federation «About the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation». Legal regulation of the activities of the head of the local community – the head of the municipality is covered by all levels of the regulatory framework: federal, regional and municipal. In connection with legislative provisions in local governments, a situation arises when, on the one hand, the head of a municipality can be the head of a representative body of local self-government (local duma), and, on the other hand, he can head an executive and administrative body of local self-government administration). Depending on the choice of the above options, the municipality changes the model of the legal status of the head of the municipality, the complex of his official rights and duties, functions. Thus, the relevance of the study is due to the need to analyze the legal status of the head of the municipality, acting as the head of the Duma or as the head of the administration, as well as combining both designated positions, as in the case of, for example, heads of rural settlements.

**Введение**

Актуальность местного самоуправления приобретает важное значение в связи с современными требованиями

обеспечения единства государственной политики при построении правового государства с учетом принципов соблюдения национальной безопасности.

Местная власть формируется сегодня в соответствии с законодательными предписаниями, а также с учетом потребностей местного сообщества. Таким образом, важная задача обеспечения оптимального сочетания интересов законодателя и населения достигается в установлении модели правового положения должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих [1].

Глава муниципального образования является важным звеном в системе муниципального управления, что обусловлено его правовым положением. С одной стороны, руководитель муниципалитета осуществляет общее руководство муниципальным образованием, а, с другой стороны, – его политика должна соответствовать государственным направлениям и концепциям, приоритетам развития государства. Таким образом, правовое положение главы муниципального образования носит не только чисто юридический характер, но и политическая окраска статуса позволяет формулировать значение в структурно-функциональном аспекте. В целом это отразилось и на правовых моделях местного самоуправления, предусмотренных и закрепленных федеральным законодателем в Федеральном Законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Вариативным моментом являются законодательные положения, позволяющие главе муниципалитета быть руководителем или представительного органа (местной думы), или исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления (местной администрацией). Стоит отметить, что отделение органов местного самоуправления от органов государственной власти, закрепленное в статье 12 Конституции РФ, не позволяет напрямую диктовать государственную политику муниципалитетам. Это отражается в ряде самостоятельных полномочий. Таким образом, от установления правового положения глав муниципального образования зависит система муниципального управления, обеспеченность прав человека на муниципальном уровне, а также преэминентность осуществления государственной политики на местах [2].

Анализируя современные результаты проведения муниципальной реформы, стоит отметить, что на федеральном уровне четко не обозначены права и обязанности глав муниципальных образований в соответствии с занимаемой ими должностью и местом в структуре органов местного самоуправления

Таким образом, элементы правового положения главы муниципального образования, активно развиваясь в современных условиях, требуют соответствующего юридического сопровождения. В связи с чем, нуждаются в научном осмыслении для правильности определения ряда общих и специальных полномочий глав муниципальных образований, выявления оснований их юридической ответственности и определения гарантий эффективного исполнения должностных прав и обязанностей [3].

Федеральный закон № 131-ФЗ обозначил обязательные органы местного самоуправления – это: представительный орган (местная дума), глава муниципального образования и исполнительно-распорядительный орган (местная администрация). При этом федеральный законодатель позволил главе муниципалитета руководить как местной думой, так и местной администрацией [4]. Таким образом, можно двояко оценивать и анализировать руководителя местной администрации, поскольку он может выступать либо в качестве главы муниципального образования – в случае избрания его на муниципальных выборах, либо в качестве сити-менеджера – в случае назначения его на должность главой муниципалитета. При этом важность представляет выявление правовых оснований и фактических критериев отнесения данного субъекта – руководителя местной администрации к должностным лицам местного самоуправления или к муниципальным служащим [5].

**Цель исследования** – проанализировать правовое положение главы муниципального образования, обозначить в структуре его статуса основные общие и специальные полномочия с учетом предусмотренных моделей организации органов местного самоуправления, опираясь на нормы и положения действующего законодательства.

### Материал и методы исследования

Законодательную основу исследования составляют ряд действующих нормативно-правовых актов: Конституция Российской Федерации 1993 года, Европейская Хартия местного самоуправления, Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с изменениями от 01.01.2019 г., законы субъектов Российской Федерации, Уставы муниципальных образований.

Методология исследования базируется на общенаучных и частных методах. В частности, для достижения цели применялся диалектический метод научного познания действительности в сочетании с конкретно-историческим, сравнительно-правовым, структурно-функциональным и формально-юридическим методами. В процессе исследования применялись анализ, синтез, индукция и дедукция для характеристики и системного изучения объекта исследования в его внутренних и внешних взаимосвязях [6].

Выбранная тема исследования, посвященная анализу правового положения главы муниципального образования, приобретает особую актуальность для современных сформированных муниципалитетов при выявлении полномочий и функций данного субъекта в двух юридических аспектах: как обязательного самостоятельного органа местного самоуправления и как должностного лица муниципального образования. Поэтому, закономерно предполагает анализ правовых основ определения оснований для общих и специальных полномочий. Рассматриваемые вопросы находятся на стыке различных отраслей права: прежде всего, нормы и положения конституционного и муниципального права закрепляют общие положения и статус муниципальных органов, при этом административное право регулирует систему управленческих полномочий муниципального должностного лица и его юридическую ответственность [7].

Таким образом, важное значение приобретает политико-правовой и должностной институт главы муниципального образования в системе местной власти и ее органов. Или, иначе говоря, институт руководителя и высшего долж-

ностного лица местного самоуправления по причине неоднозначности определения его правового положения, а также места и роли в системе муниципального управления.

### Результаты исследования и их обсуждение

Прежде всего, следует заметить, что правовое положение главы муниципального образования обусловлено моделью формирования органов местного самоуправления и их должностных лиц. Поэтому права и обязанности руководителя муниципалитета носят двойной характер: с одной стороны, они присущи ему по муниципальной должности высшего должностного лица местного самоуправления, а, с другой стороны, они дополняются функциональным назначением того органа, который возглавляет глава муниципального образования – то есть местной администрации (исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления) или местной думы (представительного органа местного самоуправления). А в таком виде муниципального образования, как сельское поселение законодателем предусмотрено совмещение главой муниципального образования трех должностей одновременно. Такая позиция вызывает еще больший интерес, так как на практике появляется множество вопросов, например, в каком случае и от имени кого выступает глава муниципального образования сельского поселения при выполнении полномочий исполнительно-распорядительного характера или полномочий представительного органа [8].

На правовое положение главы муниципалитета оказывает непосредственное влияние законодательное определение понятия местного самоуправления, под которым в самом общем смысле понимается деятельность населения муниципалитета самостоятельно или посредством органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Правовой статус главы муниципального образования в Российской Федерации устанавливается в федеральных, региональных (на уровне субъектов Российской Федерации), местных и внутриорганизационных актах [9]. Таким образом, правовой статус главы

муниципального образования может рассматриваться как нормативно – закрепленная и охраняемая государством система статического, функционально – компетенционного, юрисдикционного, гарантийного и структурно-организационного компонентов, элементы которых в своей совокупности определяют состояние высшего должностного лица муниципального образования как субъекта права и его положение в качестве субъекта публично-правовых и иных отношений [10].

На наш взгляд, целесообразно выделять такие компоненты в структуре правового статуса главы муниципального образования, как функциональный, юрисдикционный и статический. Первый – функциональный компонент представляет собой совокупность таких элементов, как: предметы ведения, разграничение полномочий главы муниципального образования, систему правовых актов, принимаемых данным лицом по вопросам местного значения. Юрисдикционный компонент составляют ответственность главы муниципального образования, контроль и надзор за его деятельностью [11].

Элементами статического компонента, определяющими основания приобретения статуса главы муниципального образования и отражающими его положение в качестве субъекта права, выступают такие элементы, как: официальное наименование должности, принципы правового статуса высшего должностного лица муниципального образования, правосубъектность, в том числе, избирательная, гражданство, порядок избрания и срок полномочий. Место в системе органов местного самоуправления и гарантии деятельности выступают элементом и основанием, соответственно, функционально – компетенционного и гарантийного компонентов правового статуса высшего должностного лица муниципального образования [12].

Полномочия главы муниципального образования можно подразделить на общие и специальные. Под полномочиями главы муниципалитета общего характера можно понимать полномочия, которыми в равной степени обладает любой глава муниципального образования вне зависимости от того, с какой иной долж-

ностью в муниципальном образовании совмещается должность главы муниципального образования. А полномочия специального характера – это полномочия, predeterminedенные должностью, которую одновременно занимает глава муниципального образования. Властные возможности главы муниципального образования закреплены в части 4 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Так, в соответствии с данной нормой глава муниципального образования: представляет муниципальное образование в отношениях с другими муниципальными образованиями, государственными органами, гражданами и организациями, действует от имени муниципального образования; подписывает и обнародует правовые акты; издает в пределах своих полномочий правовые акты; вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного местного органа; обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления [13].

К полномочиям специального характера, которыми обладает глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, можно считать право отлагательного вето в отношении нормативных правовых актов, принятых представительным органом. Этим правом в силу части 13 статьи 35 Федерального закона может обладать только глава муниципального образования, являющийся главой администрации. Глава муниципального образования, возглавляющий представительный местный орган, такого права не имеет [14].

В качестве полномочий специального характера главы муниципального образования, возглавляющего представительный орган, следует в первую очередь рассматривать полномочия по организации деятельности представительного органа. Однако эти полномочия в силу нормы, изложенной в части 14 статьи 35 Федерального закона, не являются исключительными. В случае если глава муниципального образования является главой местной администрации,



полномочия по организации деятельности представительного органа исполняет его председатель [15].

Полномочие специального характера, которым обладает глава муниципального образования, возглавляющий представительный орган, зафиксировано в части 6 статьи 37 Федерального закона – полномочие по заключению контракта с главой местной администрации. Никакое другое должностное лицо не вправе подписывать контракт с победителем конкурса на замещение должности главы местной администрации [16].

В уставе каждого муниципального образования закрепляется перечень полномочий главы, и этот перечень соответственно расширяется с учетом того, какой орган он возглавляет – представительный или исполнительно-распорядительный.

Таким образом, на практике в руках главы муниципального образования находятся рычаги организационно-политического влияния на всю жизнь муниципального образования. Особенно ярко это проявляется в ситуациях, когда глава муниципального образования является также главой местной администрации [17].

Все вышесказанное может служить достаточным основанием в пользу вывода о том, что глава муниципального образования именно в силу своей должности наделен некоторыми полномочиями, обладание которыми дает ему приоритет по отношению к другим должностным лицам местного самоуправления. О первичности статуса главы муниципального образования по отношению к статусу председателя представительного органа (главы местной администрации) говорит и формулировка пунктов 2, 3, 5 части 2 статьи 36 Федерального закона, из которой ясно, что именно глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа (возглавляет местную администрацию), а не наоборот [18].

В рамках усиления борьбы с коррупционными проявлениями среди государственных и муниципальных должностных лиц был принят и вступил в силу 3 декабря 2011 года Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные

акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» [19]. Им были внесены изменения более чем в два десятка законодательных актов, в том числе в статью 36 Федерального закона № 131-ФЗ. Теперь там содержатся не только его полномочия, но также есть указание на то, что глава муниципального образования должен соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами [20].

Таким образом, четкость определения правового положения главы муниципального образования и установления юридических конструкций и положений обеспечивает не только качественную нормативно-правовую базу современного российского государства, но и позволяет совершенствовать систему ее практической правоприменительной деятельности, повышать эффективность функционирования органов публичной власти РФ и оптимизировать профессиональную деятельность должностных лиц власти, государственных и муниципальных служащих [21].

### **Выводы (заключение)**

Важность пристального рассмотрения юридического статуса главы муниципального образования обусловлена его особым положением в системе местного самоуправления. Поскольку он, с одной стороны, является значимым элементом системы организации публичной власти, а с другой, – обеспечивает на основе Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определенную децентрализацию системы управления в Российском государстве, ориентированную на эффективное обеспечение интересов населения муниципальных образований на территориях постоянного проживания с учетом исторических, культурных, социально-экономических, национальных, и иных местных традиций и обычаев [22].

Правовой статус главы муниципального образования представляет собой документально закреплённую и охраняемую государством систему статического, функционально-компетенционного, юрисдикционного, гарантийного и структурно-организационного компонентов, элементы которых в своей совокупности определяют состояние высшего должностного лица муниципального образования как субъекта права и его положение в качестве субъекта публично-правовых и иных отношений [23].

Положение главы муниципального образования в системе вертикальных и горизонтальных публично-властных правоотношений позволяет рассматривать функции в качестве системообразующего элемента функционально-компетенционного компонента правового статуса высшего должностного лица муниципального образования и трактовать их:

1) с учетом функций публичной власти в виде основных направлений деятельности главы муниципального образования, выражающих сущность и социально-целевое предназначение публичной власти в обществе, осуществление которых определяется формами и методами присущими муниципальной власти как низовому уровню организации публичного властвования;

2) с учетом функций публичного управления в виде основных направлений властно управляющей деятельности высшего должностного лица муниципального образования обеспечивающих эффективное решение вопросов местно-

го значения предписанными способами и формами воздействия;

3) с учетом функций местного самоуправления в качестве основных видов и направлений деятельности главы муниципального образования, обусловленных социально-целевым и политико-правовым предназначением муниципальной власти в обществе и государстве;

4) с учетом функций органов местного самоуправления в виде основных направлений и сторон деятельности главы муниципального образования, обусловленных общими правовыми, территориальными, организационными и финансово-экономическими основами местного самоуправления [24].

Можно выделить две группы полномочий главы муниципального образования: полномочия общего и специального характера. К первой группе относятся полномочия, которыми наделен любой глава муниципального образования. Во вторую группу входят полномочия, которые варьируются в зависимости от того, какую еще должность замещает глава муниципального образования. Так, для главы, который возглавляет местную администрацию таким полномочием будет право отлагательного вето, а для главы – председателя представительного органа – право заключить контракт с главой местной администрации. Глава муниципального образования обладает обширными возможностями влияния на жизнь муниципального образования, особенно если он одновременно возглавляет местную администрацию.

#### *Библиографический список*

1. Михнев И.П., Михнева С.В., Махова А.А., Лапшина А.Р. Полномочия федеральных органов государственной власти Российской Федерации в области обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2019. № 1-2. С. 202–208.
2. Шумилов Г.С. Муниципальные служащие и должностные лица в системе местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 2. С. 13–17.
3. Михнева С.В., Михнев И.П., Митячкина Е.С. Правовое положение главы исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2019. № 1. С. 191–197.
4. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон: [принят 6 октября 2003 г.] // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
5. Митячкина Е.С., Михнева С.В. Правовое регулирование положения главы местной администрации и муниципального служащего в Российской Федерации // Гуманитарные исследования. 2016.

№2 (58). С. 157–162.

6. Сальникова Н.А., Михнев И.П. Проведение аттестации знаний студентов с помощью компьютерного тестирования // Известия Волгоградского государственного технического университета. Серия: Новые образовательные системы и технологии обучения в вузе. 2007. Т. 4. №7 (33). С. 182–184.

7. Михнев И.П., Михнева С.В., Айвазян А.Г., Серкина Е.П. Правовое регулирование деятельности в сфере информационной безопасности в Российской Федерации: достижения, проблемы и перспективы развития // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2018. №6. С. 227–233.

8. Воронин П.С. Юридическое положение руководителей органов местного самоуправления в РФ // В сборнике: Потенциал вуза в кадровом и экспертном сопровождении органов государственного и муниципального управления / под общ. ред. И.Г. Гольшева. 2015. С. 72–78.

9. Михнева С.В., Митячкина Е.С. Ценностные характеристики местного самоуправления // Гуманитарные исследования. 2017. №4 (64). С. 248–253.

10. Логунов К.Н. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2015. №3. С. 38–41.

11. Михнев И.П. Информационная безопасность на просторах мобильного Интернета / Образовательные ресурсы и технологии. 2015. №4 (12). С. 66–70.

12. Тадыкова А.П. Правовой статус исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления // Научный вестник Волгоградской академии государственной службы. Серия: Юриспруденция. 2011. Т. 2. №6. С. 97–104.

13. Михнева С.В., Сорокина Н.В. Образование и профессиональная подготовка муниципальных служащих как факторы демократического развития Российской Федерации // Профессиональные инновации. 2013. №4. С. 97.

14. Колесова Т.С. Правовое регулирование статуса распорядительных органов муниципальных образований в РФ // Научный вестник Волгоградской академии государственной службы. Серия: Юриспруденция. 2012. №1. С. 44–49.

15. Михнев И.П., Попова О.Ю., Китанина М.С. Инновационные технологии обучения студентов в Российской академии народного хозяйства и государственной службы // В сборнике: Современные тенденции развития системы образования. Сборник трудов Международной научно-практической конференции. 2018. С. 241–243.

16. Российская Федерация. Законы. О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон: [принят 2 марта 2007 г.] // Собрание Законодательства РФ. 2007. №10. Ст. 1152.

17. Михнева С.В., Михнев И.П., Чернова А.П. Правовые основы определения юридического положения должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих в Российской Федерации // В сборнике: Социально-экономические и правовые основы инновационного развития: сборник научных статей. Пенза, 2018. С. 104–111.

18. Михнева С.В. Современная реформа местного самоуправления в Российской Федерации: итоги и перспективы. Вестник Волгоградского филиала МФЮА. 2015. №1. С. 63–70.

19. Федеральный закон от 21.11.2011 №329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием госуправления в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2011. №48. Ст. 6730.

20. Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. №52 (ч. 1). Ст. 6228.

21. Михнева С.В. Правовое положение муниципального служащего и главы местной администрации в Российской Федерации // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Юриспруденция. 2015. №2. С. 83–86.

22. Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. №32 «О государственных должностях РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №3. Ст. 173.

23. Михнева С.В. Проблемы определения правового положения органов местного самоуправления как юридических лиц. Вестник Волгоградского филиала МФЮА. 2015. №1. С. 71–79.

24. Бабкин Н.К., Агафонов К.С. Общие принципы организации местного самоуправления в РФ // Российская юстиция. 2015. №6. С. 22–27.